



ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТОХИРУУЛАГЧ АГЕНТЛАГ  
ҮНДЭСНИЙ ХӨГЖЛИЙН ГАЗАР



Empowered lives.  
Resilient nations.

**МОНГОЛ УЛСЫН ХӨГЖЛИЙН НЭГДСЭН  
ТӨЛӨВЛӨЛТИЙГ ХИЙХ НИЙТЛЭГ  
АРГАЧЛАЛ  
(Тайлан V)**

Улаанбаатар хот  
2018 он



ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТОХИРУУЛАГЧ АГЕНТЛАГ  
ҮНДЭСНИЙ ХӨГЖЛИЙН ГАЗАР



Empowered lives.  
Resilient nations.

# МОНГОЛ УЛСЫН ХӨГЖЛИЙН НЭГДСЭН ТӨЛӨВЛӨЛТИЙГ ХИЙХ НИЙТЛЭГ АРГАЧЛАЛ (Тайлан V)

Улаанбаатар хот  
2018 он

## **АЖЛЫН БАГ**

### **Судалгааг удирдан зохион байгуулагчид**

Б.Баярсайхан, Үндэсний хөгжлийн газрын дарга, Докторант  
Ж.Должинсүрэн, Үндэсний хөгжлийн газрын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн газрын дарга, Докторант  
С.Сюзанна, Х.Онон, Э.Тодмэргэн, Л.Амарбаясгалан, Д.Эрхэмбаяр, Үндэсний хөгжлийн газрын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн газрын мэргэжилтнүүд

### **Судлаачид**

ШУ-ны доктор А.Даваасүрэн (Багийн ахлагч)  
Доктор Б.Батмөнх  
Доктор О.Бат-Эрдэнэ  
Магистр Д.Лхагвадорж

### **Хянан тохиолдуулагч Доктор Б.Батхишиг**

Энэхүү судалгааны ажлыг НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн техникийн дэмжлэгтэйгээр гүйцэтгэв.

Үндэсний хөгжлийн газрын судалгааны ажлууд нь хөгжлийн бодлогын чиглэлээр тулгамдаж буй чухал асуудлуудыг хөндлөнгийн судалгаан дээр тулгуурлан хөнддөг тул судалгааны санал, дүгнэлт нь тус газрын албан ёсны байр суурийг зайлшгүй илэрхийлэх албагүй болно.

Илтгэлийг ашгийн бус зорилгоор хуулбарлах, олшруулж тараахыг зөвшөөрнө.



## ӨМНӨХ ҮГ



Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтолцоо, түүний өнөөгийн байдал болон алдаа дутагдал, цаашдын сургамжийн талаар, хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийн хоорондын уялдааг үнэлэх, бодлогын тэргүүлэх чиглэл, үзүүлэлтийн хүрэх түвшинг тодорхойлох, төлөвлөлтийн арга зүй, мөн түүнчлэн 2020-2025 оны дунд хугацааны хөгжлийн хүрээ зэргийг тодорхойлсон таван боть тайланг та бүхэнд толилуулж байгаадаа таатай байна.

Өнгөрсөн хугацаанд, Монгол Улс зах зээлийн шилжилтийг туулж, ардчилсан тогтолцоог нутагшуулсан 28 жилийн хугацаанд эдийн засаг өсч, хөгжлийн тодорхой хэд хэдэн

үзүүлэлтүүдээрээ дэлхийн дундаж түвшний хөгжилтэй орнуудын тоонд багтаж, уул уурхай, газар тариалан, барилга, худалдаа үйлчилгээний салбарт тодорхой ахиц дэвшилд хүрсэн боловч эдийн засгийн төрөлжилт, үйлдвэржилт, засаглал, дэд бүтэц, байгаль орчин, боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг олон салбарын хөгжилд бэрхшээлүүд тулгарсан хэвээр байгаа билээ.

1990 онд төвлөрсөн төлөвлөгөөт тогтолцоог халснаас хойш урт хугацааны хөгжлийн хэд хэдэн стратегийг боловсруулж байсан бөгөөд эдгээрийг хэрэгжүүлэх бодлого хөтөлбөрүүд нь бодит байдалтай нийцгүй, залгамж чанаргүй, төсөвтэй уялдаагүй байсаар иржээ. Үүний зэрэгцээ дөрвөн жил тутам зохион байгуулагддаг сонгуулийн циклийг даган Засгийн газрын үйл ажиллагааны бодлого, чиглэл ойр ойрхон өөрчлөгддөг, мөн бодлогын баримт бичгүүд хэт олширсон тэдгээрийн хоорондын уялдаа хангагддаггүй зэргээс үүдэн хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүд үр дүнтэй хэрэгжээгүй байна.

Үүний улмаас, Монгол Улсын хөгжил тогтворгүй, эмзэг, баялгийн тэгш бус хуваарилалт нэмэгдсэн, иргэдийн төрд итгэх итгэл суларсан, нийтээрээ хөгжлийн талаарх нэгдсэн ойлголтгүй болсон гэх мэт олон сөрөг үр дагаврууд бий болжээ. Энэ бүх хугацаанд хөгжлийн талаарх олон баримт бичиг, бодлогууд боловсруулж батлуулсан боловч нийгэмд нийтээрээ хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц бодит өөрчлөлт, үр дүнд хүрэхгүй байгаа нь улсын тогтвортой хөгжлийн нэгдсэн ойлголт, бодлого, зохицуулалт, түүнийг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хянах, хариуцлага тооцох механизм, хууль эрх зүйн орчин дутагдалтай байсны илрэл юм.

Үүний мөрөөр, Үндэсний хөгжлийн газар (ҮХГ)-ын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн газар Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр (НҮБХХ)-ийн дэмжлэгтэйгээр Монгол Улсын өнөөгийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтолцоог шинэчлэх, шинжлэх ухаан, тооцоо судалгаанд үндэслэн харилцан уялдаа бүхий бодлого, стратеги боловсруулдаг байх, түүнд чиглэсэн чадавхыг сайжруулах зорилгоор энэхүү таван



боть тайланг боловсрууллаа. Энэхүү тайланд судалсан арга зүйг Дэлхийн тогтвортой хөгжлийн зорилго (ДТХЗ)-уудыг хэрэгжүүлэхэд хэрэглэж буй олон улсын сайн туршлагад үндэслэн манай орны салбар бүрийн төрийн болон төрийн бус байгууллагын, мэргэжлийн судлаачдын олон талын төлөөллийн үнэтэй санал, зөвлөмжийг тусган боловсруулсан. Энэхүү тайланд тусгагдсан арга зүй, санал зөвлөмжүүдийн дагуу хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн чадавхыг бэхжүүлэх ажлууд үргэлжлэн хийгдэх бөгөөд цаашид Монгол Улсад цэгцтэй, уялдаатай, залгамж чанар бүхий бодлого, хөтөлбөр, механизмуудтай, харилцан уялдаа бүхий зохицуулалттай төрийн институцтэй, зах зээлийн эдийн засагт нийцсэн төлөвлөлтийн тогтолцоог бэхжүүлэх бидний хүчин чармайлт биелэлээ олно гэдэгт итгэлтэй байна.

Энэхүү таван боть тайланг боловсруулах ажлыг гүйцэтгэхэд мэргэжлийн удирдлагаар ханган бүх талаар дэмжин ажилласан ҮХГ-ын дарга Б.Баярсайхан танд гүн талархлаа илэрхийлье. Мөн түүнчлэн, тайланг боловсруулахад нөр их хөдөлмөр, хичээл зүтгэл гаргаж ажилласан судлаачдын баг болон тайланг боловсруулахад бүхий л талаар оролцон хөдөлмөр зүтгэлээ гаргасан Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн газрын мэргэжилтнүүд болох С.Сюзанна, Х.Онон, Э.Тодмэргэн, Л.Амарбаясгалан, Д.Эрхэмбаяр, Р.Сийлэн нарт чин сэтгэлийн талархал илэрхийлье. Түүнчлэн, манай улсын хөгжлийн төлөвлөлтийг сайжруулахад үнэ цэнэтэй дэмжлэг туслалцаа өгч хамтран ажилласан Нэгдсэн Үндэсний Байгууллага (НҮБ)-ын Монгол дахь суурин зохицуулагч, НҮБХХ-ийн суурин төлөөлөгч хадагтай Беате Транкманн, НҮБХХ-ийн орлогч суурин төлөөлөгч хадагтай Даниела Гаспарикова болон НҮБХХ-ийн хамт олонд гүн талархалаа илэрхийлье.

**Үндэсний хөгжлийн газрын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн газрын дарга**

**Жамбалын Должинсүрэн**

## АГУУЛГА

### ӨМНӨХ ҮГ

### ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

### ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

### ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

### БҮЛЭГ 1. НИЙТЛЭГ ҮНДЭСЛЭЛ 1

### БҮЛЭГ 2. ТӨЛӨВЛӨЛТ ХИЙХ УРЬДЧИЛСАН НӨХЦӨЛ

2.1. Одоогийн хууль эрх зүйн орчин, түүнийг цаашид сайжруулах асуудал 3

2.2. Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн өнөөгийн тогтолцоо 5

### БҮЛЭГ 3. ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН НИЙТЛЭГ АРГА ЗҮЙ

3.1. Төлөвлөлтийн нийтлэг хандлага, арга зүй ба зарчмууд 9

3.2. Төлөвлөлтийн нийтлэг зарчим 13

3.3. Нөхцөл байдлын шинжилгээ хийх арга зүй 14

3.3.1. Дотоод орчны нөхцөл байдлын шинжилгээ 14

3.3.2. Гадаад орчны нөхцөл байдлын шинжилгээ 19

3.4. Эдийн засгийн нөөцийн үнэлгээ 20

3.5. Хөгжлийн алсын хараа, тэргүүлэх чиглэл, зорилго, зорилтуудыг уялдуулан тодорхойлох 21

3.6. Төлөвлөлтийн үйл явц дахь оролцооны арга 24

3.7. Хөгжлийн төсөөлөл, сценари боловсруулах арга зүй 25

3.7.1. Хөгжлийн макро түвшний үзүүлэлтүүдийн төсөөлөл, сценари (дээрээс доош) 25

3.7.2. Салбар, орон нутгийн хөгжлийн үзүүлэлтүүдийн төсөөлөл, сценари (доороос дээш) 28

3.8. Хөгжлийн төсөөлөл, сценарит нийцсэн төсөл хөтөлбөрүүдийг боловсруулах 30

3.9. Санхүүгийн эх үүсвэрийг тодорхойлох, уялдуулах 31

### БҮЛЭГ 4. БОДЛОГЫН АРГА ХЭРЭГСЭЛ, МЕХАНИЗМЫГ ТОДОРХОЙЛОХ 33

### БҮЛЭГ 5. ГАДААД ХАМТЫН АЖИЛЛАГААНЫ ЧИГЛЭЛИЙГ ТОДОРХОЙЛОХ 35

### БҮЛЭГ 6. ТӨЛӨВЛӨЛТ ХИЙХ ИНСТИТУЦИЙН ТОГТОЛЦОО, ЧИГ ҮҮРЭГ 37

### БҮЛЭГ 7. ХЭРЭГЖИЛТИЙН ХЯНАЛТ- ШИНЖИЛГЭЭ ҮНЭЛГЭЭГ ТАЙЛАГНАХ 41

### НОМ ЗҮЙ 46

## **ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ**

Хүснэгт 1. TOWS матриц	17
Хүснэгт 2. Монголын ноолуурын боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарын TOWS матриц	18
Хүснэгт 3. Бүтээн байгуулалтын төслүүдийн үе шат	30
Хүснэгт 4. Монгол Улсын гадаад хамтын ажиллагааны чиглэл	35
Хүснэгт 5. Төлөвлөлтийн хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний үүрэг	42

## **ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ**

Зураг 1. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийг хариуцах чиг үүргийн шилжилт	5
Зураг 2. Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн төлөвлөлтийн цогц тогтолцооны бүдүүвч	7
Зураг 3. Төлөвлөлт хийх үе шат, дэс дараалал	11
Зураг 4. SWOT шинжилгээний иж бүрдэл	16
Зураг 5. Харилцан уялдаатай, дээрээсээ доош задарсан бүтэцтэй зорилго, зорилтуудаа тодорхойлох үе шат, дэс дараалал	21
Зураг 6. Хөгжлийн бодлогын зорилго, зорилтуудын эрэмбэ	22
Зураг 7. Салбарын хөгжлийн бодлогын зорилго, зорилтууд	23
Зураг 8. Төсөөллийг хийхэд түгээмэл ашиглагддаг аргууд	26
Зураг 9. Өсөх тренд буюу хандлага	26
Зураг 10. Улирлын нөлөөлөл	27
Зураг 11. Институцийн тогтолцоо, чиг үүрэг	37
Зураг 12. Бодлогын мөчлөг	41
Зураг 13. Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцооны алхам бүхий загварын бүтэц	43



## ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

ДТХЗ - Дэлхийн тогтвортой хөгжлийн зорилго

МУТХҮБ-2030 - Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030

НҮБ - Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага

НҮБХХ - Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр

УИХ - Улсын Их Хурал

УУХҮЯ - Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам

БСШУСЯ - Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам

АМГ - Ашигт малтмалын газар

ХНХЯ - Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам

ОХУ - Оросын Холбооны Улс

БНХАУ - Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс

АНУ - Америкийн Нэгдсэн Улс

ҮХАБ - Үндэсний хөгжлийн алсын хараат бодлого

ДНБ - Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн

ЕТЗ - Ерөнхий тэнцвэрийн загвар

ТЭЗҮ - Техник эдийн засгийн үндэслэл

ХАА - Хөдөө аж ахуй



## БҮЛЭГ 1. НИЙТЛЭГ ҮНДЭСЛЭЛ

Улс орнуудын төр, засгийн удирдлагын үр дүнтэй үйл ажиллагааны үндэс нь нийгэм, эдийн засгийг тогтвортой хөгжүүлэх нэгдсэн төлөвлөгөө боловсруулж хэрэгжүүлэх явдал юм. Эдүгээ дэлхийн олон улс орон төлөвлөлтийг хөгжлийн зорилго, зорилтуудаа томъёолж, үр дүнтэй шийдэх чухал арга хэрэгсэл гэж үзэх болжээ.

1990 онд Монгол Улс зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжиж эхэлсэн цагаас төлөвлөгөө, төлөвлөлт гэсэн ойлголтоос татгалзаж, энэ талаар ярьсан хүнийг хоцрогдсон, социализм, коммунизмын талыг баримтлагч гэж үзэж, эдийн засгийг хөгжүүлэхэд төрийн зохицуулалт байх шаардлагагүй, түүнийг зах зээл өөрийн үл үзэгдэх гараар зохицуулна гэж номлодог байлаа. Энэхүү явцуу суртал ухуулгын үр дүнд Монгол Улс алсын хараа, зорилго, зорилтуудаа тодорхойлох, төлөвлөх арга зүй дутмаг, тэдгээрийг ямар аргаар хэрэгжүүлэх, төлөвлөлтийг хэрхэн хийх, бодлогын ямар хэрэгсэл, нөөцийг ашиглах тухай онол, ойлголт байхгүй явсаар иржээ. Өөрөөр хэлбэл, хөгжлийн дунд хугацааны цогц төлөвлөгөө хийж байгаагүй ажээ.

Монгол Улсад 1990 оноос төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засаг задарч, зах зээлийн эдийн засаг бүрэлдэх явцад социализмын үеийн хуучин төлөвлөлтийн тогтолцоо хамт нурж, түүний оронд бий болох ёстой байсан зах зээлийн эдийн засгийн төлөвлөлтийн тогтолцоо одоо хүртэл бүрэлдэн тогтож чадаагүй бөгөөд урт хугацааны хөгжлийн бодлогод суурилсан дунд хугацааны төлөвлөгөөг 5 жилээр боловсруулах ажлыг хийсэнгүй өнөөг хүрчээ.

Хүн төрөлхтний хөгжлийн түүхээс харахад төлөвлөлт нь эдийн засаг, аж ахуйг эрхлэн хөтлөх, удирдах нэг гол арга хэрэгсэл болсоор иржээ. Өнөөдөр өндөр хөгжилтэй ардчилсан улс орнууд урт, дунд хугацааны төлөвлөгөөг боловсруулан хэрэгжүүлсээр байна. Япон, Өмнөд Солонгосын эдийн засгийн хурдацтай хөгжлийн нэг эх сурвалж нь сайтар боловсруулсан хөгжлийн стратеги, урт, дунд хугацааны төлөвлөгөө байжээ. Хөгжлийн ойрын болон алс хэтийн чиг хандлага, зорилтын талаарх төсөөлөлгүйгээр эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийг тодорхойлох боломжгүй юм.

Дэлхийн банк, Олон улсын валютын сан зэрэг манай оронд зээл, тусламж үзүүлсээр ирсэн олон улсын байгууллагууд 2006 онд болсон хандивлагчдын ээлжит уулзалт дээр Монгол Улс алс хэтийн болон дунд хугацааны сайтар төлөвлөсөн стратегийн зорилт, төлөвлөгөө байхгүй талаар тэмдэглэж, олгож буй зээл, тусламжийн хөрөнгийг хөгжлийн тодорхой асуудалд үр ашигтай зарцуулахын тулд ийм төлөвлөлт зайлшгүй болохыг сануулсан байна.

Төлөвлөлт гэдэг нь төрөөс эдийн засгаа хөгжүүлж, хүн амынхаа амьжиргааг сайжруулах, байгаль орчноо хамгаалахын тулд эдийн засгийн болон санхүүгийн нөөцийг зохистой төвлөрүүлж, хуваарилахын төлөө авч хэрэгжүүлэх бодлогын шийдвэр, зорилго, зорилтуудыг тодорхойлж, түүнтэй холбоотой мэдээллийг боловсруулахыг хэлдэг.

Төлөвлөлт нь бидэнд юуг, хэзээ хийхийг тогтоож өгдөг. Төлөвлөлтгүй байдал нь хөрөнгө, нөөцийг үр ашиггүй зарцуулахад хүргэдэг. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт нь улс орны эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны хөгжлийн тэргүүлэх ач холбогдолтой асуудлыг тодорхойлж, түүнд цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө, бусад нөөцийг үр ашигтай зарцуулах боломжийг олгодог. Өөрөөр хэлбэл, сайн төлөвлөгөө нь хязгаарлагдмал нөөцийг нэн тэргүүлэх ач холбогдолтой төсөл, арга хэмжээнд төвлөрүүлж, үр дүнтэй, үр ашигтай зарцуулах боломжийг олгодог.



Монгол Улс урт хугацааны хөгжлийн бодлогоо “Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030” (МУТХҮБ-2030) баримт бичигт тусган батлан гаргасан. Одоо түүнийг дунд хугацаанд хэрэгжүүлэх ажлыг төлөвлөх, хяналт тавьж хэрэгжүүлэх шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна.

Өнөөдөр манай оронд 1 жилийн хугацаатай эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, улсын нэгдсэн төсвийн төсөл, төрөөс мөнгөний талаар баримтлах бодлогын төсөл, 3 жилийн хугацаатай төсвийн хүрээний мэдэгдлийг боловсруулж УИХ-аар батлуулдаг боловч эдгээр баримт бичиг нь урт, дунд хугацааны хөгжлийн бодлого, төлөвлөгөө болж чадахгүй байна.

Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийг цаашид эрчимжүүлэхэд зах зээлийн эдийн засгийн нөхцөл дэх төлөвлөлтийн тогтолцоог бий болгох, дунд хугацааны төлөвлөгөөг боловсруулж, хэрэгжүүлэх явдал нэн тулгамдсан асуудлын нэг болжээ. Манай орон төлөвлөлтийн ийм тогтолцоог бий болгохгүйгээр эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үйл явцыг үр ашигтай удирдан зохицуулах, оновчтой залж чиглүүлэх, хөгжлийг эрчимжүүлэх бололцоогоо хязгаарласаар байх болно. Иймд, МУТХҮБ-2030-ыг хэрэгжүүлэх, ялангуяа түүнийг дунд хугацааны төлөвлөлтөд тусгаж, хэрэгжүүлэх явдал нэн даруй шийдвэрлэх асуудал болсныг давтан хэлье.

Харин сүүлийн жилүүдэд эрдэмтэн, судлаачид, төрийн зарим албан тушаалтнууд төлөвлөлтийн талаар идэвхтэй ярих болсон нь сайшаалтай.

Дунд болон урт хугацааны төлөвлөлтийг сайжруулах ҮХГ-ын санаачлагыг НҮБХХ-өөс дэмжин ажилласан нь төлөвлөлтийн ач холбогдлыг төрийн албан хаагчид, ард иргэдэд ойлгуулахад чухал тус нэмэр болж байна.

Манай орны хувьд зах зээлийн нөхцөлд төлөвлөлтийг хийх арга туршлага хомс, энэ чиглэлээр мэргэжлийн хүмүүс бэлтгэгдээгүй үед дунд хугацааны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн аргачлалыг тодорхойлох анхны оролдлогыг хязгаарлагдмал нөөц бололцоогоо ашиглан богино хугацаанд хийж гүйцэтгэлээ.

Энэхүү судалгааг олон улсын шилдэг туршлагыг судлан ашиглах замаар өөрсдийн арга зүйг боловсруулж, макро эдийн засгийн болон салбар, салбар хоорондын үзүүлэлтүүдээр төлөвлөлтийн хүрээг тодорхойллоо.

Цаашид дунд хугацааны нэгдсэн цогц төлөвлөгөөг үе шаттайгаар тогтмол боловсруулж, хэрэгжүүлдэг болох нь чухал ач холбогдолтойг тэмдэглэе.

## БҮЛЭГ 2. ҮНДЭСНИЙ ХЭМЖЭЭНИЙ ИЖ БҮРЭН ТӨЛӨВЛӨЛТ ХИЙХ УРЬДЧИЛСАН НӨХЦӨЛ

### 2.1. Одоогийн хууль эрх зүйн орчин, цаашид түүнийг сайжруулах асуудал

Төлөвлөлтийн сайн тогтолцоотой, арвин их туршлагатай Зүүн өмнөд Азийн орнууд, түүний дотор Малайз Улсын жишгээс харахад үндэсний хэмжээний дунд хугацааны иж бүрэн төлөвлөлтийг хийхийн өмнө түүний урьдчилсан бүх нөхцөлийг бүрдүүлэхэд анхаарч байна.

Хөгжлийн алсын хараа, зорилго, зорилтдоо хүрэх дунд хугацааны харилцан уялдаа бүхий бодлого, төлөвлөлтийг боловсруулахад дараах үндсэн 2 урьдчилсан нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Үүнд:

1. Төлөвлөлтийн харилцааг зохицуулах хууль эрх зүйн тодорхой орчин бүрдсэн байх;
2. Төлөвлөлтийг боловсруулах институцийн иж бүрэн тогтолцоог бүрдүүлж, төлөвлөлтөд оролцох дээд, дунд, доод түвшний байгууллагын удирдлага, зохицуулалтын чиг үүргийг тодорхой болгох.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 38 дугаар зүйлийн 2.2-т Засгийн газрын нийтлэг чиг үүрэгт “шинжлэх ухаан, технологийн нэгдсэн бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл, улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж Улсын Их Хурал өргөн мэдүүлж, гарсан шийдвэрийг биелүүлэх” гэж тусгасан нь хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн эрх зүйн тулгуур үндэс юм.

Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 8 дугаар зүйлийн 1-т “Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, шинжлэх ухаан, технологийн нэгдсэн бодлого, улсын төсвийг боловсруулахад Засгийн газраас баримтлах үзүүлэлтүүдийн хязгаар, үндсэн тэнцвэрийг тодорхойлсон төсвийн хүрээний мэдэгдэл, дараа жилийн улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг боловсруулж, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ” гэж заасан нь хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэх Засгийн газрын бүрэн эрхийг тодорхойлж өгсөн хэрэг юм. Түүнчлэн, мөн хуулийн 10 дугаар зүйлийн 1-ийн “Эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэл, салбарыг тодорхойлж, салбар, дэд бүтцийн зохистой харьцааг тогтоон хөгжүүлэх бодлого боловсруулж хэрэгжүүлнэ” гэсэн заалт нь манай улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудлыг шийдэхэд амин чухал боловч бодит амьдрал дээр хэрэгжихгүй байна.

Монгол Улсын Төсвийн тухай хууль олон жил хэрэгжиж байгаа бөгөөд энэхүү хуулийн 8 дугаар бүлэгт “Засгийн газрын өрийн удирдлагын дунд хугацааны стратегийн баримт бичиг болон төсвийн хүрээний мэдэгдлийг боловсруулах” талаар тусгасан хэдий ч энэ нь зөвхөн улс орны санхүүгийн, түүний дотор өр зээлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудалтай холбоотой байгаа боловч өр зээлийг эдийн засгийн аль салбарыг хөгжүүлэхийн тулд ямар хэмжээтэй, хэрхэн ашиглах, түүний үр өгөөжийг яаж дээшлүүлэх талаар ямар ч зохицуулалт байхгүй байна.

2004 оны УИХ-ын 2 дугаар тогтоолоор “Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг боловсруулах, батлуулах, түүний хэрэгжилтийг хангахад баримтлах журам”-ыг баталсан. 2004 оны 4 дүгээр сарын 15-ны өдрийн Засгийн газрын 88 дугаар тогтоолоор “Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн төслийг

боловсруулах нийтлэг загвар”-ыг мөн батлан гаргажээ.

1990-2015 оны хооронд Монгол Улсад дунд болон урт хугацааны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал ямар ч эрх зүйн зохицуулалтгүй явж иржээ. Харин УИХ-аар 2015 онд батлагдсан Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хууль нь Монгол Улсын хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг үе шаттай төлөвлөх, хэрэгжилтийг нь зохион байгуулах, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх замаар хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгоход чиглэгджээ. Уг хууль нь 1990 оноос хойш анх удаа Монгол Улсад дунд болон урт хугацааны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудлын хууль эрх зүйн үндсийг бий болгосон ач холбогдолтой гэж эрдэмтэд, судлаачид үзэж байна.

Гэхдээ үндэсний хэмжээний урт, дунд хугацааны иж бүрэн цогц төлөвлөлтийг хийдэг болохын тулд энэхүү хуулийг цаашид засаж залруулах шаардлагатай байна.

Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хуульд төлөвлөлтийн талаар тодорхой тусгасан заалт болон дунд хугацааны төлөвлөгөө гэсэн санаа огт байхгүй байна. Түүнчлэн, уг хуульд хөгжлийн бодлого нь төлөвлөлттэй салшгүй холбоотой хамт хийгдэх зарчмыг орхигдуулсан, түүнийг хуулийнхаа нэрэнд л оруулснаас өөрөөр тусгаагүй байна. Тухайлбал, тус хуулийн 6.4-т дунд хугацааны буюу 3-5 жилийн хугацаанд хэрэгжүүлэх хөгжлийн бодлогын дараах баримт бичгийг дурьджээ. Үүнд:

- 6.4.1. Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр;
- 6.4.2. Засаг даргын үйл ажиллагааны хөтөлбөр;
- 6.4.3. үндэсний хөтөлбөр болон дэд хөтөлбөр;
- 6.4.4. улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр гэж тусгасан.

Энд МУТХҮБ-2030-ыг дунд хугацаанд 5 жилийн заагтай хуваарилан хэрэгжүүлэх төлөвлөлтийн асуудал огт тусгаадаагүй тул эдүгээ Сангийн яам болон ҮХГ дунд хугацааны төлөвлөгөө хийх хууль эрх зүйн үндэс байхгүй гэж хэлж болно.

Уг хуулийн гол сул тал нь үндэсний хэмжээний хөгжлийн бодлогыг боловсруулах үйл ажиллагааг Сангийн яам, ҮХГ хоёрын дунд саармагжуулан орхигдуулсанд оршино. Тухайлбал, тус хуулийн 8.2-т “Салбар хоорондын түвшинд хэрэгжүүлэх төрөөс баримтлах бодлогыг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага (Сангийн яам) холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран боловсруулна.” 10.4-т “Салбар хоорондын түвшинд хэрэгжүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн төслийг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага (Сангийн яам) холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран боловсруулна.” 13.2-т “Үндэсний хөгжлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага (Үндэсний хөгжлийн газар) бүсчилсэн хөгжлийн бодлогыг боловсруулах ажлыг холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран зохион байгуулна” гэж заасан.

Ийнхүү, энэ хуульд хөгжлийн бодлогын нэгдсэн байдал, уялдаа холбоог хангах тухай мөн Сангийн яам болон ҮХГ дунд хугацааны нэгдсэн төлөвлөлтийг хариуцан боловсруулах тухай асуудлыг огт тусгаагүй байна.

Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуульд хэт олон үе шатлалтай хөгжлийн хөтөлбөрийн баримт бичгүүд, тухайлбал, 12 нэр төрлийн хөтөлбөр боловсруулж байхаар тусгасан. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд баримтлах зарчмын асуудал нь ерөнхийдөө бүрхэг, тунхаглалын чанартай, хөтөлбөр, төлөвлөгөөний үндсэн агуулга,



боловсруулах арга хэлбэр, үе шат нь тодорхой бус, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтолцоог хэрэгжүүлэх удирдлага, зохион байгуулалтын оновчтой бүтэц байхгүй зэрэг олон дутагдал байна.

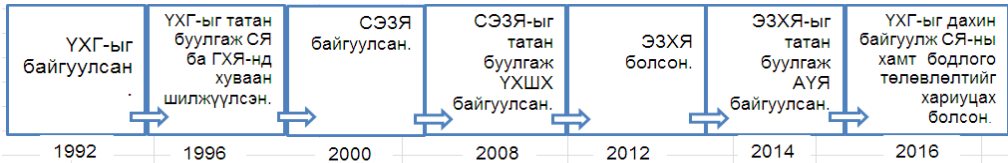
## 2.2. Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн өнөөгийн тогтолцоо

Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтолцоо нь урт, дунд, богино хугацааны төлөвлөлтийг шат шатандаа хариуцан гүйцэтгэж, нягт хамтран ажилладаг байгууллагуудаас бүрдэж байдаг.

Монгол Улсад 1990 оноос өмнө хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудлыг тухайн үеийн яамдаас дээгүүр эрх мэдэлтэй Улсын төлөвлөгөөний комисс хариуцдаг байсан бөгөөд түүнийг Сайд нарын зөвлөлийн орлогч дарга шууд удирддаг байв.

Түүнээс хойш манай оронд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудлыг хариуцсан байгууллага байнга өөрчлөгдөж, тогтворгүй явж ирснийг доорх зургаас харж болно.

### Зураг 1. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийг хариуцах чиг үүргийн шилжилт



Эх сурвалж: Бизнес эдийн засгийн сургалтын байгууллагуудын Бэст консерциумын судалгааны багийн тайлан, 2016.

1992 онд Үндэсний хөгжлийн газар байгуулагдаж, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийг хариуцсан Засгийн газрын шинэ бүтэц бий болсон боловч 1996 онд түүнийг татан буулгаж, үүрэг функцийг нь Сангийн яам, Гадаад харилцааны яаманд хуваан хариуцуулсан. 2002 онд Сангийн яам Санхүү, эдийн засгийн яам болон өөрчлөгдөж 2008 он хүртэл ажиллав.

Сангийн яам улсын төсвийн төлөвлөлт, зарцуулалтыг голлон хариуцдаг учир улс орны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудлыг эрхлэх нь түүний үүрэг функцид нийцэхгүй билээ. Гэтэл Сангийн яамны нэг хэлтэс хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудлыг бүхлээр нь хариуцаж байсан нь институцийн хувьд томоохон ухралт болсон юм. 2008 онд Үндэсний хөгжил, шинэчлэлтийн хороог байгуулж, түүнд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудлыг хариуцуулсан нь бие даасан бүтэц бий болоход чухал алхам болсон боловч эрх мэдлийн хувьд агентлагийн түвшинд ажиллаж байв. Агентлаг нь яамдуудыг удирдан улсын хөгжлийн нэгдсэн бодлого, төлөвлөлтийг хийхэд хүндрэлтэй юм. Энэ байдал одоогийн Үндэсний хөгжлийн газарт ч мөн давтагдаж байна. 2012 оны сонгуулийн дараагаар Засгийн газрын бүтцэд Эдийн засгийн хөгжлийн яамыг байгуулж, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудлыг хариуцуулсан. Тус яам нь үндэсний хэмжээний бодлого, төлөвлөлтийн үндсэн чиг үүргийг гүйцэтгэх яамны статустай байлаа. Гэвч 2014 онд түүнийг татан буулгаж, Аж үйлдвэрийн яамыг байгуулсан бөгөөд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийг энэ шинэ яам болон Сангийн яам давхардсан чиг үүрэгтэйгээр эрхлэх болжээ.

2016 онд шинэ Засгийн газар Аж үйлдвэрийн яамыг татан буулгаж, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудлыг Сангийн яам, Үндэсний хөгжлийн газар гэсэн хоёр байгууллагад давхар хариуцуулсан байна.

Ийнхүү, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал хариуцсан институт нь бүтцийн хувьд тогтворгүй, шинэ Засгийн газар гарах бүрт өөрчлөгдөж байжээ. Яамдын үйл ажиллагааны стратеги, бүтэц, зохион байгуулалт нь улс төрийн нөхцөл байдал, өөрчлөлттэй уялдан тогтворгүй байсаар ирсэн. Энэ нь боловсон хүчний бодлого болон тогтвор суурьшилтай ажиллуулах явдлыг алдагдуулж, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтолцоог тууштай тогтвортой ажиллуулах боломжгүй болгожээ.

МУТХҮБ-2030-ын зорилтуудыг таван жилийн төлөвлөгөө болгон хувиргахад төлөвлөлтийн маш нарийн, өргөн хүрээтэй тогтолцоо шаардлагатай байгаа юм.

Манай орны хувьд макро түвшний урт, дунд хугацааны төлөвлөлтийн асуудлыг ҮХГ, 3 жилийг хамарсан төсвийн төсөөлөл, үндсэн чиглэл буюу богино хугацааны хязгаарлагдсан цөөн үзүүлэлттэй төлөвлөгөөний төслийг Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газар, түүний Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэлтэс хариуцаж байна. Эндээс харахад иж бүрэн хийгдэх төлөвлөлт нь 2 байгууллагад хуваагдсаны дээр тэдгээр нь хоорондоо уялдаа холбоо муутай ажиллаж байна. Хамгийн гол нь өнөөгийн ҮХГ эрх мэдлийн хувьд яамдаас доор статустай агентлаг тул хүлээсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлж, нэгтгэн удирдах боломжгүй байна.

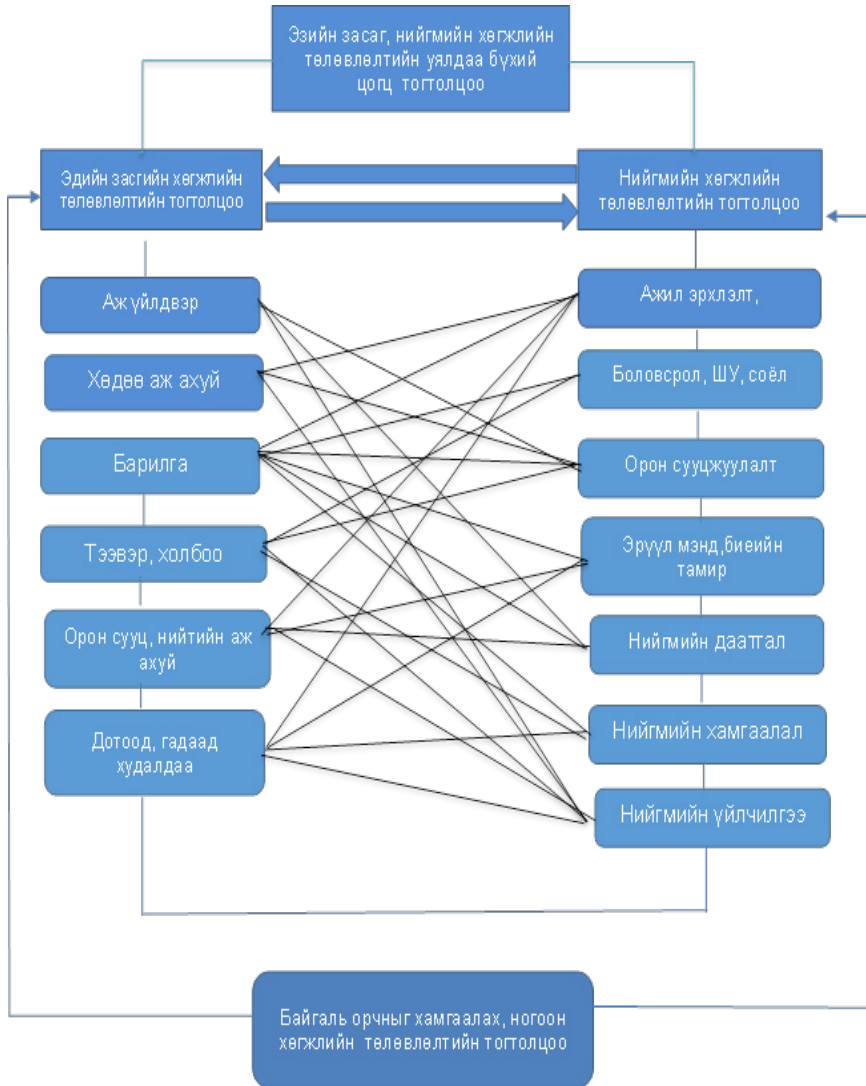
Харин яамд болон аймгуудын түвшинд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудлыг хариуцсан нэгж ажиллаж байна. Эндээс харахад доороо хөлтэй боловч дээрээ нэгтгэн зангидах байгууллага нь 2 тусдаа байгаа доголдолтой тогтолцоо оршиж байна.

Иймээс, манай оронд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн өнөөгийн тогтолцоог боловсронгуй болгож өөрчлөөгүй тохиолдолд үндэсний хэмжээний иж бүрэн төлөвлөлтийг хийх боломжгүй гэсэн дүгнэлтэд хүргэж байна.

Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийг бодитой хэрэгжүүлэхийн тулд улс орон бүрт төлөвлөлтийн иж бүрэн цогц систем ажиллаж байх шаардлагатай. Англи хэл дээр “Integrated socio-economic planning system” гэж нэрлэгддэг энэхүү тогтолцоог НҮБ-ын Европын эдийн засгийн комиссоос төлөвлөлтийг улс орны хэмжээнд харилцан уялдаатай, иж бүрэн хийх боломж олгодог гэж үздэг. Олон улсын нийтлэг жишгээс харахад хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтолцоо нь доорх схемийн дагуу харилцан уялдаатай ажилладаг үндсэн хэсгүүд бүхий иж бүрэн тогтолцоо байх шаардлагатай ажээ.

Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн салбар бүрийн төлөвлөлт байгаль орчныг хамгаалах, ногоон хөгжлийг хангах асуудалтайгаа хэрхэн харилцан уялдаатай хийгдэх ёстойг доорх зургаар харуулж байна.

Зураг 2. Эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн төлөвлөлтийн цогц тогтолцооны схем<sup>1</sup>



Дээрх зургаас харахад иж бүрэн төлөвлөлт нь харилцан нягт уялдаатай хийгдэх ёстой үйл ажиллагаа гэдэг нь тодорхой байна.

Манай орны нөхцөлд дунд хугацааны төлөвлөлт хийх арга зүйг боловсруулж, түүнд тулгуурлан 2018-2025 оны эдийн засаг, нийгмийн хөгжил, байгаль орчныг хамгаалах чиглэлээр дэвшүүлсэн зорилтуудыг хэрэгжүүлэх хөгжлийн хүрээний төслийг бэлтгэв. Ингэхдээ Ерөнхий тэнцвэрийн загвар (ЕТЗ) болон тогтвортой хөгжлийн зорилгуудын хэрэгжилтэд зориулан SDGSIM гэсэн хувилбараар Монгол Улсын 2015 оны салбар хоорондын тэнцлээс боловсруулсан нийгмийн тооцооны матрицыг ашигласан. Түүнчлэн, “Сценари төлөвлөлт хийх арга зүй”-г ашиглаж хөгжлийн хэтийн тооцооллыг хийсэн.

<sup>1</sup> UN, Approaches and methods used in long-term social planning and policy-making.



## БҮЛЭГ 3. ТӨЛӨВЛӨЛТИЙН НИЙТЛЭГ АРГА ЗҮЙ

### 3.1. Төлөвлөлтийн нийтлэг хандлага, арга зүй ба зарчмууд

Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн олон улсын жишиг арга зүй, зарчмуудыг энэхүү баримт бичигт судалж, өөрийн орны нөхцөлд тохируулан ашиглахад илүү анхаарсан.

Хөгжингүй орнууд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн чиглэлээр 1980-аад оны дундаас шинэ үзэл баримтлал, хандлагын асуудлыг хөндөж эхэлсэн. Энд “multidisciplinary approach” буюу шинжлэх ухааны олон салбарт суурилсан аргыг хэрэглэхийг чухалчилдаг болсон. Энэ нь нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны талаар иж бүрэн шинжилгээ судалгаа хийж, түүнийгээ үндэслэн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөө хийх арга юм. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийг хийхэд өмнөхөөсөө шинэ хандлагаар хандах болсон. Үүнд:

- Нэн тэргүүнд “participatory approach” буюу төрөл бүрийн салбар, төлөөллийн оролцоотойгоор хөгжлийг төлөвлөх аргыг хэрэглэх болсон. Энэ нь хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд олон талын төлөөллийг өргөн оролцуулах арга хандлага юм. Тус арга нь зөвхөн төлөвлөлтийн шатанд бус, мөн гүйцэтгэл буюу төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд олон талын төлөөллийг хамтран оролцуулахыг шаарддаг арга юм.
- Мөн “science based approach” буюу шинжлэх ухаанд суурилсан аргыг хэрэглэдэг болсон. Энэ нь бодлого, төлөвлөлтийг эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны талаарх судалгаа, шинжилгээнд үндэслэн хийх арга юм.
- Мөн “people-centered approach” буюу хүний хөгжил, сайн сайхан байдлыг тэргүүнд тавьсан бодлого, төлөвлөлт чухал ач холбогдолтой болж байна. Энэ нь эдийн засгийн хөгжил байгаль орчинд халтай, хүний эрүүл мэндэд сөрөг нөлөөтэй бол түүнээс татгалзах үзэл баримтлалыг илэрхийлнэ.

Олон улсын нийтлэг жишгээр урт болон дунд хугацааны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт нь үр дүнд суурилсан байх гол шалгуурыг хангах ёстой байдаг. Үр дүнд чиглэсэн бодлого, төлөвлөлт нь хяналт-шинжилгээ, үнэлгээтэйгээ нягт уялдсан байх шаардлагатай.

Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт нь нягт уялдаатай, харилцан холбоотой хийгдсэн байх гол зарчмыг баримтална. Үр дүнд суурилсан бодлого, төлөвлөлт нь юуны түрүүнд алсын хараа, эрхэм зорилго, зорилго, зорилтуудыг харилцан уялдаа холбоотой, оновчтой тодорхойлсон байхаас эхэлдэг. Өөрөөр хэлбэл, дунд хугацааны төлөвлөлт нь урт хугацааны хөгжлийн тодорхой дэвшүүлсэн бодлого, зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд чиглэж, нягт уялдаатай хийгдэх ёстой.

Төлөвлөлтийг сайн хийдэг орнуудын туршлагаас харахад үндэсний хэмжээний иж бүрэн, цогц төлөвлөлт нь дээрээс доош чиглэсэн макро төлөвлөлт, доороос дээш чиглэсэн яам, агентлаг, орон нутгийн түвшинд хийгддэг микро төлөвлөлт гэсэн 2 үндсэн хэсгээс бүрдэж байна. Дээрээс болон доороос төлөвлөх аргын гол давуу тал нь макро түвшний бодлогын зорилтууд, макро түвшний хүрээг мезо (салбар болон орон нутгийн түвшний) болон микро (аж ахуйн нэгж, байгууллагын түвшний) түвшний зорилтууд, үзүүлэлтүүдтэй нягт уялдуулах, тэдгээрийн хооронд материал, санхүүгийн нөөц болон хөрөнгө оруулалтыг оновчтой хуваарилах боломжийг олгодогт оршино.

Доороос хийх төлөвлөлт нь салбарын яаманд төвлөрөх бөгөөд үүнд мэргэжлийн холбоодын оролцоо маш чухал байх ёстой. Салбарын яам, агентлагууд төлөвлөлтөд томоохон компаниудыг оролцуулж, тэдгээрийн дунд хугацааны бизнесийн болон хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг заавал тусгах шаардлагатай. Доороос төлөвлөлтийг хийх практик ажлын үе шатууд дараах дэс дараалалтай байна. Үүнд:

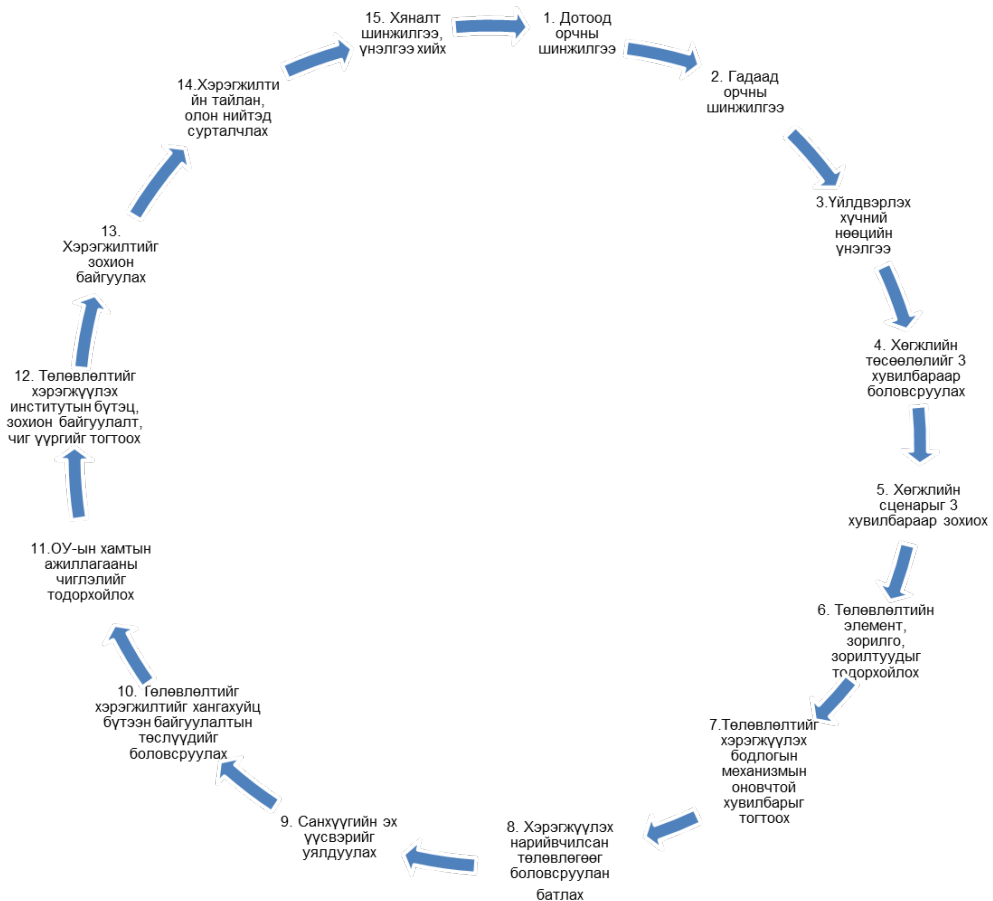
1. Юуны түрүүнд төлөвлөлтөд оролцох бүх салбарын өргөн төлөөлөлтэй байнгын ажлын хэсгийг байгуулна. Энд ажлын үндсэн болон туслах гишүүд орно.
2. Төлөвлөлтийг хийх арга зүйн асуудлаар нэгдсэн сургалт хийнэ. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн хууль, төлөвлөлтийн гарын авлага гэх мэтээр сургалт явагдана.
3. Бодлого, төлөвлөлтийн ажлын нэгдсэн төлөвлөгөөг гаргана. Уг төлөвлөгөөнд оролцогч байгууллага, хийх ажил, үүрэг, гүйцэтгэх хугацаа, хариуцах эзэн тодорхой байх шаардлагатай.
4. Төлөвлөлтөд шаардагдах баримт бичиг, мэдээлэл цуглуулна. Ялангуяа үндэсний хэмжээний бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгүүд, салбарын хөгжлийн стратегиуд гэх мэт.
5. Энэ үе шатанд нөхцөл байдлын шинжилгээг хийсэн байна. Шаардлагатай нөхцөлд гүнзгийрүүлсэн судалгаа, тооцоо хийнэ. Ялангуяа, эдийн засгийн нөөц, санхүүгийн дотоод, гадаад боломжит эх үүсвэрийн нөөцийн тооцоог хийнэ.
6. Макро түвшний болон салбаруудын тэргүүлэх зорилтуудыг тодорхойлно. Дээрээс үндэсний болон салбарын хэмжээнд дэвшүүлсэн зорилтоос орон нутагт бууж ирэх зорилтуудыг сонгоно. Энэ үе шатны ажлыг манай өнөөгийн нөхцөлд МУТХҮБ-2030 болон салбарын хөгжлийн талаар төрөөс баримтлах бодлогуудад тусгасан байгаа.
7. Салбар болон орон нутгийн онцлог, тулгамдсан асуудлаас үүдэлтэй зорилтууд, арга хэмжээг салбарын мэргэжилтнүүд, мэргэжлийн холбоод, иргэд, бизнес эрхлэгчид болон малчдын оролцоотой тодорхойлно.
8. Зорилт бүрийн хүрээнд хэрэгжүүлэх томоохон арга хэмжээнүүдийг төлөвлөнө.
9. Арга хэмжээ бүрээр санхүүгийн эх үүсвэр шаардлагатай, шаардлагагүй гэж ангилаад, шаардлагатай арга хэмжээ бүрт шаардагдах хөрөнгийн хэмжээг урьдчилсан байдлаар тооцно.
10. Нийт зорилт, арга хэмжээг ач холбогдлоор нь олон нийтээр хэлэлцүүлж эрэмбэлнэ. Яагаад гэвэл дэвшүүлсэн зорилт, төлөвлөсөн арга хэмжээ бүрийг орон нутагт хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгө, боломж хүрэлцэхгүй байж болно. Хасагдсан зорилт, арга хэмжээг дараа боломж гарсан үед нэмж тусгаж болно.
11. Сонгосон зорилт, арга хэмжээний хэрэгжилтийг хянаж, үнэлж, дүгнэхэд ашиглах статистик үзүүлэлтийг тогтооно. Энд хүрэх түвшинг аль болох тодорхой илэрхийлэх үзүүлэлтүүдийг сонгоно. Зорилтыг хэмжих үзүүлэлтүүдийн хүрэх түвшинг нөхцөл байдлын шинжилгээг үндэслэн тогтооно. Хэдэн онд ямар түвшинд хүрэхийг тодорхойлно.



12. Дэвшүүлсэн зорилт, түүний хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээ бүрийг хариуцах байгууллагуудыг тодорхойлж өгнө.

Юуны өмнө үндэсний хэмжээний иж бүрэн цогц төлөвлөлтийг хийх үйл явц нь доор харуулсан үе шаттай үйл ажиллагаа юм. Төлөвлөлт нь интерактив буюу байнга эргэж харилцах холбоотой, засвар өөрчлөлт оруулах замаар хийгддэг үйл явц гэж үздэг.

**Зураг 3. Төлөвлөлт хийх үе шат, дэс дараалал**



Зураг 3-аас үзэхэд төлөвлөлт нь байнгын, тасралтгүй үйл ажиллагаа ажээ. Дунд хугацааны төлөвлөлтийг жил бүрийн төлөвлөгөөнд нарийвчлан тусгах бөгөөд жилийн дундуур болон төгсгөлд төлөвлөгөөний хэрэгжилтийн явцад хяналт, шинжилгээ, үнэлгээг тогтмол хийж, бодит гүйцэтгэл гарсны дараа эргээд төлөвлөгөөгөө үнэлж, дүгнэж, шаардлагатай бол дунд хугацааны төлөвлөлтөндөө нэмэлт, өөрчлөлт оруулж байдаг ажээ.

Нөгөө талаас, төлөвлөгөөг боловсруулахдаа санхүүгийн эх үүсвэр бусад шаардагдах нөөц, хүчин зүйлсийг нягт уялдуулан тооцох нь түүний хэрэгжилтийг үр дүнтэй болгох үндсэн нөхцөл болдог байна.

Энэ бүхнээс харахад төлөвлөлтийг нэг удаа хийгээд орхихгүйн тулд түүнийг хариуцсан байгууллагуудыг тасралтгүй ажиллах нөхцөлөөр хангах шаардлагатай гэдэг нь тодорхой байна.

Манай орны хувьд мөн адил үндэсний хэмжээний иж бүрэн цогц төлөвлөлтийг эдгээр үе шатуудаар тасралтгүй хийж байхаар зохион байгуулах шаардлагатай.

Дунд хугацааны хөгжлийн бодлого, нэгдсэн төлөвлөлтийг хийхдээ дараах түвшингүүдийг авч үзнэ.

- Үндэсний хэмжээний, эдийн засаг, нийгмийн болон байгаль орчны асуудлыг хамарсан салбарын болон салбар хоорондын (макро түвшин) хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт;
- Орон нутгийн (мезо түвшин) хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт;
- Улс орны эдийн засгийн хөгжилд шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэхүйц компани, аж ахуйн нэгжийн (микро түвшин) хөгжлийн мастер төлөвлөгөө.

Бид 2018-2025 оны макро эдийн засгийн ерөнхий хүрээг тооцож гаргасан. Энэхүү хүрээг дараах үндсэн үзүүлэлтээр он оноор хүрэх түвшингийн хамт тодорхойлсон. Үүнд:

1. Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ)-ий хэмжээг оны болон 2010 оны зэрэгцүүлэх үнээр, улс болон салбараар тооцож, 2018-2025 оны хооронд тодорхойлсон 3 хувилбартай төсөөллийг гаргасан.
2. ДНБ-ийг эцсийн ашиглалтын элементүүдээр буюу эцсийн хэрэглээ, хуримтлал, экспорт, импортын задаргаатайгаар оны үнээр тооцов.
3. Нэг хүнд ногдох үндэсний нийт орлогын төсөөллийг (Дэлхийн банкны атласын аргаар) ам.доллараар тооцсон.
4. Инфляцийн түвшний 2018-2025 оны төсөөллийг хийв.
5. Хөрөнгө оруулалтыг 2018-2025 оноор, үүнээс улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтыг ялган харуулсан төсөөллийг гаргасан.
6. Улсын нэгдсэн төсвийн орлого, зарлагын төсөөллийг 2018-2025 оноор бэлтгэв.
7. Нийгмийн хөдөлмөрийн бүтээмжийн хүрэх түвшинг 2018-2025 оноор тооцов.
8. Хүн амын тоо, үүний дотор 15 болон түүнээс дээш хөдөлмөрийн насны хүн амын тоог Үндэсний Статистикийн Хороо (ҮСХ)-ны “Хүн амын 2015-2045 оны шинэчилсэн хэтийн тооцоо, 2017”-г үндэслэн 2017 оны хүн амын гүйцэтгэлээр тодотгон тооцов.
9. Хөдөлмөр эрхлэлтийн үндсэн үзүүлэлтийн, тухайлбал ажиллагсдын тоо, ажилгүйчүүдийн тоо, ажиллах хүчний оролцооны түвшин, ажил эрхлэлтийн болон ажилгүйдлийн хүрэх түвшинг 2018-2025 онуудаар тооцов.

Макро эдийн засгийн хүрээний үндсэн үзүүлэлтүүдийн харилцан уялдаа, тэнцвэржилтийг доорх байдлаар хангасан байна. Үүнд:

ДНБ оны болон зэрэгцүүлэх үнээр, салбараар дүндээ тэнцвэржсэн байх шаардлагатай бөгөөд салбарын бүтцэд гарах ирээдүйн өөрчлөлттэй нягт уялдсан байна.

Макро түвшний эдийн засгийн эрэлт, нийлүүлэлтийн ерөнхий тэнцвэрийг он бүрээр доорх байдлаар хангагдсан байна.

Нийт үйлдвэрлэлт + Импорт = Завсрын хэрэглээ + Эцсийн хэрэглээ + Хуримтлал + Экспорт



Хөрөнгө оруулалтын нийт дүн нь улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт болон хувийн хөрөнгө оруулалтын дүнтэй тэнцвэржинэ. Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт нь хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөртэй уялдсан байна.

Улсын дүнгээр Засгийн газрын хэрэглээ нь нэгдсэн төсвийн урсгал зардалтай тэнцвэржинэ.

Барааны болон үйлчилгээний экспорт, импортын зөрүү болон орлогуудын шилжүүлэг төлбөрийн тэнцлийн урсгал ашиг, алдагдалтай тэнцвэржинэ.

Дунд хугацааны хөгжлийн бодлого, нэгдсэн төлөвлөлтийг хийхдээ дараах ерөнхий арга, аргачлалыг ашиглаж болно.

- Онолын судалгааны арга (харьцуулалт, баяжуулалт хийх, ангилах, хийсвэрлэх, нэгтгэн дүгнэх, задлан шинжлэх, үнэлэлт өгөх);
- Эмпирик судалгааны арга (ажиглалт, санал асуулга, тест, рейтинг тогтоох, анкет бөглүүлэх, ярилцлага, тоймлож бичих);
- Сонирхлын бүлгийн төлөөллийг оролцуулсан хэлэлцүүлэг зохион байгуулах арга;
- Эконометрикийн арга буюу тоон шинжилгээ хийх арга<sup>2</sup> зэргийг ашиглана.

Эдгээр аргыг ашиглан тодорхой үзүүлэлтээр дунд хугацааны хүрэх түвшинг урьдчилан тооцохдоо олон улсын нийтлэг жишгээр 2 үндсэн аргыг хэрэглэж байна. Эхнийх нь экстраполяцийн арга, хоёрдахь нь зорилтот хүрэх түвшинд тулгуурлан тооцох арга юм. Экстраполяцийн арга нь өнгөрсөн он жилүүдийн өөрчлөлт, хөгжлийн чиг хандлагад тулгуурладаг бөгөөд ихэвчлэн тухайн үзүүлэлтийн цаашдын өөрчлөлтийн чиг хандлагын буюу трендийн шинжилгээ, тооцоонд үндэслэнэ. Экстраполяцын арга нь тухайн үзэгдлийн өмнөх он жилүүдийн бодит байдлыг харгалзан үздэгээрээ төлөвлөлтийг илүү бодитой, амьдралд хэрэгжих үндэстэй болгодог давуу талтай. Үүний зэрэгцээ боломжтой өгөгдлүүдэд нормативын болон корреляцийн хамаарал болон регрессийн шинжилгээний зэрэг аргуудыг хослуулан хэрэглэсэн.

### 3.2. Төлөвлөлтийн нийтлэг зарчим

Гадаад орнуудын төлөвлөлтийг боловсруулж, хэрэгжүүлж байгаа туршлагаас харахад түүнийг анхнаас нь тодорхой хүрээний дагуу тооцож байх хэм хэмжээг (зарчим) тогтоож өгснөөр түүний хэрэгжилтийн үр дүн бодитой гарах магадлалыг өндөрсгөдөг байна. Төлөвлөлтөд дараах нийтлэг зарчмуудыг ашиглаж болно. Үүнд:

2 Ерөнхий тэнцвэрийн загвар, экстраполяцийн шинжилгээ, Т.Саати, К.Кернс нарын боловсруулсан “төлөвлөлтийн үндэс ба системийн зохион байгуулалт дахь иерархийн шинжилгээний зарчмууд”-ыг тодорхойлох арга, В.Леонтьевын салбар хоорондын тэнцвэрийн шинжилгээ.

- Үзэл баримтлалын хувьд алсын хараа, хөгжлийн зорилго буюу тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалын зорилтуудад суурилсан, тухайлбал, эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны хүрээг цогцоор нь хамарсан, ногоон хөгжлийн үзэл баримтлалд тулгуурласан байх;
- Бодлого, төлөвлөлт нь үр дүнд чиглэсэн буюу (завсрын бус эцсийн) үр дүнгийн үзүүлэлтүүдийг нарийн тодорхойлсон байх;
- Төлөвлөлт нь судалгаа шинжилгээ, тооцоонд тулгуурласан байх, тухайлбал, нөхцөл байдлын шинжилгээ, SWOT шинжилгээ, эмзэг байдлын үнэлгээ хийж, улс орон, аймаг, нийслэл, орон нутгийнхаа давуу ба сул тал, эмзэг байдлыг нарийн тодорхойлж, түүнийг бодлого, төлөвлөлтөндөө харгалзан үзэх;
- Өргөн хүрээтэй, иж бүрэн, бодлогын ач холбогдолтой хувилбар, нөлөөллийг харгалзсан байх;
- Ашиг сонирхол хөндөгдөх янз бүрийн бүлгүүдийн оролцоог төлөвлөлтийн шатанд хангасан байх, тухайлбал, орон нутгийн төлөөллийн оролцоог хангасан байх;
- Бодлого, төлөвлөлт нь дэс дараа, логик уялдаатай, иргэн бүрт ойлгомжтой бөгөөд итгэл үнэмшил төрөхүйц байх, төлөвлөсөн арга хэмжээ, дэвшүүлсэн зорилтуудын хэрэгжилтийн байдал ил тод байх, иргэд хэрэгцээтэй мэдээллээр хангагдсан байх;
- Норм, нормативт суурилсан, хэмжиж болохуйц, үр дүнтэй, үр нөлөөтэй байх;
- Хөгжлийн бодлого, хөтөлбөрт дэвшүүлсэн зорилт, төлөвлөсөн арга хэмжээний хэрэгжилтийг үнэлж дүгнэх хэмжүүр, статистик үзүүлэлт хангалттай тусгагдсан байх;
- Төлөвлөлт нь нэгдмэл, цогц байдалтай, богино хугацааны арга хэмжээ, шийдвэр нь урт хугацааны зорилтод чиглэсэн харилцан нягт уялдаатай, үр ашигтай байх;
- Дэвшүүлсэн зорилт, хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн арга хэмжээнүүд нь шаардлагатай хөрөнгө, санхүүгийн эх үүсвэрээр баталгаажсан байх;
- Үндэсний болон салбарын бодлого, стратегитай уялдсан байх;
- Бодлого, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн үр дүнг сурталчилдаг, ашиг сонирхлын бүлгүүд ойлгосон байх;
- Төрийн институцийн чиг үүрэг тодорхой, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэх бодлогын механизмууд тодорхой байх зэргийг харгалзан үздэг байна.

### **3.3. Нөхцөл байдлын шинжилгээ хийх арга зүй**

#### **3.3.1. Дотоод орчин, нөхцөл байдлын шинжилгээ**

Улс орны эдийн засаг, нийгэм болон байгаль орчны хөгжил буюу МУТХҮБ-2030-ыг хангахад чиглэсэн төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны амин сүнс нь нөхцөл байдлын шинжилгээ юм. Үүнийг хийснээр судалгаанд тулгуурлан улс орны макро эдийн засгийн болон салбаруудын өнөөгийн байдалд үнэлгээ, дүгнэлт өгч, цаашид юун дээр анхаарах, юуг ямар аргаар хэрэгжүүлэх чиглэлийг тодорхойлох боломжтой болно. Нэгдсэн

төлөвлөлтийг хийхдээ дараах нөхцөл байдлын шинжилгээг хийх ёстой.

1. Монгол Улсын улс төр, эдийн засаг, нийгэм, хүмүүнлэгийн харилцааг зохицуулдаг хууль эрх зүйн актууд, тогтоол, шийдвэр, үндэсний хэмжээний хөгжлийн бодлогын баримт бичиг, олон улсын гэрээ, конвенцийн хэрэгжилтэд үнэлгээ өгөх;
2. Засаглалын чанар, төрийн институцийн чиг үүрэг, үйл ажиллагааны уялдаа, холбоо, тэдгээрийн үйлчилгээний чанар, стандарт, үр дүнд үнэлгээ өгөх;
3. Байгаль орчин ба түүний нөөцүүдийн ашиглалтын байдалд үнэлгээ дүгнэлт өгөх.

Энэ нь дунд хугацаанд тулгамдаж байгаа зайлшгүй шийдвэрлэх ёстой асуудал, хүндрэл, бэрхшээл, саад, алдаа оноо, ололт амжилт, ахиц дэвшлийг мэдэхэд тусална. Ингэхдээ өмнө нь уг асуудлаар хэрэгжүүлсэн бодлогын хэрэгжилтийн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлан, статистик судалгаа, түүвэр судалгаа, олон нийтийн зүгээс олон удаа давтагдан гарч байгаа санал, шүүмжлэл зэргийг ашиглана.

Нөхцөл байдлын дүн шинжилгээ хийхдээ МУТХҮБ-2030 болон Монгол Улсын засаглал, нийгэм, эдийн засаг болон байгаль орчны зорилтуудтай хамааралтай төрийн болон төрийн бус байгууллага, эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллага, мэргэжлийн холбоод, холбогдох бусад талуудыг оролцуулна. Энэхүү шинжилгээг хийх явцад тухайн салбарын асуудалтай холбоотой мэдээ, мэдээлэл болон бодлогын баримт бичиг, судалгаа, мэдээллээс иш татсан тохиолдолд эх сурвалжийг заана. Нөхцөл байдлын шинжилгээний үр дүн нь дунд хугацааны төлөвлөгөө боловсруулах үндэслэл, шаардлагыг хангаж, тулгамдсан асуудлын шийдлийн хувилбарыг тодорхойлсон баримт бичиг юм.

МУТХҮБ 2030-ын эдийн засгийн, нийгмийн болон байгаль орчин, засаглалын өмнөх шатны зорилтуудын биелэлтэд үнэлгээ, дүгнэлт өгнө. Жишээлбэл, МУТХҮБ-2030-ын 2016-2020 оны эхний үе шатанд дундаж наслалтыг 71 болгож нэмэгдүүлэх зорилтыг 2016 онд 69,57 байсныг 2017 онд 69,89 болгож нэмэгдүүлсэн байна. Энэ хурдаар жигд нэмэгдүүлбэл 2020 онд дундаж наслалт 70,85 болж нэмэгдэх ба энэ зорилтыг 0,2 нэгжээр дутуу биелүүлнэ гэсэн үг. Мөн МУТХҮБ-2030 дотор тусгагдаагүй боловч Монгол Улсын дунд, урт хугацааны төлөвлөлтөд тусгагдсан тус улсын хөгжлийн зорилтуудын биелэлтэд дээрхтэй адил үнэлгээ, дүгнэлт өгнө.

Монгол Улсын макро эдийн засгийн болон салбаруудын өсөлт нь ард түмний сайн сайхан байдалд ямар нөлөө үзүүлж байгааг ядуурал болон орлогын тэгш бус байдал зэрэг тогтвортой хөгжлийн зорилтуудтай харьцуулж тодорхойлоход тусална.

Нөхцөл байдлын шинжилгээг хийх хамгийн энгийн бөгөөд ашиглахад хялбар арга бол SWOT шинжилгээ юм. Олон судлаачид SWOT шинжилгээг хамгийн чухал гадаад болон дотоод хүчин зүйлүүдийг тодорхойлох сайн арга хэрэгсэл гэж үздэг<sup>3</sup>. Эрсдэл, давуу болон сул талууд, хөгжлийн цаашдын боломжийг тодорхойлох шинжилгээ буюу SWOT шинжилгээг Алберт Хампфри 1960-аас 1970 оны үед Станфордын их сургуульд төсөл удирдаж байх үедээ боловсруулжээ<sup>4</sup>. Энэхүү шинжилгээг улс орны болон аж ахуйн нэгж байгууллагын түвшинд урт болон богино хугацааны хөгжлийн стратеги төлөвлөгөөг боловсруулахад өргөн ашигладаг. Стратеги төлөвлөгөөний үндсэн зорилго

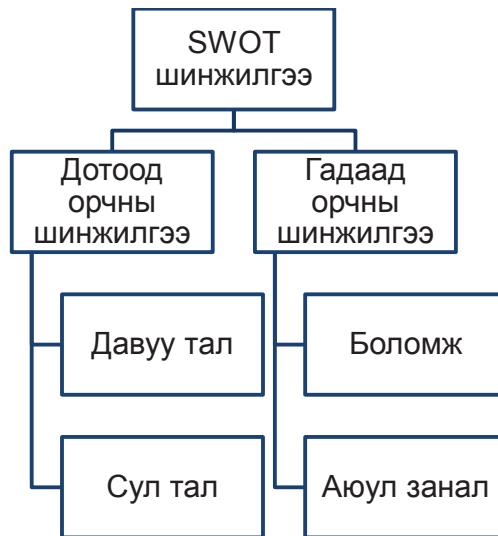
<sup>3</sup> David W. Pickton, Sheilla Wrigth, 1998.

<sup>4</sup> Husni Thamrin, Endand Wahyu Pamungkas, 2017.

нь нөхцөл байдлын өөрчлөлтөд улс орны болон аж ахуйн нэгж байгууллагын тэнцвэрийг хадгалан үлдээх явдал юм. Ихэнх тохиолдолд SWOT шинжилгээг хийхэд хугацаа болон нөөц шаардлагатай байдаг. Судлаач Фредди Ранкути нь SWOT шинжилгээ хийх 8 үе шат байдаг гэж тодорхойлсон. Үүнд:

- Шаардлагатай мэдээлэл цуглуулах;
- Эрсдэл, давуу болон сул талууд, хөгжлийн боломжуудыг тодорхойлох;
- Хүчин зүйлүүдийн жинг тодорхойлох;
- Хүчин зүйлүүдийн түвшинг тогтоох;
- Оноог тооцоолох;
- Матрицад үнэлгээ хийх;
- Стратегийн хувилбарыг сонгох;
- Үр дүнг танилцуулах.

#### Зураг 4. SWOT шинжилгээний иж бүрдэл



SWOT шинжилгээ нь давуу ба сул тал, боломж ба аюул занал гэсэн дөрвөн хэсгээс бүрдэх ба эдгээр иж бүрдэл бүрийн шинжилгээг хийхдээ дараах асуултуудад хариулах шаардлагатай болно. Үүнд:

#### Давуу тал (Strengths):

- Тухайн салбар буюу тухайн улс орны давуу тал юу вэ?
- Тухайн салбар буюу тухайн улсад ямар нөөц бололцоо байна вэ?
- Бусад талууд уг салбар буюу тухайн улсын ямар сайн талыг олж хардаг вэ? гэх мэт.



**Сул тал (Weaknesses):**

- Тухайн салбар, эсвэл улсын хувьд юуг сайжруулж чадаагүй байна вэ?
- Юун дээр алдаад байна вэ?
- Аль хэсэгт нөөцөө бүрэн ашиглаж чадахгүй байна вэ?
- Юунаас хэрхэн хамгаалах хэрэгтэй вэ? гэх мэт.

**Боломж (Opportunities):**

- Салбар, эсвэл улс орон зах зээлд ямар байр суурь эзэлдэг вэ?
- Салбар, эсвэл улсын нэр хүнд ямар байна вэ?
- Салбар, эсвэл улс орны хамтын ажиллагаа ямар түвшинд байна вэ?
- Салбар, эсвэл улс орны өмнө ямар шинэ боломжууд байна вэ? гэх мэт.

**Аюул занал (Threats):**

- Салбар, эсвэл улс орны өрсөлдөгч хэн вэ?
- Салбар, эсвэл улс орны онцлог болон байр суурь өөрчлөгдөж байна уу?
- Технологийн өөрчлөлт салбар, эсвэл улс оронд тулгарч байна уу?
- Салбар, эсвэл улс оронд өр болон бэлэн мөнгөний эргэлтэд бэрхшээл бий юу?
- Салбар, эсвэл улс орны сул талууд бодит байдлаар салбар, эсвэл улс орны үйл ажиллагаанд нөлөөлсөн үү? гэх мэт.

Эдгээр асуултад хариулж SWOT шинжилгээний дөрвөн иж бүрдлийг бичсэний дараагаар түүнийгээ ашиглан стратеги зохиож төлөвлөлт хийнэ. Ингэхдээ TOWS матрицыг ашигладаг байгаа.

**Хүснэгт 1. TOWS матриц**

SO (Давуу тал боломжийн стратеги)	ST (Давуу тал аюул заналын стратеги)
Өөрийн хүчтэй талыг ашиглан байгаа боломжуудыг ашиглах боломж	Хүчтэй талыг ашиглан аюулыг багасгах боломж
WO (Сул тал боломжийн стратеги)	WT (Сул тал аюул заналын стратеги)
Боломжийг ашиглан сул талыг арилгах	Учирч байгаа аюул занал сул талаар дамжин бий болж байна уу

Монголын ноолуурын боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарын SWOT шинжилгээг жишээ болгон авлаа.

Дотоод орчны хүчин зүйлс	
Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> <li>Монголын ноолуурын чанар</li> <li>Түүхий эдийн нөөц хангалттай</li> <li>Түүхий эд нөхөн сэргээгддэг</li> <li>Ноолууран бүтээгдэхүүний эрэлт их</li> <li>Үндэсний томоохон үйлдвэр бий</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Түүхий эд бэлтгэлийн нэгдсэн тогтолцоогүй</li> <li>Үйлдвэрүүдийн зах зээлд өрсөлдөх чадвар муу</li> <li>Тоног төхөөрөмжийн хангамж муу, хоцрогдсон</li> <li>Мэргэжлийн ажиллах хүчний чадвар ба хангамж дутмаг</li> <li>Ченжүүд түүхий эдийн үнийг тогтоодог</li> </ul>
Гадаад орчны хүчин зүйлс	
Боломж	Аюул занал
<ul style="list-style-type: none"> <li>Бэлэн бүтээгдэхүүнийг дэлхийн зах зээлд нийлүүлэх (Европын холбоо ба Япон улсын гаалийн хөнгөлөлт)</li> <li>Байгальд ээлтэй сүүлийн үеийн технологи ашиглах</li> <li>Жижиг дунд үйлдвэрийг дэмжих замаар тоног төхөөрөмжийг татваргүй нийлүүлэх</li> <li>Нэмүү өртөг шингэсэн бүтээгдэхүүн бий болгох</li> <li>Дотооддоо гүн боловсруулалт хийх</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ижил төрлийн бүтээгдэхүүний хяналтгүй импорт</li> <li>Мэргэжлийн боловсон хүчний дутагдал (Гадаадад ажиллах хүч гарах нь нэмэгдэх, боловсролын салбарын чанар муудах, уул уурхайн салбар руу хүний нөөц чиглэх)</li> <li>Цаг уур, байгаль орчны өөрчлөлтийн нөлөөгөөр түүхий эд тасалдах</li> <li>Түүхий эдийн үнийн тогтворгүй байдал</li> <li>Түүхий эдийн хяналтгүй экспорт</li> </ul>

**Хүснэгт 2. Монголын ноолуурын боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарын TOWS матриц**

SO	WT
<ul style="list-style-type: none"> <li>Монгол ноолуурын давтагдашгүй шинж чанар</li> <li>Бэлэн бүтээгдэхүүнийг дэлхийн зах зээлд нийлүүлэх</li> <li>Түүхий эдийн нөөц хангалттай</li> <li>Дотооддоо гүн боловсруулалт хийх</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Мэргэжлийн ажиллах хүчний чадвар дутмаг</li> <li>Түүхий эдийн үнийн тогтворгүй байдал</li> <li>Тоног төхөөрөмжийн хангамж муу</li> <li>Ижил төрлийн бүтээгдэхүүний хяналтгүй импорт</li> </ul>
ST	WO
<ul style="list-style-type: none"> <li>Монгол ноолуурын давтагдашгүй шинж чанар</li> <li>Ижил төрлийн бүтээгдэхүүний хяналтгүй импорт</li> <li>Түүхий эдийн нөөц хангалттай</li> <li>Түүхий эдийн үнийн тогтворгүй байдал</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Мэргэжлийн ажиллах хүчний чадвар дутмаг</li> <li>Бэлэн бүтээгдэхүүнийг дэлхийн зах зээлд нийлүүлэх</li> <li>Тоног төхөөрөмжийн хангамж муу</li> <li>Дотооддоо гүн боловсруулалт хийх</li> </ul>

### **TOWS матрицын тайлбар:**

Давуу тал боломжийн стратеги: Монгол Улсын байгаль цаг уурын байдал нь мал аж ахуй эрхлэхэд тааламжтай бөгөөд малын гаралтай түүхий эдийн чанар бусад оронтой харьцуулахад өндөр байдаг. Монгол ямааны ноолуур нь аливаа бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэхэд тохиромжтой, чанарын өндөр түвшинг хангахуйц түүхий эд бөгөөд монгол ямааны тоо толгой хангалттай, түүхий эдийг ашиглан нэмүү өртөг шингэсэн бэлэн бүтээгдэхүүн бий болгох боломжтой ба зөвхөн дотооддоо худалдаалах бус дэлхийн зах зээлд нийлүүлэх боломжтой юм.

Давуу тал аюул заналын стратеги: Монгол Улсын ноолуурын зах зээлийн том давуу тал нь монгол ямааны ноолуурын давтагдашгүй чанар юм. Гэвч түүхий эдийн дотоодын боловсруулалт хангалтгүй байгаагийн зэрэгцээ чанаргүй, хуурамч, химийн хольц бүхий түүхий эдээр үйлдвэрлэсэн импортын нийлүүлэлт их байна. Түүхий эдийн үнэ тогтворгүй байгаа нь ихээхэн сөрөг нөлөө үзүүлдэг тул ноолуур худалдаалах биржийн үйл ажиллагааг сайжруулах, түүхий эдийн үнийг тогтворжуулах арга хэмжээ авах, малчдын гар дээрээс гэрээний дагуу тогтмол хэмжээгээр тохиролцооны үнээр үйлдвэрүүд шууд худалдан авалт хийх нь оновчтой юм.

Сул тал аюул заналын стратеги: Өнөөгийн ноолуурын үйлдвэрлэлд тулгамдаж буй нэг том асуудал бол тоног төхөөрөмжийн хоцрогдол бөгөөд түүнийг шинэчлэхэд их хөрөнгө хэрэгтэй. Иймд, сүүлийн үеийн экологид ээлтэй, дэвшилтэт тоног төхөөрөмжийг эх орондоо нутагшуулах арга хэмжээ авч, ноос, ноолуурын мэргэжлийн боловсон хүчнийг сургаж бэлтгэх шаардлагатай. Ингэснээр, дотоодын үйлдвэрүүдийн үйл ажиллагаа сайжирч, импортын орлох бүтээгдэхүүний нийлүүлэлтийг багасгаж, нэмүү өртөг шингэсэн үндэсний бүтээгдэхүүний эрэлтийг нэмэгдүүлэх боломжтой юм.

Сул тал боломжийн стратеги: Монгол Улсын ноос, ноолуур боловсруулах үйлдвэрүүдийн тоног төхөөрөмж стандартын шаардлага хангахгүй байгаа нь бүтээгдэхүүний эрэлт төдийгүй ажилчдад сөргөөр нөлөөлж байна. Эдгээр сул талуудыг давуу тал болгосноор үндэсний бүтээгдэхүүнийг зөвхөн дотооддоо бус олон улсад худалдаалах боломжтой. Үүний тулд ноос, ноолуур боловсруулах үйлдвэрийн тоног төхөөрөмжийг шинэчлэх, ажилчдыг сургаж, мэргэжлийн боловсон хүчин болгоход онцгой анхаарах шаардлагатай.

### **3.3.2. Гадаад орчны нөхцөл байдлын шинжилгээ**

Дунд хугацааны төлөвлөлтийг боловсруулж, хэрэгжүүлэх явцад гадаад зах зээлийн нөхцөл байдал, түүний өөрчлөлтийн чиг хандлага, улс орнуудын гадаад худалдаа, эдийн засгийн бодлого, үзэл баримтлалын хувьсал, өөрчлөлт зэргийг сайтар үнэлэх нь уг төлөвлөлтийг амжилттай, үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой болно. Гадаад орчны үнэлгээг дараах 3 түвшинд хийнэ. Үүнд:

#### **1. Дэлхийн түвшинд:**

- Дэлхийн худалдааны байгууллагын олон улсын худалдааг зохицуулж байгаа эрх зүйн зохицуулалтад шинжилгээ хийх;
- Олон улсын болон бүс нутгийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаанд үнэлгээ өгөх;
- Америкийн Нэгдсэн Улс (АНУ), Япон, Европын холбооны эдийн засгийн нөхцөл байдлыг шинжлэх;
- Дэлхийн зах зээл дээрх үнэ ханшны өөрчлөлтийн чиг хандлагыг урьдчилан

тодорхойлох.

2. Хөрш орны түвшинд:

- Оросын Холбооны Улс (ОХУ)-ын улс төрийн болон нийгэм, эдийн засаг, хүмүүнлэгийн харилцаанд үнэлгээ, дүгнэлт өгөх;
- Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс (БНХАУ)-ын улс төрийн болон нийгэм, эдийн засаг, хүмүүнлэгийн харилцаанд үнэлгээ, дүгнэлт өгөх.

3. Монгол Улсын гадаад худалдааны түвшинд:

- Гадаад худалдааны (барааны болон газар зүйн байршил) бүтэц, динамик өөрчлөлтийг судалж, дүгнэлт гаргах;
- Гадаад худалдаанд ОХУ, БНХАУ-ын гүйцэтгэж байгаа үүрэг, хувь хэмжээний талаар үнэлгээ дүгнэлт өгөх;
- Гадаад худалдаанд АНУ, Европын холбооны улсууд, Японы гүйцэтгэж байгаа үүрэг, хувь хэмжээний талаар үнэлгээ, дүгнэлт өгөх.

Эдгээр үнэлгээг хийснээр олон улсын санхүү, эдийн засгийн байгууллага, гадаад улс орнуудтай хөгжүүлэх эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, харилцааны төсөөллийг боловсруулж, Монгол Улсаас тэдгээр байгууллага болон гадаад улс оронтой хамтран ажиллах бодлого, чиглэл, зарчмуудыг тодорхой болгоно.

### 3.4. Эдийн засгийн нөөцийн үнэлгээ

Манай улсын эдийн засгийн нөөцийн хэмжээ, байршил, ашиглалтад үнэлгээ өгөх нь дунд хугацааны үр дүнд суурилсан төлөвлөлтийг үнэн зөв боловсруулах үндэс болно. Уг төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай нөөцүүдийг хаанаас авч, яаж оновчтой, үр ашигтай, дэс дараатай, ямар хэмжээтэй ашиглах хувилбаруудыг гаргахын тулд дараах үндсэн нөөцүүдэд үнэлгээ заавал хийсэн байх шаардлагатай. Үүнд:

1. Хүн ам, хөдөлмөрийн нөөц, ажиллах хүчний хэмжээ, хөдөлмөрийн бүтээмж;
2. Үндсэн хөрөнгийн хуримтлалын хэмжээ;
3. Мал аж ахуй болон газар тариалангийн нөөцийн ашиглалт;
4. Эрдэс баялгийн нөөцийн (ашигт малтмалын) ашиглалт ба зохицуулалт;
5. Үйлдвэрлэлийн хүчин чадал, техник, технологийн нөөц, түүний ашиглалт (суурилагдсан хүчин чадлын ашиглалт, уламжлалт технологи, мэдлэг, инновацийн ололтыг нэвтрүүлэх боломж, хэрэгцээ);
6. Байгалийн түгээмэл тархацтай баялгийн нөөц (ус, ой мод, хөрс, ургамал, элс);
7. Байгаль орчин, цаг уурын өөрчлөлт, байгалийн гамшиг (ган, зуд, үер, хүчит хар салхи, газар хөдлөлтийн давтамж, байршил, хор хөнөөл);
8. Газрын нөөц (хөдөө аж ахуйн эдэлбэр газар, хот, тосгон, суурин газар, зам шугам сүлжээний газар, ойн болон усны эх үүсвэр бүхий газар, тусгай хэрэгцээний газар);
9. Үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүний хэрэглээ, экспорт, импорт;
  - Засгийн газрын хэрэглээ
  - Өрхийн хэрэглээ
  - Импортын бүтэц, чанар

- Экспортын бүтэц, чанар
10. Дэд бүтцийн байгууламжийн нөхцөл байдал;
- Зам, тээвэр
  - Харилцаа, холбоо
11. Эрчим хүчний хангамж, хүчин чадлын ашиглалтын байдал;
- Цахилгааны үйлдвэрлэл, дамжуулалт, түгээлт, алдагдал, хэрэгцээ
  - Дулааны үйлдвэрлэл, дамжуулалт, түгээлт, алдагдал, хэрэгцээ
  - Усан хангамж
  - Хог хаягдал
12. Нийтийн аж ахуй үйлчилгээний чанар, хүртээмж гэх мэт.

### 3.5. Хөгжлийн алсын хараа, тэргүүлэх чиглэл, зорилго, зорилтуудыг уялдуулан тодорхойлох

Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030-д заасан хөгжлийн зорилго, зорилтуудыг дээрээс доош чиглэсэн төлөвлөлт гэж үзэж болох юм.

Олон улсын түвшинд алсын хараа, эрхэм зорилго, зорилго, зорилт гэсэн хэрэгжүүлэх дэс дараа, хугацаа, түвшингээрээ харилцан эрэмбэлэгдсэн арга зүйн дагуу боловсрогдсон хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт нь улс орны хөгжил, дэвшил, хүн амын сайн сайхан байдлыг тодорхой хугацаанд тасралтгүй хангахад чиглэгдсэн өргөн хүрээтэй зорилтуудыг дэвшүүлдэг.

#### Зураг 5. Харилцан уялдаатай, дээрээсээ доош задарсан бүтэцтэй зорилго, зорилтуудыг тодорхойлох үе шат, дэс дараалал



НҮБ-аас 2000 онд баталсан Мянганы хөгжлийн зорилтууд болон 2015 онд баталсан Дэлхийн тогтвортой хөгжлийн зорилгууд гэсэн урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдэд энэхүү зарчмаар алсын хараа, эрхэм зорилго, зорилго, зорилтуудыг хэрхэн

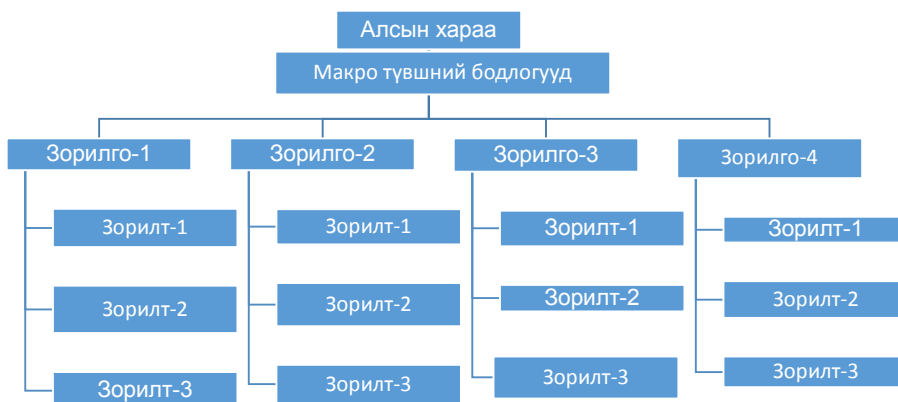
тодорхойлсныг харж болно.

Алсын хараа бол бүтээж бий болгох ирээдүйн төсөөлөл юм. Энэ нь хийсвэр ойлголт, итгэл үнэмшил биш, харин бодитой хэрэгжиж болохуйц төсөөлөл бөгөөд урт, дунд хугацааг хамарсан байж болно. Үр дүнд суурилсан бодлого, төлөвлөлт нэн тэргүүнд үндэсний түвшинд болон салбар, яам, аймгийнхаа алсын харааг өргөнөөр хэлэлцэж, оновчтой тодорхойлохоос эхэлдэг.

Монгол Улсын урт хугацааны бодлогын баримт бичгүүдэд алсын харааг янз бүрээр тодорхойлжээ. Урт хугацаандаа алсын хараа өөрчлөгдөж болох боловч ийм богино хугацаанд баримт бичиг бүрд түүнийг өөр өөрөөр тодорхойлсон нь бодлогын залгамж чанар хангалтгүй үргэлж өөрчлөгдөж ирснийг харуулж байна.

Эрхэм зорилго нь алсын харааг хэрэгжүүлэхэд үндэсний хэмжээнд болон тухайн салбар, орон нутгийн хувьд үндсэн чиг зорилго юу вэ? Түүнийг яаж төсөөлж харж байна? Юунд хүрэхийг хүсч байна? гэдгийг товчоор тайлбарлан тунхагласан урт хугацааны итгэл, эрмэлзлэлийн илэрхийлэл юм.

### Зураг 6. Хөгжлийн бодлогын зорилго, зорилтуудын эрэмбэ



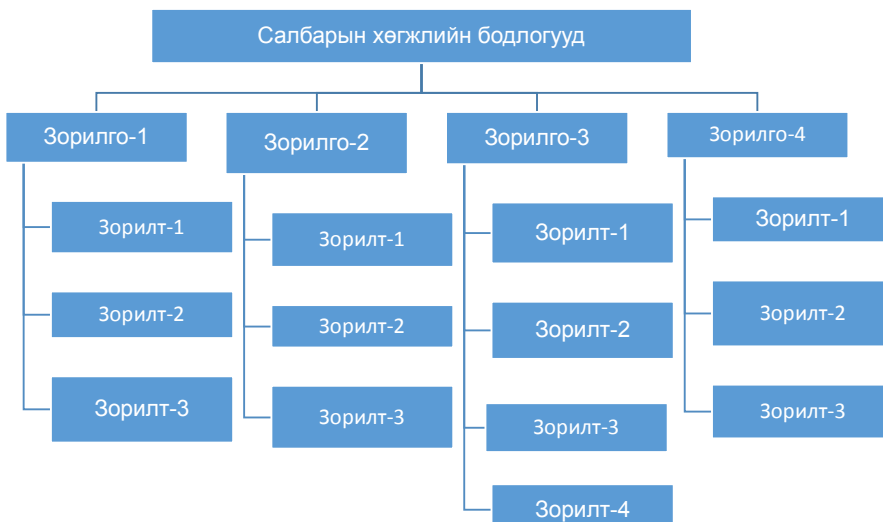
Монгол Улсын макро түвшний дунд хугацааны тэргүүлэх чиглэл, зорилго, зорилтуудыг хэрэгжих хэмжээгээр нь оновчтой тодорхойлох шаардлага гарна. Жишээлбэл, Монгол Улс 2030 онд 1 хүнд ногдох Үндэсний нийт орлогыг 17500 ам. долларт хүргэнэ, 1 хүнд ногдох орлогоороо дунд орлоготой орнуудын тэргүүлэх эгнээнд хүрнэ гэсэн зорилгыг Монгол Улсын хөгжлийн алсын хараа, хэтийн зорилго гэж тооцож болох юм. Энэхүү алсын хараа, эрхэм зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд төр, засгийн ажилтнууд, нийт ард иргэд, сонирхлын бүлгүүд тэдгээрийг үйл ажиллагааныхаа удирдлага, эрмэлзэл болгох ёстой. Ингэснээр бүх нийтээр юуг эрхэмлэн дээдэлж, юуг даган мөрдөж, хэвшүүлэхийг тогтооно. Өөрөөр хэлбэл, иргэдийн эрхэмлэн дээдлэх зарчим буюу өдөр тутмын үйл ажиллагааны хэм хэмжээ тодорхой болох юм.

Тогтвортой хөгжилд хүрэх нэг оновчтой арга зам бол эдийн засгийн салбаруудыг “ногооруулах”, ногоон эдийн засгийг хөгжүүлэх загвар яах аргагүй мөн юм. Энэ нь байгаль орчны эрсдэл, доройтол, байгалийн нөөцийн хомсдлыг бууруулахын зэрэгцээ нийгмийн сайн сайхан байдал, нийгмийн хөгжлийн тэгш хүртээмжтэй байдлыг сайжруулах зорилго бүхий эдийн засаг юм.



Дээрхийн адил салбарын хөгжлийн бодлого нь эрэмбэлэгдсэн зорилго, зорилтуудаас бүрдэх ба макро түвшний бодлоготойгоо нягт холбоотой байх шаардлагатай юм.

**Зураг 7. Салбарын хөгжлийн бодлогын зорилго, зорилтууд**



Доороос дээш төлөвлөх (Bottom-up approach) зарчмаар дунд хугацааны хөгжлийн тэргүүлэх чиглэлүүдийг тодорхойлохдоо хоёр чиглэлээр гүйцэтгэнэ. Эхний чиглэл нь салбар бүрийн хөгжлийн бодлогод тодорхойлсон дунд хугацааны бодлогын зорилтуудыг харгалзан үзнэ. Жишээлбэл, Төрөөс эрчим хүчний салбарт баримтлах бодлогод доорх гурван тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлсон. Үүнд:

- Тэргүүлэх чиглэл 1. Эрчим хүчний найдвартай хангамж, аюулгүй байдлыг хангах.
- Тэргүүлэх чиглэл 2. Эрчим хүчний үр ашиг, бүтээмжийг дээшлүүлэх.
- Тэргүүлэх чиглэл 3. Байгаль орчны тогтвортой байдлыг хангах, ногоон хөгжлийг дэмжих.

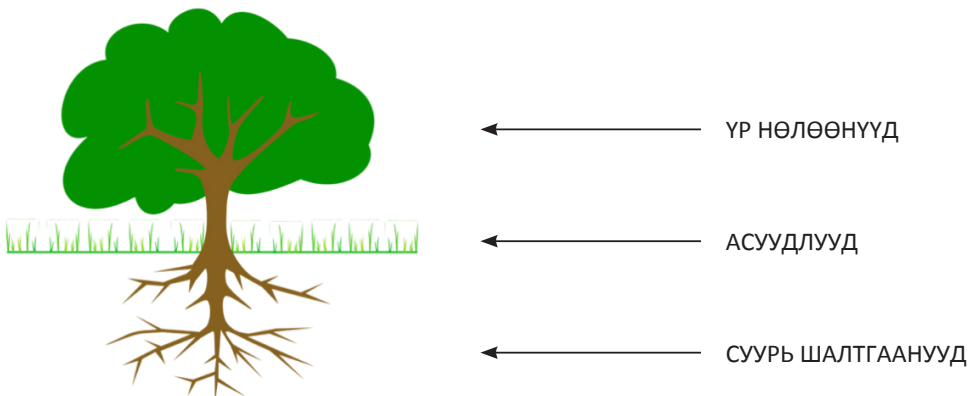
Эдгээр тэргүүлэх чиглэлээс аль нь илүү нөлөөтэй болохыг судалгааны 2 дахь тайланд тусгасан загвар матриц 7-д харуулсан. Энэхүү матрицын баруун гар талын дүнд Тэргүүлэх чиглэл 1-ийн эрчим хүчний найдвартай хангамж, аюулгүй байдлыг хангах Зорилт 1.1.-ийн дүнгээр 21 оноо гарсан бол бүс нутгийн орнуудтай эрчим хүчний харилцан ашигтай хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх Зорилт 1.2.-ын дүнгээр 11 оноо болж, нийтдээ Тэргүүлэх чиглэл 1-ийн дүн 32 оноо болсон. Бодлогын энэхүү тэргүүлэх чиглэл МУТХҮБ-2030-ын Хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал, аж үйлдвэрийн салбаруудыг хөгжүүлэх 9 зорилтыг хэрэгжүүлэхэд эерэг хүчтэй нөлөө үзүүлэхээр гарсан тул дунд хугацааны хөгжлийн бодлогод энэхүү тэргүүлэх чиглэлийн хүрээнд бодлогын зорилтуудаа хадгалан авч хэрэгжүүлэхээр сонгоно гэсэн үг юм.

Доороос төлөвлөх аргын дараагийн зайлшгүй хийгдэх үе шат нь оролцооны аргаар салбарын өмнө тулгамдсан шийдвэрлэх асуудлуудыг тодорхойлж, тэдгээрийн МУТХҮБ-

2030-ын хэрэгжилтэд үзүүлэх нөлөөллийг дээрх матрицын аргаар тооцож, тэргүүлэх чиглэлээ тодорхойлох явдал юм. Салбарын өмнө тулгамдсан асуудлыг тодорхойлох хамгийн түгээмэл арга зүй бол “Асуудлын мод” гэж нэрлэгддэг арга юм.

### Шигтгээ 1: “Асуудлын мод” хэмээх арга зүй

Асуудлын мод нь тодорхой асуудлын шалтгаан, үр дагавруудыг бүхэлд нь харах боломж олгодог. Энэ нь тухайн асуудлын онцлог шинжийг гаргаж ирдэг тул хөгжлийн төлөвлөлтийн үйл явцад чухал юм. Асуудлын модны шинжилгээг хийхдээ өнөөгийн тулгарч буй асуудлын шалтгааныг тодорхойлсноор асуудлыг хэрхэн шийдвэрлэх арга замыг олдог. Асуудлын мод нь гол асуудлыг бий болгож буй хэд хэдэн суурь шалтгаан, модны мөчир буюу үр дагаврын харилцан хамаарлыг гаргаж ирснээр нийгмийн өмнө тулгамдаж буй асуудлыг зөв тодорхойлох боломжийг бүрдүүлдэг. Мөн одоогоор хэрэгжүүлж буй бодлогын хүрээнд шийдвэрлэгдээгүй хүчин зүйлсийг ч гэсэн энэхүү модны тусламжтайгаар тодорхойлж болно.



Эндээс гарсан тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх бодлогын зорилтууд болгон хувиргаж томьёолно. Энэхүү зорилтууд нь дунд хугацааны хөгжлийн бодлогын салшгүй нэг хэсэг болох ёстой. Оролцооны аргаар салбарын өмнө тулгамдсан шийдвэрлэх асуудлуудыг тодорхойлохдоо дараах хүчин зүйлийг харгалзана. Нэгдүгээрт, суурь болох салбарын бодлого байх ёстой. Хоёрдугаарт, “хэр чухал бөгөөд хэр яаралтай” гэсэн үзүүлэлтүүдийг авч, дэс дарааг тодорхойлох хэрэгтэй.

### 3.6. Төлөвлөлтийн үйл явц дахь оролцооны арга

Улс орны хөгжлийн макро түвшний тэргүүлэх чиглэл, зорилго, зорилтуудыг хангахуйц үр дүнгийн үзүүлэлт дээр суурилсан төлөвлөлтийг хийхийн тулд Монгол Улсын нийт иргэдийн төлөөллийн оролцоог хангах хэрэгтэй бөгөөд үүнд олон нийтийн санал асуулга явуулах, эсвэл иргэдийн саналыг тэдний төлөөлөгчдөөр дамжуулан авах зэрэг аргыг хэрэглэж болно.

Харин салбарын өмнө тулгамдаж буй асуудлыг томьёолж, түүнээс тэргүүлэх чиглэл, зорилго, зорилтуудыг тодорхойлохдоо яам, агентлаг болон аймгийн түвшинд малчид, бизнес эрхлэгчид, мэргэжлийн холбоод ба төрийн бус байгууллагуудын төлөөллийг өргөнөөр оролцуулсан хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, тэдний саналыг тусгах шаардлагатай.

Аймаг, нийслэлийн хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл, зорилго, зорилтуудыг тодорхойлж төлөвлөлтийг хийхдээ тухайн орон нутгийн ард иргэдийн санал бодлыг дээрх 2 шатны аргачлалтай адил зарчмаар авч тусгаж болно.

Түүнчлэн, үндэсний хэмжээний төлөвлөлтөд тусгасан алсын хараа, зорилго, зорилтын агуулга болон тэдгээрийг төлөвлөлтийн үндсэн дээр хамтын хүчээр хэрэгжүүлж, үр шимийг нь бүгдээрээ хүртэнэ гэсэн итгэл үнэмшлийг иргэн бүрт ойлгуулах сурталчилгаа, мэдээллийг үе шаттай, дэс дараатай, энгийн бөгөөд ойлгомжтой хэлбэрээр орон даяар хийх ёстой. Эцэст нь уг төлөвлөгөөнөөс гарсан үр дүнг бүх нийтэд таниулах шаардлагатай.

### **3.7. Хөгжлийн төсөөлөл, сценари боловсруулах арга зүй**

Нөхцөл байдлын шинжилгээ, үйлдвэрлэлийн нөөц, гадаад орчны үнэлгээнд үндэслэн хөгжлийн төсөөллийг 3 хувилбараар, дараах чиглэлүүдээр хийнэ. Үүнд:

- Макро эдийн засаг, төсөв, санхүү, хөрөнгө оруулалт;
- Эдийн засгийн салбарууд болон салбарын хоорондын;
- Нийгмийн үзүүлэлтүүд;
- Байгаль орчны үзүүлэлтүүд гэх мэт.

Хөгжлийн төсөөллийг дараах 3 түвшинд хийж болно.

- Макротүвшин буюу эдийн засгийн салбарын түвшинд;
- Мезотүвшин буюу орон нутгийн түвшинд;
- Микротүвшин буюу аж ахуйн нэгж, компанийн түвшинд.

#### **3.7.1. Хөгжлийн макро түвшний үзүүлэлтүүдийн төсөөлөл, сценари (дээрээс доош)**

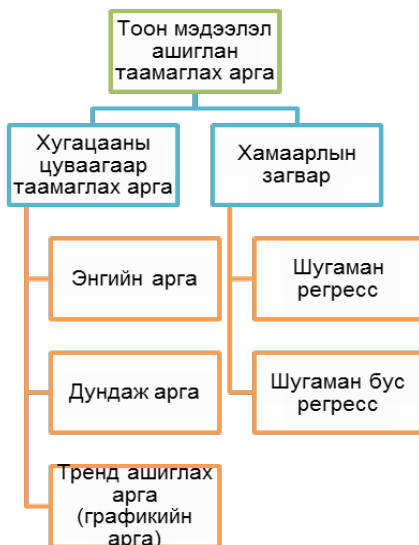
Хөгжлийн төсөөлөл бол ирээдүйн талаарх өнөөгийн таамаглал юм. Төсөөлөл хийх гэдэг нь аливаа субъект (улс орон, байгууллага, хувь хүн, гэх мэт.) өөрийнхөө ирээдүйн хөгжлийн нөхцөл байдлыг урьдчилан тодорхойлох үйл явцыг хэлнэ.

#### **Төсөөллийг хийх алхмууд:**

1. Таамаглалын зорилгоо тодорхойлох;
2. Цаг хугацааг тогтоох;
3. Статистик мэдээлэл цуглуулах, цэгцлэх, шинжлэх;
4. Төсөөллийн загварыг зөв сонгох;
5. Төсөөллийг хийх;
6. Үр дүнг тодорхойлох, тайлбарлах.

Төсөөллийг хийхэд өмнөх жилүүдийн статистик тоон мэдээлэл, гадаад, дотоодын судалгааны эх үүсвэрийг ашиглах бөгөөд шаардлагатай бол шинээр судалгаа хийж болно. Олж авсан мэдээллээ ашиглан таамаглал хийх олон аргууд байдаг ба энгийн бөгөөд ойлгомжтой аргуудыг Зураг 8-д харууллаа.

Зураг 8. Төсөөллийг хийхэд түгээмэл ашиглагддаг аргууд



**Хугацааны цуваан тоон статистик мэдээлэл ашиглан төсөөлөх арга:** Өнгөрсөн он, улирал, сар, өдрийн мэдээлэл дээр үндэслэн ирээдүйн тоон мэдээллийг төсөөлөх арга ба түүнийг богино, дунд хугацааны таамаглал хийхэд ашиглана.

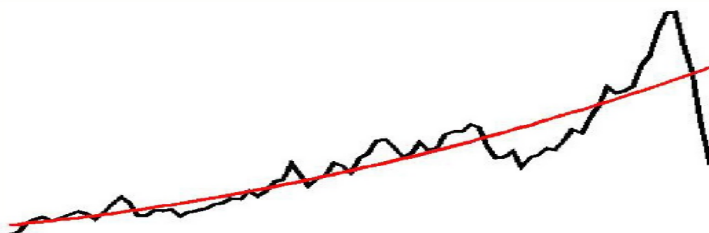
**Энгийн арга:** Өмнөх үеийн мэдээлэлтэй ижил утгаар таамаглана. Тухайлбал, хэрвээ эрэлтийн төсөөлөл хийх гэж байгаа үед 2018 оны эрэлт 2 сая бүтээгдэхүүн байсан бол 2019 оны эрэлтийн таамаглалыг 2 сая хэмээн ижил хэмжээгээр төсөөлөхийг хэлнэ.

**Дунджийн арга:** Өмнөх үеийн тоон статистик мэдээллийн дундаж утгаар таамаглалыг хийнэ. Дундаж утгыг олохдоо статистикийн олон аргуудыг ашиглаж болохоос өргөн хэрэглэгддэг нь энгийн дундаж ба шилжих дундаж, жигнэгдсэн шилжих дунджийн арга болно.

**Тренд ашиглах арга (графикийн арга):** Тоон мэдээлэл нь дунджаас гадна хандлага /тренд/, улирал ба мөчлөгийн нөлөөлөл, гэнэтийн шокын нөлөөлөл зэргийг дотроо агуулдаг.

- Тренд (хандлага)-урт хугацаанд тухайн үзүүлэлт яаж өөрчлөгдөж байгааг харуулах үзүүлэлт юм.

Зураг 9. Өсөх тренд буюу хандлага



Зураг 10. Улирлын нөлөөлөл



- Улирлын нөлөөлөл – цаг агаар, хүмүүсийн дадал заншлын улмаас жил бүрийн нэг цаг мөчид илэрдэг нөлөөлөл.
- Мөчлөгийн нөлөөлөл – эдийн засгийн уналт, хямрал, сэргэлтийн үед бий болох нөлөөлөл.
- Гэнэтийн шокын нөлөөлөл – байнгын бус гэнэтийн нөлөөлөл (дайн, ажил хаялт гэх мэт).

**Хамаарлын загвар**

Нэг хувьсагчтай шугаман регресс:

$$Y = a + bX$$

Y - Үр дүнгийн хэмжигдэхүүн

a - X-ийн утга 0 үед харгалзах тэнцүү байхад үр дүнгийн хэмжигдэхүүний харгалзах утга

b - Шулууны налуу буюу X-ийн холбогдлыг нэг нэгжээр өөрчлөхөд үр дүнгийн хэмжигдэхүүнд гарах өөрчлөлтийг илэрхийлнэ

X - Үл хамаарагч хувьсах хэмжигдэхүүн

Энэхүү аргыг ашиглан Y хувьсагчийн хандлагыг тодорхойлоход n тооны ажиглалтад тулгуурлана. Өөрөөр хэлбэл, X, Y-ийн n тооны холбогдол өгөгдсөнөөр түүнд тулгуурлаж Y хувьсагчийн хандлагыг тодорхойлж болно гэсэн үг. Бидэнд a, b гэсэн 2 хувьсагч тодорхойгүй байгаа. Үүнийг олох аргыг хамгийн бага квадратын арга гэнэ.

Систем тэгшитгэл зохиосноор a болон b-гийн утгыг гаргаж авч болно.

$b = \frac{n(\sum xy) - \sum x \sum y}{n \sum x^2 - (\sum x)^2}$	$b = \frac{\sum xy - n\bar{x}\bar{y}}{\sum x^2 - n\bar{x}^2}$
$a = \frac{\sum y - b \sum x}{n}$	$a = \bar{y} - b\bar{x}$

Үүнээс гадна дээрх тэгшитгэлийг хугацаанаас хамааруулан тооцоолж болно.

$$Y_t = a + bt$$

Энд:  $t$  – хугацаа

Олон хувьсагчтай шугаман регресс:

$$Y = b_0 + b_1 * x_1 + b_2 * x_2 + \dots + b_n * x_n$$

Мөн төсөөллийг олон хүчин зүйлсээс хамааруулан хийж болно. Тухайлбал, хүлэмжийн хийн төсөөллийг хийхдээ ДНБ, малын тоо, хагалсан газрын хэмжээ, ойн талбайн хэмжээ зэрэг олон хүчин зүйлсээс хамааруулан хийж болно.

Олон хувьсагчтай шугаман регресс болон шугаман бус регрессийн хувьд гар аргаар тооцоолол хийх нь маш төвөгтэй учир программ дээр хийх нь элбэг байдаг.

### **3.7.2. Салбар, орон нутгийн хөгжлийн үзүүлэлтүүдийн төсөөлөл, сценар (доороос дээш)**

Салбар, орон нутгийн хөгжлийн төсөөлөл, сценарийг хийхдээ PESTLE болон STEER шинжилгээг ашиглана.

PESTLE шинжилгээг гадаад хүчин зүйлсийг тодорхойлоход ашигладаг бөгөөд энэ нь эрсдэлийг бууруулж, цаашдын хөгжлийн боломжуудыг бүрэн ашиглахад тус болдог. PESTLE нь товчилсон үг ба үсэг тус бүр нь Political (Улс төрийн), Economic (Эдийн засгийн), Social (Нийгмийн), Technological (Технологийн), Legal (Хуулийн) болон Environmental (Хүрээлэн буй орчны) гэсэн гадаад хүчин зүйлсийг илэрхийлдэг.

Улс орны нийгэм, эдийн засгийн ерөнхий төлөв, бизнесийн макро орчны нөхцөл байдлыг дараах чиглэлүүдээр судлан шинжилдэг.

#### **1. Улс төрийн орчны хүчин зүйлүүд**

Улс төрийн орчны хүчин зүйлүүд нь хууль зүйн асуудал эрхэлсэн байгууллагуудаас шалтгаалж буй дарамт болон боломжууд, мөн засгийн газрын нөлөөг илэрхийлдэг. Үүнд:

- Засгийн газрын бодлого, зохицуулалт;
- Худалдааны бодлого, зохицуулалт;
- Дайн, терроризм болон мөргөлдөөн;
- Авилга, хээл хахууль, ашиг сонирхлын зөрчил зэрэг орно.

#### **2. Эдийн засгийн хүчин зүйлүүд**

Эдгээр хүчин зүйлүүд нь эдийн засгийн бүтэц, бодлого болон түүний нөлөөллийг тодорхойлдог.

- Бүс нутгийн эдийн засаг;
- Татвар;
- Инфляц;
- Салбарын өсөлт;
- Олон улсын худалдаа зэрэг орно.

#### **3. Нийгмийн хүчин зүйлүүд**

Нийгмийн хүчин зүйлүүд нь соёлын болоод итгэл үнэмшлийн нөлөөллийг багтаадаг. Эдгээр хүчин зүйлүүд нь байгууллагын бүтээгдэхүүн болон бизнесийн үйл ажиллагаа эрхэн явагдаж байгаад нөлөөлдөг гэж үздэг.



- Амьдралын чиг хандлага;
- Ёс зүй;
- Хүн ам зүй;
- Уламжлал, соёл;
- Шашны итгэл үнэмшил;
- Боловсролын түвшин зэрэг орно.

#### 4. Технологийн хүчин зүйлүүд

Эдгээр хүчин зүйлүүд нь технологийн шинэчлэл болон түүнд учрах саад тотгортой холбоотой хүчин зүйлүүд юм.

- Технологийн дэвшил;
- Мэдээлэл болон харилцаа холбоо;
- Өрсөлдөгчийн технологийн дэвшил;
- Судалгаа ба хөгжил зэрэг орно.

#### 5. Хуулийн хүчин зүйлүүд

Эдгээр хүчин зүйлүүд нь хууль, дүрэмтэй холбоотой хүчин зүйлүүд юм.

- Одоогийн хууль тогтоомж;
- Ирээдүйд гарч болзошгүй хууль тогтоомжууд;
- Татварын зохицуулалт зэрэг орно.

#### 6. Хүрээлэн буй орчны хүчин зүйлүүд

Эдгээр хүчин зүйлүүд нь экологийн болон хүрээлэн буй орчинтой холбоотой хүчин зүйлүүд юм.

- Хүрээлэн буй орчны зохицуулалт;
- Экологийн зохицуулалт;
- Хүнд хэцүү байгалийн үзэгдэл гэх мэт.

STEER нь товчилсон үг ба үсэг тус бүр нь Socio-political (Нийгэм - Улс төрийн), Technological (Технологийн), Economic (Эдийн засгийн), Ecological (Экологийн), Regulatory (Засаг захиргааны) гэсэн гадаад хүчин зүйлсийг илэрхийлдэг. Нийгэм-улс төрийн, технологийн, эдийн засгийн хүчин зүйлс нь PEST шинжилгээтэй ижил.

Ecological (Экологийн) хүчин зүйлст цаг агаар, цаг уурын өөрчлөлт зэрэг орно. Үүнээс гадна, цаг уурын өөрчлөлт болон түүний талаарх мэдээлэл ихсэж байгаатай холбоотойгоор байгууллагууд үйл ажиллагаагаа хэрхэн явуулах болон бүтээгдэхүүнээ хэрхэн үйлдвэрлэх, ямар бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх арга тактикаа шинэчлэх бөгөөд энэ нь өөрчлөгдөж байгаа зах зээлийг шахаж гарган, шинэ зах зээлийг бий болгож байна. Эдгээр хүчин зүйлс нь аялал жуулчлал, газар тариалан, даатгалын салбаруудад илүү чухал нөлөөтэй болно.

Regulatory (Засаг захиргааны) хүчин зүйлст төр засгийн хууль тогтоомж, зарлиг, зохицуулалт, олон улсын болон тухайн улсын стандартууд, бүс нутгийн хууль, тогтоомж болон тухайн байгууллага эдгээрийг дагаж байгаа эсэх талаар мониторинг хийх аргууд орно.

### 3.8. Хөгжлийн төсөөлөл, сценарт нийцсэн төсөл хөтөлбөрүүдийг боловсруулах

Дунд хугацааны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хүрээнд хүрэх түвшинг хангахад шаардлагатай бүтээн байгуулалтын төслүүдийг дараах үе шат, арга хэмжээг баримтлан боловсруулна.

#### Хүснэгт 3. Бүтээн байгуулалтын төслүүдийн боловсруулах үе шат

<b>Эрэлт хэрэгцээг тодорхойлж, төлөвлөх</b>	<b>Нэгдүгээр үе шат</b>
	Салбарын яам, орон нутгийн удирдлагуудаас хөрөнгө оруулалтын санал хүсэлтийг авах
	Саналыг орон нутгийн иргэдээр хэлэлцүүлж, бодит хэрэгцээ шаардлага байгааг тодорхойлох, ач холбогдлоор нь эрэмбэлэх
	Төрийн бодлого, үзэл баримтлал, стратегийн баримт бичиг, хөгжлийн тэргүүлэх чиглэлүүдтэй уялдуулах
	Хөрөнгө оруулалтын урт, дунд хугацааны хөтөлбөрт тусгах, төлөвлөх
	Улс, орон нутгийн хөгжлийн индекс тулгуурлах
	<b>Хоёрдугаар үе шат</b>
<b>Судалгаа, тооцоолол, үнэлгээ хийх</b>	Судалгааны зөвлөх үйлчилгээний мэргэжлийн багийг сонгох
	Судалгааны арга зүйг сонгох, шаардлагатай баримт, материал, мэдээллийг цуглуулах, гадаад хэлнээс орчуулах, бэлтгэл хангах
	Төслийн урьдчилсан судалгаа хийж, хувилбаруудыг сонгох
	Төслийн зардлыг тооцож, ашиг, үр өгөөж, эрсдэлийг үнэлэх
	Ашиглалттай холбоотой урсгал зардал, орон тоог санхүүжүүлэх эх үүсвэр, улс, орон нутаг, байгууллагын төсөвт нөлөөлөх ачааллыг тооцох
	Төсөлд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг үнэлэх
	Салбар хоорондын балансыг тооцох
	ТЭЗҮ-г боловсруулж, магадлалаар хянуулж, дүгнэлт гаргуулах
	Хөрөнгө оруулалтын төслийн ач холбогдлоор эрэмбэ, дэс дарааг тогтоох
	<b>Гуравдугаар үе шат</b>
<b>Инженерийн бэлтгэл арга хэмжээ, зураг төсөл зохиох</b>	Захиалагчийг төлөөлж ажиллах зөвлөх үйлчилгээний багийг сонгох
	Газрын байршлыг шийдвэрлүүлэх
	Техникийн нөхцөл авах
	Зургийн болоод архитектур төлөвлөлтийн даалгавар боловсруулж, батлуулах
	Хөрсний судалгаа, инженер-геологи, байгаль орчны дүгнэлт гаргуулах
	Техникийн болон ажлын зураг боловсруулах
	Төслийн төсөв зохиох
	Зураг, төсвийг магадлалаар хянуулж, дүгнэлт гаргуулах

Төсөл, арга хэмжээний төсвийн төлөвлөгөөг боловсруулж, хэлэлцүүлэх, батлуулах	Дөрөвдүгээр үе шат
	Төслийн санхүүжилтийн эх үүсвэрийг сонгох, төсвийн төслийг боловсруулах, яам газруудын хэлэлцүүлгийг явуулах
	Мэргэжлийн эвлэл, холбоод, хараат бус шинжээчдээр хэлэлцүүлэх
	Хэлэлцүүлгийн санал дүгнэлтийн дагуу засвар, сайжруулалт хийх
	Хөндлөнгийн аудитын дүгнэлт гаргуулах
	Эрх бүхий байгууллагаар хэлэлцүүлэх
	Холбогдох хууль, тогтоомж, шийдвэрээр батлуулах
	Тухайн жилд хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг нийтэд ил тод мэдээлэх

Монгол Улсын Засгийн газраас төлөвлөөд байгаа Оюу толгойн далд уурхайг 2023 оноос ашиглалтад оруулах, 2020 оноос Таван толгойн нүүрсний ордын дэд бүтцийн төсөл, Алтан ширээд 1,5 сая тн газрын тос боловсруулах, Дархан, Сэлэнгийн хар төмөрлөгийн цогцолбор байгуулах зэрэг томоохон төслүүдийг дээрх аргачлалын дагуу боловсруулж бэлтгэх шаардлагатай. Эдгээр бүтээн байгуулалтын төслүүдийн Техник эдийн засгийн үндэслэл (ТЭЗҮ), техникийн зургийг боловсруулахдаа хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг шийдэж, тэдгээрийн хоорондын уялдааг хангах ёстой.

### 3.9. Санхүүгийн эх үүсвэрийг тодорхойлох, уялдуулах

Дунд хугацааны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэхдээ доорх санхүүгийн болон төсвийн үзүүлэлтүүдэд үнэлгээ өгөх .

- Төсвийн орлогын бүтэц, бүрдэлт (татварын төрөл, ангилал, хувь хэмжээ, шатлал, зэрэглэл);
- Төсвийн зарлагын бүтэц, зарцуулалт (цалин, хөдөлмөрийн хөлс, бараа, ажил үйлчилгээний зардал, захиргааны зардал, хөрөнгө оруулалтын зардал, төсвийн алдагдлыг нөхөх эх үүсвэрийн харьцаа, засгийн газрын бондын хугацаа, хүүгийн түвшин);
- Засгийн газрын гадаад, дотоод зах зээл дээрээс хөрөнгө босгох чадамж (Монгол банкны үнэт цаасны багцын хэмжээ, хугацаа, бодлогын болон зээлийн хүү);
- Концессийн гэрээ, түүний ашиглалт үр дүн (Засгийн газрын төлбөрийн чадамж ба хуримтлал);
- Гадаад зах зээл дээрх уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнийн гэнэтийн өсөлтөөс орж болзошгүй экспортын орлогын магадлал;
- Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт (татварын болон роялти, тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн хэмжээ);
- Бусад гадаадын шууд портфель хөрөнгө оруулалт (хөрөнгийн биржийн хөрвөх чадвар буюу түүн дээр гадаадын компаний хувьцаа болон бусад үнэт цаас арилжаалагдаж байгаа байдал);
- Гадаадын зээл тусламжийн хэмжээ (ДНБ-д эзлэх хувь);
- Уул уурхайн компаниудын ашигт малтмалын ордуудын нөөцөд тулгуурлан

гадаад, дотоод зах зээл дээрээс хөрөнгө босгох магадлал, чадамж (компаниудын засаглалын индекс, хувьцааны ногдол ашгийн хэмжээ, бондын хугацаа, хүүгийн түвшин, хөнгөлөлтийн хувь) гэх мэт.

Түүнээс гадна хөгжлийн төлөвлөлтөд тусгагдсан макро эдийн засгийн болон салбарын хөгжлийг хангах зорилго, зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгийг эх үүсвэрээр нь тооцож төсөвлөх ажлыг дараах байдлаар хийх ёстой. Ингэхдээ тухайн бүтээн байгуулалтын ажлын техникийн зураг, норм, норматив болон үр ашгийн тооцоо, бүтээгдэхүүний өөрийн өртөг, хөрөнгө оруулалтыг нөхөх хугацаа, шаардлагатай тоног төхөөрөмжийн жагсаалт, үнэ, ханш зэргийг тооцсон ТЭЗҮ-ийг зохиох хэрэгтэй. Үүнд:

- Үндэсний хэмжээний буюу макро эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд шаардлагатай хөрөнгийг төсөвлөх;
- Салбаруудын болон салбар хоорондын уялдааг хангах, тэргүүлэх чиглэлийг санхүүжүүлэх хөрөнгийг төсөвлөх;
- Аймаг, нийслэл, орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд шаардлагатай хөрөнгийг төсөвлөх;
- Аймаг, нийслэл, орон нутгийн ажиллах хүчний нөөцийг хөгжүүлэн ашиглах үе шат, дэс дарааг тогтоох, шаардлагатай хөрөнгийг төсөвлөх;
- Байгалийн баялгийн нөөцийг ашиглах үе шат, дэс дарааг тогтоох, шаардлагатай хөрөнгийг төсөвлөх;
- Аймаг, нийслэл, орон нутагт дэд бүтцийг хөгжүүлэх дэс дарааг тогтоох, шаардлагатай хөрөнгийг төсөвлөх;
- Дунд хугацааны хөгжилд түлхэц болохуйц томоохон төслүүдийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгийг төсөвлөх гэх мэт.

Хөгжлийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан зорилго, зорилтууд болон дунд хугацааны макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд хаанаас ямар хэмжээтэй хөрөнгийн эх үүсвэрийг бий болгохыг тооцох замаар санхүүжилтийн дэс дарааг тодорхойлно.

## БҮЛЭГ 4. БОДЛОГЫН АРГА ХЭРЭГСЭЛ, МЕХАНИЗМЫГ ТОДОРХОЙЛОХ

Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэх бодлогын механизмуудын ашиглалтад үнэлгээ хийж, тэдгээрийг хооронд нь уялдуулах, улс орны тогтвортой хөгжлийн алсын хараа, зорилго, зорилтуудыг биелүүлэхэд чиглэсэн бие биенээ нөхөж дэмжсэн, эцсийн үр дүн нь монгол хүний амьдрах орчин, амьжиргааны түвшинг дээшлүүлэх, үйлдвэрлэлийн нөөцийг зохистой үр ашигтай, үр дүнтэй ашиглаж, ирээдүй хойч үедээ үлдээх байдлаар илрэх ёстой. Үүний тулд бодлогын дараах механизмуудыг дангаар, эсхүл хосолсон хэлбэрээр ашиглаж болно.

### 1. Хууль, эрх зүйн:

- Хууль, тогтоол, зарлиг, захирамж, олон улсын болон үндэсний түвшний гэрээ, хэлэлцээр.

### 2. Эдийн засгийн:

- Татвар, төсөв (татварын хувь, шатлал, тогтолцоо);
- Мөнгө, зээл (Монгол банкны бодлогын хүү, үнэт цаасны багц, хугацаа);
- Гадаад худалдаа (экспорт, импортын тарифын болон тарифын бус зохицуулалт);
- Үнэ тариф (цахилгаан, дулаан, стратегийн зарим бараа, бүтээгдэхүүний үнэ, тариф);
- Валютын ханшны бодлого (валютын ханшийг тогтоох аргачлал, хөвөх ба хатуу тогтоосон ханшны тогтолцоо, ашгаа гадагш шилжүүлэхэд тавих хязгаар);
- Гадаадын хөрөнгө оруулалт (гарал үүслийн ба салбарын, шинээр бий болгосон ажлын байрны тоо, хэмжээ, бүтээгдэхүүнээ экспортлоход үзүүлж байгаа хөнгөлөлт, чөлөөлөлт гэх мэт.);

- Дотоодын хөрөнгө оруулалт (төсвийн ба аж ахуйн нэгж компанийн);
- Зээл, тусламжийн (хувь хэмжээ ба салбарын);
- Өмч, хөрөнгө (төрийн болон хувийн өмчид ногдох хувьцааны харьцаа).

### 3. Захиргааны:

- Газрын харилцаа (салбар, өмчлөл ба ашиглалтын хэлбэр);
- Мэргэжлийн хяналт;
- Стандарчилал ба чанарын хяналт;
- Эрүүл ахуйн хяналт;
- Нийгмийн хөнгөлөлт, чөлөөлөлт, урамшуулал;
- Цахилгаан, дулаан, ус, хог хаягдлын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт;
- Тээвэр, холбооны хөнгөлөлт, чөлөөлөлт;
- Гадаадын ажиллах хүчний тоон хязгаарлалт ба квот;
- Лиценз, тусгай зөвшөөрөл олголт ба хязгаар;

- Ажлын байрны хяналт, урамшуулал;
- Төрийн худалдан авалт;
- Татаас шилжүүлэг;
- Нөхөн төлбөр гэх мэт.

Дээрх бодлогын механизмуудаас эдийн засгийн (Монгол банкны бодлогын хүү, татварын хувь хэмжээ, ДНБ-д эзлэх төсвийн орлого, зардлын хувь хэмжээ, засгийн газрын бондын хүү, зээлийн хүү, гадаад худалдааны тарифын болон тарифын бус арга хэрэгсэл) механизмыг захиргааны механизмуудтай хэрхэн уялдуулан ашиглаж болох талаарх ерөнхий чиглэлийг тодорхойлж, хууль эрх зүйн баталгааг гаргаж өгнө.

## БҮЛЭГ 5. ГАДААД ХАМТЫН АЖИЛЛАГААНЫ ЧИГЛЭЛИЙГ ТОДОРХОЙЛОХ

Монгол Улс дунд хугацааны хөгжлийн хүрээг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд аль улсаас ямар хэмжээний, ямар хугацаатай хөнгөлөлтэй болон арилжааны зээл, буцалтгүй тусламж авч ашиглах, аль салбарыг, эсвэл төслийг түрүүлж хөгжүүлж, хэрэгжүүлэх чиглэлийг тодорхойлох ёстой. Үүний хамт бид өөрийн онцлог, давуу болон сул талаа олон улсын санхүү, эдийн засаг, худалдааны байгууллагуудад ойлгуулж, тэдний зүгээс ямар дэмжлэг, туслалцаа авах, дэлхийн улс орнуудтай ямар гэрээ, хэлэлцээр байгуулах, олон улсын ямар конвенцид нэгдэн орох зэргийг шинжлэх ухааны үндсэн дээр тодорхойлох ёстой. Ингэснээр УИХ, Засгийн газар, яамд, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, томоохон аж ахуйн нэгж, компаниуд гадаадын хамтын ажиллагаанд оролцохдоо нэгдмэл нэг байр суурьтай, нэг чиглэлтэй байж, гадаад улс орнууд болон олон улсын байгууллагатай нэг цонхоор харьцаж, санхүү, техникийн туслалцаа авахад дөхөмтэй болох юм. Тэгэхдээ тухайн улс орны санхүү, техник, технологи, ажиллах хүчний давуу тал дээр тулгуурлан хамтын ажиллагааныхаа чиглэл, туслалцааг авч болох хэлбэрийг тодорхойлно. Хүснэгт 4-өөс харна уу.

### Хүснэгт 4. Монгол Улсын гадаад хамтын ажиллагааны чиглэл

№	Олон улсын байгууллага ба улс орон	Чиглэл	Салбар	Дэмжлэг, туслалцааны хэлбэр
1	НҮБХХ	Хөгжлийн бодлого, ядуурал, тогтвортой хөгжил, засаглал, байгаль орчин	Бүх салбар	Техникийн туслалцаа
2	Олон улсын валютын сан	Макро эдийн засаг, санхүү, төсөв, мөнгө, зээл	Бүх салбар	Богино хугацааны хөнгөлөлттэй зээл
3	Дэлхийн банк	Эдийн засаг, нийгэм, хүмүүнлэг	Бүх салбар	Урт хугацааны хөгжлийн хөнгөлөлттэй зээл
4	Дэлхийн худалдааны байгууллага	Гадаад худалдаа	Бүх салбар	Бодлогын техникийн дэмжлэг, туслалцаа
5	Бүс нутгийн банк, санхүүгийн байгууллагууд	Улс төр, эдийн засаг, нийгэм	Эрчим хүч, дэд бүтэц, боловсруулах үйлдвэрлэл	Урт хугацааны хөгжлийн хөнгөлөлттэй зээл
6	ОХУ	Улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёл, урлаг, хүмүүнлэг, шинжлэх ухаан	Мах, махан бүтээгдэхүүн, оёмол, сүлжмэл эдлэлийн үйлдвэрлэл, дэд бүтэц, худалдаа, үйлчилгээ	Техник, технологи, хөнгөлөлттэй зээл

**БҮЛЭГ 5. ГАДААД ХАМТЫН АЖИЛЛАГААНЫ  
ЧИГЛЭЛИЙГ ТОДОРХОЙЛОХ**

7	БНХАУ	Улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёл, урлаг, хүмүүнлэг, шинжлэх ухаан	Уул уурхай, хөдөө аж ахуй, эрчим хүч, боловсруулах үйлдвэрлэл, худалдаа, үйлчилгээ	Ажиллах, хүч, дунд болон урт хугацааны хөнгөлөлттэй зээл, тусламж
8	Япон	Улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёл, урлаг, хүмүүнлэг, шинжлэх ухаан	Боловсруулах үйлдвэрлэл, Хөдөө аж ахуй(ХАА), эрчим хүч, хар ба өнгөт төмөрлөг, дэд бүтэц, газрын тос боловсруулах	Дунд болон урт хугацааны хөнгөлөлттэй зээл, тусламж, ажиллах, хүч, өндөр технологи, инноваци
9	Өмнөд Солонгос	Улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёл, урлаг, хүмүүнлэг, шинжлэх ухаан	Боловсруулах үйлдвэрлэл, ХАА, эрчим хүч, хар ба өнгөт төмөрлөг, дэд бүтэц	Дунд болон урт хугацааны хөнгөлөлттэй зээл, тусламж, өндөр технологи, инноваци
10	Герман	Улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёл, урлаг, хүмүүнлэг, шинжлэх ухаан	Боловсруулах үйлдвэрлэл, ХАА, эрчим хүч, химийн үйлдвэр	Инновацийн өндөр технологи, дунд болон урт хугацааны хөнгөлөлттэй зээл, тусламж
11	АНУ	Улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёл, урлаг, хүмүүнлэг, шинжлэх ухаан	Боловсруулах үйлдвэрлэл, ХАА, дэд бүтэц	Инновацийн өндөр технологи, дунд болон урт хугацааны хөнгөлөлттэй зээл, тусламж
12	Европын Холбоо	Улс төр, эдийн засаг, нийгэм, соёл, урлаг, хүмүүнлэг, шинжлэх ухаан	Боловсруулах үйлдвэрлэл, ХАА, химийн үйлдвэр	Инновацийн өндөр технологи, дунд болон урт хугацааны хөнгөлөлттэй зээл, тусламж

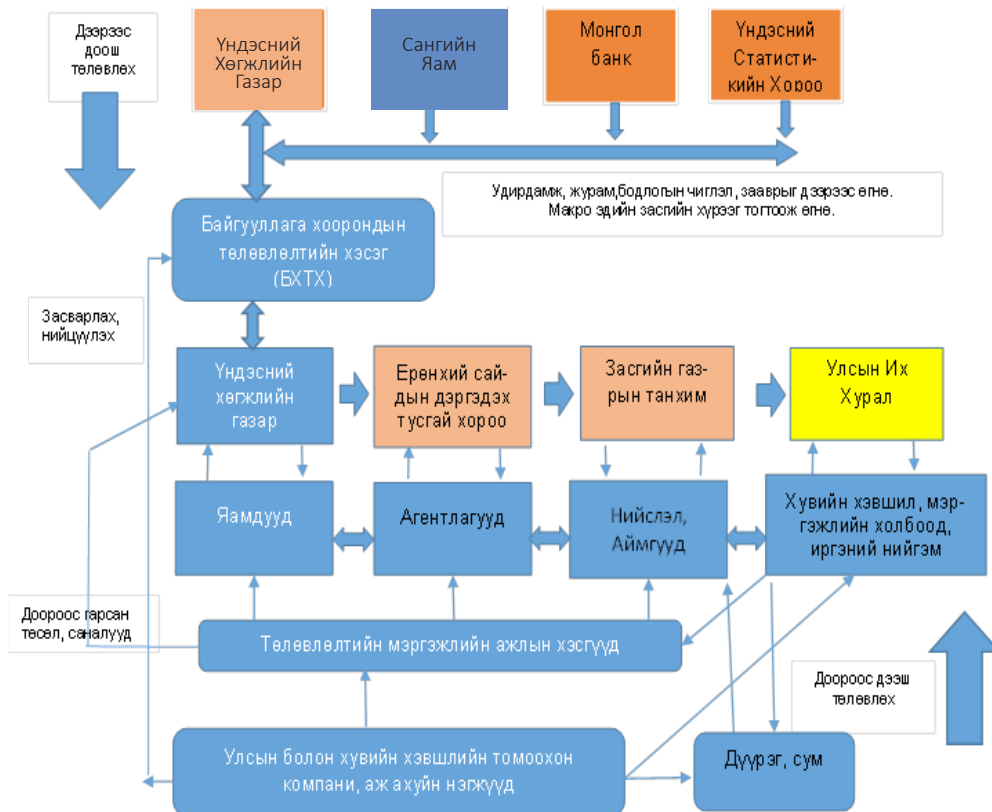
Монгол Улс гадаад харилцааны чиглэлийг тодорхойлохдоо аль улсаас ямар түүхий эд, бараа, бүтээгдэхүүн, ажил, үйлчилгээг ямар хэмжээний импортоор авах, аль улс руу ямар хэмжээний түүхий эд, бараа, бүтээгдэхүүн, ажил, үйлчилгээг экспортлох талаар нэгдсэн бодлоготой байх шаардлагатай. Аливаа улс нь импорт, экспорт, хөрөнгө оруулалт, зээл, тусламжийнхаа 25 хувиас илүүг нэг улсад ногдуулахаас зайлсхийж, аль нэг улсаас хараат бус байх гэсэн дэлхийн жишигт нийцсэн бодлого явуулдаг. Ийм харьцаагаар тухайн улс орон өөрийнхөө эдийн засаг, хөрөнгө, санхүүгийн хувьд бие даасан байдлаа хянаж байдаг.



## БҮЛЭГ 6. ТӨЛӨВЛӨЛТ ХИЙХ ИНСТИТУЦИЙН ТОГТОЛЦОО, ЧИГ ҮҮРЭГ

Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийг боловсруулах институцийн бүтэц, зохион байгуулалт, чиг үүргийг тодорхойлох ёстой. Доорх зургаас дээрээс доош, доороос дээш чиглэсэн төлөвлөлтийг боловсруулах институцийн чиг үүргийг харна уу.

Зураг 11. Институцийн тогтолцоо, чиг үүрэг



Төлөвлөлтийн тогтолцооны дээд хэсэгт Үндэсний хөгжлийн газар, Сангийн яам, Монгол банк, Үндэсний статистикийн хороо гэсэн 4 байгууллага нягт хамтран ажиллана. Макро төлөвлөлт нь төлөвлөлтийн тогтоосон хугацаанаас наад зах нь 2 жилийн өмнө эхэлсэн байна. Эдгээр байгууллага хамтран дунд хугацааны (таван жилийн) төлөвлөгөөний макро эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтүүдийн хүрэх түвшинг харилцан уялдаатай, балансалсан байдлаар тооцож гаргана.

Ингэхдээ, макро эдийн засгийн өсөлтийн зорилтот түвшинг эдийн засгийн өсөлтийн хувь, нэг хүнд ногдох орлого, хөдөлмөр эрхлэлтийн түвшин, хөрөнгө оруулалт ба хэрэглээний харьцаа, төлбөрийн тэнцэл, инфляц зэргийг хамруулан тодорхойлно.

ҮХГ нь Шинжлэх ухааны академийн харьяа хүрээлэн, их дээд сургуулиудтай

хамтран үндэсний хэмжээний урт ба дунд хугацааны хөгжлийн чиг баримтлал, хөтөлбөр, төлөвлөгөөг боловсруулахын тулд өмнөх 5 жилийн нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдалд шинжлэх ухааны арга зүйн дагуу дүн шинжилгээ, үнэлгээ, дүгнэлт хийнэ. Түүнчлэн, дэлхийн болон дотоодын эдийн засгийн нөхцөл байдал ба ирээдүйн төлвийг үнэлж, дунд хугацааны төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэх явцад тулгарч буй бэрхшээл зэргийг харгалзан үзэж, хүрэх зорилтот түвшинг нийгэм, эдийн засгийн үзүүлэлтүүдээр гаргана. Тухайлбал,

- Эдийн засгийн эргэлтэд оруулж ашиглаж болох ашигт малтмал, газрын нөөц баялаг, малын гаралтай бүтээгдэхүүн, түүхий эдийн нөөцийн үнэлгээг шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр хийнэ.
- Дэд бүтцийн (усан хангамж, цахилгаан эрчим хүч, зам тээвэр, харилцаа, холбоо) бүтээн байгуулалтын хэрэгцээ болон байршлыг улсын болон аймаг, нийслэл, орон нутгийн түвшинд тодорхойлно.
- Бодит эдийн засгийн салбаруудын хөгжлийн оновчтой нэгдсэн бодлогыг тодорхойлж, улсын төсөв, татварын тогтолцоо, банк, санхүү, мөнгө, зээл, үнэ тариф, хөрөнгө оруулалтын бодлого, өмч хөрөнгө, гадаад худалдаа, зээл тусламжийн бодлого гэх мэт эдийн засгийн механизмуудыг уялдуулах, тэдгээрийг боловсронгуй болгохын тулд холбогдох хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах саналыг дэвшүүлнэ.
- Үндэсний хэмжээний хөгжлийн нэгдсэн төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэхийн тулд макро түвшний болон салбар, салбар хоорондын бодлого, төлөвлөлтийг нэгдсэн удирдлагаар хангаж, салбарын яам, агентлаг, аймаг, нийслэлийн бүх шатны төрийн байгууллагуудад техникийн болон зохион байгуулалтын үүрэг чиглэл өгнө.
- Үндэсний хэмжээний бүтээн байгуулалтын арга хэмжээ, хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн техник, эдийн засгийн үндэслэл, техникийн зураг төслийн боловсруулалт болон хэрэгжилтэд хяналт тавьж, шинжилгээ хийх бөгөөд шаардлагатай судалгааг явуулна.
- Томоохон төсөл, хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүү, материал, түүхий эд, мэргэжилтэй ажиллах хүч, техник, технологийн хэрэгцээг хангахын тулд хөрөнгө оруулалтын бодлого, арга хэрэгслүүдээс оновчтой хувилбарыг сонгож тогтооно.
- Дунд хугацааны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэрэгжилтийн явцад хяналт-шинжилгээ, засвар, тохируулга хийж, завсрын болон эцсийн тайланг хүлээн авч, олон нийт болон сонирхлын бүлгүүдэд танилцуулна.

Сангийн яам нь төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд улсын төсвөөс санхүүжүүлэх эх үүсвэрийг судалж тогтооно. Ингэхдээ төрийн сангийн бодлогын арга хэрэгслүүдийг ашиглан ирээдүйн таамаглалыг дэвшүүлнэ. Үүнд татварын орлого, эрдэс түүхий эд, бараа, бүтээгдэхүүний экспортоос орох орлого, хувь хүний болон аж ахуйн нэгжийн орлогын татвар, гаалийн болон онцгой татвар, бусад татвар, төлбөр, хураамж, лиценз, тусгай зөвшөөрөл, татварын бус орлогын эх үүсвэр зэргийг тооцох ёстой. Ийм тооцооллыг төлөвлөгөөт хугацааг бүхэлд нь хамруулан хийх бөгөөд ингэхдээ холбогдох бодлого, эрдэс түүхий эдийн болон газрын тосны үнэд гарч болзошгүй өөрчлөлт, хэлбэлзэл зэргийг харгалзана.

Сангийн яам нь улсын төсөв, сангийн бодлогын хүрээнд төсвийн урсгал зардал болон хөрөнгийн зардлаар улс орны эдийн засгийг хөгжүүлэх, боловсруулах аж үйлдвэр, дэд бүтцийн томоохон төслүүдийг хэрэгжүүлэх асуудлыг судалж, санхүүгийн бодит нөөцийг тооцох шаардлагатай. Улсын төсөв, сангийн бодлогод 1 жилийн хугацаанд хэрэгжих ёстой улсын нэгдсэн төсвийн орлого, зарлагын төрөл, ангилал, хөрөнгө оруулалтын зардал, төсвийн алдагдал ба түүнийг санхүүжүүлэх эх үүсвэрийн хүрэлцээ, төсвийн хүрээний мэдэгдэл дээр суурилсан дунд хугацааны төсвийн төсөөлөл зэрэг макро түвшний санхүүгийн бодлогын баримт бичгүүд хамрагдана.

Монгол банк нь төрийн мөнгөний бодлогын хүрээнд 1 жилийн хугацаанд дэлхийн зах зээлийн өөрчлөлт, түүний чиг хандлага, болзошгүй эрсдэлийг тооцож, хоёр хөрш ОХУ, БНХАУ-ын эдийн засгийн өсөлт, зах зээлийн эрэлт, хэрэгцээ, аж үйлдвэрийн хөгжилд үнэлгээ өгөхөөс гадна улс орны макро эдийн засгийн нөхцөл байдалд шинжилгээ хийж, эдийн засгийн өсөлтөд нөлөөлж болзошгүй эрсдэл, төлбөрийн тэнцлийн төсөөлөл, валютын болон төгрөгийн ханш, үнэ тариф, инфляцын өөрчлөлтийн чиг хандлагыг урьдчилан тооцоолно. Түүнчлэн, Монгол банк улс орны хэмжээний хөрөнгө оруулалт, бүтээн байгуулалтын төслүүдийг санхүүгийн эх үүсвэрээр найдвартай хангахад чиглэсэн мөнгөний хатуу эсхүл зөөлөн бодлогыг хэрэгжүүлэх сонголтыг хийх ёстой.

ҮСХ нь дунд хугацааны төлөвлөгөөг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд шаардагдах үндэсний болон аймаг, нийслэл, орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн түүхэн суурь, динамик статистик тоо мэдээллээр хангана.

ҮСХ нь дээрээс доош чиглэсэн үндэсний болон салбарын, салбар хоорондын хөгжлийн хүрээний төсөөлөлд үндэслэн гаргасан аргачлал, зарчим, заавар, чиглэл, саналыг аймаг, нийслэл, орон нутгийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн газар, аймгийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэлтэс, сумын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн албадад өгнө.

Ингэхдээ тухайн аймаг, нийслэл, орон нутгийн эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны онцлог, давуу ба сул талын талаарх мэдээ, мэдээлэл, статистик баримт, хөгжлийн санал, санаачлагыг Засгийн газарт хүргүүлнэ.

Доороос дээш чиглэсэн төлөвлөлт нь салбар болон салбар хоорондын аймаг, нийслэлийн засаг даргын тамгын газрын түвшинд хийгдсэн мезо буюу богино, дунд хугацаанд хэрэгжүүлэх хөгжлийн хөтөлбөр, төлөвлөгөө юм.

Салбарын яамд болон аймаг, нийслэл захиргааны байгууллагууд нь салбар, орон нутгийн төлөвлөлтийг хийхдээ өөрийн салбартай холбоотой шаардлагатай мэдээллээр хангаж, доороос дээш төлөвлөх зарчмын дагуу тухайн салбарын онцлог, түүнийг хөгжүүлэх зорилго, зорилтуудад чиглэсэн томоохон төсөл, хөтөлбөрүүдийг бусад салбаруудтай хамтран хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулна.

Аймаг, нийслэлийн захиргааны байгууллага нь үндэсний хэмжээний хөгжлийн нэгдсэн төлөвлөлтийн зорилго, зорилтуудтай уялдуулан аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх дунд хугацааны төлөвлөгөөг боловсруулан иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаар хэлэлцүүлэн батлуулж, хэрэгжүүлэх ажлыг мезо түвшинд зохион байгуулна.

Ингэхдээ тухайн аймаг, нийслэл, орон нутгийн эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны онцлог, давуу ба сул талын талаарх мэдээ, мэдээлэл, статистик баримт, хөгжлийн санал, санаачлагыг Засгийн газарт хүргүүлнэ.

Аймаг, нийслэл, орон нутгийн түвшинд салбаруудын тэргүүлэх чиглэл, зорилго, зорилтуудыг дараах салбаруудад тогтооно. Үүнд, мал аж ахуй, газар тариалан, уул уурхай, аялал жуулчлал, үйлдвэрлэл, худалдаа, үйлчилгээний гэх мэт салбаруудыг хамруулна.

Аймаг, нийслэл, орон нутгийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хүрээнд хүрэх түвшинг хангахад шаардлагатай бүтээн байгуулалтын төслүүдийн ТЭЗҮ, техникийн зураг, төсөл, байгаль орчны дэлгэрэнгүй үнэлгээг хийх ёстой.

- Арьс, ширний үйлдвэр;
- Ноос, ноолуур боловсруулах үйлдвэр;
- Мах, махан бүтээгдэхүүний үйлдвэр;
- Хүнсний үйлдвэр;
- Барилгын материалын үйлдвэр гэх мэт.

Эдгээр үйлдвэрийг барих ажлыг улсын хэмжээний бүтээн байгуулалтын төслүүд, тухайлбал, эрчим хүч, дэд бүтэц, газрын тос, хар ба өнгөт төмөрлөгийн, химийн зарим бодис болон бордооны үйлдвэрүүдийг барих зэрэг төслүүдтэй уялдуулан холбох, бүс ба орон нутгийн эдгээр үйлдвэрийн бүтээгдэхүүнийг борлуулах зах зээлийн асуудлыг цогцоор (кластер) шийдвэрлэх тогтолцоог бий болгох шаардлагатай.

Салбар болон орон нутгийн хөгжлийн төлөвлөлт нь улсын болон хувийн хэвшлийн томоохон компаниудын дунд хугацааны бизнесийн микро түвшний төлөвлөгөөн дээр үндэслэсэн байна. Манай орны хувьд уулын баяжуулах “Эрдэнэт” үйлдвэр, Дарханы төмөрлөгийн үйлдвэр, газрын тос боловсруулах үйлдвэр, эрчим хүчний томоохон үйлдвэрүүд, уул уурхайн томоохон компаниуд, мал аж ахуйн түүхий эд боловсруулах зарим үйлдвэрийн бизнесийн төлөвлөгөөг заавал харгалзан үзсэн байх шаардлагатай.

## БҮЛЭГ 7. ХЭРЭГЖИЛТИЙН ХЯНАЛТ-ШИНЖИЛГЭЭ ҮНЭЛГЭЭГ ХИЙХ, ТАЙЛАГНАХ

Монгол Улсын дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөлтийн хэрэгжилтийг зохион байгуулахдаа үр дүнд суурилсан удирдлагыг хэрэгжүүлснээр тогтвортой хөгжилд хүрэх баталгаа бий болдог гэж үздэг. Үр дүнд суурилсан удирдлага нь төлөвлөлт, төсөв зохиох болон хэрэгжилт, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний үйл ажиллагааг олон улсын түвшинд хүлээн зөвшөөрөгдсөн “Бодлогын мөчлөг” гэсэн загварт нийцүүлэн хэрэгжүүлдэг болохыг Зураг 12-т үзүүлэв.

Зураг 12. Бодлогын мөчлөг



Эндээс харахад бодлогын төлөвлөлт-хяналт, шинжилгээ, үнэлгээний үйл ажиллагаа нь улс орны хөгжил дэвшлийг хангах чухал нэгдмэл хүчин зүйл болох нь тодорхой байна. Монгол ардын зүйр цэцэн үгэнд “долоо хэмжиж, нэг огтол”, “гишгэсэн мөрөө эргэж харж бай” хэмээн сургасан нь төлөвлөн хэрэгжүүлж байгаа үйл ажиллагаагаа алхам тутамдаа хянаж байхыг сануулсан, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний ач холбогдлыг тодорхойлсон философи юм.

Иймд, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ нь Засгийн газар, түүний харьяа байгууллагууд тавьсан зорилго, зорилтоо үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд туслах төрийн захиргааны удирдлагын хүчирхэг, арга хэрэгсэл гэж үзэж болно.

Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоо нь дотроо хяналт, шинжилгээ ба үнэлгээ гэж үүрэг, зорилгоороо ялгаатай боловч бие биенээ харилцан нөхөж байдаг 2 арга хэрэгслээс бүрдэж байна.

**Хүснэгт 5. Төлөвлөлтийн хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний үүрэг**

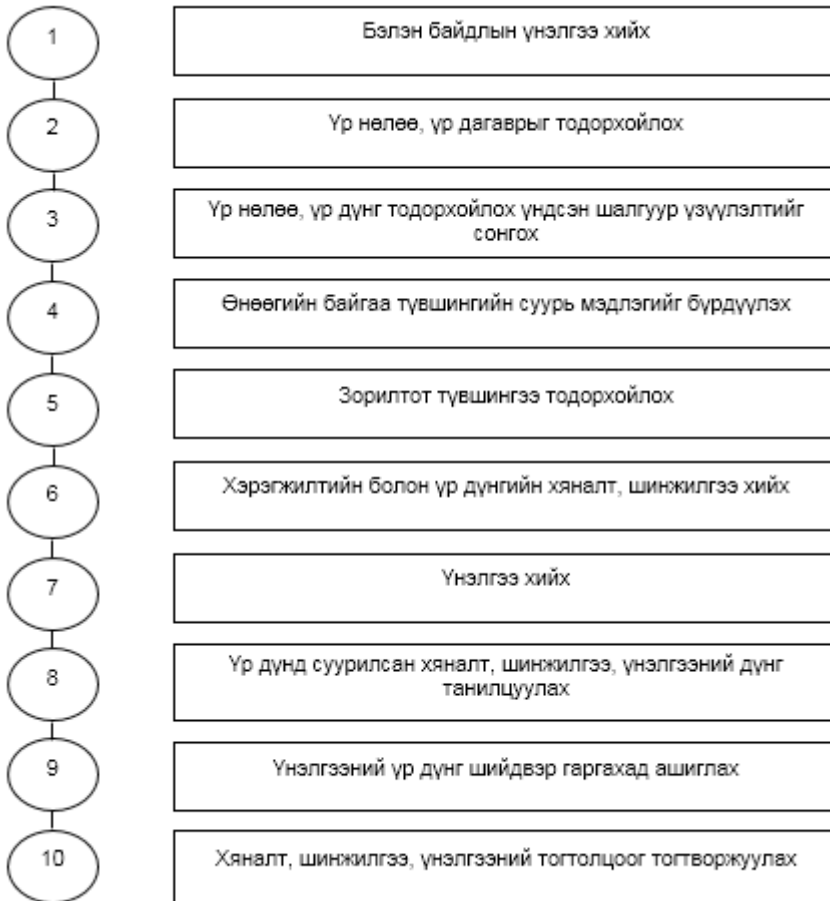
Хяналт-шинжилгээ	Үнэлгээ
Шалгуур үзүүлэлтийн талаарх мэдээллийг системтэйгээр цуглуулах замаар хуваарилагдсан төсвийн хүрээнд хэрэгжүүлж буй хөгжлийн арга хэмжээний дүнд гарах ахиц өөрчлөлт, зорилтын хэрэгжилтийн талаар удирдлага болон оролцогч гол талуудад мэдээлж байх тасралтгүй үйл ажиллагаа юм.	Хэрэгжсэн болон хэрэгжүүлж буй төсөл, хөтөлбөр түүний загвар, хэрэгжилт үр дүнг системтэй, бодитой үнэлж дүгнэх ажиллагаа юм. Үнэлгээний зорилго нь төсөл, хөтөлбөр, бодлогын зорилтын уялдаа холбоо, хэрэгжилт, хөгжлийн үр ашиг, үр дүнтэй байдал, үр нөлөө болон цаашид тогтвортой байх эсэхийг тодорхойлох явдал юм.

Үр дүнд суурилсан хяналт-шинжилгээ нь хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хэрэгжилтийн явц байдал, үндсэн үзүүлэлтийн талаар мэдээлэл цуглуулах болон шинжилгээ хийх, мөн хүлээгдэж буй үр дүнг бодит үр дүнтэй харьцуулах тасралтгүй үйл явц юм. Өөрөөр хэлбэл, авч хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээний ач холбогдол, үр ашиг, үр дүнтэй байдал, үр нөлөө болон цаашдын тогтвортой байдлыг тодорхойлох үүднээс түүний төлөвлөлт, хэрэгжилт, биелэлтэд хийсэн дүгнэлт юм.

Орчин үед хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ нь хэрэгжилтэд анхаарсан уламжлалт аргаас үр дүнд суурилсан шинэ хандлага руу шилжин өөрчлөгдөж байна. Хэрэгжилтэд анхаарсан уламжлалт хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоо нь зорилтод үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд төвлөрдөг бөгөөд тэд хийх ёстой зүйлээ хийсэн үү гэсэн асуулт тавьж, төлөвлөсөн асуудлыг хэр сайн хэрэгжүүлсэн эсэхэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийхэд анхаардаг бол үр дүнд суурилсан хяналт, шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоо нь тухайн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлсэн ч үр дүн нь юу болов гэсэн асуултад хариу өгөхөд чиглэгддэг байна. Тэгэхдээ энэ шинэ арга нь уламжлалт хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоон дээр суурилагдсан байдаг.

Үр дүнд суурилсан хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоог бүрдүүлэх дарааллын талаар мэргэжилтнүүд өөр өөр үзэл бодолтой байдаг ч бүгд ерөнхий зорилгын талаар санал нэгддэг байна. Сүүлийн үед Дэлхийн банк, олон улсын бусад байгууллага хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоог бүрдүүлэх 10 алхам бүхий загварыг дэмжин санал болгожээ. Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцооны 10 алхам бүхий загварын бүтцийг доор тайлбарлан үзүүлэв.

**Зураг 13. Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцооны 10 алхам бүхий загварын бүтэц**



1. Бэлэн байдлын үнэлгээ хийх нь үр дүнд суурилсан хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоог бий болгох Засгийн газар, эсвэл байгууллагын чадавх, хүсэл сонирхлыг тодорхойлдог системчилсэн арга юм. Энэ арга нь манлайлагчид байгаа эсэх, санал санаачилга, үүрэг, хариуцлага, байгууллагын чадавх болон эхлэхэд гарах саад бэрхшээлүүд зэрэг хүчин зүйлийг тооцдог.

2. Үр нөлөө, үр дагавар гэдэг нь ямар өгөөжийг бий болгосныг харуулдаг. Энэ нь хүсэн хүлээж буй үр дагаврыг тодорхойлох бөгөөд уг асуудлаар санал нэгдэхэд улс төрийн үйл ажиллагаа ямар нэг байдлаар оролцдог болохыг илтгэнэ.

3. Үр дагаврын асуудлаар оролцогч талуудтай санал нэгдэх, улмаар амжилтад хүрэхэд үйл явцын хэсэг бүр чухал юм. Үр дагаврын хувьд шалгуур үзүүлэлтийг сонгохдоо оролцогч талуудын сонирхлыг анхаарах шаардлагатай. Шалгуур үзүүлэлт нь зорилтын хэрэгжилтийг хэмжих энгийн, найдвартай тоон болон чанарын хувьсах үзүүлэлт юм. Цаашид системтэйгээр авч үзэх онцгой хувьсах үзүүлэлтүүд нь үр дагавар,

эсвэл үр нөлөөнд гарсан ахиц дэвшлийг (эсвэл дутагдалтай байдал) илэрхийлнэ.

4. Суурь үзүүлэлтийг үр дагавар ба шалгуур үзүүлэлтээс гаргадаг. Гүйцэтгэлийн суурь үзүүлэлт гэдэг нь үндсэндээ тоон болон чанарын мэдээлэл бөгөөд хяналт-шинжилгээний эхэн дэх, эсвэл эхлэхийн өмнөх үеийн тоон мэдээлэл юм. Энэ нь гүйцэтгэлд хяналт-шинжилгээ хийх эхлэлийн цэг болно.

5. Зорилтот түвшинг тогтоох, боловсруулах нь гүйцэтгэлийн тогтолцоог бий болгох сүүлчийн алхам юм. Гүйцэтгэлийн тогтолцоог өргөн хүрээнд хэрэглэх ба үүнийг стратеги, төсөл, төлөвлөгөө, хөтөлбөр болон бодлогын загварчлал байдлаар хэрэглэх нь ашигтай.

6. Хэрэгжилтийн болон үр дүнгийн хяналт-шинжилгээ нь арга хэрэгсэл ба стратегийн аль алиныг хамардаг. Хяналт-шинжилгээний тогтолцоог бүрдүүлнэ гэдэг нь үр дагавар тус бүрт шалгуур үзүүлэлт, зорилтот түвшинг тогтоох, мэдээлэл цуглуулах стратегийг тодорхойлох, тоон мэдээллийн дүн шинжилгээ, төлөвлөгөө хийх, тайлагнах цогц ажиллагаа бөгөөд тодорхой хэрэглэгчдэд зориулагдана.

7. Үр дүнд суурилсан хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоонд үнэлгээний мэдээлэл багтана. Хяналт-шинжилгээ ба үнэлгээ нь харилцан бие биенээ нөхөх ба аль аль нь тус тогтолцоонд зайлшгүй хэрэгтэй. Үнэлгээний мэдээллийг олон янзын зорилгод хэрэглэж болно. Тухайлбал, нөөц хуваарилалтын талаар шийдвэр гаргах, асуудлын шалтгаан, үр дагаврын асуудлыг эргэн хөндөх, шинээр гарч буй асуудлыг тодорхойлох, өрсөлдөхүйц хувилбаруудаас сонголт хийж шийдвэр гаргах, төрийн захиргааны салбарын өөрчлөлт, шинэчлэлд дэмжлэг үзүүлэх зэрэгт үнэлгээний мэдээллийг ашиглана.

8. Гүйцэтгэлийн тоо мэдээг өмнөх хугацааны тоо мэдээ болон суурь үзүүлэлттэй харьцуулан тайлагнах шаардлагатай. Хяналт-шинжилгээний мэдээлэл нь шалтгаан, үр дагаврын мэдээлэл биш юм. Үр дүнгийн мэдээллийг зорилтот хэрэглэгчдэд хүргэнэ.

9. Үр дүнгийн мэдээлэл нь шийдвэр гаргах үйл явцыг илүү их мэдээллээр хангана. Үр дүнгийн мэдээллийг байнга хэрэглэх нь байгууллагын мэдлэгийн санг арвижуулж, сургалтын үйл ажиллагааг сайжруулдаг. Энэ нь үндсэндээ үр дүнд суурилсан хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоог бүрдүүлэхэд чиглэгдэнэ.

10. Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцоог тогтворжуулан хэрэгжүүлэх нь 6 үндсэн бүрэлдэхүүн хэсгээс бүрдэнэ. Үүнд хэрэгцээ шаардлага, тодорхой үүрэг хариуцлага, хөшүүрэг, итгэж болохуйц, найдвартай мэдээлэл, хариуцлагын тогтолцоо болон чадавхын асуудал багтана.

Улс орны амьдралд тулгамдсан тодорхой асуудлыг судалж, шийдэх арга замыг тодорхойлон үр нөлөөнд хүргэх нь бодлого боловсруулахын гол зорилго юм. Харин энэхүү бодлого, зорилго зорилт болгон төлөвлөж хэрэгжүүлэхдээ ахиц дэвшил, зэрэг өөрчлөлтөд хүрсэн эсэхийг үнэлж дүгнэх нь хяналт, шинжилгээ, үнэлгээний тогтолцооны үндсэн үүрэг мөн. Иймд, бодлогын зорилтыг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө боловсруулах нь зорилтын хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх үйл явцтай зэрэгцэн хийгдэх учиртай.

Өөрөөр хэлбэл, аливаа бодлого боловсруулах асуудал нь амьдралаас урган гардаг бөгөөд нийгмийн аль нэг хэсэг, тодорхой салбарын өмнө тулгамдсан асуудлуудыг судлан, тэдгээрийн гол зангилааг олж тогтооход чиглэгдэнэ. Үүний хамт далайцтай хүрээ, онцлогоос нь хамааран тулгамдсан асуудлуудыг шийдэх урт, дунд хугацааны



зорилго, зорилтуудыг томьёолон төлөвлөнө.

Ийнхүү асуудлыг шийдэх зорилго, зорилтыг тодорхойлж, хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө болгон зохих хууль эрх зүйн актаар баталгаажуулахаас өмнө уг зорилго, зорилтын шийдлийн томьёолол нь үр нөлөө, өөрчлөлтийг авч ирэхээр тодорхойлогдож чадаж уу, уг өөрчлөлтийг хэмжих, харьцуулж дүгнэх боломж бий юу гэдгийг урьдчилан тооцоход үр дүнд чиглэгдсэн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийхийн гол ач холбогдол оршино.

Төрөөс хөгжлийн талаар урт, дунд болон богино хугацаанд баримтлах бодлогын хэрэгжилтийг сайжруулах, үр дүнг дээшлүүлэх чухал хэрэгсэл бол хяналт, мэдээлэл, сурталчилгаа, тайлагналын механизм юм.

Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний үр дүнг тайлагнах нь төр, засгийн зүгээс ард иргэд, сонирхлын бүлгүүдэд төлөвлөгөөт хугацааны туршид хийж гүйцэтгэсэн ажлын үр дүнгийн талаар үнэн зөв, цогц мэдээлэл өгөх үйл явц юм. Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний тайлангаас ард иргэд төлөвлөлтөд тусгагдсан нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны тогтвортой хөгжлийг хангах зорилго, зорилтуудын хэрэгжилтийн үр дүн, гарсан алдаа, олсон ололт, амжилтыг олж мэдэхээс гадна төлөвлөлт, түүний үзүүлэлтүүд хэр үндэслэл, уялдаатай болсон, институцийн бүтэц, зохион байгуулалт, чиг үүрэг, бодлогын механизмын ашиглалт ямар байсан зэрэгт үнэлэлт, дүгнэлт өгөх боломжтой болдог. Хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний үр дүнгээс гарсан зөвлөмжүүдийг дараагийн шатны төлөвлөлтөд тусгана.

## НОМ ЗҮЙ

1. Төрөөс аж үйлдвэрийн талаар баримтлах бодлого, УИХ-ын 2015 оны 6 сарын 19-ний өдрийн 62 дугаар тогтоол.
2. Төрөөс өндөр технологийн аж үйлдвэрийн талаар баримтлах бодлого, УИХ-ын 2010 оны 6 сарын 24-ний өдрийн 34 дүгээр тогтоол.
3. Төрөөс эрдэс баялгийн салбарт баримтлах бодлого, УИХ-ын 2014 оны 1 сарын 16-ны өдрийн 18 дугаар тогтоол.
4. Төрөөс ойн талаар баримтлах бодлого, УИХ-ын 2015 оны 5 сарын 14-ний өдрийн 49 дүгээр тогтоол.
5. Төрөөс хүнс, хөдөө аж ахуйн талаар баримтлах бодлого, УИХ-ын 2015 оны 11 сарын 26-ны өдрийн 104 дүгээр тогтоол.
6. Төрөөс эрчим хүчний талаар баримтлах бодлого, УИХ-ын 2015 оны 6 сарын 19-ний өдрийн 63 дугаар тогтоол.
7. Байгаль орчин, аялал жуулчлалын яамны үйл ажиллагааны стратеги, бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр, Засгийн газрын 2016 оны 9 сарын 21-ний өдрийн 91 дүгээр тогтоол.
8. Монгол улсын засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр, УИХ-ын 2016 оны 9 сарын 9-ний өдрийн 45 дугаар тогтоол.
9. Н.Итгэл, Монгол Улсын үйлдвэрлэх хүчний хөгжил байршлын ерөнхий схем (Дунд хугацааны төлөвлөгөө, 15 жилд), редактор Ц.Сүхбаатар, Улаанбаатар, 2018, 488 хуудас.
10. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн гарын авлага, Европын Холбоо, Монгол Улсын Сангийн яам, Германы олон улсын хамтын ажиллагааны нийгэмлэг, “Эдийн засгийн тэгш өсөлтийг хангах сайн засаглал” төслийн баг, Улаанбаатар, 2016, 166 хуудас.
11. UNDP, UNEP, ILO, UNIDO, “UN Institute for Training and Research, Integrated Planning and Sustainable Development: Challenges and Opportunities”, 2016.
12. Sepehr Ghazinoory, Mansoureh Abdi and Manana Azadegan-Mehr, “Swot Methodology: A State-of-the-art review for the past, A framework for the future”, Journal of Business Economics and Management, Vol 12, 2011.
13. David, W. Pickton and Sheila Wright, “What`s SWOT in strategic analysis?”, Strategic Chance 7, 101-109, 1998.
14. Husni Thamrin, Endang Wahyu Pamungkas, “A Rule Based SWOT Analysis Application: A Case Study for Indonesian Higher Education”, ICCSCI, 2017.
15. Rangkui Franky, “Analisis swot teknik membedah kasus”, Jakarta gramedia, 2014.
16. Челябинский государственный университет, Челябинск, 2016, 1,8 х.х.
17. Н.К.Моисеева, Г.Д.Костина, “Стратегический менеджмент /учебник для подготовки бакалавров по специальности Менеджмента организации”, М.:МИЭТ, 2010, 220.



Үндэсний хөгжлийн газар  
Улаанбаатар хот, Чингэлтэй дүүрэг,  
Нэгдсэн Үндэстний Гудамж 5/1  
Засгийн газрын II байр  
Утас: 976-51-263333  
[www.nda.gov.mn](http://www.nda.gov.mn)