



НИЙСЛЭЛИЙН ЗАСАГ ДАРГЫН
ТАМГЫН ГАЗАР



ХӨГЖЛИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ҮНЭЛГЭЭ: УЛААНБААТАР



ТОВЧ ТАЙЛАН

2017 он. Улаанбаатар, Монгол Улс

НЭГ. УДИРТГАЛ

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага (НҮБ)-аас баталсан 2030 он хүртэлх Тогтвортой Хөгжлийн Хөтөлбөрийг чиг баримжаа болгон, Монгол Улсын Их Хурал (УИХ)-аас "Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030" (ТХҮБ) урт хугацааны тогтвортой хөгжлийн баримт бичгийг 2016 онд баталсан. ТХҮБ болон ТХЗ-ыг Улаанбаатар хотын түвшинд хэрэгжүүлэхэд түлхэц өгөх зорилгоор Нэгдсэн үндэстний байгууллагын хөгжлийн хөтөлбөр (НҮБХХ) нь төсөл хөтөлбөрийг 2017 оноос эхлэн шат дараатайгаар амжилттай хэрэгжүүлж байна.

Энэ хүрээнд "Тогтвортой хөгжлийн зорилгуудыг Улаанбаатар хотод нутагшуулах" төслийн санхүүжилтээр Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар (НЗДТГ)-ын захиалгаар "Улаанбаатар хотын хөгжлийн санхүүжилтийн өнөөгийн байдал, санхүүжилтийн стратеги" судалгааг Улаанбаатар аудит корпорац ХХК гүйцэтгэлээ.

ХОЁР. СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО

Энэхүү судалгааны үндсэн зорилго нь хотын төсвийн орлогын эх үүсвэр болон төрийн үйлчилгээ үзүүлэхэд гарч буй зарлагыг судлах замаар Улаанбаатар хотын хөгжлийн санхүүжилтийн эх үүсвэрийн боломжийг тодорхойлж, санхүүгийн системийн зохион байгуулалт, санхүүжилтийн янз бүрийн чиг үүргийг зохицуулж буй бодлого болон практик, үйл ажиллагаа, чадавхын талаар үнэлгээ өгөх явдал юм.

Энэхүү үнэлгээнд үндэслэн хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг тэргүүлэх ач холбогдлоор нь эрэмбэлэх аргачлалын төслийг боловсруулах, санхүүжилтийг тогтвортой байлгах урт хугацааны хэтийн төлөвийг тодорхойлсон хөгжлийн санхүүжилтийн стратегийн талаар зөвлөмжийг нийслэлийн удирдлагуудад санал болгох юм.

ГУРАВ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

"Улаанбаатар хотын хөгжлийн санхүүжилтийн өнөөгийн байдал, санхүүжилтийн стратеги"-ийг олон улсын судалгааны ёс зүйн стандарт (ESOMAR¹ код)-ыг баримтлан хийлээ.

Улаанбаатар хотын хөгжлийн санхүүжилтийн өнөөгийн байдлыг тодорхойлохын тулд санхүүгийн урсгалын дүн шинжилгээ хийв. Санхүүгийн зураглалыг шинжилгээний гурван түвшинд авч үзсэн. 1 дүгээр түвшний шинжилгээнд а) дотоодын-улсын, б) гадаадын-улсын, в) дотоодын-хувийн, г) гадаадын-хувийн санхүүжилтийг хамруулсан. 2 дугаар түвшний хувьд 1 дүгээр түвшний санхүүгийн эх үүсвэр бүрийн задаргаа (жишээ нь, орон нутгийн орлого), 3 дугаар түвшинд мэдээллийн хүртээмж, олдцоос шалтгаалан нарийвчлан задалж дүн шинжилгээ (жишээ нь, татварын болон татварын бус орлого, хөгжлийн албан ёсны тусламж (ХАЁТ)-ийн янз бүрийн хэлбэрүүд, хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт, төр-хувийн хэвшлийн санхүүжилт)-г хийсэн. Мэдээллийн эх сурвалж нь Монгол улсын Засгийн газар болон орон нутгийн захиргаанаас гаргасан улсын салбарын санхүүгийн мэдээлэл, албан ёсны статистик тоо, мэдээлэл бөгөөд янз бүрийн эх сурвалжийн мэдээллийг хооронд нь харьцуулахад чиглэгдсэн болно. Түүнчлэн, тоон өгөгдлийн шинжилгээ (ялангуяа мэдээллийн задаргааны түвшинд)-нд тодорхой сэдвээр хийсэн судалгаа, үнэлгээний үр дүн, мэдээллээр баяжуулах арга зүйг баримталсан болно.

¹ ESOMAR-ийн бүх гишүүдээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн судлаач, мэдээллийн шинжээчдийн ёс зүйн дэлхийн стандарт.

Санхүүгийн урсгалын зураглалыг ашиглан Бодлогын болон институтийн дүн шинжилгээ (БИДШ)-г хийв. Энэ шинжилгээ нь нийслэлийн төрийн захиргааны салбарын удирдлагын ямар бүтэц, үе шат нь хөгжлийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж байгааг үнэлэхэд чиглэсэн. БИДШ нь дараах гурван төрлийн мэдээллийн эх сурвалж дээр тулгуурласан: (1) санхүүгийн зураглалын үр дүн, (2) төрийн болон хувийн салбарын оролцогч талуудтай судалгааны багийн хийсэн ярилцлагаас олж цуглуулсан үндсэн мэдээлэл, (3) төсвийн зарлага, санхүүгийн хариуцлагын үнэлгээ зэрэг баримт бичгийн судалгаа (хоёрдогч эх үүсвэр).

Санхүүгийн урсгалын зураглал болон Бодлогын болон институтийн дүн шинжилгээнд үндэслэн нийслэлийн хөгжлийн санхүүжилтийн стратегийг хэрхэн боловсруулах талаар зөвлөмж өгөхийг зорьсон болно.

ДӨРӨВ. СУДАЛГААНЫ ХҮРЭЭ

Энэхүү судалгаа нь Улаанбаатар хотын санхүүгийн тогтолцоо хэрхэн ажиллаж байгааг үнэлж дүгнэхэд гол анхаарлыг хандуулна. Энэ ерөнхий зорилгын хүрээнд судалгааны ажил нь нийслэлийн төсөв санхүүгийн байдлын ерөнхий асуудлыг хамрах бөгөөд тэдгээрийн орлогын эх үүсвэр, зарлага, тэдгээрийн чиг хандлагад дүн шинжилгээ хийнэ. Үүний тулд судалгаа нь доорх гол асуултад хариулт өгнө. Үүнд:

- Нийслэлийн орлогын эх үүсвэр, цаашдын хандлага ямар байх вэ?
- Нийслэлийн зарлага, түүний үр ашгийг сайжруулахад саад болж буй гол асуудал нь юу вэ?
- Орон нутгийн, улсын төсвийн болон гадаадын зээл, тусламжийн хөрөнгө оруулалтын орчин нөхцөл ямар байна вэ?
- Санхүүжилтийн бусад эх үүсвэрүүдийн боломж байгаа юу?
- Хотын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэхэд тулгардаг сорилтууд юу вэ?
- Нийслэлд хэрэгжүүлсэн хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн үр дүн, юунд анхаарал хандуулах вэ?
- Нийслэлийн санхүүгийн тогтолцооны ямар хэсэгт цаашид судалгаа, өөрчлөлт шаардагдах вэ?

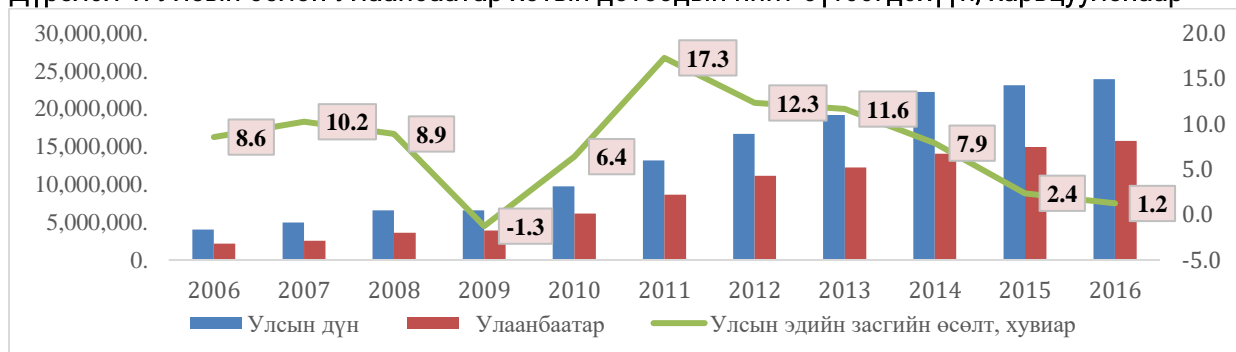
ТАВ. УЛААНБААТАР ХОТЫН ХӨГЖЛИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ӨНӨӨГИЙН БАЙДЛЫН СУДАЛГААНЫ ҮР ДҮН

Хүн ам. Санхүүжилтийн эх үүсвэр нь хүн амын хэмжээ цаашлаад зах зээлийн хэмжээнээс тодорхой хэмжээгээр хамаарч байдаг. 1960-аад оны эхээр Улаанбаатар хотод 220-иод мянган хүн оршин сууж байсан бол 2017 оны эхэнд 1,380 мянган хүн байнга оршин суудаг хэмээн бүртгэгдсэн нь улсын нийт хүн амын 45 хувийг эзэлж байна. Энэ нь өнгөрсөн 50 жилийн хугацаанд Улаанбаатар хотын хүн амын тоо даруй 6 дахин өссөн гэсэн үг бөгөөд улсын нийт хүн амын өсөлттэй харьцуулбал 2 дахин илүү хурдтай өсжээ.

Эдийн засаг. Улаанбаатар хотын дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ) 2016 оны байдлаар 15 их наяд төгрөгт хүрсэн нь улсын нийт ДНБ-ий 65 орчим хувийг эзэлж байна. Өөрөөр хэлбэл Монгол Улсын эдийн засгийн хүчин чадлын 65 орчим хувь нь Улаанбаатар хотод төвлөрч байна гэсэн үг (Дүрслэл 1).

Улаанбаатар хотын нэг хүнд ногдох ДНБ 10,7 сая төгрөг болж байгаа нь улсын дунджаас 45 хувиар өндөр бөгөөд ерөнхийдөө энэ нь хөдөлмөрийн бүтээмж болон улс орны эдийн засагт Улаанбаатар хотын гүйцэтгэж байгаа үүрэг хэчнээн өндөр байгааг нэгтгэн харуулж байна.

Дүрслэл 1: Улсын болон Улаанбаатар хотын дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, харьцуулснаар



Эх үүсвэр: Нийслэлийн ЗДТГ, Төрийн сан, 2017

Хууль эрх зүйн орчин. Монгол улсын эдийн засгийн хөгжлийн үйл явцад Улаанбаатар хот, түүний дүүргүүдийн санхүүгийн үүрэг хариуцлага, эрх мэдэл болон санхүүгийн удирдлагын талаарх хууль эрх зүйн орчин шат дараалалтайгаар өөрчлөгдсөөр ирсэн. 1992 онд батлагдсан Монгол улсын үндсэн хууль нь Засгийн газрын бүтэц болон орон нутгийн удирдлагын үндсэн зарчмын талаар эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн. Энэхүү хууль эрх зүйн орчинд гарсан шинэчлэл нь хотын үйлчилгээг орон нутгийн удирдлагад шилжүүлсэн бөгөөд салбарын яамд боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх эрх мэдлээ орон нутагт төлөөлүүлэн шилжүүлэх боломжийг бүрдүүлж өгсөн.

Ерөнхийдөө хууль эрх зүйн орчинд хийгдэж буй шинэчлэл, өөрчлөлт нь орон нутгийн статусыг аажмаар бэхжүүлж байна гэхэд болно. Өнөөгийн хууль эрх зүйн орчин нийт төрийн байгууллагын хувьд хэрэгжиж буй хэм хэмжээ, үйл ажиллагааны зарчмаас бүрдэнэ. Гэвч засаг захиргааны бүх шатанд эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах ажлыг цаашид хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа бөгөөд, хуулийн хэрэгжилтийг бодитой, үр ашигтай болгох нэмэлт зохицуулалтууд хэрэгтэй байгаа нь харагдаж байна.

Төсөв, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт. Улаанбаатар хотын төсвийн төлөвлөлтийг Монгол улсын төсвийн тухай хуулийн хүрээнд Сангийн яамнаас хүргүүлсэн ирэх оны төсвийн төсөл бэлтгэх удирдамжид үндэслэн орон нутгийн төсвийн цаглабарын дагуу нийслэл, дүүрэг, төсөвт байгууллагууд боловсруулдаг. Энэхүү цаглабарын хүрээнд нийслэлийн төсөв, хөрөнгө оруулалтын санал боловсруулахаас эхлээд батлагдах хүртэлх үе шат бүрд тавигддаг шаардлагаас хамаарч хөрөнгө оруулалтын санал маш их өөрчлөгдөж, хянагддаг байна.

Бид улсын төсвийн хөрөнгөөр 2016 онд нийслэлд хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт, төсөл, арга хэмжээ, барилга байгууламжийн санал болон тухайн оны Төсвийн тухай хуульд туссан байдлыг харьцуулан судалж үзлээ. Мөн Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал (НИТХ)-аар батлагдсан нийслэлийн төсвийн хөрөнгөөр 2016 онд хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээ, барилга байгууламжийн ажлын шинэчилсэн жагсаалтын хүрээнд харьцуулан хийлээ. НЗДТГ-аас 2016 онд нийт 347,966 сая төгрөгийн төсөвт өртөг бүхий 99 төрлийн төсөл, арга хэмжээг санхүүжүүлэхэд зориулж 149,305 сая төгрөгийн саналыг НИТХ-аар хэлэлцүүлэхээр хүргүүлсэн байна. НИТХ-ийн хэлэлцүүлгийн явцад нийт өргөн барьсан хөрөнгө оруулалтын 99 саналаас 11 саналыг хасаж, 88 саналыг хэвээр үлдээн, харин иргэдийн

төлөөлөгчдийн саналаар 12 саналыг нэмж, нийт 346,730 сая төгрөгийн төсөвт өртөг бүхий 100 нэр төрлийн төсөл, арга хэмжээнд зориулж 203,535 сая төгрөгийн санхүүжилтийг баталсан байна.

Хөрөнгө оруулалтын төсөв боловсруулж, батлах үйл ажиллагааны доголдол. Хөрөнгө оруулалтын төсөв боловсруулах, хэлэлцэн өөрчлөх, эцэслэн батлах үйл явцыг Дүрслэл 2-д харуулсан шат дамжлагатайгаар боловсруулдаг боловч хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг УИХ-аар хэлэлцэн батлах явцад шалгууруудыг хангахгүй төсөл, үйл ажиллагаануудыг нэмэлт өөрчлөлтөөр оруулан батлах тохиолдол гардаг. Жишээлбэл тухайн барилга байгууламж барих төслийн газар нь шийдэгдээгүй эсвэл ТЭЗҮ хийгдээгүй зэрэг төсөл, үйл ажиллагаанууд батлагддаг. Энэ байдал нь Нийслэлийн ИТХ, Дүүргийн ИТХ-аар төсөв хэлэлцэхэд мөн адилаар давтагддаг байна.

Дүрслэл 2: Хөрөнгө оруулалтын төсөв боловсруулж, батлах үйл ажиллагааны процесс



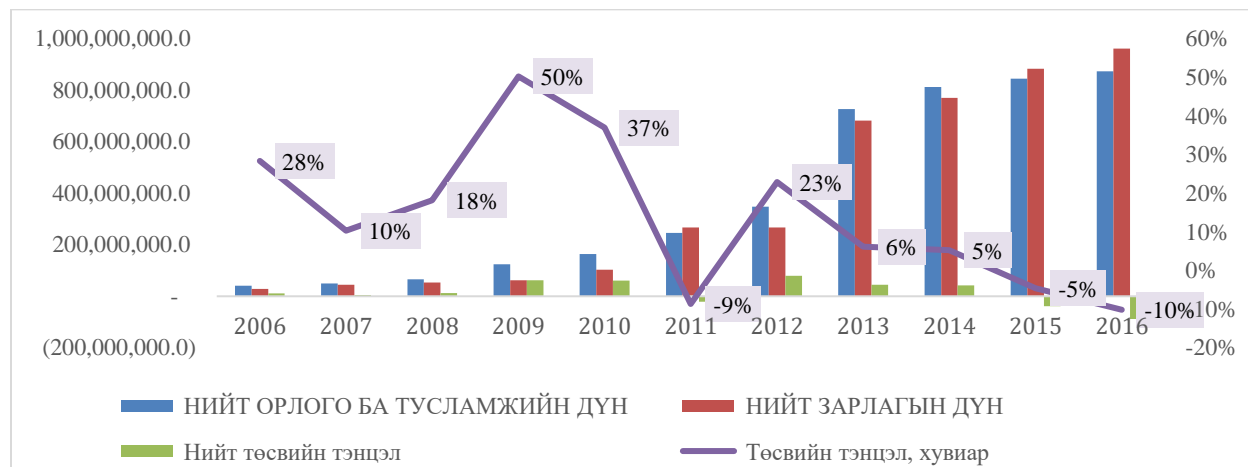
Санхүүжилтийн эх үүсвэрүүд

Улаанбаатар хотын төсөв. Сүүлийн 10 жилийн төсвийн гүйцэтгэлийг шинжилж үзвэл нийслэлийн төсөв 2014 оноос өмнө үндсэндээ орлого нь зарлагаасаа давсан буюу ашигтай (2011 онд 21.2 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай байснаас бусад) гардаг байжээ. Төсвийн шинэчлэл хийхээс өмнө буюу 2013 оноос өмнөх төсвийн тэнцлийг авч үзвэл 2009 онд нийслэлийн төсвийн ашиг нь нийт орлого ба тусламжийн нийт дүнгийн 50 хувьтай тэнцэж байсан нь хамгийн өндөр, харин 2007 онд 10 хувьтай тэнцэх хэмжээнд байсан нь хамгийн бага үзүүлэлт болж байжээ (Дүрслэл 3).

Харин 2011 онд хөрөнгийн зардал өмнөх онтой харьцуулахад 4.4 дахин өссөнөөс шалтгаалан 21.2 тэрбум төгрөгийн буюу 9 хувийн алдагдалтай байсан байна. 2013 оноос эхлэн төсвийн тэнцлийн ашиг жил тутам буурсаар 2016 онд 10 хувийн алдагдалд хүрсэн байна. Энэ нь сүүлийн жилүүдийн хүн амын өсөлт, захиргааны зардал, өсөн нэмэгдэж буй нийтийн үйлчилгээний зардал болон эдийн засгийн агшилтаас уялдсан орлогын бууралтаас ихээхэн хамаарч байна. Өмнөх онуудад төсвийн ашиг өндөр гарахад орлогын огцом өсөлт (2008 болон

2010 он) болон зарлага санхүүжилт төлөвлөснөөс багаар (2007, 2010-2016 он) гарч хэмнэгдэж байсан нь голлон нөлөөлжээ. Татвар хураамжийн орлого оны төгсгөл рүү илүүтэй орж, төсвийн орлогын урсгал нь зардал, санхүүгийн хэрэгцээтэй тэр бүр уялдаж чаддаггүйн улмаас зарим төсөл, арга хэмжээг тэр бүр ондоо багтаан бүрэн санхүүжүүлж амждаггүй байдал ч тодорхой нөлөө үзүүлдэг болохыг энд тэмдэглэх нь зүйтэй юм.

Дүрслэл 3: Нийслэлийн төсвийн үндсэн үзүүлэлтүүд харьцуулснаар, 2006-2016 он



Эх үүсвэр: Нийслэлийн ЗДТГ, Төрийн сан, 2017

2011 оны эцсээр шинэчлэн батлагдсан Төсвийн тухай хуулиар зарим салбарын төсөвт байгууллагуудыг хотын төсвөөс санхүүжүүлэхээр хуваарилсан, үүний эх үүсвэрт зориулж зарим эх үүсвэр болон шилжүүлгийг Улсын төсөвт хотоос татаас, шилжүүлгийн байдлаар шилжүүлэх болсонтой холбогдуулан хотын төсвийн хэмжээ 2006-2012 он хүртэлх хугацаанд байсан төсвөөс их хэмжээгээр нэмэгдсэн байна. Харин ийнхүү нэг талаас харахад төсвийн мөнгөн хэмжээ их хэмжээгээр нэмэгдсэн боловч, хотын төсвийн чанарын үзүүлэлт төдийлөн сайжирсангүй гэж дүгнэж болохоор байна. Өмнөх жилүүдэд хотын төсвийн орлого зарлагаасаа 40-60 хувиар давж, үлэмж хэмжээний төсвийн ашигтай гардаг, гэхдээ энэхүү давсан орлогыг хотын мэдэлд үлдээхгүйгээр дээд шатны төсөвт дайчлан хураадаг байсан. 2013 онд Улаанбаатар хотын төсвийн ачааллыг үлэмж нэмэгдүүлсэн боловч татвар, өөрийн орлогын эх үүсвэр дээр дүйцэх эрх мэдлийг Улаанбаатар хотод шилжүүлээгүй гэхэд болно. Үүнтэй холбогдуулан хотын төсвийн тэнцвэржилт төдийлөн сайнгүй, хотын орон нутгийн татварын хууль эрх зүйн орчин болон бусад нэмэгдэл эх үүсвэрийн асуудлыг хөндөхгүйгээр хотын өмнө тулгарч буй шийдэл нэхсэн асуудлууд, хөгжлийн зорилтыг хэрэгжүүлэх боломж бага байгаа юм.

Улаанбаатар хотод Монгол улсын эдийн засгийн үйл ажиллагааны талаас илүү хувь нь явагддаг ч Монгол улсын татварын орлого бүрдүүлэх төвлөрсөн тогтолцоо нь Улаанбаатар хот, төвлөрүүлж болох татварын орлогодоо түшиглэн төрийн үйлчилгээний хангамжийг бие даан санхүүжүүлэх бололцоог хязгаарлаж байна.

Орон нутгийн төсвийн хөрөнгө оруулалт. Улаанбаатар хотын төсвийн нийт дүнд эзлэх хөрөнгө оруулалтын хэмжээ өмнөх жилүүдэд 40 орчим хувь байсан бөгөөд харин 2016 онд 30 орчим хувь болж 10 орчим нэгжээр буурсан байдал харагдаж байна (Хүснэгт 1). Энэ нь нэг талаас харвал харьцангуй өндөр мэт байгаа боловч үргэлж өсөн нэмэгдэж байгаа хотын хэрэгцээтэй харьцуулбал үндсэндээ өнөөдрийн шаардлагыг хангахгүй байна.

Хүснэгт 1: Улаанбаатар хотын төсвийн хөрөнгө оруулалт (тэрбум төгрөг)

	2006	2010	2013	2016
Улаанбаатар хотын нийт төсвийн зардал	29	104	682	962
Үүнээс, хөрөнгө оруулалт	11	38	246	282
Хувийн жин (%)	38	37	36	29

Эх үүсвэр: Нийслэлийн ЗДТГ, Төрийн сан, 2017

Улаанбаатар хотод хийгдэж буй хөрөнгө оруулалтыг бүрэн зургаар нь харахын тулд Орон нутгийн хөгжлийн сан, Улсын төсөв болон Засгийн газрын шугамаар авч буй гадаадын зээл тусламж, мөн хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтын байдлыг авч үзэх зайлшгүй шаардлагатай.

Улаанбаатар хот, нэн ялангуяа хотын дүүргүүдийн хувьд Улсын төсвөөс олгож буй Орон нутгийн хөгжлийн сан ихээхэн чухал үүрэг гүйцэтгэж ирснийг юуны өмнө тэмдэглэх шаардлагатай.

Орон нутгийн хөгжлийн сан. 2011 оны сүүлчээр шинэчлэн батлагдсан Төсвийн тухай хуульд Орон нутгийн хөгжлийн сан болон энэхүү сангийн хөрөнгийг захиран зарцуулахдаа иргэдийн оролцоотойгоор шийдвэрлэх цоо шинэ зарчим тусгалаа олсон. ОНХС хэрэгжиж эхэлснээр 2013 онд гэхэд л аймгуудын өөрийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ өмнөх жилүүдийнхээс дунджаар дөрвөөс тав дахин нэмэгдсэн байна. Дүүргүүд 2-3 тэрбум төгрөг, сумууд 300-700 сая төгрөгийг ОНХС-даа хүлээн авч иргэдийн оролцоотойгоор хэрэгжүүлсэн байна.

Орон нутагт олон жилийн туршид шийдэл байхгүй хуримтлагдаж ирсэн бэрхшээлтэй асуудлуудыг шийдэх гарцыг ОНХС олж өгсөн байна. Улсын хэмжээнд хийгдсэн гудамжны гэрэлтүүлэг бүхэлдээ ОНХС-ийн хөрөнгөөр хийгдсэн гэхэд болно. Иргэдийн амьдрах орчныг сайжруулах, тав тухыг хангахад ОНХС ихээхэн үүрэг гүйцэтгэсэн. Эдгээр арга хэмжээний үр дүнд иргэдийн эд хөрөнгө, хашаа байшингийн үнэ цэнэ нэмэгдсэн талаар иргэд ярьж хэлдэг.

Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт. Улаанбаатар хотын хөрөнгө оруулалтын асуудлыг шийдэхэд Улсын төсөв байнга чухал ач холбогдолтой явж ирсэн. 2010 оноос хойш сүүлийн 6 жилийн хугацаанд Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар Улаанбаатар хотод нийт 1100 орчим төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлжээ.

Эмнэлэг, сургууль шинээр барих, эмнэлэг, сургууль цэцэрлэгийн их засвар, улсын чанартай зам тавих, засаж сайжруулах, инженерийн дэд бүтцийг шинээр байгуулах, байгааг нь өргөтгөн шинэчлэх, цахилгааны болон дулааны шинэ шугамууд барих, хүчин чадлыг нь нэмэгдүүлэх, инженерийн хийцтэй худаг, төрийн албан хаагчид, ахмадууд болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн орон сууцны асуудлыг шийдвэрлэх зэрэг арга хэмжээ үндсэндээ Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хийгдэж байна. Сүүлийн жилүүдэд Улсын төсвөөс Улаанбаатар хотын цахилгаан хангамж, хүрэлцээг сайжруулах асуудалд ихээхэн ач холбогдол өгч байна.

Гадаадын зээл, тусламжаар хийгдсэн хөрөнгө оруулалт. Сүүлийн 25 жилийн хугацаанд олон улсын санхүүгийн байгууллагууд болон хандивлагч орнуудаас Засгийн газрын шугамаар авсан зээл тусламжийн хүрээнд Улаанбаатар хотын хөрөнгө оруулалтын олон чухал төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээ амжилттай хэрэгжиж ирлээ.

Улаанбаатар хотын цахилгаан болон дулаан, цэвэр усны хангамж хүрэлцээ, хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх, өргөтгөх, орон сууцны хорооллуудыг барих, зам гүүр шинээр барих, шинэчлэх,

явган гарцыг өргөтгөх, нийтийн тээврийг хөгжүүлэх зэрэгт Засгийн газрын шугамаар авсан зээл, тусламж онцгой үүрэг гүйцэтгэж байгаа билээ.

Эдгээр олон талт санхүүгийн байгууллагууд нь хотын дэд бүтцийн хөгжилд зориулан Засгийн газарт зээл олгохдоо ихэвчлэн төслийн техник-эдийн засгийн судалгаа хийх, төрийн байгууллагын ажилтнуудын сургалт зэрэг чадавх хөгжүүлэх хөтөлбөр, тендерийн үйл ажиллагааг зохион байгуулахад зөвлөгөө өгөх зорилгоор тусламжуудыг олгодог. Эдгээр санхүүгийн байгууллагууд нь дэлхийн болон бүс нутгийн туршлагатай, дэд бүтцийн хөгжлийн шинэ, үүсэж буй хандлагуудыг сайн мэддэг мэргэжилтнүүдтэй байдаг тул Улаанбаатар хотын захиргаа нь дэд бүтцийн төсөл хэрэгжүүлэхэд тэднийг оролцуулж, туршлага судлах, зөвлөгөө авах үйл ажиллагаагаа улам өргөжүүлэх боломжтой юм.

Санхүүжилтийн бусад эх үүсвэрүүд

Улаанбаатар хотын хөгжлийн санхүүжилтийг сайжруулахтай холбогдуулан дээр дурдсанаас бусад боломжит эх үүсвэрүүдийн өнөөгийн нөхцөл байдлыг судлан үзсэн. Үүнд:

- Өрийн бичиг, бонд,
- Төр ба хувийн хэвшлийн түншлэл буюу концесс,
- Хөрөнгийн зах зээл,
- Хувийн хөрөнгө оруулалтын компаниуд,
- Дотоодын санхүүгийн байгууллагууд,
- Хөрөнгийн хөшүүрэг (газар),
- Улаанбаатар хотын орон нутгийн өмчлөлийн үл хөдлөх хөрөнгийн удирдлага,
- Зардлаа нөхсөн байх зарчим.

Хотын санхүүжилтийн эх үүсвэрийг бүрдүүлэхэд тулгардаг сорилтууд

Хотын дэд бүтцийн төслүүдийг боловсруулах хүчин чадал Улаанбаатар хотод хангалттай хэмжээнд байхгүй байна. Үүнд: хотын захиргааны түвшинд стратегийн төлөвлөлт хийх чадавх сул, санхүүгийн зах зээлийн сул хөгжлийн улмаас санхүүгийн эх үүсвэр хомс, төслийн мөн чанартай холбоотой тулгамдсан асуудлууд их, төслийн бүтцийн олон хэлбэрийг хүлээн зөвшөөрдөггүй, түүнчлэн төсвийн алдагдал, ядуурлын түвшин зэрэг олон хүчин зүйлүүдийг нэрлэж болно.

Хотын хөгжлийн төслийг санхүүжүүлэх таатай орчныг бий болгоход тулгарч буй гол сорилтуудыг авч үзсэн болно.

Судалгааны дүгнэлт

2016 оны гүйцэтгэлээр Улаанбаатар хотын төсвийн урсгал орлого 506 тэрбум төгрөг, харин урсгал зарлага нь 680 тэрбум төгрөг болж урсгал төсвийн алдагдал нь 170 гаруй тэрбум төгрөг болжээ. Урсгал төсвийн алдагдал ийнхүү их хэмжээтэй байгаа нь Улаанбаатар хот өөрөө бие даан хөрөнгө оруулалтын хэрэгцээгээ хангах боломж хязгаарлагдмал байгааг харуулж байна.

Улаанбаатар хотын хөгжлийн санхүүжилтийг сайжруулахтай холбогдуулан боломжит эх үүсвэрүүдээ эргэн нэг харах хэрэгтэй юм. Үүнд:

- Өөрийн буюу орон нутгийн хөрөнгө оруулалт
- Орон нутгийн хөгжлийн сан
- Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт
- Гадаадын зээл тусламж

- Өрийн бичиг, бонд
- Төр ба хувийн хэвшлийн түншлэл буюу концесс
- Хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт зэрэг болно.

Юуны өмнө ойрын 1-3 жилийн хугацаанд хотын хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэх боломж тийм ч сайнгүй болохыг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Улаанбаатар хотын өөрийн хөрөнгө оруулалтын боломжийн талаар дээр дурдсан. Улсын төсвийн алдагдал их хэмжээтэй, төсвийн нөхцөл байдал хүнд байгаагийн улмаас Орон нутгийн хөгжлийн сан болон Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх нь бүү хэл урьд жилүүдийн түвшинд ч хадгалан үлдэх боломж тун бага байна.

Олон улсын валютын сангийн хөтөлбөр манай улсад хэрэгжиж эхлээд жил гаруй болж байна. Энэ хөтөлбөрийн хүрээнд Засгийн газрын шугамаар орж ирэх гадаадын зээл, тусламжийн хэмжээ, зориулалт үндсэндээ ойрын 3 жилийн хугацаанд төдийлөн өөрчлөгдөхгүй, нэмэгдэхгүй гэж ойлгогдож байна. Мэдээж жижиг хэмжээний буцалтгүй тусламжууд шинээр орж ирэх боломжтой боловч энэ нь асуудал шийдэх хэмжээнд байхгүй гэдэг нь ойлгомжтой.

Монгол Улсын Өрийн удирдлагын хуулиар заасан Засгийн газрын өрийн дээд хязгаар өнөөдрийн байдлаар хэтэрчихсэн байгаа, нөгөө талаас ОУВС-тай байгуулсан хөтөлбөрт зааснаар шинээр ямар нэгэн өр тавих, өр нэмэгдүүлэх, мөн түүнчлэн концессын гэрээ шинээр байгуулах нь хөтөлбөр хэрэгжих ойрын 3 жилийн хугацаанд боломжгүй байгаа юм.

Гэр хорооллын дахин төлөвлөлт, их барилга, нийтийн тээвэр, эрчим хүч, дулааны хангамж, хог цэвэрлэх, боловсруулах зэрэг угаасаа үнэ, тарифын таатай нөхцөлд эдийн засгийн хувьд үр ашигтай байж болох олон асуудлыг дотоод, гадаадын хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтаар шийдэж болох боловч эдгээр төслүүдийг босгох, олон нийтэд санал болгох, тэдний итгэл үнэмшлийг бүрдүүлэх талаар Улаанбаатар хотын удирдлагаас ихээхэн идэвх зүтгэл гаргах нь зайлшгүй.

Улаанбаатар хотын хөгжлийн зорилтыг хангахад чиглэгдсэн санхүүжигдэх боломжтой хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг судлан боловсруулах, ач холбогдол болон эдийн засгийн үр өгөөжөөр нь эрэмбэлэх, эдгээр төслүүдийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүжилтийн стратегийг тодорхойлох нь эдгээр төслүүд бодитоор хэрэгжих суурь нөхцөлүүд болно.

Иймд төслүүдийг эрэмбэлэх болон санхүүжилтийн стратегийг боловсруулахад тодорхой хүлээн зөвшөөрөгдсөн арга аргачлалуудыг хэрэглэх шаардлагатай болно.

ЗУРГАА. САНХҮҮЖИЛТИЙН СТРАТЕГИ

Энэ бүлэгт Тогтвортой хөгжлийн зорилго (ТХЗ)-удыг Улаанбаатар хотод хангахад чиглэгдсэн төсөл, хөтөлбөрүүдэд шаардлагатай санхүүжилтийг хэрхэн татах, бий болсон нөөц бололцоогоо үр дүнтэйгээр, хамгийн үр ашигтайгаар хэрхэн зарцуулахад дэмжлэг болох санхүүжилтийн стратегийг тодорхойлж санал болгосон.

СТРАТЕГИ 1: САНХҮҮЖИЛТИЙН ҮР АШГИЙГ НЭМЭГДҮҮЛЭХ

Монгол улсын эдийн засгийн байдал сайнгүй байгаа өнөө үед төсвийн урсгал зардлыг бууруулах, ойрын хугацаанд өндөр үр өгөөж өгөх төслүүдийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэхийн тулд шаардлагатай зээлийн болон бусад нэмэлт эх үүсвэрүүдийг татаж эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх нь нэн тэргүүний асуудал болсон.

Нийслэлийн төсвийн хөрөнгөөр 2016 онд хэрэгжүүлсэн төсөл, арга хэмжээ, зам, барилга байгууламжийн жагсаалтыг харвал нийт 203,534.8 сая төгрөгийг НИТХ-аар баталсан байна. Үүнээс жижиг, дунд үйлдвэрлэл эрхлэгч нарт чиглэсэн зөвхөн 2 төсөл байсан ба төсөвт өртөг нь 641.6 сая төгрөг буюу нийт хөрөнгө оруулалтын 0.3 хувь байсан. Тухайлбал: 1) Эмээлтийн хөнгөн үйлдвэрийн үйлдвэрлэл, технологийн парк (СХД)-д 417.6 сая төгрөг, 2) Налайхын Барилгын материалын үйлдвэр, технологийн паркийн бүтээн байгуулалтад 224.0 сая төгрөг төсөвлөсөн. Бусад бүх төсөл, хөтөлбөрүүдийн хувьд эдийн засгийн үр өгөөж нь тун бага байна.

Улаанбаатар хотын хувьд нар, салхины сэргээгдэх эрчим хүчний үйлдвэрлэлийн судалгаа, хөгжүүлэлтийн сүүлийн үеийн дэвшилтэт лаборатори байгуулах, мах боловсруулах, сүү, цагаан идээ боловсруулах, экологийн цэвэр хүнсний ногоо боловсруулах зэрэг өндөр технологийг дэлхийд тэргүүлэх компаниудаас худалдан авч дотоодын ААН-үдэд хөнгөлөлттэй үнээр худалдах, технологийн зааварчилгаа сургалтууд явуулах, тэдгээр үйлдвэрлэлийн олон улсын чанарын стандартыг нэвтрүүлэх, аялал жуулчлалын бизнесийн нөү-хауг тухайн салбарт тэргүүлэгч орнуудаас авч хөгжүүлэх, дотоодын ААН-үүдийг олон улсын түвшинд хүргэх гэх мэт байж болно. Ийм үйл ажиллагаанууд нь эдийн засгийн ирээдүйтэй салбарын гараа нь болох ба эдийн засагт цаашдаа нэмүү өртгийн гинжин холбоо үүсгэж, өсөлтийн шинэ талбар, бизнесийн шинэ боломжуудыг үүсгэх юм.

Зах зээлийн эдийн засгийн тулгуур зарчмын дагуу бараа, үйлчилгээний хэрэглээг тогтвортой өсгөх замаар аливаа орны эдийн засаг хэвийн явагддаг. Гэтэл хэрэглээний хэмжээний хязгааргүй өсөлт нь үйлдвэрлэл, үйлчилгээнд ашиглагддаг байгалийн баялгийн зарцуулалтыг хэт их болгож, байгаль экологийн тэнцвэрт байдлыг ноцтой алдагдуулахад хүргэсэн. Одоо дэлхий нийтэд тогтвортой ногоон хөгжлийг дэмжсэн эдийн засгийг хөгжүүлэх шаардлагатай байгаа талаар ихээр яригдаж байна.

Тиймээс санхүүжилтийн бодлогыг өндөр үр өгөөжтэй, зөв байлгахын тулд ерөнхийдөө *нэгдүгээрт*, хөрөнгө оруулалтын хууль эрх зүйн зохицуулалт, *хоёрдугаарт*, хөрөнгө оруулалтын төслийн удирдлагын тогтолцоо, *гуравдугаарт*, санхүүжилтийн тогтолцоонд иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах, *дөрөвдүгээрт*, Улаанбаатар хотын төсвийн зарцуулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх гэсэн чухал хүчин зүйлүүдийг нарийвчлан авч үзсэн.

Дэд стратеги 1.1: Хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах

Улаанбаатар хотын хөгжлийн санхүүжилтийн орчныг сайжруулах, шаардлагатай хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг босгох, хөрөнгө оруулалтын төслийн удирдлага, менежментийг сайжруулах, үр ашгийг дээшлүүлэхэд Улаанбаатар хотын хууль эрх зүйн орчныг өнөөгийн шаардлагад нийцүүлэн шинэчлэх нь чухал ач холбогдолтой болж байна.

Хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл сүүлийн 10-аад жил нэлээд яригдаж байгаа боловч тодорхой үр дүн өнөөг хүртэл гарахгүй байна. Энэ хуулийн төслийг ойрын хугацаанд хэлэлцүүлэх, батлуулах, энэ хүрээнд Засаг захиргааны нэгжийн тухай хуульд дагалдах өөрчлөлтүүдийг оруулахад анхаарал хандуулах нь зүйтэй.

Дэд стратеги 1.2: Хөрөнгө оруулалтын удирдлага, тогтолцооны шинэчлэл

Хөрөнгө оруулалтын удирдлага (ХОУ)-ын зөв зохион байгуулалтыг бий болгоход үйл ажиллагааны түвшний дотоод хяналтын нарийвчилсан тогтолцоо, албан тушаалтнуудын ажлын гүйцэтгэлийн үнэлгээ хийх, хариуцлага тооцох тогтолцоо, алба нэгжүүдийн мэдээлэл, харилцааны олон сувагт, чөлөөтэй урсгалын тогтолцоо, төсөл хэрэгжилтийн явцын болон үр дүнгийн мэдээллийг судлах, үнэлэх, архивлах тогтолцоо, төсөл хэрэгжсэний дараа хөөн шалгах хяналтын тогтолцоо, ХОУ-ын тогтолцоог уян хатан байлгаж, тасралтгүй засаж, сайжруулах

тогтолцоо гэх мэт нь хөрөнгө оруулалтын төслийн удирдлага, менежментийн гол бүрэлдэхүүн хэсэг юм.

Дэд стратеги 1.3: Улаанбаатар хотын хөгжлийн санхүүжилтийн тогтолцоонд иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах

Иргэд болон хувийн хэвшлийн оролцоог бодлого боловсруулах, төсөв зохиох, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцуулах нь аливаа хөрөнгө оруулалтын төслийг сонгох, хэрэгжүүлэх, үр ашиг, үр дүнг дээшлүүлэхэд нэн чухал ач холбогдолтой байдаг.

Дэд стратеги 1.4: Улаанбаатар хотын төсвийн зарцуулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх

Нийслэлийн төсвийн 42 байгууллагын 2016 оны 12 дугаар сарын 31-ний байдлаарх санхүүгийн тайланд Нийслэлийн аудитын газраас 2017 онд гүйцэтгэсэн аудитаар илрүүлсэн хөрөнгө зарцуулалтын зөрчлүүдийг шинжилж харахад нийт хөрөнгө зарцуулалтын зөрчлийн 28 хувь буюу 349 сая төгрөг нь үр ашиггүй зардлаас үүдсэн ба цалин, нэмэгдэл илүү олгосон зөрчил нь 17 хувь буюу 217.8 сая төгрөг, зөвлөх үйлчилгээг тендер зарлаагүй авсан зөрчил нь 17 хувь буюу 210 сая төгрөг, анхан шатны баримтын иж бүрдэл дутуу гаргасан зардлын зөрчил нь 10 хувь буюу 127 сая төгрөг гэх мэт илэрсэн байна.

Эндээс харахад Улаанбаатар хотын төсвийн зарцуулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх чухал ач холбогдолтой байна.

СТРАТЕГИ 2: ХУВИЙН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫГ НЭМЭГДҮҮЛЭХ НӨХЦӨЛИЙГ БҮРДҮҮЛЭХ

Монгол Улсад ТХХТ-ийн төсөл хэрэгжүүлэх орчин төдийлөн сайн хөгжөөгүй бөгөөд бусад Ази-Номхон далайн улс орнуудтай харьцуулахад ТХХТ-ийн таатай орчин гэсэн ангилалд Монгол Улс хамгийн сүүлд жагссан байна.²

ТХХТ-ийн нийт хөрөнгө оруулалттай холбоотой тоо мэдээлэл хязгаарлагдмал бөгөөд одоогоор хэрэгжиж байгаа ТХХТ-ийн талаар цогц статистик тоо баримт байхгүй байна³. Гэтэл нөгөөтээгүүр ТХХТ нь Засгийн газрын хөгжлийн стратегийн чухал бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд ТХХТ-ийг зөв зохистой төлөвлөж, бүтцийг зөв гаргаж, хэрэгжүүлэх аваас дэд бүтцийн төслүүдийг санхүүжүүлэх, ТХХТ-ээр төслийг хэрэгжүүлэх үр ашигтай арга хэрэгсэл байж чаддаг. Мөн, ТХХТ-ийг төрийн үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэхэд буюу жишээлбэл эрүүл мэнд, боловсролын салбарт ашиглах боломжтой.

ТХХТ-ийг нэвтрүүлэх, түүнийг зохицуулах бодлогын орчныг бүрдүүлсэн ч Засгийн газар болон орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллага өөрийн чадавхаа бэхжүүлэхээс нааш ТХХТ-ийн төслүүдийг хэрэгжүүлэх асуудал бэрхшээлтэй байх болно. Цаашилбал, ил тод, өрсөлдөөнт тендер шалгаруулалтын үйл явц, хууль журмын биелэлтийг сайтар хангах, төслийн хэрэгжилтийг хангах таатай орчныг бүрдүүлэх стратегийн арга хэмжээ авах шаардлагатай байна. ТХХТ-ийг хөгжүүлэх, энэ хэлбэрээр хэрэгжүүлэх төслийн тоо хэмжээ, мөнгөн дүнгийн хэмжээг нэмэгдүүлэх нь гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт зэрэг хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтын бизнесийн ерөнхий орчныг сайжруулах байдлаас мөн хамаарна.

² <https://www.cmc-global.org/content/public-private-partnerships-development-mongolia-perspective>

³ НҮБХХ, АХБ, Ази, Номхон далайн хөгжлийн үр өгөөжийг дэмжих байгууллага, Хөгжлийн санхүүжилтийн үнэлгээ, 2017

СТРАТЕГИ 3: ГАДААД ЭХ ҮҮСВЭРИЙГ ТАТАХ

Дэд стратеги 3.1: Хөгжлийн албан ёсны тусламж

Монгол Улсын Засгийн газар болон хөгжлийн түншүүд нь тогтвортой хөгжлийн зорилтуудыг ХАЁТ бага байгаа гол салбаруудад хэрэгжүүлэхээр зорьж буй тул Улаанбаатар хотын хувьд нэмэлт санхүүжилтийг дайчлах томоохон боломж гарч байна. Засгийн газраас нэмэлт санхүүжилт дайчлах стратегийг хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөл нь эдгээр салбарууд нь урт хугацаанд санхүүжилтийн хувьд бэхжиж хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд хувь нэмрээ оруулах явдал юм.

Улсын төдийгүй Улаанбаатар хотын санхүүгийн удирдлагын системийг цаашид сайжруулах нь өнөөгийн санхүүжилтийн үр дүн, үр ашгийг дээшлүүлэх төдийгүй хоёр талын уламжлалт болон олон талт ХАЁТ, сэргээгдэх эрчим хүч, байгаль орчны болон цаг уурын өөрчлөлтөд нөлөөлөх шинэ төрлийн хөнгөлөлттэй үүсвэрийг нэмэгдүүлэх боломжтой болох юм.⁴

Дэд стратеги 3.2: Даян дэлхийн хөнгөлөлттэй сангууд

Засгийн газар дэлхий даяар байдаг хөнгөлөлттэй сангууд болох Даян дэлхийн байгаль орчны сан (ДДБОС/GEF), Вакцинжуулалт, Дархлаажуулалтын Дэлхийн холбоо (GAVI), ДОХ, Сүрьеэ ба хумхаатай тэмцэх даян дэлхийн сан (GFATM) болон Боловсролын түншлэлийн даян дэлхийн сан (GPE) гэх мэт даян дэлхийн сангуудаас олгосон хөнгөлөлттэй зээлүүдэд нэгдсэн эсэх талаар хяналт хийгээгүй байна. Хөнгөлөлттэй санхүүжилтийн дийлэнх нь эдгээр эх үүсвэрээс олгогдож байна.

Мөн даян дэлхийн сангийн зарим өөр эх үүсвэрээс Монгол Улс хөнгөлөлттэй санхүүжилт авах боломжтой хэд хэдэн эх үүсвэр байдаг. Жишээлбэл, уур амьсгалын өөрчлөлтийн санхүүжилтээс Монгол улс илүү их хөрөнгө босгох боломжтой. Нэг хүнд ногдох хорт хийн хэмжээ өндөр, уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөнд хүчтэй орсон орны хувьд уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицоход тулгарч болох сорилтуудыг даван туулах, арилгах арга хэмжээ авахад зориулж санхүүжилт авах боломжтой байдаг.

Ийнхүү Монгол Улс хөнгөлөлттэй санхүүжилтийн энэхүү Эх сурвалжийг ихээхэн хэмжээгээр татах боломжтой гэдгийг харуулж байна. Үүний тул үндэсний бодлого нь сэргээгдэх эрчим хүчний томоохон хөрөнгө оруулалтыг дэмжиж, Засгийн газраас эрчим хүчний салбарын хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх чадавхыг дээшлүүлэхэд онцгой анхаарах шаардлага гарч байна.

Санхүүгийн эдгээр эх үүсвэрүүдийг ашиглан эрчим хүч, байгаль орчин, уур амьсгалын өөрчлөлттэй холбоотой Монгол Улсын төдийгүй Улаанбаатар хотын хөгжлийн олон сорилтуудыг санхүүжүүлэхэд тавигдах шаардлагыг хангах, үр өгөөжтэй төслүүдийг танилцуулснаар хөгжлийн санхүүжилтийг илүү үр дүнтэйгээр татах замаар дэлхийн санхүүгийн Эх үүсвэрээс санхүүжилт авах боломжийг нэмэгдүүлэх боломж нээгдэж байна.

⁴ Непалын хөгжлийн санхүүжилтийн байгууллагын мэдээлснээр төлөвлөлт, төсөвлөлт, хяналтын чадавх сулаас ХАЁТ-ийн санхүүжилт буурсан байна.

СТРАТЕГИ 4: САНХҮҮЖИЛТИЙН ШИНЭ ЭХ ҮҮСВЭРИЙГ БИЙ БОЛГОХ

Дэд стратеги 4.1: Улаанбаатар хотын төсөвт томоохон хэмжээний тогтмол татварыг бий болгох

Улаанбаатар хотын хөгжил, хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийн асуудлыг шийдвэрлэхэд одоогийн өөрийн татвар, орлогын суурь, нэр төрөл хангалтгүй байгаа гэдэг нь ойлгомжтой. Хотын урсгал төсөв нь ихээхэн алдагдалтай, татварын орлогын нэмэгдэл эх үүсвэрийн хувьд одоогийн хууль эрх зүйн хүрээнд боломжгүй байгаа нь хотоос өрийн бичиг, бонд, бусад үнэт цаас гаргах, зээл авах, концессын үйл ажиллагаа явуулах боломжийг хязгаарлаж байгаа юм. Өөрийн эх үүсвэр дутмаг тохиолдолд гадаадын зээл, тусламжийг татах боломж ч хүндрэлтэй.

Газрын татвар, үл хөдлөх хөрөнгийн татварын хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх асуудлыг зохих хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах замаар шийдэж болох боловч, энэ нь тухайн татвар төлөгчийн орлого, цалин хөлстэй төдийлөн хамааралтай биш, орлого багатай, эмзэг бүлгийн хувьд хүнд, сөрөг нөлөөтэй байх тул өнөөгийн нөхцөлд төдийлөн тааламжтай бус юм.

Иймд хотын төсөвт бизнесийн идэвх санаачилга, орлого, мөнгөний урсгалтай шууд уялдсан, тогтмол, томоохон хэмжээний шинэ татварын орлогын нэр төрлийг санаачлан бий болгох шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

Ямар нэгэн босго үгүй, буцаан олголт үгүй, хөнгөлөлт чөлөөлөлт үгүй худалдааны татварыг 2-оос 1 хувийн хэмжээтэй хэрэглэх боломжтой юм. Улаанбаатар хотын нутаг дэвсгэр дээр хийгдэж буй бүх төрлийн борлуулалтын орлого, арилжаа, наймааны орлого, ажил, үйлчилгээний орлогоос энэхүү татварыг авах саналыг тавих нь илүү зохистой байна. Санал болгож буй худалдааны татвар бий болгох тохиолдолд Улаанбаатар хот 2 хүртэл хувиар, дүүрэг 1 хүртэл хувиар тус тус энэ татварыг аваад явах бүрэн боломжтой. Дүүрэг худалдааны татварыг 1 хувиар дүүргийн төсөвтөө авлаа гэхэд нэмж 2 хувийг нь хурааж аваад хотын төсөвт шууд хийх тул татварын албанд ч зардлын дарамт багатай байна.

Энэхүү татварын орлогыг зөвхөн хөрөнгө оруулалтын зориулалтаар захиран зарцуулах нөхцөл тавьсан ч болох юм. Энэ арга хэмжээг авч хэрэгжүүлсэн тохиолдолд жилдээ 500 орчим тэрбум төгрөг Улаанбаатар хотын төсөвт орох боломжтой юм.

Дэд стратеги 4.2: Гарааны хөрөнгө оруулалтыг бий болгох

Улаанбаатар хотод Жижиг, дунд үйлдвэр (ЖДҮ)-ийг хөгжүүлэх нь эдийн засгийн төрөлжилтийг хангах, ажлын байрыг нэмэгдүүлэх улмаар хотын хүн амын амьжиргааг сайжруулахад чухал нөлөөтэй юм. Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй ЖДҮ нь нийт ажиллагсдын 50%-ыг бүрдүүлдэг гэсэн тоон мэдээлэл байдаг бөгөөд энэ харьцаа Улаанбаатар хотын хувьд адил буюу ойролцоо байх талтай.

Санхүүгийн хүртээмжийн одоогийн тулгамдсан асуудлуудаар Монгол Улсад үүсэж буй сангийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх нь өрсөлдөх чадвар, эдийн засгийн өсөлт, төрөлжсөн байдлыг нэмэгдүүлэхэд оршино. Хөрөнгө оруулалтын сан байгуулах нь бизнесийн хөгжлийг дэмжих үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлж, ЖДҮ-ийн салбарын чадавхыг сайжруулахад хувь нэмрээ оруулах боломжтой.

Хөрөнгийн эх үүсвэрийг дайчлах бас нэг механизм бол хөгжлийн төслүүдийг санхүүжүүлэх өрсөлдөөнт санхүүжилтийн хэрэгсэл боловсруулсан Сорилтын сангууд юм. Энэхүү сан санхүүжилт хүрэлцээгүй бизнесүүдэд эргэн төлөгдөх эсхүл төлөх шаардлагагүй нөхцөл бүхий

буцалтгүй тусламжийн санхүүжилт олгодог ба энэхүү санг Монголд хөрөнгө босгох жишээ болгон ашиглаж болохоор байна.

СТРАТЕГИ 5: ОЛОН НИЙТЭД ТҮШИГЛЭСЭН САНХҮҮЖИЛТИЙН ТОГТОЛЦООГ БҮРДҮҮЛЭХ

Хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг ерөнхийд нь мөнгөн орлогын урсгал, эдийн засгийн өгөөж бий болох боломжтой эсвэл боломжгүй төсөл гэж ангилж болно.

Мөнгөн орлогын урсгал бий болох боломжтой төслүүдэд хувийн хэвшлийг оролцуулах олон хувилбарууд байдаг. Харин шууд байдлаар мөнгөн орлогын урсгал бий болох боломжгүй төслүүдийн хувьд төслийг тусгай сангаар дамжуулан санхүүжилт татах боломжтой.

Аль ч улс орны хотуудын ихээхэн хөрөнгө оруулалт шаардсан, чухал ач холбогдолтой, хөгжлийн томоохон төслүүдийн сайн туршлагаас харахад иргэд, хувийн хэвшлүүдээс хөрөнгө оруулалт татсанаар амжилттай хэрэгжүүлсэн байна. Мөн тасралтгүй явагддаг, байнгын хөрөнгө оруулалт шаарддаг төслүүдийг ч иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийн хөрөнгө оруулалтаар шийддэг хандлага улам дэлгэрч байна.

Тийнхүү хөрөнгө оруулалт татах гол тулгуур нь хотын захиргаа болон иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийн хоорондын өргөн хүрээтэй, олон талын хамтын ажиллагааг бэхжүүлж чадсанд юм. Манай улсын хувьд хотын захиргаа болон иргэд, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа сул байна. Тиймээс энэ төрлийн хамтын ажиллагааг бий болгох суурь нөхцөлүүдийг дараах байдлаар бүрдүүлэх хэрэгтэй байгаа юм.

1. Хотын захиргааны холбогдох төслийн үйл ажиллагааг олон нийтэд бүрэн ил тод болгох,
2. Иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийн төслийн үйл ажиллагаанд тодорхой хэмжээнд оролцох эрхийг бий болгох,
3. Хотын захиргаа болон иргэд, аж ахуйн нэгжүүдийн итгэлцлийг бий болгох,
4. Төслийн үр шимийг хүртэх эсвэл холбогдох хуулиар давуу хөнгөлөлт эдлэх боломжийг хамтран ажилласан иргэд, аж ахуйн нэгжүүдэд олгох гэх мэт суурь нөхцөлүүдийг бүрдүүлэх юм.

Ийм төрлийн санхүүжилтийн хэлбэрийг **Олон нийтэд түшиглэсэн санхүүжилтийн тогтолцоо (Community-based Financing System)** гэж нэрлэдэг. Энэ тогтолцооны талаар судалгаанд дэлгэрэнгүй авч үзсэн болно (Дүрслэл 5).

Санхүүжилт татах үйл ажиллагааг үндсэндээ дараах 4 үе шатаар хэрэгжүүлнэ.

- А. Төсөл удирдах нэгж (ТУН) байгуулан, санхүүгийн удирдлагын сайн тогтолцоог бий болгох,
- Б. Төсөлд зориулсан хөрөнгийн сан үүсгэх,
- В. Төслийн үр шим хүртэгчдийн төлөөлөл, холбоотой (Холбоо) гурвалсан гэрээ байгуулан төслийн санхүүжилт, үйл ажиллагаанд татан оролцуулах,
- Г. Зээл, тусламж, боломжит санхүүжилтүүдийг татах.

Дүрслэл 5. Олон нийтэд түшиглэсэн санхүүжилтийн тогтолцоо



Эх сурвалж: УБАК

Улаанбаатар хотыг 2020 он хүртэл хөгжүүлэх ерөнхий төлөвлөгөө, 2030 он хүртэлх хөгжлийн чиг хандлагын баримт бичгийн дагуу хэрэгжүүлэхээр батлагдсан 90 төсөл, хөтөлбөрүүдийг тэргүүлэх ач холбогдлоор эрэмбэлж үзлээ. Эдгээр эрэмбэлэгдсэн төслүүдээс доорх 2 төслийг сонгон авч санхүүжилтийн аргачлалыг туршиж үзлээ.

1. Үйлдвэрлэл, технологийн парк байгуулах (Эмээлт)
2. Гэр хорооллын дахин төлөвлөлт.

ДОЛОО. ТӨСЛҮҮДИЙГ ТЭРГҮҮЛЭХ АЧ ХОЛБОГДЛООР НЬ ЭРЭМБЭЛЭХ АРГАЧЛАЛ

Нийтлэг үндэслэл

Улаанбаатар хотын санхүүжилтийн стратегийг боловсруулахад хөгжлийн санхүүжилтийн үндсэн зарчмуудыг баримтлах бөгөөд шалгарсан тодорхой төслүүд дээр тулгуурлан хийгдэнэ. Тухайн санхүүжилтийн стратегид орох төслүүдийг сонгох, ач холбогдлоор нь эрэмбэлэхэд тодорхой аргачлал ашиглах шаардлагатай бөгөөд Улаанбаатар хотын захиргаанд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор байгаа хөрөнгө нөөцөө ашиглан хамгийн өндөр ач холбогдолтой, яаралтай

хэрэгжүүлэх төсөл, хөтөлбөрүүдийг дэмжиж хөрөнгө оруулалт хийхийн тулд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн төсөл хөтөлбөрүүдийг хэрхэн ач холбогдлоор нь эрэмбэлэх аргачлалын саналыг энэ хэсэгт дэлгэрэнгүй оруулж байна.

Хамрах хүрээ, зорилго

Энэхүү аргачлалын үндсэн зорилго нь Улаанбаатар хотын тогтвортой хөгжлийн зорилтуудыг хангахад шаардагдах хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг тэргүүлэх ач холбогдлоор нь эрэмбэлэхэд чиглэгдсэн юм.

Суурь зарчим

Монгол Улсад өнөө цагт нэн тэргүүнд тулгамдаж байгаа асуудлуудын суурь шалтгааныг бүсийн болон салбарын тэнцвэргүй хөгжил гэж урьд өмнө хийж байсан судалгааны ажлуудад дүгнэсэн байдаг. Товчхондоо бол хөдөө орон нутагт амьдарч буй иргэд боловсрол эрүүл мэнд, зам харилцаа зэрэг нийгмийн суурь үйлчилгээний чанар хүртээмжтэй үйлчилгээ авч чадахгүй байх, тогтвортой ажлын байраар хангагдаж чадахгүй байгаа зэргээс шалтгаалан хүний хөгжлийн хангагдах зарчмууд биелэгдэхгүй байгаагаас улбаалан хөдөө орон нутгаас Улаанбаатар хот руу шилжин суурьшсан иргэдийн тоо нь эрчимтэй өсөж нийслэлийн хүн амын өсөлтийг хурдасгасан шалтгаан болсон ба, үүнээс үүдэн гэр хорооллын бүс тэлж, агаарын болон байгаль орчны бохирдлыг нэмэгдүүлэх, нийслэлийн иргэдийн тэр дундаа захын хорооллын иргэдийн нийгмийн болон суурь үйлчилгээний хүртээмжид муугаар нөлөөлөх үүнээс үүдэлтэй сөрөг дам нөлөөнүүдийг үүсгээд байна. Эдгээрээс үүдэлтэй нийслэлд эрүүл мэнд, боловсролын салбаруудын ачаалал болон цахилгаан эрчим хүч, цэвэр бохир ус, замын дэд бүтцийг сайжруулан, хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх зайлшгүй хэрэгцээ шаардлага хурцадсан асуудал болсон байна. Үүнээс гадна Улаанбаатар хотын агаар, хөрсний бохирдол, найдвартай усан хангамжийн асуудал аюулын түвшинд хүрснийг холбогдох байгууллагууд мэдээлсээр байна.

Тиймээс Монгол хүний эрүүл аюулгүй орчинд, зохистой ажиллаж амьдрах нөхцөлийг бүрдүүлэх үүнд чиглэгдсэн Улаанбаатар хотын хөгжлийн зорилтуудыг хангахад шаардагдах хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг ач холбогдлоор нь эрэмбэлэхэд дараах 8 хүчин зүйлүүдийг авч үзэх шаардлагатай. Эдгээр шалгуур хүчин зүйлүүдийг авч үзсэнээр төслүүдийн ач холбогдол болон хөгжлийн зорилтуудыг хангахад тустай юм.

Хүснэгт 3. Төслүүдийг ач холбогдлоор нь эрэмбэлэхэд баримтлах хүчин зүйлүүд

Шалгуур хүчин зүйлүүд	Тогтвортой хөгжлийн зорилтуудтай уялдсан байдал
✓ Бүсийн болон салбарын <u>тэнцвэртэй хөгжил</u> ,	Зорилт 10: Тэгш бус байдлыг бууруулах, Зорилт 9: Дэд бүтцийг хөгжүүлэх, Зорилт 3: Эрүүл мэндийг дэмжих, Зорилт 4: Чанартай боловсролыг дэмжих.
✓ <u>Байгаль орчинд үзүүлэх нөлөө</u> ,	Зорилт 13: Уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөг багасгах, Зорилт 7: Сэргээгдэх эрчим хүчийг нэвтрүүлэх, Зорилт 9: Инновац болон дэд бүтцийг хөгжүүлэх.
✓ Төслийн үр дүнд шууд болон шууд бусаар бий болох <u>өгөөж</u> ,	Зорилт 1: Ядуурлыг устгах, Зорилт 2: Өлсгөлөнг зогсоох мөн бусад бүх зорилтуудад тодорхой нөлөө үзүүлнэ.

✓ Цаашид хэрэгжүүлэх бусад төслүүдэд <u>түлхэц</u> , дэмжлэг болох байдал, үр нөлөөний <u>цар хүрээ</u> ,	Бүх зорилтуудад тодорхой нөлөө үзүүлнэ.
✓ Төслийн үр өгөөж бий болох хугацаа болон өгөөж өгөх үргэлжлэх <u>хугацаа</u> ,	Бүх зорилтуудад тодорхой нөлөө үзүүлнэ.
✓ Ард иргэдийн хэрэгцээ болон улс төрийн хүчин зүйл талаас хэрэгжүүлэхэд үзүүлэх <u>дэмжлэг</u> ,	Бүх зорилтуудад тодорхой нөлөө үзүүлнэ.
✓ Байгаль орчинд ээлтэй, өндөр бүтээмж, үр ашигтай <u>дэвшилтэт технологи</u> ,	Зорилт 8: Зохистой хөдөлмөр ба эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, Зорилт 13: Уур амьсгалын өөрчлөлтийн нөлөөг багасгах, Зорилт 7: Сэргээгдэх эрчим хүчийг нэвтрүүлэх, Зорилт 9: Инновац болон дэд бүтцийг хөгжүүлэх.
✓ Бодлогын <u>тэргүүлэх чиглэлтэй</u> уялдсан байдал.	Бүх зорилтуудад тодорхой нөлөө үзүүлнэ.

Аргачлал, үнэлгээний загвар

Төслүүдэд шалгуур үзүүлэлтүүдийн дагуу үнэлгээ өгөх ажил нь үндсэндээ техник-эдийн засгийн судалгаан дээр тулгуурлан хийгддэг. Тиймээс ТЭЗҮ-ийн баримт бичигт тэдгээр шалгуур үзүүлэлтүүдийг үнэн зөв дүгнэхэд шаардагдах мэдээллийг хангалттай агуулсан байх гол нөхцөл тавигдаж байгаа юм. Төслүүдийн саналд үнэлгээ өгөхийн тулд төслийн санал боловсруулж буй талуудад төслийн агуулгад заавал багтаах мэдээллүүдийг тодорхой болгож, зааварчилгаа өгсөн байх шаардлагатай. Хэрэв төслүүдэд үнэлгээ хийхэд шаардлагатай мэдээлэл хангалтгүй бол нэмж тодруулах ажлыг үнэлгээний ажилтнууд гүйцэтгэнэ.

Төслүүдийг үнэлэхдээ дээр дурдсан шалгуур хүчин зүйлүүдийн хүрээнд үнэлэх бөгөөд тэргүүлэх ач холбогдлоор үнэлэх үнэлгээний загварт тоон зэрэглэх системийг хэрэглэх нь эрэмбэлэх ажлыг оновчтой болгох бөгөөд төслүүдийн давуу болон сул талуудыг орхигдуулж, аль нэг үзүүлэлтэд илүү ач холбогдол өгөх буюу өрөөсгөл шийдвэр гаргах магадлалыг бууруулах юм.

Мөн шалгуур үзүүлэлтүүд нь ач холбогдлын хувьд өөр хоорондоо ялгаатай тул чухал ач холбогдолтой үзүүлэлтүүдэд илүү жин өгсөн. Мөн шалгуур үзүүлэлтүүдийн агуулга нь тухайн асуудлыг бүрэн тодорхойлох боломжтой, агуулгын хувьд бүрэн байх талаас нь анхаарсан юм. Тиймээс дээр дурдсан үндсэн найман шалгуур үзүүлэлтүүдийн дагуу нарийвчилсан асуулгаар оноо өгөхөд дараах Хүснэгт 4-д үзүүлсэн загварыг ашиглана.

Хүснэгт 4. Төслүүдийг тэргүүлэх ач холбогдлоор нь оноо өгч, тооцоолох загвар

Шалгуур үзүүлэлтүүд	Жин	Оноо	Нийт оноо
1.Төслийн үр дүнд шууд болон шууд бусаар бий болох өгөөж иргэдийн мэргэжил, боловсрол, ажлын ур чадварыг нэмэгдүүлнэ	3		

Шалгуур үзүүлэлтүүд	Жин	Оноо	Нийт оноо
ажлын байрыг бодитойгоор нэмэгдүүлнэ	3		
иргэдийн орлогыг нэмэгдүүлнэ	2		
цаашид дэд бүтцийн өртгийг бууруулна	1		
2.Цаашид хэрэгжүүлэх бусад төслүүдэд түлхэц, дэмжлэг болох байдал, үр нөлөөний цар хүрээ			
төсөл нь дараагийн шатны хөгжлийн төслүүдийн суурь нөхцөлийг бүрдүүлнэ	3		
олон салбар эсвэл бүс нутагт эерэг нөлөө үзүүлнэ	2		
нийслэлийн хүн амын 5-аас багагүй хувьд эерэг нөлөө үзүүлнэ	1		
3.Төслийн үр өгөөж бий болох хугацаа болон өгөөж өгөх үргэлжлэх хугацаа			
10-аас дээш жилийн турш өгөөжөө тогтвортой өгнө	3		
1 жилээс бага хугацаанд өгөөжөө өгч эхэлнэ	2		
10-аас дээш жилийн турш тодорхой хэмжээгээр өгөөжөө өгнө	1		
4.Иргэдээс болон улс төрийн хүчин зүйл талаас хэрэгжүүлэхэд үзүүлэх дэмжлэг			
өндөр хэрэгцээтэй болох нь нийгэмд ил болсон	3		
улс төрийн бодлогын талаас идэвхтэй дэмжлэгтэй	2		
ядуу, эмзэг давхаргад эерэг нөлөө үзүүлнэ	2		
судалгаагаар хэрэгцээтэй болох нь тогтоогдсон	1		
5.Байгаль орчинд үзүүлэх нөлөө			
агаарын бохирдлыг бууруулна	3		
хүлэмжийн хий ялгаралтыг бууруулна	3		
газар, хөрсний бохирдлыг бууруулна	3		
усны бохирдлыг бууруулж, нөөцийг хамгаална	3		
6.Байгаль орчинд ээлтэй, өндөр үр ашигтай дэвшилтэд технологи			
хэрэглээнд нэвтрүүлэх шинэ технологийн бүтээмж нь өндөр ба зардал ихээр хэмнэнэ	3		
хэрэглээнд нэвтрүүлэх шинэ технологийг 10-аас дээш жил тасралтгүй ашиглах боломжтой	2		
хэрэглээнд нэвтрүүлэх шинэ технологи нь сүүлийн 5 жилийн хугацаанд бий болсон	1		
7.Бүсийн тэнцвэртэй хөгжил			
төсөл хэрэгжүүлэх тухайн бүсэд үүссэн хэрэгцээ нь бусад бүсүүдтэй харьцуулахад харьцангуй нэн шаардлагатай байгаа	3		
хотын бүсчилсэн хөгжлийн бодлогод нийцэж байгаа	2		
8. Бодлогын тэргүүлэх чиглэлтэй уялдсан байдал			
холбогдох хөгжлийн зорилтуудтай уялдсан, тэдгээрийг хангахад чиглэгдсэн байдал	3		
Нийт оноо			

Эх сурвалж. УБАК

Хүснэгт 4.2. Үзүүлэлт, онооны хүснэгт

Үзүүлэлт	Оноо
Маш их	3
Их	2
Бага	1

НАЙМ. САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ

Улаанбаатар хотын өнөөгийн нэн тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх өндөр ач холбогдол бүхий төслүүдийг санаачлан хэрэгжүүлэхээр төр, захиргааны байгууллагууд зорин ажиллаж байгаа хэдий ч, олон талын томоохон асуудал, саад бэрхшээлүүд байгаа нь бидний судалгааны ажлын дүгнэлтээр харагдаж байна.

Тэдгээр асуудлуудыг шийдвэрлэж, санхүүжилтийг татан, төслүүдийг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд бидний санал болгосон стратеги, бодлогуудыг хэрэгжүүлэх хэрэгтэй ба үүний тулд хууль, эрх зүйн шинэчлэл, төрийн захиргааны удирдлагын тогтолцооны шинэчлэл хийх шаардлагатай байна.

Улаанбаатар хотын хөгжлийн зорилтыг хангахад шаардагдах төслүүдийг үр өгөөж болон хэрэгжих боломжит байдлаар нь судлан боловсруулж, төслүүдийн эдийн засгийн болон нийгмийн үр нөлөөгөөр нь эрэмбэлэн хэрэгжилтэд чиглэсэн арга хэмжээ, шийдлүүдийг гаргах шаардлагатай.

Санхүүжилтийн стратегийн хүрээнд (1) хууль, эрх зүйн орчныг сайжруулах, (2) хөрөнгө оруулалтын удирдлага, менежментийг сайжруулах, (3) Улаанбаатар хотын хөгжлийн санхүүжилтийн тогтолцоонд иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах, (4) Хувийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлэх, (5) Гадаад эх үүсвэрийг татах, (6) Улаанбаатар хотын орлогын шинэ эх үүсвэрийг бий болгох, (7) Олон нийтэд түшиглэсэн санхүүжилтийн тогтолцоог бий болгох зэрэг саналуудыг дэвшүүллээ.

Бид “Олон нийтэд түшиглэсэн санхүүжилтийн тогтолцоог бүрдүүлэх” 5 дахь стратегийн хүрээнд санал болгосон санхүүжилтийн тогтолцоог бий болгох аргачлалыг хэрхэн ашиглах талаар 2 тодорхой төсөл дээр жишээ болгон авч үзсэн.

Мөн “Хөгжлийн төслүүдийг тэргүүлэх ач холбогдлоор нь эрэмбэлэх” аргачлалыг боловсруулж, түүнийг хэрхэн ашиглах туршилтыг хийн, жишээн дээр дэлгэрэнгүй тайлбарласан болно.

-оОо-