

Монгол Улсын хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тогтолцооны зарим асуудал

Жамбалын Должинсүрэн

Судлаач, докторант

Улаанбаатар, Монгол Улс

Цахим хаяг: jambal.doljinsuren@gmail.com

Хураангуй: Хүн бүр төлөвлөлтийн ач холбогдлын талаар янз бүрийн ойлголттой байдаг. Төлөвлөлт гэдэг нь төвлөрсөн төлөвлөлтийн системд буюу урьд өмнө зөвхөн хөгжиж буй орнуудад ийм төлөвлөгөөтэй байсан гэх хандлага юм. Үнэндээ бүх хөгжингүй улс орнууд хөгжлийн өөр төлөвлөгөөтэй, өөр өөрөөр нэрлэсээр ирсэн болно. Хөгжлийн төлөвлөгөө нь улс орнуудад хүчин чармайлтаа ижил зорилгод чиглүүлэхэд чиглэсэн тодорхой зорилт, чиглэлтэй болоход тусалдаг. Тиймээс сайн төлөвлөгөөтэй байх нь ирээдүйн эрсдлийг бууруулах эсвэл урьдчилан харахад тустай болно. Хөгжлийн төлөвлөлт нь үндэсний, бүс нутгийн, орон нутгийн засаг захиргаанаас эхлээд хувийн хэвшлийн бүхий л хэсэгт шийдвэр гаргах үйл явцын чанарыг сайжруулж байгаа явдал юм.

Хөгжлийг төлөвлөхөд нөлөөлдөг бас нэг чухал хүчин зүйл бол үр дүнтэй засаглал, хариуцлагын механизм юм. Үр дүнтэй засаглал, хариуцлагын механизм бол хөгжлийн аливаа хөтөлбөр амжилттай хэрэгжих үндсэн нөхцөл, мөн түүнчлэн тогтвортой хөгжлийн үндэс болдог.

Түлхүүр үг: Монгол Улс, Хөгжлийн бодлогын төлөвлөлтийн тухай хууль, Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030, төлөвлөлтийн тогтолцоо, зарчим

1. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтэй холбоотой хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох нь

УИХ-аар 2015 онд баталсан Монгол Улсын Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуульд урт хугацааны тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг 15-20 жилээр тогтоож байхаар хуульчилсны дагуу Монгол Улсын урт хугацааны тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг 2016-2030 онд хэрэгжүүлэхээр боловсруулж баталсан билээ.

Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулийн дагуу улс орны хөгжлийн бодлогыг төлөвлөх, үндэсний хэмжээний, салбарын, орон нутгийн бодлогын уялдаа холбоог хангах, бодлого төлөвлөлтийн үйл ажиллагааг зохицуулах, хэрэгжилт, үр дүнд нь хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх үндэслэл, хууль эрх зүйн орчин бүрдэж эхэлсэн байгаа хэдий ч Монгол Улсад тогтвортой хөгжлийг хангах, нийгэм, эдийн засаг, байгалийн томоохон сорилтуудыг даван туулахад нэн чухал бодлогын уялдаа холбоо, нэгдмэл цогц байдал, бодлогыг үе шаттай зохицуулалттай хэрэгжүүлж хөгжлийн үр дүнд хүрэхэд энэ хуулийн заалтууд, цар хүрээ үйлчлэл нь хангалттай бус байна. Иймд дээрх нөхцөл байдлыг цогцоор нь авч үзсэн зохицуулалтын нэлээд үр өгөөжтэй тогтолцоо үүсгэх нь чухал байна.

Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн хууль батлагдаж, Монгол Улсад хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тогтолцоог бүрдүүлэх эрх зүйн орчинд ихээхэн ахиц дэвшил гарсан хэдий ч сонгуулийн эрх авсан аль ч улс төрийн хүчин өөрсдийн явцуу эрх ашигт хөтлөгдөн тус хуулийг дагаж мөрдөхгүй, хэрэгжилтийг хангахгүй байх явдал түгээмэл байна.

Иймд Монгол Улсад тогтвортой хөгжлийг хангах, ард түмний аж амьдралыг сайжруулах, алсын хараатай хөгжлийг цогцлооход бодлогын нэгдмэл цогц уялдаатай, залгамж чанарыг хадгалах, хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тогтолцоог бүрдүүлэх, боловсронгуй болгох үүднээс дараах хууль эрх зүйн шинэчлэл, өөрчлөлтүүдийг хийх нь чухал болоод байна.

Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулийг сайжруулах хэд хэдэн шаардлага бий гэж үзэж байна. Үүнд:

А. Энэхүү хууль болон Засгийн газрын тухай хуульд Монгол Улсын хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн асуудлыг Сангийн яам болон Үндэсний хөгжлийн газрын зарим эрх үүргүүдийг давхардуулсан эсвэл логик, уялдаагүй заагласан байдлыг арилгах шаардлагатай байна. Тухайлбал, Засгийн газрын хуулийн дагуу Монгол Улсын урт, дунд хугацааны хөгжлийн бодлогыг уялдуулан боловсруулах төлөвлөлтийг хийх чиг үүргийг Үндэсний хөгжлийн газарт ногдуулсан. Гэтэл Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуульд салбарын хөгжлийн төрөөс баримтлах бодлогын баримт бичгүүдийг хянах уялдааг хангах, үр дүнгийн хяналтын нэгтгэлийг хийх ажлыг Сангийн яам хариуцахаар тусгасан байдаг. Ийм байдал нь хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн нэгдмэл цогц байдалд сөргөөр нөлөөлж байгаа учир хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн чиг үүргийг хариуцах байгууллага институцын механизмыг тодорхой болгох.

Б. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн хуульд бодлогын нэгдмэл уялдаатай байх зарчим бүрэн утгаараа сууж чадаагүй учир сайжруулах шаардлага байна. Тухайлбал, энэ хуульд Монгол Улсад хэрэгжүүлэх урт, дунд, богино хугацааны бодлогын бичиг баримтуудыг нэршил хугацааг тодорхойлж өгсөн боловч эдгээр бодлогын баримт бичгүүдийн харилцан уялдаатай нэгдмэл, залгамж чанартай байх зарчим бүрхэг байсаар байна. Одоо хэрэгжиж байгаа салбарын төрөөс баримтлах бодлогууд нь нэршилээрээ хуулинд нийцэж байгаа боловч тэдгээрийн хоорондын уялдаа сул, үе шаттайгаар хэрэгжих заалтууд байхгүй байна.

- Энэхүү хуульд Монгол Улсын урт хугацааны

хөгжлийн алсын хараа бүхий бодлого нь 15-20 жилээр боловсруулагдахаар томъёологдож энэ нь дотроо салбар тус бүрийн болон салбар хоорондын хөгжлийн чиг баримжааг агуулсан нэгдмэл бодлогын баримт бичиг байхаар тусгах;

- Энэ урт хугацааны алсын харааны бодлогын баримт бичгийн хүрээнд дунд хугацааны нэгдсэн төлөвлөгөөний залгамж чанарыг хадгалсан тав таван жилээр боловсруулж хэрэгжүүлдэг байх;
- Монгол Улсын таван жилийн төлөвлөгөөний хүрээнд улс орныг бүсчлэн хөгжүүлэх, хөрөнгө оруулалтын дунд хугацааны төлөвлөгөөний суурь баримт бичиг багтдаг байх. Энэхүү төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэх салбар тус бүрийн болон салбар хоорондын үйл ажиллагааны нарийвчилсан төлөвлөгөөг богино хугацаанд боловсруулдаг байхаар томъёолж тусгах;
- Эдгээр дунд болон богино хугацааны төлөвлөгөөнүүд нь төсөв, санхүүгийн эх үүсвэртэй уялдах хэрэгтэй бөгөөд таван жилийн төлөвлөгөөг дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон өрийн таазтэй уялдуулж боловсруулдаг байх;
- УИХ нь Засгийн газраас боловсруулсан хөгжлийн нэгдсэн дунд хугацааны бодлогыг батлахдаа дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, Засгийн газрын өрийн хязгаарыг хамтад нь баталдаг байхаар хуульчлах.

Ингэснээрээ хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн нэгдмэл, цогц байдал, төсөвлөлтийн уялдааг хангах бөгөөд бодлогын эрэмбээр хөрөнгө хүчээ зөв зохистой үр ашигтай хуваарилах зарцуулах боломж бүрдэх юм.

В. Мөн энэ хуулинд бодлогын хэрэгжилтийн үр дүнг хянах, хариуцлагын механизмыг бүрэн сайн тусгаагүй гэж үзэж байна. Хэдийгээр хуулинд заасан бодлогын баримт бичгүүдийн хэрэгжилтэд хяналт үнэлгээ хийх талаар хуулинд тусгасан боловч хоорондоо

уялдаа холбоо муутай бодлогуудыг үнэлэх нь ач холбогдол багатайгаас гадна байгууллага хоорондын харилцан тайлагнах, үр дүнг хариуцах цэгцтэй системийг бүрдүүлж чадаагүй байна.

Тэгэхээр хөгжлийн нэгдсэн таван жилийн төлөвлөгөөг боловсруулахдаа нарийвчилсан үр дүнгийн матрицтай боловсруулж хариуцах эзэн байгууллагуудыг тодорхойлж дагалдах хариуцлагын механизмыг тодорхой хуульчлах шаардлага үүсч байна.

Ингэснээр нэгдмэл үр дүнд чиглэсэн төлөвлөлт, төсөвлөлтийг бүрдүүлэх бөгөөд хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэхэд ихээхэн түлхэц болох болно.

Ийнхүү хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулинд дээрх өөрчлөлтүүдийг хийснээр Монгол Улсад хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, зохицуулалт, хяналт шинжилгээний зохистой тогтолцоо бүрдэж, хөгжлийн бодлого амжилтай, үр дүнтэй хэрэгжих зайлшгүй нөхцөл бүрдүүлэх юм. Энэ нь улс төрийн сонгуулийн үр дүнд төрийн удирдлага солигдох үйл явцаас үл хамааран бодлогын залгамж чанарыг хадгалах, хөгжлийн үр дүнд чиглэсэн бодлого боловсруулах эрх зүйн орчинг бүрдүүлж, хэрэгжилтийг зохион байгуулах бололцоо бүрдэх болно.

2. Нэгдмэл уялдаатай хөгжлийн бодлогыг боловсруулахад төлөвлөлтийн нийтлэг зарчим, үйл явцыг ашиглах нь

Монгол Улс хөгжлийн алсын хараагаа зөв томъёолох, түүндээ чиглэсэн бодлогын уялдаатай, цэгцтэй арга замуудаа гаргахад маш нарийн, өргөн хүрээтэй төлөвлөлтийн үйл явцыг баримтлах нь чухал юм. Төлөвлөлтийг хийх дараах зарчмууд байдаг. Үүнд:

- Дээрээс доош (top down)
- Доороос дээш (bottom up)

Дээрээс доош төлөвлөх хэсэгт макро түвшний зорилтуудыг хөгжлийн алсын хараатай уялдуулж тооцох, томъёолох үйл явцыг

авч үздэг. Тухайлбал, Монгол Улсын хувьд УИХ-аас баталсан *Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал 2030*-д томъёолсон хөгжлийн алсын харааны зорилтууд, мөн 2015 онд НҮБ-ын дээд чуулганаар дэлхийн 193 орны тэргүүнүүдийн баталсан 2030 он хүртэлх Дэлхийн тогтвортой хөгжлийн зорилтуудыг манай улс үндэсний онцлогт тохируулан нутагшуулж түүнд чиглэсэн дунд хугацааны зорилтуудыг уялдуулан тооцож тодорхойлох хэрэгцээ шаардлага бий болж байна. Ингэхдээ тодорхой загварчлалыг ашиглан (тухайлбал CGE загвар, салбарын хоорондын тэнцлийн загвар) дунд хугацааны зорилтуудаа буцаан хөөж тооцох (backcasting) боломжтой юм. Өөрөөр хэлбэл, урт хугацааны хөгжлийн зорилтуудад нийцүүлэн дунд хугацааны зорилт хүрэх үр дүнгээ тооцож гаргах үйл явц юм. Үүний дараа *доороос дээш* төлөвлөх буюу салбаруудын, салбар дундын болон орон нутгийн хөгжлийн тэргүүлэх зорилтуудыг макро түвшний зорилтуудтай уялдуулан томъёолж, эдгээр зорилтуудыг хангах үйл ажиллагаа, бодлогын хөшүүргүүд, төсөл хөтөлбөрүүдийг нарийвчилан тодорхойлно.

Төлөвлөлтийн энэ үе шатуудад үр дүнд суурилсан зарчмыг тогтмол хангах хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, *доороос дээш* төлөвлөх буюу салбаруудын, салбар дундын болон орон нутгийн хөгжлийн тэргүүлэх зорилтуудыг хангаснаар *дээрээс доош* төлөвлөлтөөр томъёологдсон макро түвшний зорилтууд түүний үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлтүүд хангагдаж байхаар төлөвлөнө гэж ойлгож болно.

Ингэж *дээрээс доош* болон *доороос дээш* төлөвлөх явцад дараах хэд хэдэн зарчмуудыг хэрэглэнэ. Үүнд:

- Өнгөрсөн болон өнөөгийн нөхцөл байдалд бодитой цогц үнэлэлт дүгнэлт өгч цаашид авах бодлого арга хэмжээнд сургамж авдаг байх;
- Урт, дунд, богино хугацааны, Салбар хоорондын (horizontal) болон үндэсний, бүс, орон нутгийн (vertical) бодлогын уялдааг хангах;

- Бодлого боловсруулахдаа нотолгоонд суурилсан байх, шинжлэх ухааны үндэстэй, тооцоо судалгаанд үндэслэн боловсруулдаг байх;
- Бодлогын тэргүүлэх зорилтуудыг оролцооны аргаар томъёолох (тулгамдаж буй асуудлууд болон авах арга хэмжээний шийдлийг эрх ашиг нь хөндөглөх талуудтай хэлэлцэж хамтран тодорхойлдог байх);
- Үр дүнд суурилсан төлөвлөлтийг хийх;
- Хэрэгжүүлэх, хяналтын, хариуцлагын механизмыг тодорхойлох гэх мэт.

Хөгжлийн бодлогыг боловсруулахдаа юуны өмнө өнөөгийн нөхцөл байдал, дотоод болон гадаад орчны шинжилгээ, нөлөөлж буй эерэг ба сөрөг хүчин зүйлсийг илрүүлж, сул ба давуу талууд болон боломжууд, эрсдлийг тодорхойлж, үйлдвэрлэлийн нөөц, чадамж, түүний хэрэглээнд үнэлгээ өгч, мэргэжлийн хүмүүс болон ашиг сонирхол нь хөндөгдөх талуудыг өргөнөөр оролцуулж, хөгжлийн таамаглалыг 2-3 хувилбараар дэвшүүлж, түүнийг хэрэгжүүлэх соёл, зан төлвийг бий болгох, тулгамдаж буй асуудлуудыг эрэмбэлсэний дараа тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлж, салбаруудын бүтцийг оновчтой болгож, бодлогын арга хэрэгсэл, механизмууд, хүрэх үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг тогтоож, хэрэгжүүлэгч институциудын бодлого, үйл ажиллагааны уялдааг хангахад шаардлагатай нөөцийн байршилтыг оновчтой тодорхойлох чухал ач холбогдолтой. Уг бодлогыг хэрэгжүүлэх явцад хяналт, шинжилгээ, үнэлгээ хийж, гарсан алдааг засах, шалгуур үзүүлэлтүүдээс хазайсан шалтгааныг тогтоож, залруулга хийх ажлыг дэс дараатай хэрэгжүүлэх хэрэгтэй болно.

Мөн түүнчлэн дэлхий нийтийн хөгжлийн чиг хандлага, туршлага дээр үндэслэн хүртээмжтэй өсөлт, тогтвортой хөгжилд чиглэсэн төлөвлөгөөний зорилтот түвшин, хүрэх ёстой үр дүнг биелүүлэхэд шаардлагатай бодлогын зорилт үйл ажиллагааг тодорхойлж ач холбогдолоор нь эрэмбэлэх, хэрэгжүүлэх

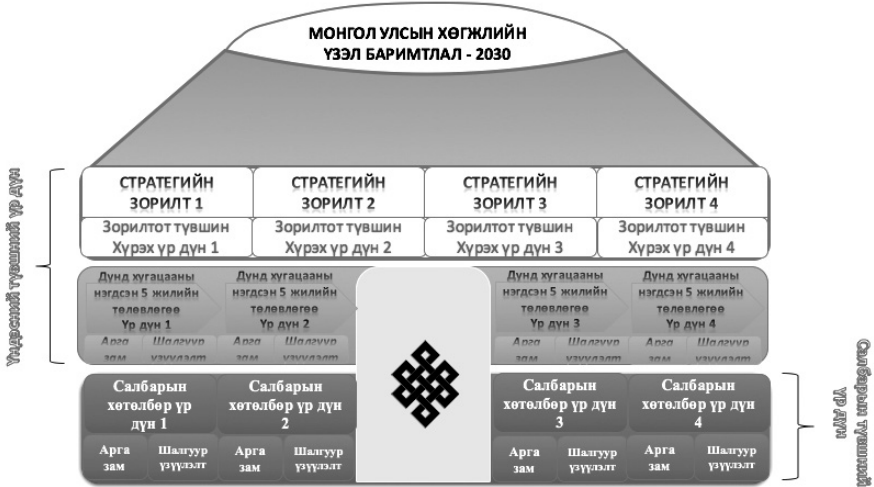
төлөвлөгөөнд давхардал, өөр хоорондын зөрчил гаргахгүй байхын тулд баримтлах зарчмыг тодорхойлох, хэрэгжүүлэхэд гарч болох саад бэрхшээлүүдийг (олон улсын нөхцөл байдал болон хөрөнгө нөөцийн бололцоо) урьдчилан тооцож, хариу авах арга хэмжээ мэдээллийг судалдаг байх нь чухад юм. Үүнийг олон улсад хувилбарт төлөвлөлт (scenario planning)-ийн арга гэж үздэг.

Одоо хэрэгжиж байгаа хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар бодлогын баримт бичгүүд нь хоорондын уялдаа сул, хэт салбарчилсан (silo), цэгцгүй олон бичиг баримтыг цөөлж нэгдмэл цогц, залгамж чанарыг хадгалсан, үр дүнд хүрэх байдлыг харгалзан цэгцлэхийн тулд дараах саналыг дэвшүүлж байна. Үүнд:

- Монгол Улсад хэрэгжиж байгаа бодлогын баримт бичгүүдийн уялдааг ханган цаашид сайжруулах төлөвлөлтийн хүрээг авч үзэхдээ Яам, агентлагууд нь Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн хуулинд болон дагаж гарах холбогдох журамд заасан урт, дунд хугацааны тэргүүлэх чиглэл, зорилтууд, макро төлөвлөлтийн хүрээнд нийцүүлэн богино хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөөний төслөө боловсруулдаг байхаар өөрчлөн сайжруулах хэрэгтэй байна.
- Үр дүнд суурилсан төлөвлөлтийн зарчмын дагуу яам, агентлаг нь тухайн холбогдох стратегийн зорилтуудад нийцүүлэн богино хугацааны төлөвлөгөөнд орох төслийн жагсаалт, түүнд шаардагдах зардлын нарийвчилсан тооцоог хийдэг байх нь чухал юм.

Судлаачийн зүгээс Монгол Улсад хэрэгжүүлэх үр дүнтэй хөгжлийн дээрээс доош төлөвлөлтийн хүрээг дараах зургаар харуулж байна.

Зураг 1. Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөгөөний уялдаа, боловсрогдох үе шат



Эх сурвалж: Судлаачын дэвшүүлж буй зураглал

Зураг 1-оос харахад төлөвлөлтийн хүрээ нь түүнийг хийх үйл явцад эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны гэсэн хөгжлийн гол гурван тулгуурыг хангахад чиглэх бөгөөд энэ хүрээ нь мөн дунд, богино хугацааны төлөвлөгөөг бэлтгэх суурь болно. Мөн салбар нэгжийн түвшинд гарах үр дүн нь улсын түвшний үр дүнг хангадаг байснаар салбарын болон үндэсний түвшинд хийж гүйцэтгэх ажлын уялдаа нэгдсэн үр дүнг хангах бололцоог үүсгэнэ.

- Төсөв болон хөгжлийн төлөвлөлтийн уялдааг хангах төсвийн үр ашигтай байдлыг хангахад хөгжлийн нэгдсэн таван жилийн төлөвлөгөөнд үндэслэн богино хугацааны нэг жилийн төлөвлөгөөг (одоогийн нэршлээр эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл) боловсруулах бөгөөд төсвийн нэг жилийн төлөвлөлтийг үүн дээр үндэслэн байхаар төлөвлөх хэрэгтэй. Жилийн төсвийг төлөвлөхдөө

тухайн жилийн орлогын тооцоо, засгийн газрын гадаад дотоод санхүүжилт (зээл авах чадавх), өрийн тааз, зээлийн олдоц зэргийг харгалзана.

- Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийг хариуцдаг төрийн захиргааны төв байгууллага (Хөгжлийн яамыг шинээр байгуулах) болон Сангийн яам хамтран бусад яамд, агентлагийн төлөвлөгөөт жилийн хөгжлийн төсвийг хянадаг байх шаардлагатай. Энэ хяналт нь нэг талаас хөгжлийн тэргүүлэх чиглэлд нийцтэй байдалд нөгөө талаас дэд бүтэц, үйлдвэрлэл үйлчилгээ, байгаль орчин, байгалийн болон үйлдвэрлэлийн нөөц зэрэг салбар бүрээр зардлын дээд хязгаарыг тогтоож өгдөг бөгөөд энэ нь бодитой төлөвлөх боломжийг бүрдүүлнэ. Мөн энэ зардлын дээд хязгаар нь хэрэгжүүлэх төслөө сонгоход суурь болно. Зардлын дээд хязгаар нь тухайн санхүүгийн жилийн төсвийн доторх хуваарилалт болно.
- Үр дүнгийн хяналт, шинжилгээ үнэлгээ нь үр дүнд чиглэсэн төлөвлөлтийн салшгүй нэг хэсэг бөгөөд хяналт, үнэлгээ хийх үйл явц нь төлөвлөлтийн эхний үе шатаас эхэлнэ. Өөрөөр хэлбэл, аливаа хөгжлийн бодлого, төлөвлөгөөний бодлогын зорилго зорилтуудыг томъёолохдоо хүрэх үр дүн, түүнийг хянах, үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг хамтад нь томъёолж хэрэгжилтийг хянахдаа энэ шалгуураар хянаж хариуцлагын механизмтай нь уялдуулдаг байх шаардлагатай.
- Батлагдсан бодлого, түүнийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөөг холбогдох яамд, агентлаг, бүс орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд хариуцан хэрэгжүүлдэг байхаар хуучлах нь чухал байна. Ингэснээр үр дүнгийн хяналтын механизм хэрэгжих бололцоотой болно. Бодлогын хэрэгжилтийн гүйцэтгэлд ЗГХЭГ-ын хяналт шинжилгээ үнэлгээний газар байнгын хяналт тавих бөгөөд үр дүнг засгийн газрын хуралдаанд улирал тутам тайлагнадаг байх

хэрэгтэй байна.

- Мөн урт хугацааны зорилтуудын хэрэгжилтийн хувьд хөгжлийн төлөвлөлт хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага нь батлагдсан бодлого төлөвлөгөөний дагуу хэрэгжиж байгаа төсөл хөтөлбөрүүд нь зорьсон үр дүнг авчирч биелэж байгаа эсэхэд үнэлгээ хийж, цаад тал нь 2 жил тутамд Засгийн газарт танилцуулдаг байхаар зохион байгуулдаг байх.

Хөгжлийн бодлогыг боловсруулахдаа дээрээс доош болон доороос дээш төлөвлөх зарчмыг баримтлахын зэрэгцээ өнөөгийн нөхцөл байдал, дотоод болон гадаад орчны шинжилгээ, нөлөөлж буй эерэг ба сөрөг хүчин зүйлсийг илрүүлж, сул ба давуу талууд болон боломжууд, эрсдлийг тодорхойлж, үйлдвэрлэлийн нөөц, чадамж, түүний хэрэглээнд үнэлгээ өгч, хөгжлийн таамаглалыг дэвшүүлж, түүнийг хэрэгжүүлэх тэргүүлэх чиглэл, салбаруудын оновчтой бүтцийг тодорхойлж, бодлогын арга хэрэгсэл, механизмууд, хүрэх үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлтүүдийг тогтоож, хэрэгжүүлэгч институциудын бодлого, үйл ажиллагааны уялдааг хангах нэн шаардлага үүсч байна гэж үзэж байна.

3. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн олон улсын туршлага

Улс орон бүр өөрийн өвөрмөц, дахин давтагдашгүй чанарыг агуулсан газар нутаг, түүх, соёл, ёс заншилтай бөгөөд тэдгээртэй уялдсан төрийн байгуулалт, эдийн засаг, нийгмийн бүтэцтэй. Хөгжлийн бодлогоо төлөвлөхдөө ч өөрийн орны онцлог шинжид тулгуурлан боловсруулж, хэрэгжүүлдэг. Иймд энэхүү ялгаатай байдлыг харгалзан үзэлгүйгээр улс орнуудын хөгжлийн бодлого төлөвлөх механизмыг шууд харьцуулан авч үзэх нь учир дутагдалтай.

Хөгжлийн хувьд амжилттай хөгжсөн болон хөгжиж байгаа орнуудын хувьд хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдээ

боловсруулахдаа урт хугацаанд 20 жил, дунд хугацаанд 5 жил, богино хугацаанд буюу жил бүрийн төлөвлөгөө, төсөв боловсруулж байна. Урт хугацааны төлөвлөлтийн баримт бичиг нь ихэнх оронд тунхаг хэлбэрээр бичигдэж, түүнд дэвшүүлсэн зорилго, зорилтуудыг тодорхой үе шат бүхий дунд хугацааны төлөвлөлтийн баримт бичигт тусган, жил бүрийн төлөвлөгөө болон төсвийн хүрээнд хэрэгжүүлж байна. Бодлого төлөвлөлтийг нэлээд урт хугацаагаар хийдэг улс нь Казахстан бөгөөд урт хугацаанд 40 жил, дунд хугацаанд 20 жилд хэрэгжүүлэхээр төлөвлөдөг байна. Урт, дунд, богино хугацааны бодлогын баримт бичгүүдийн уялдааг хангах, тэдгээрийн хэрэгжилтийг дүгнэх шалгуур үзүүлэлтүүдийг боловсруулан, хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийдэг байна. Түүнчлэн аж үйлдвэржсэн, хөгжингүй орнуудын туршлагаас харахад хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн асуудал тэдгээр орнуудын хөгжлийн үйл явцын чухал хэсэг болж байна.

Дүгнэлт

Монгол Улсад дунд болон урт хугацааны хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тогтоолцоог бүрдүүлэх эрх зүйн орчныг бий болгоход ахиц дэвшил гарч байгаа боловч уг эрх зүйн орчин нь зөрчилтэй, зарим төрийн байгууллагуудын эрх үүргүүдийг давхардуулсан логик, уялдаагүй, үндсэн чиг үүрэгт нь хамааралгүй асуудлыг нөгөөд нь олгосон зэрэг дутагдлууд байсаар байна.

Монгол Улсын төрийн бодлогын тогтвортой байдал, залгамж чанар, улс төрийн намуудаас эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн асуудлаар явуулж ирсэн бодлогын ялгаанууд, тэдгээр нь үндэсний язгуур эрх ашигт хэрхэн нийцэж байсан талаар дүгнэлт гаргаж, санал, зөвлөмж боловсруулах, хөгжлийн цогц, уялдаатай бодлого, хөтөлбөрийг боловсруулах, түүний хэрэгжилтэнд хяналт, үнэлгээ, шинжилгээ хийх механизм, хариуцсан институцийн өнөөгийн байдалд үнэлгээ дүгнэлт өгч цаашдын шийдэгдэх шаардлагатай алхамуудыг гаргаж ирэх. Эндээс гарсан дүгнэлтийг шийдвэр гаргах

түвшинд анхааралтай авч үзэн цогц шинэчлэлийг эхлүүлэх цаг нь болсон байна.

1. Бодлогын залгаж чанар, уялдаа холбоог хангах

Манай Улсын хувьд салбарчилсан цэгц замбараагүй олон бодлогын баримт бичиг шаардлагагүй бөгөөд хөгжлийн алсын харааны зорилгодоо чиглэсэн, үе шаттайгаар харилцан уялдаатайгаар хэрэгжихээр томъёологдсон цөөхөн зорилт арга хэмжээнүүдтэй бодлогын баримт бичгүүдийг хууьчлах хэрэгтэй гэж бодож байна. Ингэснээр хэрэгжилтийг үр дүнтэй хангах, хязгаарлагдмал санхүүгийн нөөцөө үр ашигтай үе шаттай зарцуулахад ач холбогдолтой юм.

*2. Институцийн тогтвортой байдал,
боловсон хүчний чадамж*

Монгол Улсын хувьд төрийн бодлогыг цогцоор нь уялдаатай, нарийн тооцоо судалгаатай боловсруулдаг мэргэжлийн чадварлаг институци байхгүй байна. Энэ нь өнөөгийн нийгэм, эдийн засгийн тулгамдсан асуудлыг бодитой тусгаагүй, алсын хараагүй, харилцан уялдаагүй, харалган амьдралаас тасархай бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх нөхцөл болж байна.

Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн институци нь бүтэц, зохион байгуулалт, эрх үүргийн хувьд тогтворгүй, шинээр Засгийн газар байгуулагдах бүрт өөрчлөгдөж ирсэн байна. Ингэснээр төрийн яамдын үйл ажиллагааны стратеги, бүтэц зохион байгуулалт нь улс төрийн албаны боловсон хүчний нөөц, ур чадвар, гүйцэтгэлийн чанар суларч өөрчлөгдсөнтэй уялдан хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал хоёрдугаарт тавигдаж ирсэн. Энэ байдал нь хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтолцоог туйлын тогтворгүй, ойлгомжгүй болгосон байдаг.

DOI: <https://doi.org/10.5564/jis.v0i1.1257>

Economic and social development policy and planning aspects of Mongolia

Doljinsuren Jambal

Researcher, Ph.D Candidate

Ulaanbaatar, Mongolia

E-mail: jambal.doljinsuren@gmail.com

Abstract: *Everyone has various perceptions on the importance of planning. It is very common in the society that planning is the approaches used in the centrally planning system in the past or only developing countries have such plans. In fact, all including developed counties have development plans except that they might be referring to them by different terms/names.*

Development plans helps for country to have clear objectives, directions for all to direct their efforts towards the same objectives. Having a good plan will therefore be helpful in reducing or anticipating future risks. It is also the case that development planning provides certainty and improves the quality of decision-making process for all parts of government – from national, regional to local governments – and for the private sector.

There is another important factor that impacts development planning. I am here referring to the importance of effective governance and accountability mechanism when it comes to development planning. Without effective governance, and accountability mechanisms any development agenda will be less

successful. Effective governance and accountability mechanism is the bedrock of sustainable development.

How we decide on how best to utilize our resources, or what to prioritize with the limited resources or the order in which to implement our priorities is a function of effective governance. Effective governance is therefore part of the necessary infrastructure needed to achieve the goals and objectives contained in any development plan. Effective governance and accountability mechanisms should be legalized, and implementation should enforce for better results.

Good plan is only as good as its implementation – and without plan implementation it is just as good as not having a plan at all. Evidence-based monitoring and evaluation is therefore a cornerstone of our development planning and implementation. It is imperative that we continuously track our progress, including identifying unexpected circumstances and problems that might hinder our progress.

Key words: *Mongolia, the Law on Development Policy Planning, the Sustainable Development Concept of Mongolia 2030, The planning system, principles, top-down and bottom-up planning.*

Ашигласан материал

1. Монгол Улсын хөгжлийн бодлогын тогтвортой байдал, залгамж чанар, уялдаанд хийсэн шинжилгээ” (Тайлан I), ҮХГ, 2018
2. “Монгол Улсын хөгжлийн нэгдсэн төлөвлөлтийг хийх нийтлэг аргачилал” (Тайлан V), ҮХГ, 2018
3. “Монгол Улсын хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль”, Монгол Улсын УИХ, 2015
4. НҮБ, Дэлхийн тогтвортой хөгжлийн зорилтууд, 2015
5. Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030
6. Хүн амын талаар төрөөс баримтлах бодлого
7. Төрөөс боловсролын талаар баримтлах бодлого
8. Төрөөс эрүүл мэндийн талаар баримтлах бодлого
9. Төрөөс инновацын талаар баримтлах бодлого
10. Төрөөс шинжлэх ухаан, технологийн талаар баримтлах бодлого
11. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль, 2015 оны 11 дүгээр сарын 26-ны өдөр
12. “Төрөөс аж үйлдвэрийн талаар баримтлах бодлого” 2015 оны УИХ-ын 2-р тогтоол
13. “Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн олон улсын туршлага”, Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтолцоог бэхжүүлэх төсөл, НҮБХХ, 2015