

ЭРСДЭЛИЙН ШИНЖИЛГЭЭ, ЭРСДЭЛИЙН УДИРДЛАГЫН ТӨЛӨВЛӨГӨӨ (ХУРААНГУЙ)¹

1. Монгол Улсын Засаглалын эрсдэлийн үнэлгээг (ЗЭС) тус улстай хамтран хэрэгжүүлэх стратегийн бэлтгэл ажлын хүрээнд хийсэн бөгөөд АХБ-наас одоо хэрэгжүүлж буй хэд хэдэн төсөл болон хэрэгжүүлэхээр зэхэж буй боловсрол, хотын дэд бүтцийн салбарт уг үнэлгээг 2008 оны 7-р сард хийж дуусгав.

А. Эрсдэлийн үнэлгээ

2. **Төсвийн санхүүгийн удирдлага.** ЗЭС-д тодорхойлсноор, эдийн засгийн тэлэлтийг дагасан төсвийн удирдлага, мөн төсвийн зарлага ба стратегийн тэргүүлэх чиглэлийн хоорондын уялдаагүй байдал нь төсвийн санхүүгийн удирдлага (ТСУ)-ын гол эрсдэл болж байна. Жил бүрийн төсөв зохиоход стратегийн чиглэлийг гаргах болон эдийн засгийн өсөлт, хямралын мөчлөгт тус улс хэт мэдрэмтгий байгаа явдлыг бууруулах үүднээс Монгол Улсын Засгийн газар 2003 онд 3 жилийн дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг боловсруулан гаргасан. Харамсалтай нь, гэнэтийн ашгийн татвараас олсон орлогыг зөв зохистой удирдаж чадаагүй болон төсвийн тодотголыг ойр ойрхон хийсэн нь төсвийн зарлагад нөлөөлөн, энэ ажил үр дүнд хүрээгүй юм. Уул уурхайгаас орж ирэх орлого нэмэгдэхийн хэрээр ТСУ-ын тогтвортой байдал нь 2010 оны 6-р сард батлагдсан Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг зөв зохистой хэрэгжүүлэх эсэхээс хамаарна. Ашигт малтмалын түүхий эдийн үнэ өндөр хэвээр байж, Оюу толгойн уурхайн олборлолт эхлэвэл төсвийн орлого 2016 он гэхэд 30–40 хувиар өснө.

3. Эдийн засгийн тэлэлтийг сөрсөн төсвийн хатуу сахилга батыг маш нарийн чандлан мөрдөхийн зэрэгцээ төсөв боловсруулалт болон төсвийн зарлага нь бодлогын тэргүүлэх чиглэлтэй улам бүр уялдаатай болох шаардлагатай байна. Үндэсний хөгжлийн стратеги нь үндэсний хэмжээнд төлөвлөлтийг сайжруулахад чухал алхам болсон хэдий ч улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт дахь төлөвлөлтийн үйл ажиллагаа сул дорой байгаагаас үүдэн үндэсний стратегийг төсвийн хөрөнгө оруулалтын сайн хөтөлбөр болгон буулгахад хүндрэл гарах нь элбэг байна. Орон тоо цөөн, өндөр түвшний ур чадвар дутмаг, байгууллагын дотоод сургалтын боломж бололцоо хязгаарлагдмал, шаардлагатай зохион байгуулалт, бүтцийн тогтолцоо хомс байгаагаас шалтгаалан салбарын яамд, орон нутгийн удирдлага, агентлагуудын төсвийн удирдлагын чадавхи сул байна.

4. **Улсын худалдан авалт.** Худалдан авалтын тогтолцоо нь хууль, журам, горимын хувьд суурь сайтай хэдий ч тэдгээрийг зохих ёсоор нь хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг. Чадавхи, ил тод байдал хангалтгүй, хуулийн хэрэгжилт, түүнийг сахин мөрдөх байдал тааруу, төлөвлөлт, үнэлгээ, гэрээний удирдлага сул дутмаг байгаа зэрэг нь худалдан авалтын эрсдэлүүд юм. Аймгийн чанартай худалдан авалтыг аймгийн засаг захиргаанд хариуцуулан төвлөрлийг сааруулах арга хэмжээ авч байгаа боловч хэд хэдэн салбар хамарсан, эсвэл бүс нутгийн чанартай худалдан авалтыг хариуцсан улсын худалдан авалтын төв агентлаг байгуулахаар Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт орсон нь дээрх эрсдэлээс гадна нэмэлт эрсдэлийг бий болгож магадгүй байна.

5. **Авилга.** Авилга нь Монгол Улсад нүүрлээд байгаа нэг том бэрхшээл бөгөөд АХБ-наас санхүүжүүлж байгаа төсөл, хөтөлбөрийн ерөнхий хэрэгжилт болон хөгжлийн үр

¹ Энэхүү хураангуйг АХБ. 2008. Манила, (COSO/80-038) *Монгол Улс дахь үндэсний хэмжээний систем болон боловсрол, хотын дэд бүтцийн салбарын эрсдэлийн үнэлгээ, эрсдэлийн удирдлагын төлөвлөгөө* баримт бичигт тулгуурлан бичив.

өгөөжид нилээдгүй эрсдэлийг учруулж байна. Улсын болон салбарын түвшинд газар авсан авилгатай тэмцэхэд Засгийн газрын хууль, бодлого болон институцийн хүрээ, чадавхи хангалтгүй хэвээр байна. Институци болон хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй, шударга байгууллага, улс төрийн оролцооны чадавхи сул, ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоо байхгүй, ашиг сонирхлын зөрчил давамгайлах явдлыг ЗЭС-д гол эрсдэлүүд хэмээн тодорхойлжээ.

6. Хандивлагчдын үйл ажиллагааны зохицуулалт ба уялдаа, АХБ-ны төсөл хөтөлбөрийн удирдлага. Цөөн тохиолдлыг эс тооцвол, хандивлагчийн хөтөлбөрийг төсвийн нэмэлт арга хэмжээ гэж авч үздэг ба төсвийн хөрөнгийн удирдлагын зориулалтын үүднээс урьдчилан таамаглахад төвөгтэй байдаг. Хөгжлийн түншүүд болон Засгийн газар хамтран хэд хэдэн салбарын ажлын хэсгийг 2003 онд байгуулсан. Гэхдээ тусламжийг зохицуулахад дотоодын системийг хангалтгүй ашиглаж байгаа, салбарын хэмжээний арга барил хараахан нэвтрээгүйгээс гадна тусламжийн уялдаа зохицуулалтыг зөвхөн төслийг хамтран санхүүжүүлэх болон мэдээлэл солилцоход хэрэглэх байдлаар хязгаарлаж байна. АХБ бол Монгол Улсын хөгжлийн хамгийн том олон талт түнш байгууллага билээ. Хэдийгээр төслүүд хангалттай үр дүнд хүрэх төлөвтэй байгаа ч, хэрэгжилт удааширч, төслийн цар хүрээнээс гажин, зээлийн дуусгавар болох хугацааг байн байн сунгаж байгаа нь АХБ-ны зээл тусламжийн ашиглалтын үр ашгийг бууруулж байна.

7. Боловсролын салбар. Боловсролын салбарын худалдан авалт ба авилгатай холбоотой томоохон эрсдэлийг ЗЭС-д дурдсан байна. Боловсролын салбарт удирдлагын мэдээллийн систем байхгүй байгаа нь төслийн хэрэгжилтийн хамгийн гол эрсдэл болж байгаа бөгөөд үүний улмаас төсөв, зардал, худалдан авалт мөн АХБ-ны төслүүдийн хэрэгжилт, гүйцэтгэл г.м. үйл ажиллагаа, зорилтын хяналт, үнэлгээний үр ашиг асар их хэмжээгээр буурч байна. Бараа, ажил, үйлчилгээ, тэр дундаа сурах бичиг, сурагчийн дүрэмт хувцас болон сурагчдын хоол ундны худалдан авалтад ил тод байдал, шударга зарчим алдагдсан байна. Худалтан авалтын үйл ажиллагааны чадавхи дутмаг байгаагаас төлөвлөлт, техникийн үзүүлэлт, үнэлгээ болон гэрээний удирдлагад доголдол гарч байна.

8. Хот байгуулалтын салбар. ЗЭС-д тэмдэглэснээр хотын дэд бүтцийн чиглэлээр хэрэгжүүлэх төслүүдэд авилга, чадавхийн хомсдол, худалдан авалтын үйл ажиллагаанаас болж томоохон эрсдэлүүд үүсэх магадлалтай. ТСУ-ын эрсдэлд төсвийн тодотгол, зохицуулалт хангалтгүй, төсвийн ерөнхий хяналт, мониторинг байхгүй болон дотоод хяналт, аудит сул байгаа явдал оржээ. Худалдан авалтын үйл ажиллагааны практик туршлага, чадавхи хомс, сонирхлын зөрчил (нэн ялангуяа үнэлгээний хороонд шаардлагад нийцэхгүй гишүүдийг томилох) болон гэрээлэгчийн ажлын гүйцэтгэлд тавих мониторинг сул байгаа явдал худалтан авалтад эрсдэл учруулж байна. Ерөнхий хяналт, мониторинг, үнэлгээний чадавхи байхгүйгээс болж шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээг хүргэж нийлүүлэхэд хүндрэл үүсч байна.

Б. Эрсдэлийн удирдлага

9. Төсвийн санхүүгийн удирдлага. 2010 оны 6 дугаар сард Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль батлагдсаны дараа Олон улсын валютын сан, Дэлхийн банк, АХБ нь хууль тогтоох ба гүйцэтгэх засаглалын хариуцлагыг тодорхой болгох, төсвийн төлөвлөлтийг сайжруулах зорилгоор Нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн төслийг боловсруулан бэлтгэх техникийн туслалцаа (ТТ) үзүүлж ирлээ. АХБ хөгжлийн бусад түншүүдтэй хамтран ТСУ-ын гол чиглэлүүд, түүний дотор хөтөлбөрийн төсөвлөлт, стратеги төлөвлөлт, хөрөнгө оруулалтын програмчлалын чиглэлээр Сангийн яам, Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хороонд чадавхи бэхжүүлэх туслалцааг үргэлжүүлэн үзүүлэх болно.

10. АХБ Засаглалын шинэчлэлийн хөтөлбөрийн хүрээнд Азийн хөгжлийн сангийн хөтөлбөрийн хоёр зээл (түүнчлэн холбогдох ТТ-ны зээл болон зөвлөгөө өгөх ТТ)-ээр дамжуулан засгийн газарт төрийн салбарын удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэхэд байнгын туслалцаа үзүүлж ирсэн. АХБ хөгжлийн үр дүнд суурилсан аргачлалыг нэвтрүүлэх үүднээс бүсийн ТТ-ны хоёр төслийг санхүүжүүлж байгаа бөгөөд Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт, улсын мэдлийн сангийн удирдлагад хөгжлийн үр дүнд чиглэсэн удирдлагыг хэрэгжүүлэх² ТТ-ны анхны төсөл саяхан хэрэгжиж дуусаад байна. АХБ нь эх үүсвэрийг илүү үр ашиг, өгөөжтэй удирдах, чадавхийг бэхжүүлэхэд засгийн газарт үргэлжлүүлэн дэмжлэг үзүүлнэ. Төсвийн санхүүгийн удирдлага болон тусламжийн уялдаа, зохицуулалтыг бэхжүүлэх, авилгатай тэмцэхэд нь Засгийн газарт туслалцаа үзүүлэх, АХБ-наас үзүүлж буй туслалцааны цаг хугацаа болон үр дүнд чиглэсэн байдлыг сайжруулах замаар үр дүнд суурилсан удирдлагын чадавхийг нэмэгдүүлнэ.

11. **Улсын худалдан авалт.** Монгол Улсад төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр хийгдэж байгаа худалдан авалтын тогтолцоо, практик үйл ажиллагааг үнэлэх зорилгоор АХБ, Дэлхийн Банк болон Засгийн газар хамтран 2010 оны 5 дугаар сард хамтран судалгаа хийсэн. Судалгааны үр дүн, чадавхийг бэхжүүлэх, олон нийтийн дундах мэдлэг, худалдан авалтын үйл ажиллагааны хяналт, үнэлгээн дээр төвлөрөв. Засгийн газартай тохиролцсон дунд хугацааны мөрийн хөтөлбөр төлөвлөгөө нь худалдан авалтын нийт тогтолцоог урт хугацаанд тогтвортой байлгахад чухал үүрэг бүхий институцийг бэхжүүлэх зорилготой. Худалдан авалтын тухай хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах, түүний дотор практик сургалт, сургалт, танилцах аяллыг зохион байгуулах ТТ-г Дэлхийн банк үзүүлж байна. Гол салбарын худалдан авалтын эрсдэлийн түвшинг үнэлэн, хэмжих зорилгоор Хэрэгжүүлэгч байгууллагын худалдан авалтын гүйцэтгэлийг хянах үнэлгээний хэрэгслийг АХБ хэрэгжүүлж байна. Энэхүү хэрэгслийн гол ололт, зөвлөмжинд худалдан авалтын эрсдэлийг удирдах чиглэлээр салбарын түвшинд хийх ажил багтсан болно.

12. **Авилга.** Засаглалын салбар дахь АХБ-ны цомхон хэмжээний ажлаар дамжуул салбарын түвшинд авилгын эрсдэлийг бууруулна гэж үзэж байна. Дэлхийн банк хөрөнгө орлогын мэдүүлгийг нээлттэй байлгах, Сонирхлын зөрчлийн тухай хуулийн төслийг боловсруулахад ТТ үзүүлж байгаа бол АНУ-ын олон улсын хөгжлийн агентлаг Авилгатай тэмцэх газраас зохион байгуулж байгаа бүх нийтийн боловсрол, мэдээллийн кампанит ажлын олон үе шаттай үйл ажиллагааг санхүүжүүлсэн байна.

13. **Хандивлагчдын үйл ажиллагааны зохицуулалт ба уялдаа, АХБ-ны төсөл хөтөлбөрийн удирдлага.** Төслийн хяналт, мониторинг болон хэрэгжилтийг улам бүр сайжруулах үүднээс АХБ-ны Суурин төлөөлөгчийн газар, Төслийн удирдлагын нэгжийг 2007 онд байгуулсан. АХБ-наас цаг үеэ олсон туслалцаа дэмжлэгийг (i) Засгийн газрын эрх мэдэл, хариуцлагын хүрээнд шинэ төслүүдийг илүү энгийн болгох, арга хэмжээний болзолт нөхцлийг хязгаарлан багасгах; (ii) төслийг эхлүүлэх үед гарах саатлыг бууруулах; (iii) дотоод үйл ажиллагааны зарчмуудыг мөрдөх, эрсдэлээс сэргийлэх бодлого, журмуудын талаарх ойлголтыг дээшлүүлэх; (iv) шинэ төсөл батлагдахаас өмнө хэрэгжилтийн бэлэн байдлын арга механизмыг хэрэглэх; (v) салбарын төлөвлөлт, төслийн бэлтгэл, худалдан авалт, үр дүнд суурилсан төслийн мониторинг ба үнэлгээний чиглэлээр Засгийн газрын чадавхийг бий болгож бэхжүүлэх болон (vi) ТТ-ны чанар, үр дүнд онцгой анхаарах замаар үзүүлэх болно.

² АХБ. 2007. Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт ба улсын мэдлийн сангийн удирдлагад хөгжлийн үр дүнд чиглэсэн удирдлагыг хэрэгжүүлэх. Манила (ТА4957), 2007 оны 7 дугаар сард батлагдсан.

14. Хөгжлийн зарим түншүүд суурин төлөөлөгчийн газраа байгуулсан нь тусламжийн зохицуулалтыг сайжруулахад туслах бөгөөд тусламжийн үр өгөөжийг дээшлүүлэх тухай Парисын тунхаглалыг хэрэгжүүлэхэд чухал түлхэц болно. АХБ нь салбар хамарсан аргыг боловсруулж буй тээвэр, боловсрол зэрэг гол салбарууд дахь зохицуулалтыг тэргүүлэн ажиллаж байна. Гадаадаас авч байгаа тусламжийг илүү сайн зохицуулан нийцүүлэхийн тулд (i) уг чиглэлээр ажиллаж буй засгийн газрын ажлын хэсгүүдийг цаашид бэхжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, (ii) эрүүл мэндийн салбарт, салбар баримжаалсан туслалцааны арга барилыг хөтлөн нэвтрүүлэх, (iii) томоохон төслүүдийг хөгжлийн бусад түншүүдтэй хамтран санхүүжүүлэх, болон (iv) төсвийн санхүүгийн удирдлагын улсын систем, үр өгөөжид баримжаалсан статистикийн тайлангийн системийг бий болгох ажлуудыг авч хэрэгжүүлнэ.

15. **Боловсролын салбар.** Засаглал, авилгын эсрэг хоёр дахь мөрийн хөтөлбөр төлөвлөгөөг³ хэрэгжүүлэх АХБ-ны ТТ-ны төслийн доорх Боловсролын салбарын эрсдэлийн үнэлгээг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж буй дэд төслийн хүрээнд Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам, харьяа газар агентлаг, ерөнхий боловсролын дунд сургууль, их дээд сургууль, орон нутгийн 170 орчим дээд болон дунд шатны удирдлагын ажилтан, түүнчлэн хувийн салбарын 50-иад тендерт оролцогчдыг худалдан авалт болон авилгын эсрэг хосолсон сургалтанд хамруулав. Түншлэлийн стратегийн хүрээнд эрсдэлийг бууруулах туслалцаанд салбарыг хөгжүүлэх төслүүд болон мониторинг, үнэлгээг сайжруулахаар чадавхи бэхжүүлэх замаар боловсролын салбарын удирдлагын мэдээллийн системийг хэрэгжүүлэх дэмжлэгийг санал болгож байна. Төслийн хэрэгжүүлэгч агентлагийн худалдан авалтын гүйцэтгэлийг хянах судалгааг Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яаманд хийв.

16. **Хот байгуулалтын салбар.** АХБ-наас хэрэгжүүлэхээр зэхэж буй хот байгуулалтын төслийн худалдан авалтын мэргэжилтнүүдийг эрчимжүүлсэн сургалтанд хамруулан, дадлага эзэмшүүлэх нь худалдан авалттай холбоотой эрсдэлийг бууруулахад түлхэц болно. Бусад оролцогч талуудын чадавхи, ойлголтыг дээшлүүлэхэд гол зорилтот бүлэг нь худалдан авалтын ажилтнууд, хувийн хэвшлийн салбараас тендерт оролцогч, гэрээлэгч, сэтгүүлчид, иргэний нийгмийн байгууллагууд байх болно. 2010 онд хийгдсэн худалдан авалтын үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд цаашид туслалцаа үзүүлэх бөгөөд үүгээр дамжуулж гуравдагч ажиглагч тал, Засгийн газрын худалдан авалтын хяналтын институцийн чадавхийг бэхжүүлэх, сургалтын хөтөлбөр, холбогдох материалын чанарыг сайжруулах, цахим худалдан авалтын санаачлагыг дэмжих замаар улсын худалдан авалтын ил тод байдлыг дээшлүүлэхэд голчлон туслах болно.

³ АХБ. 2008. Засаглал, авилгын эсрэг хоёр дахь мөрийн хөтөлбөрийг дэмжих ТТ. Манила RETA 6445, \$2.6 сая санхүүжилтийг 2 дугаар сарын 18-нд баталсан.