

“ХӨГЖЛИЙН БОДЛОГЫН БАРИМТ БИЧГҮҮДИЙН ХООРОНДЫН УЯЛДААНД ҮНЭЛГЭЭ ХИЙХ, БОДЛОГЫН ТЭРГҮҮЛЭХ ЧИГЛЭЛ ТОДОРХОЙЛОХ АРГАЧЛАЛ” БОЛОН “БОДЛОГЫН ЗОРИЛТУУДЫН ЗОРИЛТОТ ТҮВШИНГ ТОДОРХОЙЛОХ АРГАЧЛАЛ”-ЫН ТАНИЛЦУУЛГА

1. “Хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийн хоорондын уялдаанд үнэлгээ хийх, бодлогын тэргүүлэх чиглэл тодорхойлох аргачлал”

Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулийг Улсын Их Хурал 2015 оны 11 дүгээр сарын 26-ны өдөр баталсан бөгөөд энэ хуулиар хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийг тодорхой журмын дагуу, уялдаа холбоотой боловсруулах, хэрэгжилтэд хяналт, үнэлгээ хийх нэгдсэн тогтолцоог үүсгэн, хөгжлийн бодлого боловсруулах суурь зарчмыг тодорхойлж, оролцогч талуудын эрх, үүрэг, бодлогын баримт бичгүүдийн төрөл, хугацаа, боловсруулах үе шатыг тодорхой болгосон. Түүнчлэн 2016 оны 2 дугаар сарын 5-ны өдрийн Улсын Их Хурлын 19 дүгээр тогтоолоор Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн суурь баримт бичиг болох “Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030”-ыг 2016-2030 онд хэрэгжүүлэхээр 4 бүлэг, 44 зорилт, 20 үндсэн шалгуур үзүүлэлттэйгээр баталсан. Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал нь урт хугацаанд, тогтвортой хөгжлийг хангах үндэсний хэмжээний суурь баримт бичиг болохын хувьд үндэсний, салбарын, орон нутгийн дунд, богино хугацааны хөгжлийн бодлогын уялдааг хангах, тэдгээрийг нэгдсэн зорилгод чиглүүлэх чухал ач холбогдолтой болсон.

Гэвч, Монгол Улсад өнөөгийн байдлаар 1991 оноос хойш батлагдсан үндэсний, салбарын болон салбар хоорондын түвшинд урд, дунд, богино хугацааны нийт 500 орчим хөгжлийн бодлогын баримт бичиг байгаа бөгөөд тэдгээрийн цөөн хэдээс бусад нь Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль болон “Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030”-аас өмнө батлагдсан байна. Иймээс эдгээр бодлогын баримт бичгүүд нь нэршлийн хувьд төрөөс баримтлах бодлого, хөтөлбөр, стратеги, үндсэн чиглэл, төлөвлөгөө, салбарын хүрээнд мастер төлөвлөгөө, ерөнхий төлөвлөгөө, стратеги төлөвлөгөө, үндэсний хөтөлбөр, салбарын хөтөлбөр, дэд хөтөлбөр, төсөл зэрэг олон төрлийн нэр томъёогоор илэрхийлэгдсэн, хэрэгжих хугацааны хувьд замбараагүй, хуулийн шаардлагыг хангахгүй, бодлогын зорилго, зорилтууд нь урт хугацааны бодлогын зорилго, зорилтод чиглээгүй, хоорондын уялдаа сул байсаар байна. Иймд хүчинтэй байгаа хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийг хэлбэр, агуулгын хувьд хуулийн шаардлагыг хангаж байгаа эсэхэд болон урт хугацааны бодлогын баримт бичигт уялдаж байгаа эсэхэд үнэлгээ хийн, шаардлагатай тохиолдолд шинэчлэн боловсруулах, хүчингүй болгох ажлыг гүйцэтгэх шаардлагатай байна.

Түүнчлэн, дээр дурдсан хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийг урт хугацааны бодлогын баримт бичигтэй уялдуулах явцад чухам ямар бодлогын зорилтыг дунд хугацаанд тухайн салбарын хувьд тэргүүлэх гэж авч үзэн, нэн тэргүүнд хэрэгжүүлэх вэ гэдэг асуудал гарч ирнэ. Одоо хүчинтэй байгаа бодлогын баримт бичгүүдийн нийтлэг шинжээс харахад бодлогын зорилтууд өөр хоорондоо болон бусад холбогдох бодлогын баримт бичгүүдийн хэрэгжилтэд хэрхэн нөлөө үзүүлэхийг тодорхойлодоггүйн улмаас хэт олон зорилтуудыг нэгэн дор хэрэгжүүлэхээр томъёолсон байдаг нь эргээд энэхүү бодлогын хэрэгжилтийг сул байх нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Зүй нь, аливаа урт хугацааны зорилгод хүрэх зорилтуудын харилцан нөлөөллийг тодорхойлон, шат дарааллыг тогтоох, бусад зорилтоо хамгийн их нөлөө үзүүлэх тэргүүлэх зорилтоос нь эхлэн хэрэгжүүлэхээр төлөвлөх ёстой байдаг. Тиймээс хүчинтэй байгаа бодлогын баримт бичгүүдийн уялдааг хангах төдийгүй, шинээр бодлогын баримт бичиг боловсруулахад тухайн асуудалд хамгийн их нөлөө үзүүлэх тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлж байх нь хязгаарлагдмал нөөцийг ашиглан асуудлыг шийдвэрлэх боломж олгох юм.

УИХ-ын 2015 оны 11 дүгээр сарын 26-ны өдрийн 105 дугаар тогтоолын 2 дахь заалтаар УИХ-аас баталсан хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байгаа хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх ажлыг зохион байгуулахыг, 2016 оны 2 дугаар сарын 05-ны өдрийн 19 дүгээр тогтоолыг 2 дахь заалтаар Монгол Улсын Их Хурал болон Засгийн газраас баталсан үндэсний хэмжээний болон салбарын, салбар дундын хөгжлийн бодлого, хөтөлбөрүүдийг Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалд нийцсэн эсэхийг хянаж, шаардлагатай тохиолдолд шинэчлэн боловсруулахыг Засгийн газарт даалгасан. Монгол Улсын Их Хурлын Эдийн засгийн байнгын хорооны 2016 оны 12 дугаар сарын 27-ны өдрийн 24 дүгээр хуралдаанаас Үндэсний хөгжлийн газарт УИХ-ын 2015 оны 105 дугаар тогтоолыг хэрэгжүүлэх чиглэлийг өгсөн. Мөн 2017 оны 4 дүгээр сарын 19-ны өдөр Эдийн засгийн байнгын хороо хуралдаж, тэмдэглэл гаргасан. Хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийн уялдаанд үнэлгээ хийх, уялдааг хангах ажлыг аль нэг байгууллага дангаар гүйцэтгэх боломжгүй бөгөөд салбар тус бүрийн хөгжлийн бодлогын уялдаанд үнэлгээ хийх ажлыг нэгдсэн удирдлагаар хангахын тулд нийтлэг ашиглагдах аргачлал боловсруулах нь зайлшгүй шаардлагатай байсан бөгөөд үүний дагуу Үндэсний хөгжлийн газраас өнөөгийн хүчинтэй байгаа хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийг “Хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийн хоорондын уялдаанд үнэлгээ хийх, бодлогын тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох аргачлал”-ыг боловсруулаад байна.

1.1. Хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийн хоорондын уялдаанд үнэлгээ хийх арга зүй

Аргачлалыг боловсруулахдаа зөвхөн салбар, орон нутгийн хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг урт хугацааны бодлогын баримт бичиг буюу МУТХҮБ-2030-д нийцсэн байдалд үнэлгээ хийхээр хязгаарлалгүй, хөгжлийн бодлогын нэгдмэл, цогц байдлыг хангах зорилгын үүднээс ДТХЗ болон МУТХҮБ-2030 хоорондын уялдаа, салбарын бодлогын баримт бичгүүдийн хоорондын уялдаа зэргийг үнэлэх 4 чиглэлтэй байхаар боловсруулав.

- **Чиглэл 1.** ДТХЗ болон МУТХҮБ-2030-ын зорилтуудын уялдааг үнэлэх
- **Чиглэл 2.** ДТХЗ, МУТХҮБ-2030 болон салбар, орон нутгийн хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүдийн уялдааг үнэлэх
- **Чиглэл 3:** Нэг салбарын дунд хугацааны бодлогын баримт бичгүүдийн хоорондын уялдааг үнэлэх
- **Чиглэл 4:** МУТХҮЗ-2030 болон салбарын хөгжлийн бодлогын зорилтууд Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр болон салбарын дунд хугацааны төлөвлөгөөнд тусгагдсаныг шалгаж, үнэлэх

Эдгээр чиглэлүүдийн хүрээнд хөгжлийн бодлогын уялдаа, тусгагдсан байдлыг судлахад сэдэвчилсэн шинжилгээ хийхэд тохиромжтой арга болох матрицын аргыг ашиглана. Матрицыг үнэлэхдээ шууд тусгагдсан, агуулгын хувьд уялдсан болон огт тусгагдаагүй гэсэн ангиллаар үнэлгээг гаргана. Мөн бодлогын зорилтуудын хоорондын уялдаа болон үзүүлэх нөлөөг шинжлэх, бодлогын тэргүүлэх зорилтуудыг тодорхойлоход Швед улсын Стокгольмын Байгаль орчны Институтын эрдэмтэд ДТХЗ-ын хоорондын уялдааг шинжлэх, тэргүүлэхэд зорилтуудыг тодорхойлоход ашигласан арга болох энгийн харилцан нөлөөлийн матрицыг (gross-impact matrix) ашиглана. Матрицын багана болон мөрүүдэд хоорондын уялдаа, нөлөөллийг нь шинжилж байгаа бодлогын зорилтуудыг байрлуулах бөгөөд 7 түвшинтэй оноогоор харилцан нөлөөллийн хүчийг үнэлэх юм.

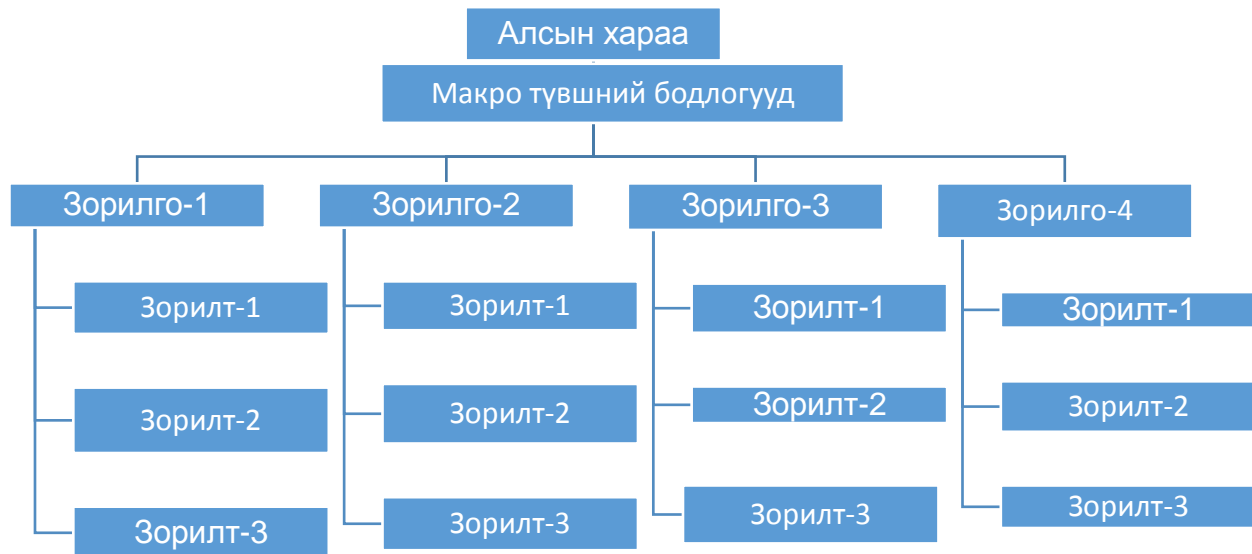
1.2. Бодлогын тэргүүлэх чиглэл тодорхойлох арга зүй

Бодлогын тэргүүлэх чиглэлийг дунд хугацаанд тодорхойлоход дээрээс доош нь төлөвлөх (top-down approach) болон доороос дээш нь төлөвлөх (bottom-up approach) аргыг ерөнхий зарчим болгон ашиглав.

Дээрээс доош төлөвлөх арга нь дунд хугацааны хөгжлийн тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлохдоо урт хугацааны бодлогод тусгагдсан алсын харааг сайтар харгалзан үзэж, түүнийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн, үе шат бүр нь дараагийнхаа үе шаттай уялдсан логик дэс дараалал бүхий, хүрэх түвшний хувьд холбоотой, нягт уялдсан дунд хугацааны хөгжлийн тэргүүлэх зорилтуудыг оновчтой тодорхойлох замаар хэрэгжинэ.

Алсын харааг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн дунд хугацааны хөгжлийн бодлого нь 2 түвшинд тодорхойлогдоно. Үүнд:

- Макро түвшний бодлогууд
- Салбарын хөгжлийн бодлогууд



Салбарын хөгжлийн бодлого нь мөн дээрхийн адил эрэмблэгдсэн зорилго, зорилтуудаас бүрдэх бөгөөд макро түвшний бодлоготойгоо нягт холбоотой байна.

Доороос дээш төлөвлөх аргаар тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлохын тулд юуны түрүүнд тухайн салбарын дунд хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичигт тодорхойлсон зорилтууд нь урт хугацааны зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд хэрхэн нөлөөлж байгааг энгийн харилцан нөлөөлийн матрицын аргаар үнэлж, хамгийн их нөлөөлөл бүхий зорилтуудыг сонгоно. Дараагийн үе шатанд оролцооны аргаар салбарын шийдвэрлэх шаардлагатай тулгамдсан асуудлуудыг тодорхойлж, түүнд үндэслэн тодорхойлсон бодлогын зорилтын урт хугацааны зорилтын хэрэгжилтэнд үзүүлэх нөлөөллийг дээрх матрицын аргаар тооцож, тэргүүлэх чиглэлээ тодорхойлох явдал юм. Мөн тодорхойлсон зорилтуудыг ач холбогдол, хэрэгжүүлэх шаардлага, шаардах өртөг гэсэн шалгууруудаар дүгнэн нэн тэргүүнд, бага өртгөөр хэрэгжүүлэх чухал шаардлагатай зорилтуудыг тодорхойлох юм.

2. “Бодлогын зорилтуудын зорилтот түвшинг тодорхойлох аргачлал”

Аливаа хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг боловсруулахад зорилго, зорилт тавиад зогсохгүй, түүнийг үе шатанд хуваан зорилтот түвшинг тодорхойлох, хэмжих, үнэлэх шалгуур үзүүлэлтүүдийг тогтоон тодорхой давтамжтайгаар хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх нь эдгээр зорилтуудыг хэрэгжүүлэх үндэс суурь болох ёстой. Хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтүүд нь тодорхой, олон улсын стандартад нийцсэн, хэсэгчилсэн байх ёстойгоос гадна, суурь түвшинд үндэслэн тодорхойлсон зорилтот түвшингүүдийг хүрч болохуйц, олон жилийн хандлагад тулгуурлан, бодит байдалд тохируулан уялдуулсан байдлаар тодорхойлсон байх ёстой. Урт хугацааны бодлогын баримт бичгүүдийн зорилтот түвшинг дунд хугацаанд тодорхойлон, дунд хугацааны зорилтот түвшинг жил тутмаар нарийвчлан гаргаснаар хэтийн зорилтын хэрэгжилтийг бодитойгоор төлөвлөн хэрэгжүүлэх боломж олгодог билээ.

Манай улсад хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн нэгдсэн тогтолцоо бүрэн тогтворжиж чадаагүй байгааг улмаас бодлогын зорилтуудын зорилтот түвшинг үндэслэл муутай, хийсвэр байдлаар тогтоох хандлага ихээхэн ажиглагддаг. Нэгэнт бодит байдалд уялдуулан зорилтот түвшинг тодорхойлоогүй, мөн хүрэх ёстой түвшинд чиглэсэн үйл ажиллагааг шат шатны хөгжлийн бодлогод уялдуулан суулгаж чадахгүй байгаа нь тухайн баримт бичгийн хэрэгжилт хангалтгүй байх гол шалтгаан болж байгаа юм. Иймд Үндэсний хөгжлийн газраас бодлого төлөвлөгчдөд бодлогын зорилтын зорилтот түвшинг тодорхойлоход чиг баримжаа, зааварчилгаа болох аргачлалыг боловсруулаад байна. Бодлогын зорилтуудыг хэмжих шалгуур үзүүлэлтүүд нь өсөх, буурах чиг хандлагатай зэрэг өөр, өөрийн гэсэн онцлог, ялгаатай боловч зорилтот түвшинг ижил аргачлалаар тодорхойлох боломжтой.

Урт хугацаанд хүрэх зорилтот түвшин нь тодорхой байгаа зорилтуудын хувьд дараах 3 үе шатаар дунд болон богино хугацааны зорилтот түвшинг тодорхойлно:

1-р үе шат: Жилийн дундаж өөрчлөлтийн хувийг ашиглан жил бүр жигд өөрчлөлттэй нөхцөлд хүрэх түвшинг төсөөлөх. Тухайлбал, энэ үе шатанд суурь түвшнээс 2030 он хүртэлх завсрын онуудын жилийн дундаж өөрчлөлтийг хувийг тооцно. Жилийн дундаж өөрчлөлтийг тооцон жил бүр жигд хуваарилах нь тодорхой баримжаа өгөх ач холбогдолтой завсрын тооцоо юм.

2-р үе шат: Өмнөх түүхийн талаарх шаардлагатай нэмэлт судалгаа, тооцоог хийх. Зорилтот түвшинг тооцох энэ үе шатанд наад зах нь сүүлийн 10 жилд уг үзүүлэлт хэрхэн өөрчлөгдсөн талаарх нэмэлт судалгаа, тооцоог хийнэ. Ингэснээр урт хугацаанд төлөвлөсөн зорилтот түвшин өнгөрсөн он жилүүдийн бодит өгөгдөлтэй хэр нийцэх, тавьсан зорилт сонгосон үзүүлэлтээр хүрэх боломжтой эсэхэд дүгнэлт өгөх боломжтой болно.

3-р үе шат: Жигд өөрчлөлтийн тооцоог бодит нөхцөлд тохируулан засварлах. Суурь түвшингийн жилээс хойших өнөөг хүртэлх жилүүдэд тухайн шалгуур үзүүлэлт ямар байснаас шалтгаалан үлдсэн жилүүдийн тооцоог засварлах шаардлагатай. Мөн өмнөх жилүүдийн өөрчлөлтүүд нь бодлогыг ямар нэгэн том өөрчлөлт, хэрэгжүүлсэн томоохон төсөл, хөтөлбөрүүдийн үр дүнд гарсан эсэхэд дүн шинжилгээ хийнэ. Түүнчлэн, тухайн үзүүлэлтийн өмнөх жилүүдийн хандлага хэвээр хадгалагдсан тохиолдолд урт хугацааны зорилгодоо хүрч чадахгүйд

хүрэхээр байгаа бол дунд хугацааны төлөвлөлтөд тодорхой арга хэмжээг тусгаж өгөх шаардлагатай болох юм.

Урт хугацаанд хүрэх зорилтот түвшинг тодорхойлоогүй зорилтуудын хувьд дараах 3 үе шатаар зорилтот түвшинг тодорхойлно:

1-р үе шат: Олон жилийн өгөгдлөөс жилийн дундаж өөрчлөлтийн хувийг тооцох. Өмнөх онуудын тоо мэдээлэл хангалттай байхгүй үзүүлэлтүүдийн хувьд тогтсон норм, нормативтай нөхцөлд түүнийг үндэслэн эсвэл байгаа хугацааны өөрчлөлтийн чиг хандлагыг харгалзан хүрэх түвшинг төсөөлнө.

2-р үе шат: Өмнөх онуудын жилийн өөрчлөлтийн хувийг жил бүр тогтмол өөрчлөлттэй байхаар 3 хувилбараар (олон жилийн дунджаас доогуур, олон жилийн дундаж орчим, олон жилийн дундажаас дээгүүр) авч зорилтот түвшинг тооцно.

3-р үе шат: Жигд өөрчлөлтийн тооцоог бодит нөхцөлд тохируулан засварлах. Ингэхдээ тухайн салбарт дэвшүүлсэн тэргүүлэх чиглэл, бодлогын зорилтууд, үйл ажиллагааны төлөвлөсөн арга хэмжээ зэргийг харгалзан тухайн үзүүлэлтийн зорилтот түвшинг төсөөлнө.