



УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН  
ТАМГЫН ГАЗАР



ПАРЛАМЕНТЫН  
СУДАЛГААНЫ  
ХҮРЭЭЛЭН

# ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА ШИНЖИЛГЭЭ

· ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ СЭТГҮҮЛ ·

№3



Улаанбаатар хот  
2021

УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ТАМГЫН ГАЗАР  
ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГААНЫ ХҮРЭЭЛЭН

**“ПАРЛАМЕНТЫН СУДАЛГАА, ШИНЖИЛГЭЭ”**  
**PARLIAMENTARY RESEARCH AND ANALYSIS**

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ СЭТГҮҮЛ

Дугаар 03

УЛААНБААТАР ХОТ  
2021 он

Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар  
Парламентын судалгааны хүрээлэн  
“Парламентын судалгаа, шинжилгээ” сэтгүүл

Редакцын зөвлөлийн дарга:

Д.Лүндээжанцан УИХ-ын даргын ахлах зөвлөх, Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор (Sc.D), профессор

Гишүүд:

Л.Өлзийсайхан Улсын Их Хурлын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга  
Р.Хатанбаатар Монгол Улсын гавьяат багш, судлаач  
Ц.Товуусүрэн Үндсэн хууль судлаач  
Н.Тогтох Эдийн засгийн ухааны доктор (Ph.D), судлаач  
О.Мөнхсайхан МУИС-ийн Хууль зүйн сургуулийн багш, доктор (LL.D), профессор  
Т.Баярмаа Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн захирал

Хариуцлагатай редактор:

Ц.Норовдондог Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн Эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, доктор (Ph.D)

Редактор:

Д.Халиун Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн зөвлөх

Эмхэтгэсэн:

Ц.Ариунаа Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан  
Р.Нургүл Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн референт  
И.Жаргалзаяабямба Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн ахлах референт

Эх бэлтгэсэн:

Г.Баатар

УИХ-ын Тамгын газрын Парламентын судалгааны хүрээлэнгээс бодлогын судлаач, шинжээчдийг хууль тогтоох үйл ажиллагаанд татан оролцуулах, бодлого судлалын салбарыг дэмжин хөгжүүлэх зорилгоор “Парламентын судалгаа, шинжилгээ” эрдэм шинжилгээний цуврал сэтгүүлийг эрхлэн гаргадаг. Энэ удаагийн дугаарыг “Хөгжлийн бодлого” сэдвийн хүрээнд эрхлэн гаргав.

Эмхэтгэлд нийтэлсэн өгүүлэл, нийтлэлийн агуулга, үнэн зөвийг зохиогчид хариуцна.

Хэвлэсэн тоо: 200ш

Цаасны хэмжээ: B5 /250x176 мм/

## АГУУЛГА

### ӨМНӨХ ҮГ

#### I. ХӨГЖЛИЙН БОДЛОГО СУДЛАЛ

##### **МОНГОЛ УЛСЫН ХӨНГӨН ҮЙЛДВЭРЛЭЛИЙН САЛБАРЫН ХӨГЖЛИЙН БОДЛОГЫН ХЭРЭГЖИЛТ, АНХААРАХ АСУУДЛУУД** 7

*УИХ-ын Тамгын газрын Хяналт шалгалт, үнэлгээний газрын  
Төсвийн хяналт, шинжилгээний хэлтсийн ахлах зөвлөх  
Ш.Батцэнгэл*

##### **МОНГОЛ УЛСАД ЧӨЛӨӨТ БҮС ХӨГЖҮҮЛЭХЭД ТУЛГАМДАЖ БУЙ ЗАРИМ АСУУДАЛ** 26

*Стратеги судалгааны хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний  
ажилтан Т.Энхзаяа*

##### **ТОГТВОРТОЙ ХӨГЖИЛ БА ЭДИЙН ЗАСГИЙН ТӨРӨЛЖИЛТ** 38

*“Мандах” Их сургуулийн багш Г.Эрдэнэцогт,  
Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн судлаач Г.Уянга*

##### **ДААТГАЛЫН САЛБАРЫН ХӨГЖЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ӨСӨЛТӨД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨЛЛИЙГ ТОДОРХОЙЛОХ НЬ** 46

*СЭЗИС-ийн багш (PhD) Д.Больтогтох  
УИХ-ын Тамгын газрын Хяналт шалгалт, үнэлгээний газрын  
Төсвийн хяналт, шинжилгээний хэлтсийн ахлах зөвлөх  
Ш.Батцэнгэл*

##### **ТОГТВОРТОЙ ХӨГЖЛИЙН ЗОРИЛТ БА МОНГОЛ УЛСЫН УРТ ХУГАЦААНЫ ХӨГЖЛИЙН БОДЛОГО “АЛСЫН ХАРАА-2050” ДАХЬ ЭРҮҮЛ МЭНДИЙН ЗОРИЛТУУДЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ** 65

*Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн судлаач (PhD)  
Д.Амаржаргал*

#### II. СУДЛААЧДЫН БУЛАН

##### **ПАРЛАМЕНТЫН ХУУЛЬ ТОГТООХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ ЗАРИМ АСУУДАЛ** 76

*“Улаанбаатар Эрдэм” Их сургуулийн дэд захирал,  
доктор Д.Сүхболд*

<b>ГАДААДЫН ЗАРИМ ОРНЫ ТӨРИЙН АЛБАНЫ СОНГОН ШАЛГАРУУЛАЛТЫН ТОГТОЛЦОО</b>	<b>86</b>
--	-----------

*Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн судлаач  
Ц.Ариунаа, П.Уранчимэг*

<b>АСРАМЖИЙН БАЙГУУЛЛАГУУД ДАХЬ ОЮУНЫ ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ХҮМҮҮСИЙН ХҮНИЙ ЭРХИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НЬ</b>	<b>99</b>
--	-----------

*УИХ-ын Тамгын газрын Хуралдаан зохион байгуулах хэлтсийн  
дарга Г.Агар-Эрдэнэ*

<b>МОНГОЛ ОРНЫ ЦӨЛЖИЛТИЙН ХҮЧИН ЗҮЙЛС</b>	<b>113</b>
---	------------

*Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн судлаач  
О.Билгүүтэй*

## ӨМНӨХ ҮГ



Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Парламентын Судалгааны хүрээлэнгээс хагас жил тутамд эрхлэн гаргадаг “Парламентын судалгаа, шинжилгээ” эрдэм шинжилгээний сэтгүүлийн ээлжит дугаар эрхэм уншигч таны гарт хүрч байна.

Улсын Их Хурлын 2019-2024 оны стратеги төлөвлөгөө болон Улсын Их Хурлын Тамгын газрын 2020-2024 оны стратеги төлөвлөгөөнд УИХ-аар батлан гаргаж буй хууль тогтоомжийн чанар, үр нөлөөг сайжруулах зорилт тусгагдсан бөгөөд энэ хүрээнд юуны өмнө хууль тогтоогчдыг судалгаа шинжилгээ, баримт нотолгоонд суурилсан үндэслэл бүхий мэдээлэл, судалгаагаар хангах, Улсын Их Хурлаар батлан гаргаж буй хууль тогтоомжуудыг хөгжлийн бодлогын зорилтуудтай уялдуулан баталж, хэрэгжилтийн үр нөлөөг судлан шинжлэх, боловсронгуй болгоход эрдэмтэн судлаачдын оролцоог хангахад онцгойлон анхаарч байна.

Парламентын Судалгааны хүрээлэн нь Улсын Их Хурлын гишүүдийг судалгаа, мэдээллээр хангах чиг үүрэгтэй Тамгын газрын үндсэн нэгжийн хувьд бусад орнуудын парламентын судалгааны албадын нэгэн адилаар хууль тогтоох үйл ажиллагааны үе шат бүхэнд Улсын Их Хурлын гишүүдийг хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөл болон Улсын Их Хурлаар хэлэлцэн баталж буй асуудлуудад хамаарах судалгаа, мэдээллээр шуурхай ханган ажиллаж ажилладаг. Тус хүрээлэнгээс гадаад, дотоодын судалгааны байгууллага, эрдэмтэн судлаачидтай хамтран ажиллах, “мэдлэг бүтээгчид” буюу эрдэмтэн судлаачдыг “эрх мэдэлтэн” буюу хууль тогтоогчидтой холбож, тэдний санаа бодол, дуу хоолойг шийдвэр гаргах түвшинд аваачих гүүр болон ажиллахыг зорьдог юм.

Энэхүү зорилгын хүрээнд Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Парламентын судалгааны хүрээлэн нь 2020 оноос эхлэн “Парламентын судалгаа, шинжилгээ” эрдэм шинжилгээний цуврал сэтгүүл гаргаж байгаа билээ. Сэтгүүлийн редакцын зөвлөлөөс цаг үеийн ач холбогдолтой гэж үзсэн тодорхой сэдвийг сонгон авч эрдэм шинжилгээний илтгэл, нийтлэл хүлээн авах зарыг олон нийтэд хүргэдэг.

Энэ удаагийн “Хөгжлийн бодлого” сэдвийн хүрээнд эрхлэн гаргаж байгаа дугаарт эрдэмтэн, судлаачдын ирүүлсэн бүтээлүүдээс 12 судлаачийн 9 бүтээлийг сонгон авч нийтлэв. Түүнчлэн гадаадын өндөр хөгжилтэй орнуудад магистр, докторын зэрэг хамгаалсан залуу судлаачдын судалгааны өгүүллийг англи хэл дээр хэвлүүлж байгаагаараа онцлогтой байна.

Сэтгүүлийн Редакцын зөвлөлөөс цаашид залуу эрдэмтэн судлаачдыг дэмжих, бодлого судлалын салбар, тэр дундаа хууль тогтоогчдод зориулсан судалгааны салбар тогтолцоог хөгжүүлэх, сэтгүүлийн нэр хүндийг өргөж гадаад, дотоодод хүлээн зөвшөөрөгдөхүйц сэтгүүл болгон хөгжүүлэхийг зорьж байна. Иймд төр, засагт дуу хоолойгоо хүргэж, судалгаанд суурилсан гарц, шийдлийг төрийн бодлого, хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төсөлд тусгуулахыг хүсч байгаа эрдэмтэн, судлаачид та бүхний өмнө манай сэтгүүл нээлттэй гэдгийг онцгойлон хэлэхийг хүсч байна.

Сэтгүүлийн хамт олны зүгээс энэ дугаарт судалгааны нийтлэлээ ирүүлсэн эрдэмтэн судлаачдад талархал илэрхийлье.

Редакцын зөвлөлийн дарга,  
Хууль зүйн шинжлэх ухааны доктор, профессор Д.Лүндээжанцан

# 1

---

ХӨГЖЛИЙН БОДЛОГО СУДЛАЛ

”



## МОНГОЛ УЛСЫН ХӨНГӨН ҮЙЛДВЭРЛЭЛИЙН САЛБАРЫН ХӨГЖЛИЙН БОДЛОГЫН ХЭРЭГЖИЛТ, АНХААРАХ АСУУДЛУУД

### IMPLEMENTATION OF MONGOLIA'S LIGHT INDUSTRY DEVELOPMENT POLICY AND ISSUES TO CONSIDER



*Ш.Батцэнгэл*

*Цахим шуудангийн хаяг: battsengelsh@parliament.mn*

*МУИС-д санхүүгийн менежмент мэргэжлээр бакалаврын болон магистрын зэрэг хамгаалсан. Тэрээр СЭЗИС-ийн докторын сургалтын хөтөлбөрийг дүүргэсэн докторант юм. 2006-2008 онд Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар орон нутгийн хөгжлийн бодлого хариуцсан референтээр, 2010-2020 онд СЭЗИС-ийн санхүүгийн удирдлагын тэнхимд багш, ахлах багшаар ажиллаж байсан.*

*Макро эдийн засаг, санхүүгийн зах зээлийн орчин, компанийн санхүүгийн удирдлага, хөрөнгө оруулалтын менежмент, үнэт цаас, төрийн санхүү, төсвийн орлого, зардал, өрийн удирдлага, эрсдэлийн менежмент, эдийн засгийн математик загварчлал, эрх зүйн харьцуулалт, төслийн чиглэлээр судалгаа хийдэг.*

*УИХ-ын Тамгын газрын Хяналт шалгалт, үнэлгээний газрын Төсвийн хяналт, шинжилгээний хэлтсийн ахлах зөвлөх*

**Abstract:** Within the framework of the theoretical research, the government's policy, measures taken, and the impact of quantitative and qualitative indicators on the development of Mongolia's light industry were studied. It also provides an overview of the development practices of the United States and China in the manufacturing sector and draws conclusions and recommendations.

**Keywords:** Gross domestic product, industrial sector, light industry, development policy for the industrial sector, program

**Хураангуй:** Онолын судалгаагаар гаргаж авсан хүчин зүйлсийн хүрээнд Монгол Улсын хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарыг хөгжүүлэх чиглэлд төрөөс баримталж буй бодлого, авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ, тоон болон чанарын үзүүлэлтүүдийн нөлөөлөл зэргийг судаллаа. Түүнчлэн Америк, Хятад орнуудын үйлдвэрлэлийн салбараа хөгжүүлсэн арга туршлагыг тоймлон тодорхойлж, нэгдсэн дүгнэлт, санал зөвлөмжийг боловсруулав.

**Түлхүүр үг:** Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, аж үйлдвэрийн салбар, хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбар, аж үйлдвэрийн хөгжлийн бодлого, хөтөлбөр

## I. Онол арга зүй

### 1.1 Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын онцлог<sup>1</sup>

Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын бусад салбараас ямар ялгаатай болохыг системтэйгээр тайлбарлахын тулд боловсруулах салбарын онцлогийг товч авч үзэх нь зүйтэй юм. Боловсруулах салбар нь түүхий эд материалыг

<sup>1</sup> 7 Examples of Light Industry - Simplifiable



тодорхой арга хэрэгсэл, хөдөлмөр, машин тоног төхөөрөмж, химийн урвал зэргийг ашиглан эцсийн бүтээгдэхүүн болгож хувиргах үйл явцыг удирдан зохион байгуулах цогц үйл ажиллагааг эрхэлдэг.

Томоохон боловсруулах салбарын үйлдвэрүүд нь угсрах, бүтээх зориулалтын үйл явц, дэвшилтэт технологийг ашиглаж бараа, бүтээгдэхүүнийг их хэмжээгээр үйлдвэрлэх боломжтой байдгаараа давуу талтай байна. Үр өгөөжтэй боловсруулах үйлдвэрлэлийн арга техник нь тоо хэмжээний давуу талыг ашиглан үлэмж хэмжээний бүтээгдэхүүнийг харьцангуй бага зардлаар үйлдвэрлэх боломжийг үйлдвэрлэл эрхлэгчдэд олгодог. Нөгөө талаас цахилгаан, дулаан, түрээс зэрэг тогтмол зардлуудын нөлөөгөөр бүтээгдэхүүний тоо хэмжээний өсөлт нэгж бүтээгдэхүүний нийт өртгийг бууруулах боломжтой болгоно.

Ерөнхийдөө боловсруулах үйлдвэрлэл нь өртөг нэмэх үйл явц бөгөөд энэ нь эцсийн нэгж бүтээгдэхүүнд ашигласан түүхий эд материал, гаргасан бусад зардлуудаасаа илүү өндөр үнээр бүтээгдэхүүнээ борлуулах боломжийг олгодог чухал салбар тул олон нийтийн мэдээ, мэдээллийн хэрэгслүүд боловсруулах үйлдвэрлэлийн талаар байнга мэдээлж, эдийн засагч, судлаачид энэ төрлийн үйлдвэрлэлийн талаар тогтмол судалж, үнэлэлт, дүгнэлт өгч байдаг.

Хөнгөн үйлдвэрлэл нь үндсэн хөрөнгө буюу харьцангуй бага капитал ашигладаг онцлогтой. Энэ салбарын үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүн нь завсрын үйлдвэрлэгчдийн түүхий эдийг гэхээсээ илүү эцсийн хэрэглэгчдэд чиглэгдсэн байдаг. Үндсэн хөрөнгө, тоног төхөөрөмжийг түлхүү хэрэглэдэг онцлогтой салбарын үйлдвэрлэлтэй харьцуулахад хүрээлэн буй орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөө нь харьцангуй бага байх тул хүн ам оршин сууж байгаа хот, суурин газраас холгүй үйлдвэрлэл явуулахыг нь зөвшөөрдөг.

Ийм жишээнд компьютер, гар утас, электроникийн болон түүний эд ангиудыг угсрах үйлдвэрүүдийг оруулж болно. Ерөнхийдөө хөнгөн үйлдвэрүүд нь автозам болон төмөр замын замын ойролцоо, нэг дор төрөлжсөн байдлаар, бизнесийн парк, аж үйлдвэрийн бүс нутаг, хөрөнгө оруулалт, шинжлэх ухааны паркуудад байрладаг. Түүнээс гадна хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбар нь хүнсний бүтээгдэхүүн, цаас, хуванцар бүтээгдэхүүн, арьс шир, нэхмэл эдлэл, гэр ахуйн цахилгаан хэрэгсэл зэрэг бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг өргөнөөр агуулдаг. Гэхдээ хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын зарим үйлдвэр их хэмжээний агаарын бохирдол үүсгэх сөрөг нөлөөтэй байдаг бөгөөд үүнийг нь төрөөс байнга хянаж байх учиртай юм.

Манай улсын хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам нь хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарт дараах бүтээгдэхүүн үйлчилгээг хамруулан бодлого, үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлж байна. Үүнд:

- ✓ Ноос ноолууран бүтээгдэхүүн
- ✓ Арьс ширэн бүтээгдэхүүн
- ✓ Оёмол бүтээгдэхүүн
- ✓ Мод, модон эдлэл
- ✓ Хэвлэлийн үйлдвэрлэл
- ✓ Сав баглаа боодлын үйлдвэрлэл
- ✓ Барилгын материал
- ✓ Дахин боловсруулах үйлдвэр
- ✓ Гоо сайхны бүтээгдэхүүн зэрэг орж байна.

## 1.2 Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын хөгжилд нөлөөлөгч хүчин зүйлс

Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын хөгжилд нөлөөлөгч хүчин зүйлс нь боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарын хөгжилд нөлөөлөгч хүчин зүйлстэй олон талаараа төстэй юм. Учир нь мөн чанарын хувьд дурдсан хоёр салбар ижил бөгөөд боловсруулах салбарын үйлдвэрлэлийн нэгээхэн гол төлөөлөгч нь хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбар гэж тооцогддог. Иймд аж үйлдвэрийн болон боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарын хөгжилд ямар хүчин зүйлс нөлөөлдөг болохыг олон төрлийн эх сурвалж ашиглаж тодорхойлсныг юуны өмнө товч авч үзье.

Зураг 1. Үйлдвэрлэлийн хөгжилд нөлөөлөгч хүчин зүйлс

Технологи	Өрсөлдөөн	Байршил	Засгийн газрын бодлого
Хүний нөөц	Үйлдвэрлэлийн хөгжил		Байгалийн хүчин зүйлс
Санхүүжилт			Зах зээл
Менежерийн ур чадвар	Түүхий эд	Макро эдийн засаг	Дэд бүтэц

Эх сурвалж: Судлаачийн нэгтгэлээр

Онолын хувьд ерөнхийдөө дараах хүчин зүйлс үйлдвэрлэлийн салбарт нөлөөлдөг байна.

- ✓ Санхүүжилтийн боломжит төрлүүд
- ✓ Түүхий эдийн нөөцөд түшиглэсэн бүс нутгийн cluster-ын хөгжил, хамтын ажиллагаа
- ✓ Дэд бүтцийн орчин, ложистик
- ✓ Тодорхой үйлдвэрлэлд төрөөс олгож буй зээл, санхүүжилтийн төрлүүд (ОУ-н байгууллага)
- ✓ Гадаадын хөрөнгө оруулалт
- ✓ Татвар, татаасын хөнгөлөлт
- ✓ Шинжлэх ухаан технологи, инновацын хүрээнд үзүүлж буй дэмжлэг, хамтын ажиллагаа
- ✓ Өрсөлдөөний бодлого, импорт болон орлох бүтээгдэхүүнээс хамгаалсан..
- ✓ Хүний нөөцийг хөгжүүлэх, жишээ нь мэргэжлийн сургалтууд
- ✓ Дотоод, гадаадын зах зээлийн өргөжилт

## II. ЭМПИРИК СУДАЛГАА

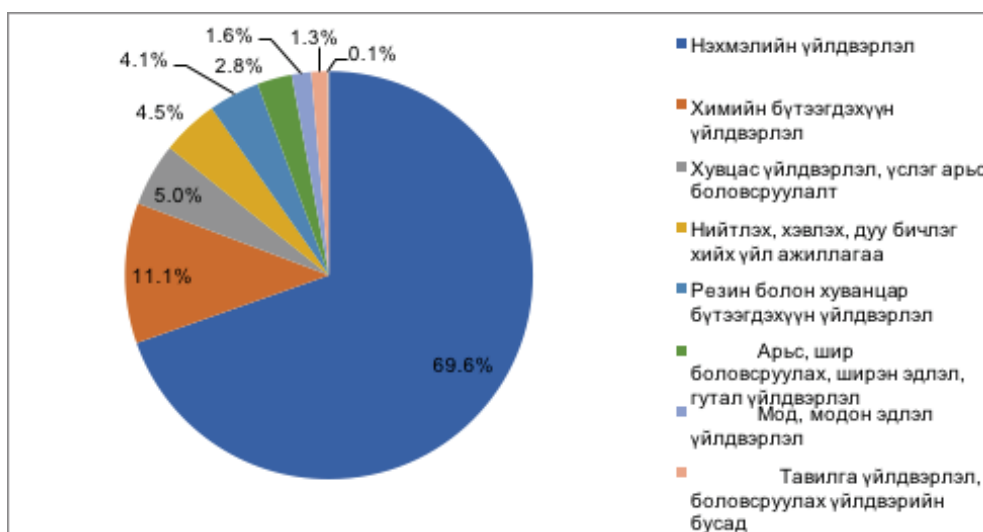
### 2.1 Монгол улсын хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын хөгжлийн бодлого, хэрэгжилтийн байдал

ДНБ-ийг бүрдүүлэгч салбаруудын үйлдвэрлэлүүдийн корреляцын шинжилгээ хийж үзэхэд үйлчилгээ, боловсруулах үйлдвэрлэл, цахилгаан усан хангамж зэрэг үйлдвэрлэлийн салбарууд нь ДНБ-тай хамгийн өндөр эерэг хамааралтай байгаа болох нь харагдаж байна. Бусад үйлчилгээний хувьд

харьцангуй өндөр дүнтэй байсан, цахилгаан усан хангамж нь бүх төрлийн үйлдвэрлэлийн орцод ордог тул ДНБ-тэй шууд бөгөөд эерэг өндөр хамааралтай гарсан гэж дүгнэх боломжтой. Харин боловсруулах үйлдвэрлэлийн ДНБ-тэй хамаарах хамаарал бусад салбарын үйлдвэрлэлийнхээс харьцангуй өндөр буюу 0.94 байгаа нь манай улс боловсруулах салбарынхаа үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх замаар ДНБ-ийн өсөлтийг илүүтэй хангах боломж байгаа болохыг харуулж байна.

Манай улсын хувьд ноос, ноолуур, нэхмэлийн үйлдвэрлэл хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарыг үндсэн нь төлөөлж байна гэж үзэж болно. Үүнийг дараах зургаас харах боломжтой.

Зураг 2. Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын бүтэц



Эх сурвалж: Судлаачийн боловсруулснаар

## 2.2 Хөнгөн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх чиглэлээр Засгийн газраас авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ

Хөнгөн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх чиглэлээр төр, Засгийн газраас хийж хэрэгжүүлсэн арга хэмжээг онолын судалгаагаар тодорхойлсон хүчин зүйлсийн хувьд ангилан хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын бүтээгдэхүүний ангилал бүрийн хувьд системтэй тодорхойллоо.<sup>2</sup>

Төрөөс олгож байгаа санхүүжилтийн дийлэнх хэсгийг “Хөгжлийн банк”-аар дамжуулан зээл хэлбэрээр олгосон бөгөөд ноос, ноолуурын чиглэлийн томоохон үйлдвэрүүдийн эргэлтийн хөрөнгийг санхүүжүүлэх, түүхий эдийн ханган нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлэхэд зориулжээ. Гэхдээ цөөн тооны аж ахуйн нэгжүүд “санхүүжилт хүссэн дүн нь 20.0 тэрбум төгрөг, эсхүл түүнтэй тэнцэх

<sup>2</sup> Дараах эх сурвалжуудыг ашигласан болно. Үүнд:

Засгийн газрын үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр 2016-2020  
Жил бүрийн Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн үндсэн чиглэл  
Тухайн жилийн яамны үйл ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан  
Хяналт шинжилгээ, үнэлгээний тайлан

Хөнгөн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх чиглэлээр төрөөс хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрүүд, тэдгээрийн хэрэгжилт: Ноолуур хөтөлбөр, үйлдвэржилт хөтөлбөр, сав баглаа боодол үндэсний хөтөлбөр зэрэг болно.

гадаад валютын дүнгээс дээш байх” гэсэн хөгжлийн банкны төсөл хөтөлбөрт тавигдах шаардлагыг хангаж байна. Тухайлбал, 2021 онд Засгийн газраас ажлын байрыг дэмжих хөнгөлөлттэй зээлийн хөтөлбөрийн хүрээнд ноос, ноолуурын чиглэлийн үйлдвэрүүдийн 10 хүрэхгүй хувь нь 20 тэрбумаас доошгүй төгрөгийн санхүүжилт хэрэгтэй гэсэн хүсэлтийг Хүнс хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яаманд гаргажээ.

Нөгөө талаас хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй цөөнгүй тооны үйлдвэр, аж ахуйн газрууд жилийн 2.5 тэрбум төгрөгөөс дээш орлоготой байгаа нь тэдгээр аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд жижиг дунд үйлдвэрийн хүрээнд төрөөс олгож буй бага хүүтэй зээлийн санхүүжилтэд хамрагдах боломжийг хязгаарлаж байгаа юм. Учир нь манай улсын Жижиг, дунд үйлдвэр, үйлчилгээг дэмжих тухай хуульд “жилийн 2.5 тэрбум төгрөг хүртэлх орлоготой аж ахуйн нэгжийг жижиг, дунд үйлдвэр, үйлчилгээ эрхлэгч гэнэ” хэмээн заасан байдаг.

Эндээс хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй үйлдвэр аж ахуйн газруудад санхүүжилтийн боловсронгуй өөр арга хэлбэрүүд шаардлагатай байна гэсэн дүгнэлтийг хийж болохоор байна.<sup>3</sup> Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын эцсийн бүтээгдэхүүнийг үйлдвэрлэхэд түүхий эдийн нөөц ерөнхийдөө хүрэлцээтэй байна. Үүнийг нөөцийн боловсруулалтын түвшин өндөр биш байгаатай холбон тайлбарлаж бас болно.

Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбар бүс нутгийн хэмжээнд жигд хөгжөөгүй, үйлдвэржилт хөтөлбөрийн хүрээнд “Шинэ Ховд” үйлдвэрлэл, “Дархан арьс ширний цогцолбор” баригдаж байгаа бөгөөд үйлдвэрлэлийн эдгээр байгууламжууд байгуулагдсаны дараа түүхий эдийг нэгдсэн зохион байгуулалттайгаар бэлтгэх боломж илүүтэй нэмэгдэнэ гэж үзэж байгаа. Томоохон зургаар нь харахад бүс нутгийн хэмжээнд хөнгөн үйлдвэрлэл жигд хөгжсөн, үүнтэй холбоотойгоор cluster-ийн зохион байгуулалтад орсон дүр зураг харагдахгүй байгаа юм.

Түүнээс гадна ХХААХҮЯ-наас 2016-2020 онд хөнгөн үйлдвэрлэлийг дэмжихтэй холбоотой нийт 36 удаагийн сургалтыг явуулжээ.

Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарт, ялангуяа энэ салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй жижиг, дунд бизнес эрхлэгчдийг аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвараас чөлөөлж байна. 2019 онд батлагдсан Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгад “татвар ногдох орлогыг 1.5 тэрбум төгрөгөөс ихгүй байхаар жилийн эцсийн татварын тайланд тусгасан, доор дурдсанаас бусад салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг, албан татвар төлөгчийн ногдуулсан албан татварыг 90 хувиар хөнгөлнө” гэж заасан байдаг. Түүнчлэн “аймаг, сумын төв нь нийслэл Улаанбаатар хотоос 500 км-ээс хол алслагдсан аймаг, суманд байнгын үйл ажиллагаа явуулдаг, хуулийн этгээдийн ерөнхий захиргаа нь тухайн орон нутагт бүртгэлтэй, орон нутгийн татварын албатай харьцдаг, ажлын байр бий болгож /нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөлтөөр баталгаажсан/ байгаа энэ хуулийн 5.3.1-д заасан албан татвар төлөгчийн тухайн аймаг, сумын нутаг дэвсгэр дээр явуулсан үйл ажиллагаанаас олсон энэ хуулийн 7.4.1-д заасан албан татвар ногдох орлогод ногдох албан татварыг аймаг, сумын төв нь нийслэл Улаанбаатар хотоос 500 км-ээс хол алслагдсан аймаг, суманд 50 хувиар, 1000 км-ээс хол алслагдсан аймаг, суманд 90 хувиар хөнгөлнө” гэж заасан байдаг.

<sup>3</sup> ХХААХҮЯ-ны хөнгөн үйлдвэрлэл хариуцсан ахлах мэргэжилтнээс ярилцлагын аргаар судалгаа авав.

Инновацийн төслөөр дотоод, гадаадын зах зээлд шинэ бараа, бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг явуулахад шаардлагатай, дотоодод үйлдвэрлэдэггүй түүхий эд, материал, урвалж бодис НӨАТ болон гаалийн татвараас, импортоор оруулж байгаа бөөрөнхий мод, гуалин, зүсмэл материал, банз, модон бэлдэц, хагас боловсруулсан модон материал, экспортод гаргасан арьс шир НӨАТ-ын татвараас тус тус чөлөөлөгдөж байхаар холбогдох хуулиудын зохицуулалтуудад тусгажээ.

“Шинэ Ховд” үйлдвэр технологийн парк, “Дархан арьс ширний цогцолбор”-ыг эс тооцвол хөнгөн үйлдвэрлэлийн хөгжилд чиглэгдсэн тусгайлсан дэд бүтцийн орчныг хөгжүүлэх ажил хийгдээгүй байна. Ерөнхийдөө шинэ дэвшилтэт технологи, инновацыг нэвтрүүлэх, хөгжүүлэх чиглэлээр хийгдсэн үйл ажиллагаа хараахан байхгүй байна хэмээн дүгнэж болохоор байна.

Хүнс хөдөө аж ахуй хөнгөн үйлдвэрийн яамнаас холбогдох төрийн бус байгууллагатай хамтарч ажилладаг, хүний нөөцийн чадварыг хөгжүүлэх болон сургалтууд зохион байгуулдаг болох нь харагдаж байна. Зах зээлийг өргөжүүлэх чиглэлээр дотоод, гадаадын үзэсгэлэн худалдааг зохион байгуулж байна.

### **Салбарт хэрэгжиж буй хөтөлбөр**

- ✓ “Сав, баглаа боодол” үндэсний хөтөлбөр 2016 оны 287 дугаар тогтоол
- ✓ “Үйлдвэржилт 21:100” үндэсний хөтөлбөр, ЗГ-ын 2018 оны 36 дугаар тогтоол
- ✓ “Ноолуур” хөтөлбөр, ЗГ-ын 2018 оны 47 дугаар тогтоол

Одоогийн байдлаар хөнгөн үйлдвэрлэлийг үйл ажиллагааг дэмжих, зохицуулахтай холбоотой нийт 11 хууль, УИХ-ын 6 тогтоол, Засгийн газрын 38 тогтоол хэрэгжиж байна.

### **2.3 Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын өсөлтөд нөлөөлөгч тоон болон чанарын хүчин зүйлсийн судалгаа**

Энэ хэсэгт хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын хөгжлийг дангаар нь бус нэгдмэл системийнх нь хувьд тодорхойлох оролдлогыг хийсэн болно.

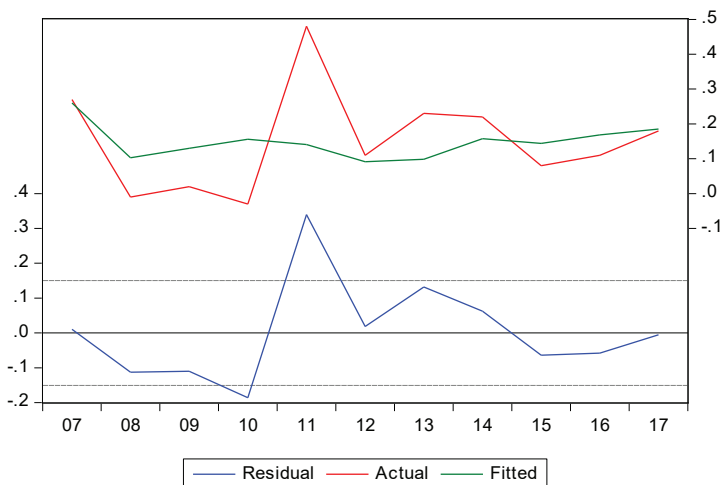
#### **Товчилсон үгийн тайлбар**

LIG	Light industry growth	Хөнгөн үйлдвэрлэлийн өсөлт
PS	Politics stability	Улс төрийн тогтвортой байдал
TO	Trade openness	Худалдааны нээлттэй байдал
RQ	Regulation quality	Төрийн зохицуулалтын чанар
BDG	Budget deficit growth	Төсвийн алдагдлын өсөлт

Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын өсөлтөд төсвийн алдагдал сөрөг нөлөөтэй, гадаад худалдааны ДНБ-д эзлэх хувь эерэг нөлөөтэй байна.

$$LIG = -0.0137473552936 * BDG + 0.142121038357 * TO$$

**Зураг 3. Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын өсөлтийн үнэлгээ, төсвийн алдагдал, худалдааны нээлттэй байдлын үзүүлэлтүүдээр**

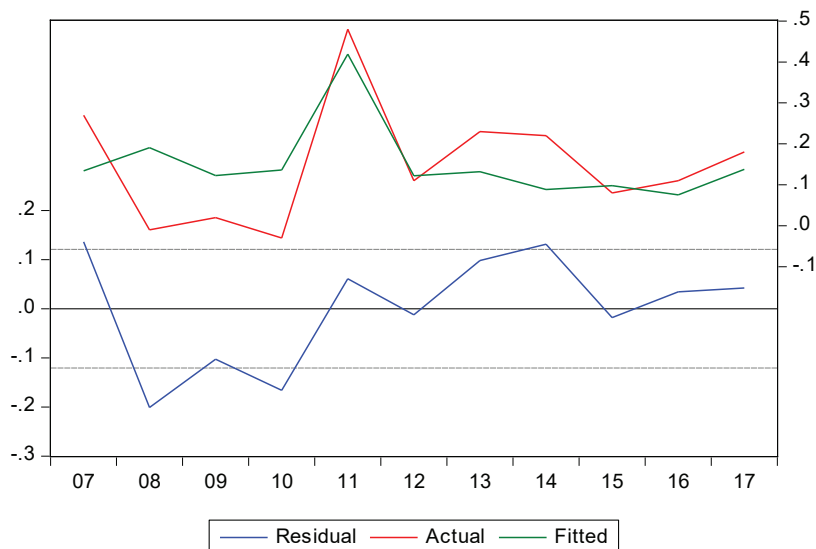


**Эх сурвалж: Судлаачийн боловсруулснаар**

Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын өсөлтөд улс төрийн тогтвортой байдал, хувьцааны зах зээлийн үнэлгээ эерэг нөлөөтэй байна. Төрийн зохицуулалтын чанарыг хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын өсөлттэй холбосон хэдий ч олон хүчин зүйлийн регрессийн загварын тестийн шалгуурыг хараахан хангаагүй болно.

$$LIG = 0.204346888575 * PS + 0.0274989671946 * MCG$$

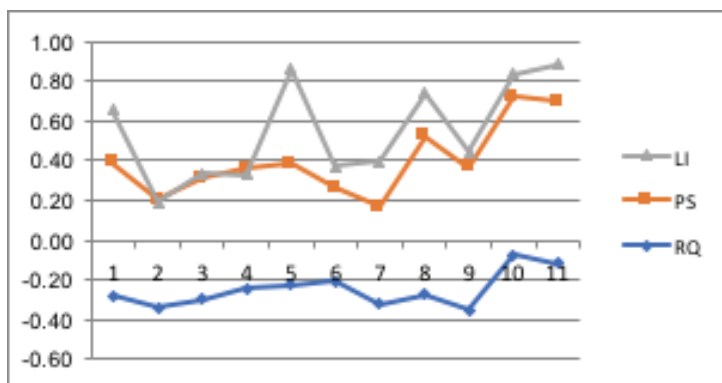
**Зураг 4. Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын өсөлтийн үнэлгээ, улс төрийн тогтвортой байдал, хувьцааны зах зээлийн үнэлгээны үзүүлэлтүүдээр**



**Эх сурвалж: Судлаачийн боловсруулснаар**

Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын өсөлт болон чанарын үзүүлэлтүүд болох улс төрийн тогтвортой байдал, төрийн зохицуулалтын чанарын үзүүлэлтүүд ерөнхийдөө шууд хамааралтайгаар өөрчлөгдөж байжээ. Үүнийг дараах зургаас харж болно.

Зураг 5. Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын өсөлт, төрийн зохицуулалтын чанар, улс төрийн тогтвортой байдал



Эх сурвалж: Mongolia | Country Governance Indicators | CEIC (ceicdata.com)

Улс төрийн тогтвортой байдал, төрийн зохицуулалтын чанарын хүрээнд төрийн байгууллагуудын менежментийн үзүүлэлтүүдийг харгалзаж, хүрсэн үр дүнтэй нь холбож үнэлгээ хийвэл сонирхолтой үр дүн гарах нь тодорхой. Менежментийг оношлох шалгуур үзүүлэлтүүдийг АНУ-д төвтэй үйл ажиллагаа явуулдаг “Chartered Institute of Public finance and Accountancy”<sup>4</sup> нэртэй байгууллага боловсруулж гаргасан байдаг. Эдгээр нь:

1. Төрийн байгууллагуудын хоорондын хамтын ажиллагаа
2. Хүрэх үр дүнгийн тодорхой байдал
3. Үр дүнгийн хэмжүүр тодорхой байдал
4. Хөндлөнгийн оролцоо, мэргэжлийн зөвлөгөө, шинжлэх ухааны хэрэглээ
5. Хүний нөөцийн бодлогын чанар, хэрэгжилт
6. Эрсдэлийн удирдлагын тогтолцоо
7. Хариуцлагын тогтолцоо
8. Зардал, үр ашгийн шинжилгээ
9. Төслийн хөндлөнгийн үнэлгээ
10. Ахиц дэвшлийн тайлан
11. Төслийн гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулах шударга процесс
12. Сонгогдсон төслүүдийн нэгдсэн хөтөлбөрт нийцсэн эсэхэд нь хяналт тавих системчлэгдсэн үр дүнтэй механизм, тогтолцоо
13. Төслийн үр ашгийн үнэлгээ хийх арга аргачлал зэрэг юм.

## 2.4 Гадаадын зарим орны туршлага

Туршлагыг нь судлах гадаад орнуудаар Америк, Хятад гэсэн 2 улсыг сонгож авлаа. Учир нь эдгээр орнууд боловсруулах болон хөнгөн үйлдвэрлэлийн хөгжлийн үзүүлэлтээрээ дэлхийд тэргүүлж байгаа юм.

<sup>4</sup> Төрийн санхүү, НББ-ийн мэргэшсэн институци



*Хүснэгт 1. Үйлдвэрлэлийн салбарын бүтэц, улс орнуудаар*

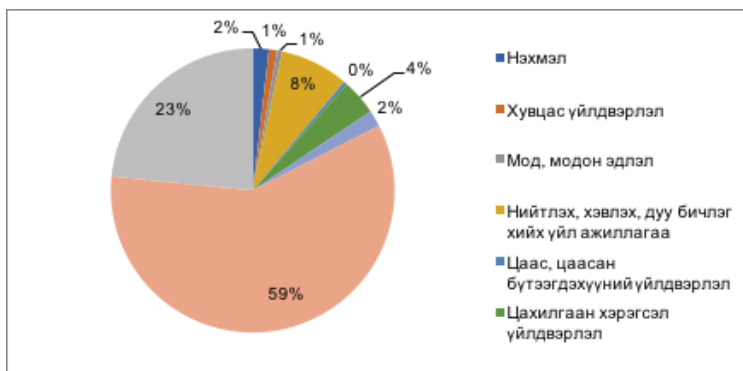
Үзүүлэлт	АНУ	БНХАУ	Монгол
Аж үйлдвэрийн салбарын ДНБ-д эзлэх хувь	19%	38%	35%
Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарт эзлэх хувь	45%	69%	27%
Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын аж үйлдвэрийн салбарт эзлэх хувь	25%	53%	6%
Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын ДНБ-д эзлэх хувь	5%	20%	2%

*Эх сурвалж: Судлаачийн нэгтгэл*

### 2.4.1. АНУ

АНУ-ын хувьд химийн болон резин хуванцар эдлэлийн үйдвэрлэл нь хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын тэргүүлэх чиглэл нь болдог. Үүнийг дараах графикаас харж болно.

*Зураг 6. АНУ-ын хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын бүтэц*



*Эх сурвалж: U.S. Data and Statistics | USAGov*

Сүүлийн жилүүдэд мэдлэг шингэсэн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх явдлыг дэлхийн улс орнууд, ялангуяа өндөр хөгжилтэй орнууд үйлдвэрлэлийн ирээдүйн хөгжлийн суурь байх болно гэж үзэж байна. АНУ 2014 онд “Америкийн Үйлдвэрлэл, инновацыг сэргээн хөгжүүлэх тухай хууль” батлагдсан байдаг. Энэхүү хуулийн зорилтууд нь:

- ✓ АНУ-ын үйлдвэрлэлийн өрсөлдөх чадварыг сайжруулах,
- ✓ АНУ-ын дотоодод үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх;
- ✓ Үйлдвэрлэлийн дэвшилтэт судалгаа, инновац, технологи дахь АНУ-ын манлайллыг идэвхжүүлэх;
- ✓ Өндөр түвшний үйлдвэрлэлийн боловсон хүчний хөгжил, мэргэжлийн ур чадварыг хангах
- ✓ Ажлын байрыг хадгалах, бий болгох зэрэгт оршиж байна.

АНУ боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарыг хөгжүүлэхдээ дараах арга хэрэгслүүдийг ашиглаж байна.

## **Засгийн газрын худалдан авалт.**

### **Гарааны хөрөнгө буюу Венчур капитал (venture capital).**

Бизнесүүдэд хувьцааны хөрөнгө оруулалт хийх, стратегийн зөвлөгөө өгөх, зохион байгуулалтын удирдамжаар хангах, бусад венчур капиталистуудтай хөгжлийн түншлэл хийх замаар технологийн хөгжлийг дэмждэг.

Өөрөө хөрөнгө оруулалт хийснээр Засгийн газар нь ЖДҮ-ийн инновацын үйл ажиллагаатай танилцах боломжтой болохын зэрэгцээ тэдний судалгааны зарим хэсгийг хэсэгчлэн удирдан чиглүүлэх боломжтой болж байгаа юм. Түүнчлэн хариуцсан захиргааны байгууллага нь лаборатори эсвэл худалдан авах ажиллагааны агентлаг шиг ажилладаг. Тусгай зөвшөөрөл худалдан авах, технологи хөгжүүлэх чиглэлээр компаниудтай гэрээ байгуулж, зарим бизнесийн түншүүдэд бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэхэд өөрийн лабораторийг ашиглахыг санал болгодог.

**Том үйлдвэрүүдэд зориулсан дэмжлэг.** АНУ уналтад орсон дотоодын үйлдвэрүүдэд тусалж, дэмжлэг үзүүлж байсан түүхтэй. Гангийн үйлдвэр, Chrysler гэх зэрэг эдийн засгийн урт хугацааны тогтвортой өсөлтөд шийдвэрлэх ач холбогдолтой зарим үйлдвэрүүдийг дэмжиж, шаардлагатай гэж үзвэл өрсөлдөх чадвартай болгохын тулд компаний засаглалын бүтцэд хөндлөнгөөс оролцдог. Үүний нэг жишээ нь АНУ-ын Засгийн газар 2008 онд General Motors (GM) -ийг худалдаж авсан явдал юм.

**Татварын бодлого.** Хувийн хөрөнгө оруулалтын салбарт татварын хөнгөлөлт үзүүлэхээс гадна болон тодорхой нөхцөлөөр татаас өгдөг. АНУ-ын татварын хөнгөлөлтийн бодлогын ихэнх нь муж улсын түвшинд хэрэгждэг.

Сүүлийн дөчин жилийн хугацаанд муж улсууд нутаг дэвсгэр дээрээ бизнесийг хөгжүүлэх, эрхлэх компаниудыг татах, аль хэдийн байгуулагдсан компанийг авч үлдэхийн тулд хоорондоо өрсөлдөж ирсэн байдаг. Татвар нь муж улсын эдийн засгийн хөгжлийн стратегийн гол хэрэгсэл бөгөөд татварыг эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, ажлын байрыг бий болгох, хадгалах, өндөр үнэ цэнэтэй технологид түшиглэсэн аж үйлдвэрийн салбар компаниудыг бий болгох зорилгоор ашигладаг.

**Санхүүгийн хүртээмж.** Жижиг бизнес хариуцсан удирдах байгууллага (Small Business Administration) нь 1953 онд хувийн зах зээл дэх өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх, жижиг бизнес эрхлэгчдийн ашиг сонирхлыг дэмжих зорилгоор байгуулагдсан.

Холбооны гэрээ байгуулах, жижиг бизнес эрхлэгчдийн хөрөнгийн хүртээмжийг сайжруулахад чиглэгдсэн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр боловсруулж хэрэгжүүлэх, зээлийн баталгаа гаргах зэрэг үйл ажиллагааг зохион байгуулахын зэрэгцээ шинэ бизнесийг бий болгох, өргөжүүлэхэд дэмжлэг болохуйц сургалтуудыг явуулж байна. Эдгээр арга хэмжээнүүд нь нэгдэж, олгосон санхүүжилтийн ашиглалтын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх, зээлийн эргэн төлөлтийг сайжруулах нөлөөтэй. Түүнчлэн зээлдүүлэгчийн олгосон зээлийн тодорхой хэсэгт баталгаа гаргадаг. Зээлдүүлэгч нь зээлийн холбоо, зохицуулалттай банк эсвэл олон нийтэд түшиглэсэн зээлийн байгууллага байж болно.

Үйлдвэрлэл явуулдаг бизнесүүдийн ажилчдын дундаж тоонд интервал тогтоодог бөгөөд энэ нь үйлдвэрлэлийн төрлөөс хамаарч хязгаарлалт тогтоодог

бөгөөд нь зээл, санхүүжилтийн бодлогыг харилцан ялгаатайгаар боловсруулж хэрэгжүүлэхэд тустай байдаг байна.

**Худалдааны бодлого.** АНУ-ын Засгийн газар дотоодын үйлдвэрүүдэд гадаадын зах зээлд нэвтрэхэд нь улам бүр туслалцаа үзүүлэх болжээ. Засгийн газраас жижиг бизнес эрхлэгчидтэй холбооны гэрээ байгуулахыг чухалд үзсэн бөгөөд Холбооны гэрээгээр дамжин хийгдэх худалдан авалтын хангалтын хувийг жижиг, дунд үйлдвэрүүдэд (ЖДҮ) олгохоор Засгийн газар Америкийн сэргээн босголт, хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн дагуу үүрэг хүлээсэн юм.

**Экспортын дэмжлэг.** АНУ-ын экспортлогчдыг илүү өрсөлдөх чадвартай болгох замаар экспортыг дэмжих алхмуудыг хийсээр ирсэн байна. Экспортыг дэмжих хүрээнд экспортыг дэмжих хөтөлбөрүүдийг сурталчлах, экспортын санхүүжилт болон АНУ-ын экспортлогчдод гадаад зах зээлийн талаар боловсрол зэрэг үйл ажиллагааг зохион байгуулж байна.

Түүнчлэн, АНУ-ын экспортыг гадаадын худалдан авагчдад сурталчлахад Холбооны Засгийн газрын зүгээс хүчин чармайлт гаргасан. АНУ, Гадаад худалдааны алба нь АНУ-ын экспортлогчид болон гадаадын худалдан авагчдын хоорондын харилцааг зохион байгуулах, гадаад зах зээлийг хөгжүүлэх, худалдааг сурталчлах арга хэмжээг зохион байгуулах зэрэг олон арга хэлбэрүүдийг ашиглаж экспортыг дэмжиж байна.

**Үйлдвэрлэлийн дэмжлэг.** АНУ-ын Үйлдвэрлэлийг сайжруулах тухай (United States Manufacturing Enhancement Act) хуульд АНУ-ын үйлдвэрлэгчдийн ашигладаг түүхий эд, зуучлагчдын түүхий эдийн зуучлагчдын тарифыг бууруулах, судалгаа хөгжлийн ажилд татаас өгөх, дэд бүтцийг сайжруулахтай холбоотой тодорхой заалтуудыг тусгасан юм.

Автомашин дэвшилтэт үйлдвэрлэлийн зээлийн хөтөлбөр, Америкийн сэргээн босголт, хөрөнгө оруулалтын тухай хуулийн дагуу Нано технологийн чиглэлээр хийгдэх судалгаа, хөгжлийн санхүүжилт зэрэг аж үйлдвэрийн зорилтот салбарын бодлоготой холбоотой арга хэмжээнүүдийг үйлдвэрлэлийн салбарыг илүү өрсөлдөх чадвартай болгоход чиглүүлэхийг чухалчлан бодлогын хэрэгжилтийг хангаж ажиллаж байна.

**ЖДҮ эрхлэгчдэд үзүүлэх дэмжлэг.** ЖДҮ эрхлэгчид Америкт гурван ажлын байр тутмын хоёрыг өөртөө шингээж, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж, улс орон даяар шинэ үйлдвэрүүдийг бий болгож байна хэмээн онцлон тэмдэглээд АНУ-ын аж үйлдвэрийн бодлогыг шинэчлэн боловсруулсан байдаг.

АНУ-ын жижиг, дунд үйлдвэрлэгчдийг дэмжих дэмжлэгийг тоймлон харвал дараах байдалтай байна.

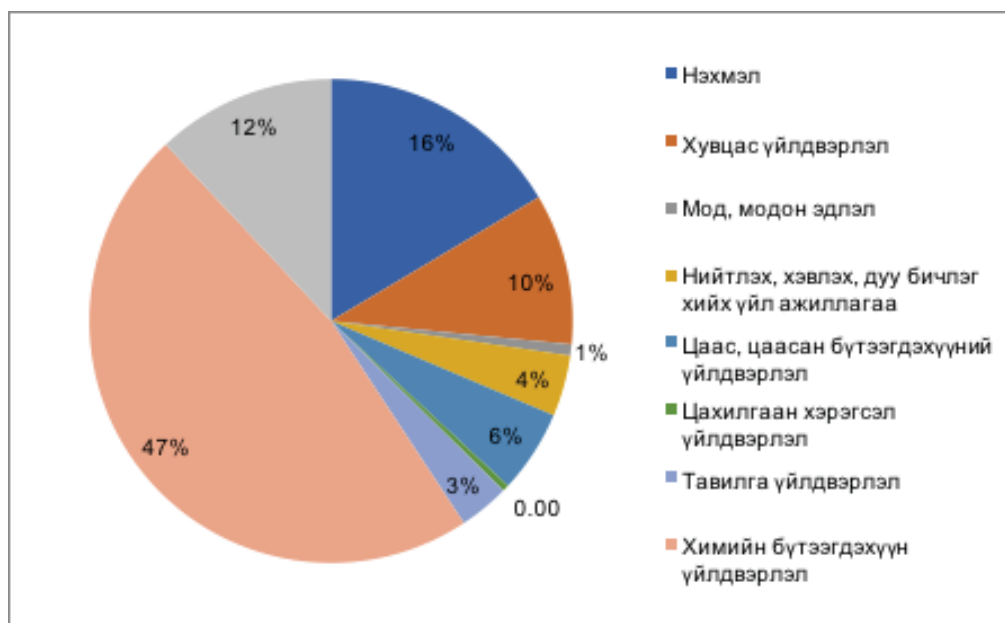
- ✓ Зээлийн баталгаа
- ✓ Хөнгөлөлттэй зээл
- ✓ Экспортын зээл
- ✓ Татварын хөнгөлөлт
- ✓ Жижиг бизнесийн инновацийн судалгаа хөтөлбөр, энэ нь жижиг бизнесүүдийг урт хугацаат санхүүжилтийнхээ тодорхой хэсгийг заавал судалгаа хөгжлийн үйл ажиллагаанд зарцуулах ёстой болохыг зохицуулсан байдаг тул бизнесийн нэр хүндийг өсгөх нөлөөг үзүүлж, улмаар венчур капиталын санхүүжилтийг олж авахад хялбар байдлыг бий болгодог байна.
- ✓ Технологийн бизнес эрхлэгчдэд зориулсан санхүүжилтийн дэмжлэг

- ✓ Татаас өгөх
- ✓ Төрийн худалдан авах ажиллагааны гэрээ
- ✓ Тарифын хөнгөлөлт
- ✓ Судалгаа шинжилгээний ажилд татвараас хөнгөлөх
- ✓ Санхүүгийн хүртээмжтэй байдлыг хангах
- ✓ Үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагааг дэмжих
- ✓ Төрийн хүнд суртлыг багасгах зэрэг болно.

## 2.4.2.БНХАУ

Хятад Улсын хувьд мөн л химийн болон резин, хуванцар эдлэл, нэхмэлийн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарынх нь тэргүүлэх чиглэл болж байна.

Зураг 7.Хятад Улсын хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын бүтэц



Эх сурвалж: National Bureau of Statistics of China (stats.gov.cn)

Сүүлийн 30 жилийн турш харьцангуй давуу талаа ашиглаж, Хятад Улс аж үйлдвэрээ санамсаргүй, богино хугацааных гэхээсээ илүү аж үйлдвэржүүлэлт, урт хугацааны бодлогын зорилтуудаар дамжуулан хөгжүүлэх зарчмуудыг гол чиглэлээ болгож ирсэн гэж хэлж болно. Бодлого нь дараах хүчин зүйлсийг харгалзаж ирсэн. Эдгээр нь зах зээлд чиглэсэн аж үйлдвэрийн хөгжил, экспортыг дэмжсэн үйлдвэрлэл, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт, дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалт, инновац, томоохон зах зээлийн бизнесийн загвар зэрэг болно.

Хятадын хөгжлийн стратеги нь зах зээлийн өргөн талбар, хүчин зүйлийн орцын хямд өртөг, тухайлбал ажиллах хүч, мөн газар, цахилгаан, түүхий эдийн өртөг зэргийг давуу тал болгон ашиглахад чиглэдэг. Цаг хугацаа өнгөрөхийн хэрээр Хятад Улс эдгээр давуу талуудаа чанаржуулах, сул талуудаа (хүнд суртал, чанаргүй ажиллах хүч гэх зэрэг) аль болох багасгах, ложистикийн чадавхиа

сайжруулах, технологийн үнэ цэнийн сүлжээг дээшлүүлэхийг эрмэлзэж ирсэн. Хятад Улс их хэмжээний үйлдвэрлэлийг хөшүүрэг болгох, тээврийн зардлыг бууруулах, экспортын бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх зорилгоор дэд бүтэц, ложистикт томоохон хөрөнгө оруулалт хийжээ. Гуандун дахь гадаадын шууд хөрөнгө оруулалттай кластерууд, Жэжян дахь бүтээгдэхүүний дагнасан кластерууд бүхий Хятадын нийлүүлэлтийн сүлжээний өсөлт зэрэг нь Хятадын Засгийн газар болон аж ахуйн нэгжүүд цар хүрээг өрсөлдөөний байнгын давуу тал болгон хувиргаж байгаагийн төгс жишээ юм.

Хятад Улс гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг (ГШХО) татах, технологийн импортыг өсгөх, техникийн чадавхыг сайжруулах, хөгжлийн хөшүүрэг болсон зах зээлийнхээ асар том хэмжээг үр дүнтэй ашиглах оролдлогуудыг бүтээлчээр хийж ирсэн юм.

Дэлхийн Худалдааны Байгууллага (ДХБ)-д элссэн нь Хятад Улс дэлхийн үйлдвэрлэлийн өртгийн сүлжээнд оролцох боломжийг олгосон цаг үеэ олсон чухал үйл явдал байлаа. Олон үндэстэн дамнасан корпорациуд үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаагаа Хятад руу нүүлгэн шилжүүлсэн нь тус улсын үйлдвэрлэлийн орчны таатай байдалд ихээхэн нөлөөлжээ. Үйлдвэрлэлд ингэж өөрчлөлтүүд орох нөхцөл бүрдсэний дараа орон нутгийн хэмжээний үйлдвэрлэл, зах зээлийн эрэлт хэрэгцээг хангах зорилт бүхий технологийн олон төвүүд, судалгаа шинжилгээний (R&D) байгууламжууд байгуулагдсан.

Үйлдвэрлэлийн салбараа өөрчлөх, шинэчлэх зорилгоор тус улс 2015 оноос “Хятадад үйлдвэрлэл 2025” үндэсний стратегийг хэрэгжүүлж эхэлсэн. Энэ нь 3D инновац, дижитал дизайн, үйлдвэрлэл, роботын автоматжуулалт гэх зэрэг инновац, технологийн дэвшилд түшиглэсэн үйлдвэрлэлд түлхүү анхаарсан.

Засгийн газар нь боловсруулах аж үйлдвэрийн салбарын тогтвортой өсөлтийг хангахын тулд хөрөнгийн зах зээлийг идэвхжүүлэх, гадны компаниудтай нэгдэх, нийлэх замаар бүтээгдэхүүний өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэх, зах зээлээ нэмэгдүүлэх боломжтой болж ирсэн юм.

Сүүлийн 20 жилд Хятадын «технологийн зах зээлийг хөшүүрэг болгох нь» стратеги үр дүнгээ харьцангуй сайн өгсөн гэж хэлж болно. Хятадын үйлдвэрлэгч компаниуд техник технологийн чадавхиа эрс дээшлүүлж, 200 гаруй бүтээгдэхүүний ангиллаар дэлхийн зах зээлд тэргүүлэгч болжээ. Дэлхий даяар үндэстэн дамнасан компаниуд болон нутгийн уугуул компаниудыг багтаасан нарийн зохион байгуулалт бүхий ханган нийлүүлэлтийн сүлжээ байгуулагдсан.

Зөвхөн санхүүгийн эх үүсвэр төдийгүй техникийн мэдлэг, менежментийн ур чадварыг хөгжүүлж чадах бүтээгдэхүүнийг үйлдвэрлэх, боловсруулах чадварыг мөн ихээхэн дээшлүүлсэн. Энэ нь шууд хөрөнгө оруулалтын сайн жишээнд тооцогддог.

**Экспорт ба гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт.** Хятадаас гадна хөгжиж буй бусад олон орнууд экспортод чиглэсэн болон шууд хөрөнгө оруулалтын чиг баримжаатай стратегийг баримталж ирсэн боловч энэхүү стратеги нь тухайн улсын онцлогоос шалтгаалж аж үйлдвэрийн шинэчлэлд өөр өөр нөлөө үзүүлж байна. Хөгжиж буй орнууд аж үйлдвэрийн салбараа хөгжүүлэхдээ өргөн цар хүрээтэй хувьчлал, нээлттэй зах зээлтэй холбоотой загварыг дагаж мөрдөж байхад Хятад Улс аж үйлдвэрийн салбараа экспорт болон гадаадын шууд

хөрөнгө оруулалтын боломжит өсөлтөөр дамжуулан хөгжүүлэхийг зорьж байсан.

Зөвхөн импортыг либералчлах нь экспортыг огцом нэмэгдүүлэхэд хангалттай гэж үзэхгүй байв. Хятад нь эдийн засгийн системийн шинэчлэл, гадаад улс орнуудад зах зээлээ аажмаар нэмэгдүүлэх гэсэн аж үйлдвэрийн өсөлтөд зайлшгүй шаардлагатай хоёр чиглэлийг аж үйлдвэрийн хөгжлийн стратегиа болгож ирсэн юм.

**Экспортын бүтэц, үйлдвэрлэлийн шинэчлэлд хийгдсэн чухал алхам.** Хятад Улс хоёр чухал алхам хийсэн. Нэг нь гадаадын хөрөнгө оруулалттай аж ахуйн нэгжүүд (FIEs) нь Хятадын эдийн засгийн тэлэлт, аж үйлдвэрийн шинэчлэлд маш чухал үүрэг гүйцэтгэх боломжийг олгосонд оршиж байв.

Удаах нь Хятадын экспортын өсөлтөд чухал нөлөөтэй бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг гадаад улс оронд үйлдвэрлэгдсэн, импортын татваргүй орцуудыг ашиглан угсрах, бүтээх замаар явуулж байсан үйл явц юм. Өөрөөр хэлбэл Хятад Улс боловсруулах худалдааг хэрэгжүүлсэн. Боловсруулах худалдаа нь түүхий болон туслах материал, эд анги, эд анги, дагалдах хэрэгсэл, сав баглаа боодлын материалыг бүхэлд нь буюу зарим хэсгийг нь гадаадаас импортлох, импортолсон орцуудаа дотоодын аж ахуйн нэгжүүд боловсруулж бэлэн бүтээгдэхүүнийг үйлдвэрлээд, түүнийгээ буцааж экспортлох бизнесийн үйл ажиллагааг илэрхийлсэн ойлголт.

Хятад Улсын үйлдвэрлэлийн томоохон амжилт нь том зах зээлтэй нь холбоотой боловч цаашдын хөгжил нь аж үйлдвэрийн чанараас ихээхэн хамаарна. Хятад Улсын аж үйлдвэрийн хөгжлийн давуу талуудад хүчирхэг, үр дүнтэй төвлөрсөн засаглал, элбэг дэлбэг, хямд боловч бүтээмжтэй ажиллах хүч, асар том, өсөн нэмэгдэж буй дотоод зах зээл, дэд бүтцийн өндөр чанар, хөдөлмөрийн нөөцийн тэвчээртэй, тууштай байдал, инновац, хэмнэлттэй байх соёл зэрэг багтана.

Хятадын аж үйлдвэрийн хөгжилд сайтар боловсруулсан аж үйлдвэрийн бодлого, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг татах үр дүнтэй стратеги, экспорт нэн чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Өөрөөр хэлбэл гадаад худалдаа, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг илүү нээлттэй болгох эдийн засгийн шилжилтийг хэрэгжүүлж чадсан юм.

Эдгээр нь Хятадын давуу талыг үр дүнтэй ашиглах хурдасгуур болж өгсөн. Жишээлбэл, хямд ажиллах хүчийг экспортын боловсруулах болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай, хөдөлмөрийн нөөцийн шингээмж өндөртэй үйлдвэрүүдэд, харин дотоодын томоохон зах зээлийг гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг татахад ашигласан билээ.

Хятадын бусдаас ялгарах нэг онцлог нь зах зээлд чиглэсэн шинэчлэл байсан бөгөөд энэ нь үр дүнтэй хөгжлийн стратеги, аж үйлдвэрийн бодлогыг бий болгож, худалдаа, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг нээх, аж үйлдвэрийн өрсөлдөх чадварыг дээшлүүлэхэд түлхэц болсон юм.

### **“MADE IN CHINA 2025” хөтөлбөр**

2001 онд Хятад Улс ДХБ-д элссэн. Ингэснээр Хятад Улс зах зээлээ гадаадын өрсөлдөгчиддөө нээх ажлыг эхлүүлэв. Хийгдсэн гадаадын хөрөнгө оруулалтын ихэнх нь өнөөгийн олон арван мянган үйлдвэр аж ахуйн газруудын



үүсэл, хөгжлийн шалтгаан болж хөгжсөн бөгөөд эдгээр нь бүтэц зохион байгуулалтын хувьд хамтарсан болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай байдаг. “Хятадад үйлдвэрлэв” гэсэн шошготой бүтээгдэхүүнүүд нь дэлхийн зах зээлд брэнд болж алдаршиж эхэлжээ.

Хятадын дэд бүтцийн барилга байгууламж, интернетийн хөгжил нь үйлдвэрлэлийн салбарыг цэцэглэн хөгжихөд мөн ихээхэн хувь нэмэр оруулсан. Интернэтээр төлөөлүүлсэн мэдээллийн технологийн хөгжил нь үйлдвэрлэлийн салбарын хөдөлгөгч хүчин зүйл болж эхэлсэн. ERP, PLM, CRM, SCM зэрэг мэдээллийн системийг Хятадын аж ахуйн нэгжүүд цахим худалдааг хөнгөвчлөх зорилгоор өргөн ашигладаг. Энэ хугацаанд Хятадын аж үйлдвэрийн бүтээгдэхүүн, хэрэглээний зах зээл нь борлуулагчдад чиглэсэн зах зээлээс худалдан авагчдад чиглэсэн зах зээл болж бүрэн өөрчлөгджээ.

Үйлдвэрлэлийн зах зээлийг олон улсын түвшинд хүргэх нь нэг талаас бүтээгдэхүүний ангиллыг баяжуулдаг. Нөгөө талаас зах зээлийн өрсөлдөөнийг эрчимжүүлэх нөлөө үзүүлж байна. Хятад Улс ДХБ-д элссэний дараа Хятадын үйлдвэрлэлийн салбар дэлхийн эдийн засгийн интеграцчлалд богино хугацаанд хамрагдаж чадсан.

2015 оны 5-р сарын 8-нд “Хятадад үйлдвэрлэв 2025” хөтөлбөрийг гаргасан. Энэхүү төлөвлөгөө нь үйлдвэрлэлийг дэмжихэд чиглэсэн тус улсын анхны үйл ажиллагааны томоохон цогц төлөвлөгөө бөгөөд инновацыг жолоодохуй, чанарыг хамгийн чухалд үзэхүй, ногоон хөгжил, оновчтой бүтэц, хүн рүү чиглэхүй” гэсэн үндсэн зарчмуудыг удирдлага болгож Хятадыг 2049 онд тэргүүлэх үйлдвэрлэлийн гүрэн болгон өөрчлөх “Гурван алхам” стратегийг дэвшүүлсэн юм.

Тэргүүлэх чиглэл. Үйлдвэрлэлийн гүрэн болох стратегийн зорилгын хүрээнд “Хятадад үйлдвэрлэв 2025” төлөвлөгөөнд дараах зорилтуудыг тэргүүлэх чиглэл болгон тусгасан: Эдгээр нь 1) Үйлдвэрлэлийн инновацыг сайжруулах; 2) Мэдээллийн технологи, аж үйлдвэрийг нэгтгэх; 3) Аж үйлдвэрийн баазыг бэхжүүлэх; 4) Хятадын брэндүүдийг дэмжих; 5) Ногоон үйлдвэрлэлийг хэрэгжүүлэх; 6) Чухал салбарууд дахь ололт амжилтыг таниулах зэрэг болно.

Сүүлийн жилүүдэд “Аж үйлдвэр 4.0” гэсэн үйлдвэржилтийн динамик өөрчлөлт дэлхий нийтийг хамарч байна. Хятад дахь “Industry 4.0”-ийн хүрээнд хиймэл оюун ухаан, ухаалаг санхүү, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, ухаалаг ложистик зэрэгт гол анхаарлаа хандуулдаг. Хятад Улс Япон, Герман, Францын компаниудтай хамтран ажилласнаар өндөр хурдны галт тэрэг үйлдвэрлэх салбараа хөгжүүлж өндөр түвшинд хүргэж чаджээ. Тус улс дэлхийн хамгийн урт, хамгийн том хурдны төмөр замын сүлжээг аль хэдийн байгуулчихсан байгаа бөгөөд гадаадын хурдны галт тэрэгний төслүүдэд тендерт оролцож дэд бүтцийн ажил гүйцэтгэж байна. Энэ төмөр зам нь Хятадын аж үйлдвэрийн хөгжил, өрсөлдөх чадварыг улам бүр нэмэгдүүлж байна.

2009 оноос хойш Хятадын Засгийн газар дэлхийн 1000 гаруй “Авьяас” хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж, дотоодоос, ялангуяа гадаадаас олон төрлийн өвөрмөц чадваруудыг олж нээж чаджээ.

**Санхүүжилт.** Хятад дахь жижиг, дунд үйлдвэрүүд (ЖДҮ) нь бизнесүүдийн 90 гаруй хувийг эзэлдэг, нийт ажилчдын 80 гаруй хувийг ажиллуулдаг, дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 60-аас дээш хувийг бүрдүүлдэг боловч тэдний 30 хүрэхгүй хувь нь л зээлийн санхүүжилтийг дайчлах боломжтой байжээ. Төрийн өмчийн



газруудад зээл олгох нь эрсдэл багатай гэж үздэг. Эсрэгээрээ хувийн бизнесүүд мэдээллийн тэгш бус байдал, барьцаа хөрөнгө, зээлийн богино түүх, өндөр эрсдэл зэргээс шалтгаалан зээл авах боломж багатай байдаг.

Сүүлийн жилүүдэд зохицуулалтын байгууллагууд арилжааны банкууд болон бусад санхүүгийн үйлчилгээ эрхэлдэг байгууллагуудыг ЖДҮ-ийн зээлийг өргөжүүлэхийг уриалж байна. Тэд зээлийн ялгавартай бодлого, эрсдлийн нөхөн төлбөрийн сан, засгийн газрын баталгааны сан, татварын урамшууллыг хэрэгжүүлсэн байна. Жишээлбэл, арилжааны банкуудад ЖДҮ-ийн зээлд зориулж тусгайлан бонд гаргахыг зөвшөөрдөг бөгөөд энэ нь ЖДҮ-ийн зээлийн санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх нөлөө үзүүлдэг. Төв банкных нь зүгээс зээл хадгаламжийн харьцааг тооцохдоо ЖДҮ-ийн зээлийг зээлийг харгалзан үздэггүй.

Улсын зээлийн бүртгэлийн газар болох зээлийн лавлагааны төв нь банк, хөдөө орон нутгийн зээлийн хоршоо, бичил зээлийн компани, даатгалын компани болон бусад банк бус санхүүгийн үйлчилгээ үзүүлэгч зэрэг 3000 гаруй санхүүгийн үйлчилгээ эрхлэгчдээс мэдээлэл цуглуулдаг. Зээлийн санхүүжилтээс гадна Хятад Улс өмчийн санхүүжилтийг чухалд үзэж байгаа.

Одоогийн байдлаар Хятадад “ChiNext” “ЖДҮ-ийн зөвлөл”, “Үндэсний хөрөнгийн бирж-үнэт цаасны арилжаа (NEEQ)” гэсэн ЖДҮ-ийг санхүүжүүлэхэд чиглэгдсэн үндсэн хөрөнгийн гурван төрлийн зах зээлийн үйл ажиллагаагаа явагдаж байна. ЖДҮ-ийн зөвлөл нь өндөр технологийн компаниудад тэргүүлэх ач холбогдол өгч, хөгжлийн харьцангуй төлөвшсөн, тогтвортой ашиг орлоготой ЖДҮ эрхлэгчдэд үйл ажиллагаагаа түлхүү чиглүүлдэг. Үүний эсрэгээр ChiNext нь шинэлэг, өндөр өсөлттэй гарааны бизнес эрхлэгчдэд харьцангуй бага шаардлага тавьж, үйл ажиллагааг нь санхүүжүүлэхэд тусалдаг.

ЖДҮ-ийн хөрөнгийн гуравдахь гол зах зээл бол ЖДҮ-ийн санхүүжилтийн сонголтуудыг хангадаг Үндэсний хөрөнгийн бирж (NEEQ) юм. Энэ нь өсөлтийн хэтийн төлөв, ялангуяа мэдээллийн технологийн шинэлэг гарааны бизнес эрхлэгчдийг дэмждэг бөгөөд тухайн бизнесийн ашигт ажиллагааны үзүүлэлтэд шаардлага тавихгүй, харьцангуй зөөлөн нөхцөлүүдийг санал болгодог. Өргөдөл гаргах үйл явц нь ч хурдтай хийгддэг.

Венчур капиталын санхүүжилт болон Засгийн газрын удирдамжийн (Government guidance fund) сангийн үйл ажиллагаа хурдацтай өсч байгаа. Хөрөнгийн нийлүүлэлт, эрэлт ч мөн өсөж байна. Сангийн тоо хурдацтай өсч байгаа, санхүүжилтийн хэмжээ их байгаа нь Засгийн газар сангийн менежментийн чанарт хяналт тавих шаардлагыг нэмэгдүүлж байна.

Венчур капиталын хөрөнгө оруулалтын өндөр нийлүүлэлттэй орчинд зах зээлийг хэвийн ажиллуулахын тулд инновацийн талаарх Засгийн газрын удирдамжийг илүү анхаарах шаардлагыг бий болгож байна. Ингэснээр өмчийн санхүүжилт дайчилсан бизнесийн үйл ажиллагаа өрсөлдөх чадвартай болно. Хувьцааны санхүүжилтийн эхний шатанд өмчийн санхүүжилтийг хийхэд менежерийн мэдлэг, ур чадвар чухал байдаг болохыг Хятадын хөрөнгө оруулалтын сангууд анхааран ажиллаж байна. Түүнээс гадна Засгийн газар, хувийн санхүүгийн байгууллагууд, бизнесийн сектор, хувь хүмүүс хамтран сан үүсгэж, үүсгэсэн сангаараа дамжуулан үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэхэд чиглэгдсэн өмчийн санхүүжилтийн менежментийн үйл ажиллагааг ч явуулж байна.

## Дүгнэлт

1. Хөнгөн үйлдвэрлэлийн хөгжилд нөлөөлөгч хүчин зүйлс нь өрсөлдөөн, байршил, технологи, Засгийн газрын бодлого, хүний нөөц, байгалийн хүчин зүйлс, санхүүжилт, зах зээл, менежерийн ур чадвар, түүхий эд, макро эдийн засаг, дэд бүтэц зэрэг болно.
2. Онолын хувьд аж үйлдвэрийн салбарт боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбар ордог, боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарт хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбар багтдаг тул улс орнууд хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарыг хөгжүүлэх бодлого, хөтөлбөрийг аж үйлдвэрийн салбарын хүрээнд авч хэрэгжүүлж байна.
3. Манай улсын хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын ДНБ-д эзлэх хэмжээ 2 хувь байгаа бөгөөд энэ нь Америк, Хятад зэрэг орнуудынхаас хавьгүй бага байгаа нь хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарыг боловсруулах үйлдвэрлэлийн салбарын хүрээнд хөгжүүлэх шаардлага байгаа болохыг харуулж байна.
4. Боловсруулах үйлдвэрлэл, цахилгаан усан хангамж зэрэг үйлдвэрлэлийн салбарууд нь ДНБ-тэй хамгийн өндөр эерэг хамааралтай байгаа болох нь корреляцийн шинжилгээнээс харагдаж байна. Энэ нь манай улс боловсруулах салбарынхаа үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх замаар ДНБ-ийн өсөлтийг хангах нь зүйтэй гэсэн утгыг илэрхийлж байна.
5. Ноос, ноолуурын салбарын үйлдвэрлэл хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын дийлэнх хувийг буюу 69.6 хувийг эзэлж байгаагаас манай улсын хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбар мал аж ахуйн гаралтай бүтээгдэхүүний түүхий эд болох ноос, ноолуураас өндөр хамааралтай байна гэж дүгнэж болно.
6. Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарт эрх зүйн орчин үндсэндээ бүрдсэн, олон төрлийн хууль, тогтоомжуудыг баталж гаргажээ.
7. Санхүүжилтийн хүрээнд хөнгөн үйлдвэрийн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжүүд арилжаанаас банкнаас зээл авах, олон улсын төсөл хөтөлбөрүүд болон Хөгжлийн банкны хөнгөлөлттэй зээлийн санхүүжилтэд хамрагдаж хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг олж авч байна. Сүүлийн 4 жилд ноос, ноолуур, арьс шир, сав баглаа боодол, дахин боловсруулах үйлдвэрлэлд төрөөс нийт 595.3 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт олгожээ. Энэ нь Засгийн газраас “Ноолуур” /2018-2021/, “Сав, баглаа боодол” /2017-2021/, “Үйлдвэржилт 21:100” зэрэг хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлж байгаатай холбоотой. Харин модон эдлэл, оёдол, нэхмэлийн бүтээгдэхүүнүүдийн хувьд төрөөс дэмжсэн санхүүжилт хараахан алга байна.
8. Төрөөс олгож байгаа санхүүжилтийн дийлэнх хэсгийг “Хөгжлийн банк”-аар дамжуулан зээл хэлбэрээр олгосон бөгөөд ноос, ноолуурын чиглэлийн томоохон үйлдвэрүүдийн эргэлтийн хөрөнгийг санхүүжүүлэх, түүхий эдийн ханган нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлэхэд зориулжээ. Гэхдээ цөөн тооны томоохон аж ахуйн нэгжүүд “санхүүжилт хүссэн дүн нь 20.0 тэрбум төгрөг эсхүл түүнтэй тэнцэх гадаад валютын дүнгээс дээш байх” гэсэн Хөгжлийн банкны төсөл хөтөлбөрт тавигдах шаардлагыг хангаж байна. Тухайлбал 2021 онд Засгийн газраас ажлын байрыг дэмжих хөнгөлөлттэй зээлийн хөтөлбөрийн хүрээнд ноос, ноолуурын чиглэлийн 83 компаниас 5 нь 20 тэрбум-аас доошгүй төгрөгийн санхүүжилт хэрэгтэй гэсэн хүсэлтийг Хүнс хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яаманд гаргажээ.
9. Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй цөөнгүй тооны үйлдвэр, аж ахуйн газрууд жилийн 2.5 тэрбум төгрөгөөс дээш орлоготой байгаа нь тэдгээр аж ахуйн нэгжүүдийн хувьд жижиг дунд үйлдвэрийн хүрээнд төрөөс олгож буй бага хүүтэй зээлийн санхүүжилтэд хамрагдах боломжийг хязгаарлаж байгаа юм. Учир нь манай улсын жижиг, дунд

үйлдвэр, үйлчилгээг дэмжих тухай хуульд “жилийн 2.5 тэрбум төгрөг хүртэлх орлоготой аж ахуйн нэгжийг жижиг дунд үйлдвэрлэл эрхлэгч гэнэ” хэмээн заасан байдаг.

10. Татварын зохицуулалтын хүрээнд ашигт малтмал, согтууруулах ундаа, газрын тосны бүтээгдэхүүнээс бусад салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй 1.5 тэрбум төгрөг хүртэлх жилийн орлоготой бизнес эрхлэгчдэд аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын 90 хувийн хөнгөлөлт үзүүлэх зохицуулалт одоо мөрдөгдөж буй аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын хуулийн хүрээнд үйлчилж байна. Түүнчлэн инновацын төслөөр дотоод, гадаадын зах зээлд шинэ бараа, бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл явуулахад шаардлагатай, дотоодод үйлдвэрлэдэггүй түүхий эд, материал, урвалж бодис НӨАТ болон гаалийн татвараас, импортоор оруулж байгаа бөөрөнхий мод, гуалин, зүсмэл материал, банз, модон бэлдэц, хагас боловсруулсан модон материал, экспортод гаргасан арьс шир НӨАТ-ын татвараас тус тус чөлөөлөгдөж байхаар холбогдох хуулиудын зохицуулалтуудад тусгажээ.
11. Монгол Улсын хөнгөн үйлдвэрлэлийн хүрээнд хэрэгжүүлж буй бодлогуудаас санхүүжилт, инновацтай холбоотой бодлогын зорилтуудын хэрэгжилт бага байгаа нь чанарын судалгаагаар тогтоогдсон. Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын гол төлөөлөл болсон ноос, ноолуурын салбар нийт түүхий эдийнхээ 20 хүрэхгүй хувийг эцсийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэхэд зориулан ашиглаж байгаа нь ноос ноолуурын салбарт нэмүү өртөг шингэсэн эцсийн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл харьцангуй сул хөгжсөн болохыг харуулж байна. Ерөнхийдөө бусад салбарын хувьд ч түүхий эдийн нөөцийн хэмжээ хүрэлцээтэй байх боломжтой ч үйлдвэрлэлийнх нь хэмжээ харьцангуй бага байгаа юм.
12. Манай улсын хувьд Засгийн газраас авч хэрэгжүүлж буй хөтөлбөр, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд харьцангуй бага харгалзаж үздэг хөнгөн үйлдвэрлэлд нөлөөлөгч хүчин зүйлс үйлдвэрлэл өндөр хөгжсөн орнуудад нэн чухалд тооцогдож, төр Засгийн газар нь тэдгээрийг бодлого үйл ажиллагаандаа тусгаж, тодорхой арга хэмжээ авч хэрэгжүүлдэг байна. Чухалд тооцогдож байгаа хүчин зүйлсэд санхүүжилт болон инновац гэсэн хоёр үзүүлэлт орж байгаа юм. Бизнесийн хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг улс орнууд хувийн хөрөнгө оруулалтын болон төр, хувийн хэвшлийн хамтын оролцоонд тулгуурласан хамтын сан байгуулах замаар бизнес эрхлэгчдэд ногдол ашгаа хойшлуулж, төлбөрийн чадварын эрсдэлээс зайлсхийх боломжийг олгосон өмчийн санхүүжилтийг бүтээлчээр ашиглах замаар бий болгож байна.
13. Инновац нь үйлдвэрлэлийн хөгжилд хамгийн чухал үзүүлэлт мөн гэдгийн хүлээн зөвшөөрч шинэ технологийг хөгжүүлэхтэй холбоотой төрөл бүрийн дэмжлэг үзүүлж байгаа нь харагдаж байна. Тухайлбал инновацын сан байгуулагдаж, мэдлэгт суурилсан өндөр технологийг гаргаж авах, гаргаж авсан технологио нутагшуулах чиглэлээр төр болон хувийн хэвшил, судалгааны хүрээлэнгүүд хоорондоо нягт хамтран ажиллаж байна.
14. Үйлдвэрлэл өндөр хөгжсөн орнууд хүний нөөцийн мэдлэг мэргэжлийг дээшлүүлэх, шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх, санхүүжилтийн сонирхолтой арга хэлбэрүүдийг ашиглах, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, төрийн худалдан авалтын аж үйлдвэрийн салбарыг дэмжихэд чиглэгдсэн стратегийг хэрэгжүүлэх, төрийн бодлогуудын уялдаа холбоог сайжруулах, дэд бүтцийг таатай болгох зэрэг олон төрлийн нэгдмэл арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлж байна.

## Санал, зөвлөмж

1. Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй үйлдвэр аж ахуйн газруудад санхүүжилтийн боловсронгуй өөр арга хэлбэрүүд шаардлагатай байна.
2. Улс орнууд өөрийн онцлогт тохирсон эдийн засаг, аж үйлдвэрийн бодлогыг хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд шинэ технологи, үйлдвэрлэл явуулах таатай орчинд суурилсан үйлдвэрлэлийн хөгжлийн бодлогыг хэрэгжүүлэхийг нийтлэг байдлаар эрмэлзэж байна. Жишээ нь Хятад улс хатуу тогтоосон валютын ханшны бодлого, макро эдийн засгийн тогтвортой байдал, хямд ажиллах хүчний нөөц, өндөр технологи болон сэлбэг хэрэгслийн импорт, хурдны галт тэрэг, дэд бүтцийн хөгжил, үлэмж хэмжээний зах зээл, их хэмжээний үйлдвэрлэл<sup>5</sup>, кластерийн оновчтой сүлжээ зэргээр дамжуулан үйлдвэрлэлийн орцууд, нэгж бүтээгдэхүүний өртгийг бууруулах нөхцлийг бүрдүүлж байгаагийн зэрэгцээ харьцангуй бага зардлаар бүтээгдсэн, өрсөлдөх чадвартай бүтээгдэхүүн нь дэлхийн улс орнуудын хэрэглэгчдийн анхаарал, сонирхлыг татаж, их хэмжээний борлуулалт хийх боломжийг олгож байна. Манай улс ч гэсэн мал аж ахуйн гаралтай түүхий эдийг боловсруулах үйлдвэрлэлийн өсөлтийг юуны өмнө хангах шаардлагатай байна.
3. Хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбар бүс нутгийн хэмжээнд жигд хөгжөөгүй, үйлдвэржилт хөтөлбөрийн хүрээнд “Шинэ Ховд” үйлдвэрлэл, “Дархан арьс ширний цогцолбор” баригдаж байгаа бөгөөд ихэнх үйлдвэрүүд нь Улаанбаатарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа тул хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарт инновацыг нэвтрүүлэх, өрсөлдөх чадвартай эцсийн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, санхүүжилтийг нь хүртээмжтэй болгох, өсгөх, гадаад, дотоод зах зээлийг нэмэгдүүлэх, бүс нутгийн хэмжээнд жигд хөгжлийг нь хангах, түүхий эдийн ханган нийлүүлэлтийн кластерийн зохион байгуулалтад оруулах ажлыг хэвшүүлэхэд чиглэгдсэн цэгцтэй, далайцтай арга хэмжээнүүдийг төрөөс авах хэрэгтэй байна.
4. Гадаад худалдааны өсөлтийг тогтвортой хангах, төсвийн алдагдлыг бууруулах, хөрөнгийн буюу хувьцааны зах зээлийн хөгжлийг дэмжин хөгжүүлэх шаардлага хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарын хөгжилд ч мөн хамаатай байна. Эдгээр үзүүлэлтүүд үйлдвэрлэлийн салбарын гадаад орчны таатай үзүүлэлтийг илэрхийлнэ.
5. Төрийн зохицуулалтын чанарын үзүүлэлт, ялангуяа улс төрийн тогтвортой байдал хөнгөн үйлдвэрлэлийн салбарт эерэг нөлөөтэй байгааг анзаарч, Төр, захиргааны байгууллагын шат шатанд чанарын үзүүлэлт болох менежментийн чанарт анхаарлаа цогц байдлаар хандуулах нь тус салбарын хөгжилд ч эерэг нөлөөллийг үзүүлж болох юм.

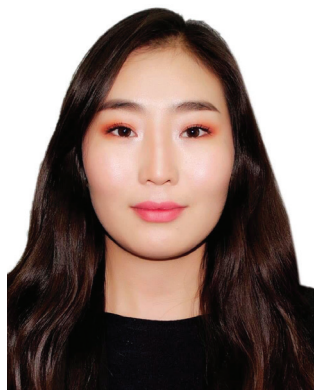
## Эх сурвалж

1. Industrial\_Revolution\_in\_the\_United\_States
2. [https://www.cgisf.gov.in/docs/1597953122New Industrial Policy.pdf](https://www.cgisf.gov.in/docs/1597953122New%20Industrial%20Policy.pdf)

<sup>5</sup> Их хэмжээний үйлдвэрлэл нь тогтмол зардлын нөлөөгөөр нэгж бүтээгдэхүүний өөрийн өртгийг бууруулдаг.

## МОНГОЛ УЛСАД ЧӨЛӨӨТ БҮС ХӨГЖҮҮЛЭХЭД ТУЛГАМДАЖ БҮЙ ЗАРИМ АСУУДАЛ

### CHALLENGES FACING THE DEVELOPMENT OF SPECIAL ECONOMIC ZONES IN MONGOLIA



Т.Энхзаяа

цахим шуудангийн хаяг:enkhzaya@iss.gov.mn

*МУИС-ийг эдийн засагч мэргэжлээр төгссөн. Гадаад худалдааны чиглэлээр судалгааны ажлууд хийдэг туршлагатай.*

ҮАБЗ-ийн Стратеги судалгааны хүрээлэнгийн эрдэм шинжилгээний ажилтан

**Abstract:** Special economic zone (SEZs) is one of the essential supporting tools of economic development. Unfortunately, Mongolia has not reached the goal of establishing and developing SEZs and has not taken investment enough for it. Thus, I aimed to define issues of Mongolian SEZs development based on international SEZs concepts and experience of other countries. Therefore, I aimed to identify possible proposals for its development.

**Хураангуй:** Чөлөөт бүс бол эдийн засгийн эерэг хөгжлийг дэмжих хамгийн чухал арга хэрэгслүүдийн нэг юм. Монгол Улс өнөөг хүртэл чөлөөт бүсийг байгуулж хөгжүүлэх зорилго<sup>6</sup>-доо хүрч чадаагүй, хангалттай хөрөнгө оруулалт татаж чадаагүй байдалтай байна. Иймд Монгол Улс дахь чөлөөт бүсүүдийн хөгжилд тулгамдаад байгаа асуудлуудыг олон улсын чөлөөт бүсийн тухай ойлголт, зарим улсын туршлагад үндэслэн тодорхойлж, хөгжүүлэх боломжит саналыг дэвшүүлэхийг зорилгоо.

**Түлхүүр үг:** чөлөөт бүс, нөөц, дэд бүтэц, хөрөнгө оруулалт

Монгол Улсад чөлөөт бүс байгуулах үзэл баримтлал 1995 онд батлагдсанаас хойш 20 гаруй жил өнгөрчээ. Гэвч эдгээр бүсийн<sup>7</sup> талаар төрөөс хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ нь хүссэн үр дүнд хүрсэнгүй, үйл ажиллагаа нь өнөөг хүртэл тодорхой бүс байна.

**Чөлөөт бүсийн талаарх олон улс дахь ойлголт, хандлага, зарим улсын туршлага**

2018 оны байдлаар дэлхийн 147 оронд 5400 орчим эдийн засгийн чөлөөт бүс (ЭЗЧБ) ажиллаж байгаа бөгөөд эдгээр нь ойролцоогоор 700.0

<sup>6</sup> Чөлөөт бүсийн тухай хуулийн 4 дүгээр зүйл. Чөлөөт бүс байгуулах зорилго

4.1. Чөлөөт бүс байгуулах зорилго нь тухайн бүсэд эрх зүй, хөрөнгө оруулалтын таатай орчныг бүрдүүлснээр иргэн, аж ахуйн нэгжийн экспорт, импортыг дэмжих, экспортын чиглэлийн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, худалдаа, үйлчилгээний шинэ салбар, аялал жуулчлал, хөрөнгө оруулалтыг татах, транзит тээвэр, логистикийг нэмэгдүүлэх, тэргүүний техник, технологийг нутагшуулах, худалдааг хөнгөвчлөх, бүс нутгийн хөгжлийг хурдасгах замаар эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэхэд оршино.

<sup>7</sup> Одоогоор Монгол Улсад “Алтанбулаг”, “Замын-Үүд”, “Цагааннуур” гэсэн 3 чөлөөт бүс үйл ажиллагаа явуулж байна.

тэрбум ам.долларын экспортын бараа бүтээгдэхүүний эргэлт хийж, 70.0 сая хүнийг ажлын байраар хангаж байна.<sup>8</sup> Дэлхийн ЭЗЧБ-ийн тоо болон ЭЗЧБ байгуулсан орнуудын тоо 2000-аад оноос эрс өссөн.

*Хүснэгт 2. Эдийн засгийн чөлөөт бүсийн тоо, бүс нутгаар, 2019*

Тив, бүс нутаг, улс орнууд	ЭЗЧБ-ийн тоо
<b>Дэлхий</b>	<b>5383</b>
<b>Хөгжингүй орнууд</b>	<b>374</b>
Европ	105
Хойд Америк	262
<b>Хөгжиж буй орнууд</b>	<b>4772</b>
<i>Ази</i>	<b>4046</b>
Зүүн Ази	2645
<i>Хятад</i>	2543
Зүүн Өмнөд Ази	737
Өмнөд Ази	456
<i>Энэтхэг</i>	373
Баруун Ази	208
<b>Африк</b>	<b>237</b>
Карибийн болон Латин Америкийн улсууд	486
<b>Шилжилтийн ЭЗ-тай улсууд</b>	<b>237</b>

*Эх сурвалж: UNCTAD*

Дэлхийн чөлөөт бүсүүдийн ерөнхий хандлага худалдаанд суурилсан бүсээс илүү техник технологид түшиглэсэн, өрсөлдөх чадвар бүхий бүтээгдэхүүн, үйлдвэрлэл, үйлчилгээг бий болгохыг зорилго болгосон бүсүүд рүү чиглэж байна.

Чөлөөт бүсүүдийг улс орон бүр өөрийн онцлогтойгоор хөгжүүлж, тухайн онцлогоосоо хамаарсан нэршлээр нэрлэдэг. Иймд нийт чөлөөт бүсүүдийг тодорхой төрөл, хэлбэрт ангилахад хүндрэлтэй байдаг. Харин Дэлхийн банк эдийн засгийн чөлөөт бүсийн 30 жилийн туршлагыг судалж дараах байдлаар ангилсан. Үүнд:

- Мэргэшсэн бүс
- Тодорхой ганц үйлдвэрийн бүс
- Эдийн засгийн чөлөөт бүс
- Аж ахуйн үйл ажиллагааны бүс
- Экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэлийн бүс
- Худалдааны чөлөөт бүс багтана.<sup>9</sup> (Хавсралт 1)

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Худалдааны хөгжлийн бага хурал (UNCTAD)-аас гаргасан судалгаанд орлогоос хамаарсан эдийн засгийн чөлөөт бүсүүдийн ангиллыг гаргасан байдаг.<sup>10</sup> (Хавсралт 2)

<sup>8</sup> UNCTAD, World Investment Report., 2019

<sup>9</sup> 2008, World bank “Special economic zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development”

<sup>10</sup> 2019 оны байдлаар Монгол Улсын нэг хүнд ногдох үндэсний нийт орлого 3780 ам.доллар (Атласын аргыг ашиглан тооцооноор) байсан нь Дэлхийн банкны орлогын ангиллаар дундаас доогуур орлоготой орнуудын ангилалд багтаж байна. Иймд тус судалгаанд дурдсан ангиллын дагуу Монгол Улс бага болон дунд орлоготой улсуудад хэрэгжүүлэх боломжтой бүсүүдийг хэрэгжүүлэх буюу олон төрлийн цогцолбор үйл ажиллагаа бүхий бүсүүд, нөөцөд суурилсан үйлдвэрлэлийн бүсүүдийг сонгон хөгжүүлбэл тохиромжтой.



Дэлхийн чөлөөт бүсийн хөгжил хандлагаас үзэхэд улс орнууд:

1. өөрийн онцлог
2. хөгжлийн түвшнээс хамаарч чөлөөт бүсийн тодорхой төрлүүдийг өөрийн улсдаа хөгжүүлдэг байна.

Ерөнхийдөө олон улсад эдийн засгийн чөлөөт бүсүүдийн үндсэн шинж бараг ижил байдаг. Тухайлбал, ашигтай байрлал. Энэ нь гол төлөв агаарын болон усан боомтыг түшиж байрлах бөгөөд бусад эх газрын чөлөөт бүстэй харьцуулахад дэд бүтэц илүү хөгжсөн зах зээлд гарахад дөхөм байдагтай холбоотой юм.

Зураг 1. Казахстан Улсын чөлөөт бүсүүдийн байршил



Зураг 2. Казахстан Улсын нөөцийн байршил



Эх сурвалж: <https://www.thebusiness-year.com/kazakhstan-2012/even-flow/focus>

Эх сурвалж: <https://www.netmaps.net/digital-maps/kazakhstan-economic-map/>

Зураг 3. Казахстан Улсын зам тээврийн газрын зураг



Зураг 4. Казахстан ба торгоны зам санаачлага



Эх сурвалж: <https://www.istockphoto.com/vector/kazakhstan-road-map-gm886969288-246228819>

Эх сурвалж: <https://www.globalcommodities.com/tag/kazakhstan-china-new-silk-road/>

Зураг 1-4т Казахстан Улсын чөлөөт бүс, нөөцийн байршил, авто, төмөр замын зургийг үзүүлсэн бөгөөд байршлуудын ерөнхий байдлаас харахад Казахстаны<sup>11</sup> чөлөөт бүс нь хил орчмын бүс нутаг, нөөцтэй ойр, авто болон төмөр замын зангилаа цэгүүд, нисэх онгоцны буудлуудтай ойр байрлаж байгаа

<sup>11</sup> Казахстан нь шилжилтийн эдийн засагтай, далайд гарцгүй орон гэдэг утгаараа Монгол Улстай төстэй юм.



нь харагддаг. (Беларусь Улсын чөлөөт бүсийн жишээг Хавсралт 3-аас үзнэ үү.) Үүнээс гадна олон улсын, бүс нутгийн хамтын ажиллагаа, хэрэгжүүлж буй төсөл хөтөлбөрүүдтэй уялдуулан чөлөөт бүсийн байршлыг тогтоож байна.

Олон улсад хөрөнгө оруулалтыг татахын тулд санхүү, нормативын асуудлыг хөнгөвчлөхөөс илүүтэй гол төлөв татварын өдөөлтийг ашигладаг. Ерөнхийдөө татварын хөнгөлөлтийг бүх бүсэд ашиглаж байгаа боловч зарим нэг эдийн засгийн чөлөөт бүсэд тухайн чиглэлээс хамаарч татварын нэмэлт хөнгөлөлтийг үзүүлж байна.

Казахстан Улс нь чөлөөт бүсийг 25 жилийн хугацаатай байгуулдаг бөгөөд дээрх хугацаанд хөрөнгө оруулагчдад бүх талын тогтвортой байдлыг хуулиар зохицуулж өгсөн байдаг.<sup>12</sup> Өөрөөр хэлбэл хөрөнгө оруулагчид 25 жилийн хугацаанд тус улсын нутаг дэвсгэр дээр нэн таатай нөхцөлтэйгөөр тогтвортой үйл ажиллагаа явуулах боломжтой. Чөлөөт бүсийн удирдлага нь төрийн байгууллага, нийгэмлэг, хувийн аж ахуйн нэгжүүдийн аль нэг хэлбэрээр байж болно.<sup>13</sup> Хувийн аж ахуйн нэгж болон нийгэмлэг нь чөлөөт бүс байгуулсан тохиолдолд 25-аас доошгүй хувь нь төрийн эзэмшлийнх байх ёстой зэргээр төр хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг дэмжиж байна.

Улс орнуудын чөлөөт бүсийг амжилттай хэрэгжүүлж байгаа туршлагаас харахад байршлыг:

1. дэд бүтэц сайтай (авто болон төмөр замын зангилаа цэгүүд, нисэх онгоцны буудал, далайн боомт зэрэг)
2. нөөцүүдтэй ойр (ямар төрлийн үйл ажиллагаа бүхий бүс гэдгээс хамаарч бүхий л төрлийн нөөцүүд хамаарна)
3. хил орчим
4. олон улс, бүс нутгийн хамтын ажиллагаатай уялдуулан (жишээ нь: хамтын ажиллагааны хүрээнд шинээр дэд бүтэц байгуулахаар төлөвлөж байгаа бол тухайн газартай ойр) сонгодог байна.

Бусад нөлөөлдөг хүчин зүйлс нь:

1. улс төрийн тогтвортой байдал
2. чөлөөт бүсийн зөв, тогтвортой бодлого
3. тухайн улсын давуу тал зэрэг болно.

Монгол Улс дахь чөлөөт бүсүүдийг хөгжүүлэхэд тулгамдаж байгаа зарим асуудал, боломж

Манай улс нь 4 жил тутамд Улсын Их Хурлын сонгууль явагддаг, нэг Засгийн газар нь дунджаар 1.5 жил<sup>14</sup> ажилладаг төрийн тогтворгүй байдал ихтэй. Энэ нь чөлөөт бүсийг хөгжүүлэхэд дараах байдлаар нөлөөлсөн. Тухайлбал, Монгол Улсын чөлөөт бүсийн үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх чиг үүрэг нь дараах байдлаар шилжин өөрчлөгдсөн байна. Үүнд:

- 2003-2008 онд Үйлдвэрлэл худалдааны яам
- 2008-2012 онд Тэргүүн шадар сайд
- 2012-2013 онд Шадар сайд
- 2013-2015 онд Эдийн засаг хөгжлийн яам

<sup>12</sup> Казахстан Улсын “Чөлөөт бүсийн тухай хууль”-ийн 8.1 заалт

<sup>13</sup> 2008, World bank “Special economic zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development”

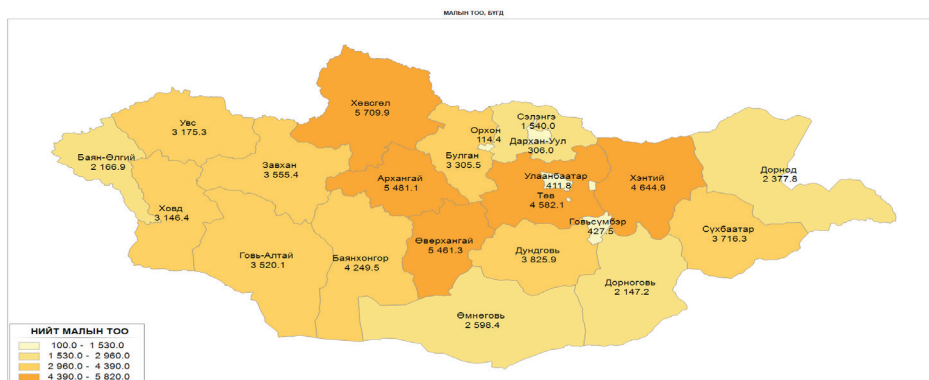
<sup>14</sup> Монгол Улсын Үндэсний сайн дурын илтгэл 2019: Тогтвортой хөгжлийн зорилгын хэрэгжилт, Үндэсний хөгжлийн газар

- 2015-2016 онд Аж үйлдвэрийн яам
- 2016 оноос одоог хүртэл Шадар сайд<sup>15</sup>-аар тус тус ахлуулан ажиллаж байна.

Монгол Улсад чөлөөт бүсийн тухай хууль<sup>16</sup> батлагдсан, мөн ерөнхий байдлаар чөлөөт бүсийн хөгжлийг дэмжих талаар зарим хөтөлбөрт<sup>17</sup> дурдсан байдаг ч бие даасан “Төрөөс чөлөөт бүсийн талаар баримтлах бодлого” одоогоор байхгүй. Энэ нь 20-иод жилийн хугацаанд 6 удаа ахалж ажиллах байгууллага нь өөрчлөгдсөнтэй ч холбоотой. Ийм бодлого байх нь чөлөөт бүсийг амжилттай хөгжүүлэх, төсвийн үр ашиггүй зардлыг бууруулах, хөрөнгө оруулагчдад итгэл үнэмшилтэй ажиллах таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх зэрэг олон талын ач холбогдолтой. Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр<sup>18</sup>-т чөлөөт бүсүүдийн дэд бүтцийн ажлыг үе шаттайгаар хийх, хөрөнгө оруулалтыг дэмжиж ажиллана гэсэн зэргээс үзэхэд асуудлыг хэт ерөнхийлсөн, бодлого зайлшгүй шаардлага байгааг илтгэж байна.

Нөөцийн хувьд Монгол Улс нь нэг хүнд ногдох малын тоогоороо дэлхийд нэгт ордог, зэс, алт, төмөр, газрын тос зэрэг ашигт малтмалаар баялаг бөгөөд хүн амын хувьд бусад улстай харьцуулах бага хэдий ч хөдөлмөрийн насанд шилжсэн хүн амын нийт хүн амд эзлэх хувь дээд цэгтээ хүрсэн, хүн амын цонх үе үргэлжилж байна.

### Зураг 5. Монгол Улсын нийт малын тархалт, 2019



### Эх сурвалж: Мал тооллогын 2019 оны урьдчилсан дүн

Малын тоогоор тэргүүлэгч аймгууд Улаанбаатар хоттой, чөлөөт бүсүүдээс Алтанбулаг чөлөөт бүстэй ойр байгаа нь Алтанбулаг чөлөөт бүсийг малын гаралтай түүхий эдийг боловсруулах экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэлийн бүс болгон хөгжүүлэх боломжтой харагдаж байна.

<sup>15</sup> Алтанбулаг чөлөөт бүсийн төсвийн хөрөнгө оруулалтын мэдээлэл

<sup>16</sup> Монгол Улсад эдийн засгийн чөлөөт бүс байгуулах үзэл баримтлал “Чөлөөт бүсийн тухай” хууль

<sup>17</sup> Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал, Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр гэх МЭТ.

<sup>18</sup> Монгол Улсын Засгийн газрын 2020-2024 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр 3.1.17. Чөлөөт бүсүүдийн дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтын ажлыг үе шаттайгаар хийж, экспорт болон дотоодын зах зээлд чиглэсэн худалдаа, үйлчилгээ, хөнгөн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлж, гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчдыг дэмжиж ажиллана.

### Зураг 6. Монгол Улсын стратегийн ач холбогдол бүхий ордуудын байршил



Эх сурвалж: Уул уурхай хүнд үйлдвэрийн яамний цахим хуудас

Монгол Улсын стратегийн ач холбогдол бүхий ордуудын байршлаас харахад Замын-Үүд чөлөөт бүсийг нүүрс, зэс боловсруулах экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэлийн бүс болгон хөгжүүлэх боломжтой харагдаж байна.

Одоогийн нөхцөлд Монгол Улс дотоод дэд бүтцийн хувьд хангалттай хөгжөөгүй, чөлөөт бүсэд зориулж заавал шинээр дэд бүтцийг барьж байгуулах шаардлагатай.

Монгол Улсын авто замын сүлжээний нийт урт 2019 оны байдлаар 111.9 мянган километр байгаагийн 89.6 хувийг ердийн хөрсөн зам, 10.4 хувийг сайжруулсан зам эзэлдэг. Мөн олон улсын болон улсын чанартай авто замын 47.4 хувийг ердийн хөрсөн зам, 43.4 хувийг асфальт бетон зам, 6.2 хувийг хайрган зам, 1.4 хувийг сайжруулсан хөрсөн зам, 0.2 хувийг цемент бетон зам эзэлж байна. Төмөр замын сүлжээний хойд хилээс урд хил хүртэл чиглэсэн үндсэн ганц магистрал замтай.<sup>19</sup>

Цахилгаан эрчим хүчний эх үүсвэр болон сүлжээний хувьд Монгол Улс хил орчмын бүс нутаг төдийгүй нийт нутаг дэвсгэрийг цаашид эрчим хүчний эх үүсвэрээр найдвартай хангах нөхцөл бүрдээгүй байна.

Далайд гарцгүй, шилжилтийн эдийн засагтай чөлөөт бүсийг амжилттай хэрэгжүүлж байгаа улсуудын нийтлэг нэг шинж нь чөлөөт бүсээ хил орчмын бүс нутагт байршуулж, хөрш орнуудтай хамтран ажиллах байсан юм. Манай улсын хувьд одоогийн байдлаар Замын-Үүд чөлөөт бүсийг Замын-Үүд-Эрээний хил орчмын хамтын ажиллагааны бүс болгон хөгжүүлэх асуудал судалгаа шинжилгээ, яриа хэлэлцээрийн түвшинд байна.

Монгол Улс дахь чөлөөт бүсүүдийн хөгжилд тулгамдаж байгаа асуудлуудыг чөлөөт бүсийг амжилттай хэрэгжүүлж байгаа улсуудын туршлага, дотоодын өнөөгийн байдалд үндэслэн дараах байдлаар тодорхойлов. Үүнд:

- Улс төрийн тогтворгүй байдал ихтэй
- Төрөөс чөлөөт бүсийг хөгжүүлэх бие даасан бодлого байхгүй
- Эрдэс бүтээгдэхүүн болон мал аж ахуйн нөөцийг түүхийгээр гаргадаг
- Бусад оронтой харьцуулахад ажиллах хүчний нөөц бага
- Дотоодын дэд бүтцийн хувьд хангалттай хөгжөөгүй, чөлөөт бүсэд зориулж заавал шинээр дэд бүтцийг барьж байгуулах шаардлагатай

<sup>19</sup> Монгол Улсын тээврийн салбар 2019, Үндэсний статистикийн хороо

- 2 хөрш болон бүс нутгийн хамтын ажиллагааны байгууллагуудтай хамтран ажиллах, уялдаа холбоотой ажиллах байдал сул асуудлууд багтана.

Зарим судлаач, эдийн засагчид чөлөөт бүсэд хамгийн ихээр тулгамдаж байгаа асуудал нь дэд бүтэц, дэд бүтцээ хангалттай сайнаар хөгжүүлж, УИХ-аар Замын-Үүд, Цагааннуурын чөлөөт бүсүүдийг нээх талаар соёрхон баталбал чөлөөт бүс аясаараа хөгжих юм шиг үүний дараа чөлөөт бүсийг ямар чиглэлээр хөгжүүлэх, ямар үйлдвэрлэл бий болгох, ямар бодлогоор цааш нь авч явах зэрэг асуудлыг шийдэхэд болно гэсэн байр суурьтай байна. Бодлогын шинж чанартай эдгээр асуудал нь огтхон ч хойш тавих асуудал биш. Өөрөөр хэлбэл, бид асуудлуудынхаа эрэмбийг тогтоож чадахгүй байна. Байгаа дэд бүтцэд тааруулж үйлдвэрлэл, үйлчилгээ явуулах бус үйлдвэрлэл, үйлчилгээнд тохирсон дэд бүтцийг байгуулах хэрэгтэй. Чөлөөт бүсийг амжилттай хөгжүүлэхэд чөлөөт бүсэд хэрэгжүүлж буй тогтвортой бодлого голлон нөлөөлнө.

Манай улсын хувьд дотоодын зам тээвэр чөлөөт бүсэд түүхий эд, материалыг татан авах нийлүүлэгчийн үүргийг, харин гадаад зам тээвэр нь бараа, бүтээгдэхүүнийг экспортлох худалдааны үүрэг гүйцэтгэнэ. Иймд ОХУ, БНХАУ-тай хиллэдэг боомтуудыг судалж үзэхэд Монгол Улсын Замын-Үүд, Даян, Шивээхүрэн, Сүмбэр, Ханги, Алтанбулаг, Цагааннуур, Баянхошуу, Ульхан, Боршоо, Тэс, Арцсуурийн боомтуудад чөлөөт бүс байгуулах боломжтой байна. Цаашид чөлөөт бүсэд үйлдвэрлэл хөгжүүлэх боломжийг харахын тулд Монгол Улсын экспорт, импортыг боомт тус бүрээр судлах зорилтот зах зээлийг илүү нарийвчлан судлах шаардлагатай.

БНХАУ-ын ӨМӨЗО нь Монгол Улсын хувьд газарзүйн байршлын, хэрэглэгчийн зан төлөвийн төстэй байдал зэргээрээ экспорт хийхэд хамгийн тохиромжтой боломжит зах зээлийн нэг юм. ӨМӨЗО-ны 2019 оны импортын бүтцэд Монгол Улс 45.6 хувийг эзэлж байгаа ч энэ нь ихэвчлэн уул уурхайн гаралтай түүхий эд байгаа бөгөөд манай улс малын гаралтай бүтээгдэхүүн<sup>20</sup> болох мах, сүү зэргийг боловсруулан экспортлох боломжтой харагдаж байна.

### **Дүгнэлт, санал**

Монгол Улсад амжилттай хэрэгжих боломжтой, хамгийн тохиромжтой чөлөөт бүсийн төрөл нь экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэлийн бүс, эдийн засгийн чөлөөт бүсүүд тэр дундаа олон төрлийн цогцолбор үйл ажиллагаа бүхий бүсүүд, нөөцөд суурилсан үйлдвэрлэлийн бүсүүд буюу нөөцийг боловсруулах үйлдвэрийн паркууд гэж үзэж байна. Энэхүү бүсүүдийг хөгжүүлэхдээ Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.2.1.5; 3.2.1.7; 3.2.1.8 дугаар заалтуудыг<sup>21</sup> харгалзан үзсэний үндсэн дээр эдийн засгийн аюулгүй байдал, эдийн засгийн олон тулгуурт бүтцийг хангах нөхцөлийг бий болгох шаардлагатай. Хангалттай нөөц байгаа хэдий ч дэд бүтэц, бодлого стратеги, хөрөнгө оруулалтын орчныг сайжруулах, шинээр бий болгох зэрэг шийдвэрлэх ёстой олон асуудал байна.

<sup>20</sup> ӨМӨЗО-ны импортод малын гаралтай бүтээгдэхүүн 1.68 хувь эзэлж байна.

<sup>21</sup> 3.2.1.5. Монгол орны цэвэр байгаль, оюуны нөөц, газар зүйн давуу талд түшиглэсэн, олон улсын түвшинд өрсөлдөх чадвартай, агаарын тээвэр, мэдээллийн технологи ашиглан экспортлох боломжтой өндөр өртөг бүхий бараа бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл, үйлчилгээг түлхүү дэмжин хөгжүүлнэ.

3.2.1.7. Шинжлэх ухааны шинжилгээ, судалгаа, инновацыг стратегийн ач холбогдолтой салбаруудад төвлөрүүлж, эдийн засгийн бүтээмж, өрсөлдөх чадавхыг нэмэгдүүлнэ.

3.2.1.8. Өндөр технологийн хөгжлийг дэмжиж, нанотехнологи, биотехнологи, мэдээлэл, харилцаа холбооны технологийн салбарт олон улсын тавцанд өрсөлдөх чадавхыг хөгжүүлнэ.

Монгол Улс чөлөөт бүсийн хөгжилд тулгамдаж буй асуудлуудаа зөв эрэмбэлж хамгийн түрүүнд “Төрөөс чөлөөт бүсийн талаар баримтлах бодлого” стратеги, урт хугацааны төлөвлөгөөг гаргах, төлөвлөгөөний дагуу дэс дараалал, үе шаттайгаар ажлуудыг хийж гүйцэтгэх шаардлагатай.

Манай улсын нөөцийн хувьд хүн ам цөөнтэй, ашигт малтмал, эрдэс түүхий эд, мах сүү, арьс шир ноос ноолуур зэрэг түүхий эдээр баялаг. Эдгээр нөөц нь олон улсын зах зээлд харьцангуй давуу тал болж өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэхэд ач холбогдолтой салбарууд болно. Монгол Улсын малын тархалтыг харахад Улаанбаатар хоттой ойр байдаг бөгөөд малын төрөл тус бүрийн тархалтаас Алтанбулаг чөлөөт бүсийг арьс, шир, мах, сүүний чиглэлийн Замын-Үүд чөлөөт бүсэд ноос, ноолуур болон мах боловсруулах чиглэлийн үйлдвэрлэлийн бүс болгон хөгжүүлэх боломжтой. Монгол Улсын стратегийн ач холбогдол бүхий ордуудын байршлаас шалтгаалан Замын-Үүд чөлөөт бүсийг нүүрс, зэс боловсруулах экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэлийн бүс болгон хөгжүүлэх боломжтой байна.

Монгол Улсад одоогийн байдлаар чөлөөт бүс байгуулахад хангалттай дэд бүтэц хөгжөөгүй, чөлөөт бүсэд зориулж заавал шинээр дэд бүтцийг барьж байгуулах шаардлагатай байна.

Чөлөөт бүсийн хөрөнгө оруулалтын хувьд Монгол Улсын аюулгүй байдлын үзэл баримтлалын 3.2.2.2 дугаар заалтыг<sup>22</sup> баримтлах нь зүйтэй. Үүнээс гадна хөрөнгө оруулалтын таатай орчин бүрдүүлэхийн тулд наад зах нь хөрөнгө оруулагчдын өмнө хүлээсэн үүргийг бүрэн ухамсарлаж, хууль ёсны үндэслэлгүйгээр лиценз, зөвшөөрлийг хүчингүй болгох гэх мэт амлалтаасаа буцсан үйлдэл гаргахгүй байх ёстой.

<sup>22</sup> 3.2.2.2 Гадаадын аль нэг орноос хийгдэх хөрөнгө оруулалтын хувь, хэмжээг гадаадын нийт хөрөнгө оруулалтын гуравны нэгээс хэтрэхгүй байлгах бодлого баримтална. Гадаадын төрийн өмчит компанийн хөрөнгө оруулалтыг хязгаарлаж, стратегийн ач холбогдолтой салбарт хөрш орон, өндөр хөгжилтэй бусад орноос оруулах хөрөнгө оруулалтын хэмжээг тэнцвэртэй байлгах бодлого баримтална.

### Эх сурвалж

1. Алтанбулаг чөлөөт бүсийн цахим хуудас
2. Д.Батсүх, Олон Улсын худалдаа, чөлөөт бүс ба гадаадын хөрөнгө оруулалт. Улаанбаатар. 2006 он.
3. Н.Отгонсайхан, БНХАУ-ын хамтарсан хил дамнасан чөлөөт бүс байгуулах урьдчилсан нөхцөл, боломж. Улаанбаатар. 2018 он.
4. Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамны цахим хуудас
5. Үндэсний статистикийн хороо. Хүн ам, орон сууцны 2020 оны улсын ээлжит тоолого. 2020 он.
6. Үндэсний статистикийн хороо. Мал тооллогын 2019 оны урьдчилсан дүн. 2019 он.
7. Үндэсний хөгжлийн газар. Монгол Улсын Үндэсний сайн дурын илтгэл 2019: Тогтвортой хөгжлийн зорилгын хэрэгжилт. 2019 он.
8. Хил хамгаалах ерөнхий газрын цахим хуудас
9. Цагаан-нуур чөлөөт бүсийн цахим хуудас
10. Чөлөөт бүсийн тухай хууль. 2002 он.
11. Чөлөөт бүсийн тухай хууль шинэчилсэн найруулга. 2015 он.
12. Замын-Үүд чөлөөт бүсийн цахим хуудас
13. Dodwell, D. (2019 оны August 16). South China Morning Post. <https://www.scmp.com/comment/opinion/article/3023067/china-world-leader-special-economic-zones-results-are-erratic-best-ээс> rapрасан
14. UNCTAD. (2019). International guidelines for industrial park. November
15. UNCTAD. (2019). World Investment report 2019.
16. World bank. (2018). Investment reform map for Mongolia. June.
17. World bank. (2007). Special Economic Zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development. April.

*Хавсралт 1. Эдийн засгийн чөлөөт бүсүүдийн ангилал<sup>23</sup>*

	Худалдааны чөлөөт бүс	Экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэлийн бүс	Аж ахуйн үйл ажиллагааны бүс	Эдийн засгийн чөлөөт бүс	Тодорхой ганц үйлдвэрийн бүс	Мэргэшсэн бүс
<b>Бүсийг хөгжүүлэх зорилго</b>	Худалдааг дэмжих	Экспортыг төрөлжүүлэх дэмжих	Хөгжлөөр хоцрогдсон хот, хөдөөгийн бүс нутгийн хөгжлийг дэмжих	Экспортыг төрөлжүүлэх Хөрөнгө оруулалт татах Шинэ технологи нутагшуулах Эдийн засгийг дэмжих	Экспортыг дэмжих	Өндөр технологийн үйлдвэрлэл, үйлчилгээг дэмжих
<b>Байршил</b>	Нисэх онгоцны буудал, далайн боомтууд зэрэг хилийн нэвтрэх хэсгүүд	Байгалийн нөөц, дэд бүтэц, чадварлаг ажиллах хүчтэй зорилтот зах зээлтэй ойр	Хөгжлөөр хоцрогдсон хот, хөдөөгийн бүс нутгууд	ХЧБ болон ЭЧҮБ <sup>25</sup> -ийн нийтлэг байршлууд, сүүлийн жилүүдэд орон нутгийн төвүүдэд ихээр байгуулагдаж байгаа	Улсын хэмжээнд	
<b>Үйл ажиллагаа</b>	Худалдаа, агуулах, ачих, хадгалах түгээх, ре-экспорт	Үйлдвэрлэл	Үйлдвэрлэл, үйлчилгээ	Үйлдвэрлэл, үйлчилгээ	Үйлдвэрлэл	Бүх төрлийн үйл ажиллагаа
<b>Зах зээл</b>	Дотоодын, ре-экспорт	Үйлдвэрлэсэн бүтээгдэхүүний 80-аас багагүй хувийг экспортлох	Экспорт болон дотоодын	Экспорт болон дотоодын	Экспортын	Экспорт болон дотоодын
<b>Ялгаатай талууд</b>	Зөвхөн худалдаа явагдана.	Бүх төрлийн үйлдвэрүүдэд нээлттэй.	Ихэвчлэн хөгжингүй орнуудад ийм хэлбэрийн бүс илүүтэй хөгжсөн. Аж ахуйн нэгж, бизнес эрхлэгчдэд буцалтгүй тусламж үзүүлдэг.	Өргөн хүрээтэй бүхий л үйл ажиллагаа явуулах боломжтой.	Зөвхөн нэг үйлдвэр дангаар чөлөөт бүс болдог.	Дээрх бүсүүдийн хамгийн боловсронгуй үйл ажиллагаа явуулах бүс юм.

*Эх сурвалж: 2008, World bank “Special economic zones: Performance, Lessons Learned, and Implications for Zone Development”*

<sup>23</sup> ЭЧҮБ - Экспортод чиглэсэн үйлдвэрлэлийн бүс



*Хавсралт 2. Эдийн засгийн чөлөөт бүс ба орлогын түвшний хамаарал*

	<b>Бүсийн бодлогын зорилтууд</b>	<b>Бүсийн төрлүүд</b>
<b>Өндөр орлоготой улсууд</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Хил дамнасан худалдааны төвөгтэй сүлжээг хөнгөвчилж, үр ашгийг дээшлүүлэх талбар (платформ) бий болгох</li> <li>Эдийн засгийн эрсдэлийг бууруулах, худалдааг хөнгөвчлөх</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Зөвхөн логистикийн үйл ажиллагаанд зориулагдсан бүсүүд (аж үйлдвэрийн бүс байхгүй)</li> <li>Инновац болон аж үйлдвэрлэлийн шинэ ололт, туршилтын шинжлэх ухааны паркууд</li> </ul>
<b>Дундаас дээш орлоготой улсууд</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Үйлчилгээнд суурилсан эдийн засгийн шилжилтийг дэмжих</li> <li>Шинээр бий болж буй өндөр технологийн үйлдвэрлэлийг татах</li> <li>Инновацийн чадавхыг сайжруулах</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Өндөр технологид чиглэсэн бүсүүд (Судалгаа шинжилгээ, өндөр технологи, биотехнологи)</li> <li>Өндөр үнэ цэнэ шингээх үйлдвэрлэл, зарим онцгой бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн гинжин хэлхээнд дэмжлэг үзүүлэх</li> <li>Санхүүгийн болон өндөр өртөг бүхий үйлчилгээний бүс</li> </ul>
<b>Дундаж орлоготой улсууд</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Аж үйлдвэрийн шинэчлэлт</li> <li>Олон улсын үнэ цэнийн интеграцлалд нэгдэж, шинэчлэлтийг нэвтрүүлэх</li> <li>Технологийн шинэчлэлт</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Олон улсын үнэ цэнийн өртөг өндөртэй, эрчимтэй үйлдвэр, технологийн парк, бүсүүд (жишээ нь:автомашин, цахилгаан хэрэгсэл)</li> <li>Үйлчилгээний бүс (жишээ нь, бизнесийн үйл ажиллагааны аутсорсинг, дуудлагын төвүүд)</li> </ul>
<b>Бага орлоготой улсууд</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Аж үйлдвэрийн хөгжлийг бий болгох, эдийн засгийг төрөлжүүлэх</li> <li>Хөрөнгө оруулалтын орчны сул талыг нөхөх</li> <li>Бизнесийн шинэчлэлийг хязгаарлагдмал хүрээнд хэрэгжүүлэх буюу турших</li> <li>Хязгаарлагдмал болон алслагдсан газар нутагт дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтыг төвлөрүүлэх</li> <li>Хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, ажилгүйдлийг бууруулах</li> <li>Экспортын үр ашгийг нэмэгдүүлэх</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Олон төрлийн цогцолбор үйл ажиллагаа бүхий бүсүүд</li> <li>Нөөцөд суурилсан үйлдвэрлэлийн бүсүүд буюу эдийн засгийн нөөцийг боловсруулах үйлдвэрийн паркууд</li> </ul>

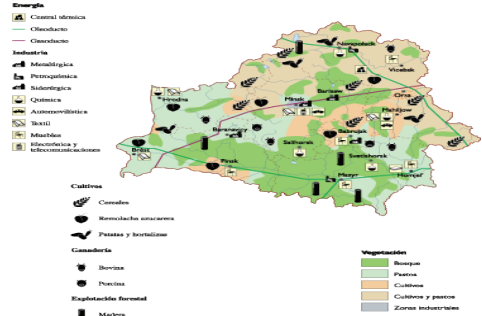
*Эх сурвалж: UNCTAD*

Хавсралт 3. Беларусь Улсын чөлөөт бүс ба нөөц, зам тээвэр, нисэх онгоцны буудлын байршил

Зураг 7. Беларусь Улсын чөлөөт бүсүүдийн байршил



Зураг 8. Беларусь Улсын нөөцийн байршил



Эх сурвалж: Comparative Research on Industrial Parks and Special Economic

Эх сурвалж: <https://www.netmaps.net/digital-maps/belarus-economic-map/>

Зураг 9. Беларусь Улсын зам тээврийн байршил



Зураг 10. Беларусь Улсын нисэх онгоцны буудлууд



Эх сурвалж: [https://en.wikipedia.org/wiki/MKAD\(Minsk\)](https://en.wikipedia.org/wiki/MKAD(Minsk))

Эх сурвалж: <https://www.mapsofworld.com/international-airports/europe/belarus.html>

## ТОГТВОРТОЙ ХӨГЖИЛ БА ЭДИЙН ЗАСГИЙН ТӨРӨЛЖИЛТ

### SUISTANABLE DEVELOPMENT AND ECONOMIC DIVERSIFICATION



*Докторант Г.Эрдэнэцогт  
erdenetsogt@mandakh.edu.mn  
Мандах ИС-ийн багш*



*Докторант Г.Уянга  
uyangag@parliament.mn  
Парламентын судалгааны  
хүрээлэнгийн судлаач*

**Abstract:** According to the Law on Development Policy and Planning and its Management Mongolia needs to diversify economy in order to ensure sustainability and consistency of development policy making and planning process of Mongolia, establish underlying principles development policy and planning nationwide, develop, plan and effectively social, economic and environmental challenges.

We have used Input-Output model to study potentials to diversification of export products. The study shows, direct affection of FDI inflows to infrastructure sector and indirect affection to other sector were highest while FDI inflow affection to Agriculture and wholesale and retail trade sector possibility to generate highest number of new jobs.

**Keyword:** trade, foreign direct investment, input-output model

**Хураангуй:** Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуулийн дагуу 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 хүрэхийн тулд эдийн засгийг төрөлжүүлэх асуудалд анхаарлаа хандуулах хэрэгтэй.

Энэхүү судалгаагаар бид Орц-гарцын загварыг ашиглан салбар хоорондын тэнцлийг гаргахад Цахилгаан, хий, уур, агааржуулалтын салбарт орох хөрөнгө оруулалт нь өөрийн салбарын болон бусад салбарын дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хэмжээнд үзүүлэх шууд болон дам нөлөө хамгийн их байсан бол ХАА-н салбар болоод бөөний болон жижиглэн худалдаа зэрэг салбаруудад орсон хөрөнгө оруулалт хамгийн их ажлын байр нэмэх боломжтой гэсэн үр дүн гарсан.

**Түлхүүр үг:** гадаад худалдаа, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт, орц-гарцын загвар

## 1. Удиртгал

Монгол Улсын Хөгжлийн бодлого төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуульд урт хугацааны тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалыг 15-20 жилээр тогтоож байхаар хуульчилсны дагуу Алсын хараа 2050 урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг боловсруулж баталсан билээ.

Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай хуулийн дагуу 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.

Бодлого боловсруулагчид, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих агентлаг болон зохицуулагч байгууллагууд эдийн засгийг төрөлжүүлэх асуудалд нэн тэргүүний ач холбогдол өгөх шаардлагатай. Энэ нь Монгол Улсын эдийн засагт өндөр хувь эзэлдэг бөгөөд гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг (ГШХО) ихээр татдаг олборлох салбарыг үл тоомсорлох гэх утга санаа биш юм.<sup>24</sup>

Бизнесийн орчинг тогтмол анхааралтай ажиглаж, дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр шаардлагатай бодлого боловсруулан, зохих арга хэмжээг цаг алдалгүй хэрэгжүүлж байх нь бизнес эрхлэх таатай орчинг бүрдүүлэхэд чухал нөлөөтэй.<sup>25</sup> Бизнес эрхлэх таатай орчны чухал хэсэг нь хөрөнгө оруулалтын асуудал юм. Бизнес эрхлэгчид дотоод болон гадны хөрөнгө оруулалтыг татаж, үр ашигтай зарцуулснаар тэдний бүтээж буй баялгийн хэмжээ нэмэгдэж улс орны эдийн засагт эерэг үр дагаврыг бий болгоно. Иймд хөрөнгө оруулалтыг ормжин, дотогшлох урсгалыг аль болох саад багатайгаар нэвтрүүлэх, хөрөнгө оруулагчдыг татах асуудал нь ихээхэн чухал зүйл юм. Иймд хөрөнгө оруулалт татахад нөлөөлж буй хүчин зүйлс, гадаадын хөрөнгө оруулалтын шууд болон дам нөлөөлөл зэргийг судлан, түүнд тохирсон бодлого боловсруулж, зохицуулалт хийх нь чухал байна.

Манай улсын онцлог нь нийт экспортын 80 гаруй хувь (2019 онд 83.7%) нь зөвхөн уул уурхайн салбараас бүрддэг<sup>26</sup> бөгөөд ГШХО-ын дийлэнх хэсэг нь ч уг салбар руу чиглэснээр эдийн засаг солонгорох боломжоо алддаг. Бид ГШХО-ын тодорхой хэмжээний өөрчлөлтөд бий болох эдийн засгийн салбаруудын ДНБ болон ажиллах хүчний өөрчлөлтийг салбар хоорондын балансад тулгуурлан тооцоолол хийж судаллаа.

Бидний сонгон судалж буй сэдэв болон ашиглаж буй судалгааны загваруудын хүрээнд эрдэмтэн, судлаачид олон судалгааны бүтээлүүдийг хийсэн байдаг. Үүнээс голлох судалгаануудыг дурдвал:

- Орц-гарцын загварын хувьд (Leontief, 1986), Schoobeek, L. (1990) (Schoonbeek, 1990), (Godwin Udo, 1999), (Imre Dobos, 2007), (Nguyen Quang Thai, 2019) зэрэг судлаачид хөгжүүлсэн. Салбар хоорондын тэнцлийн шинжилгээ нь улс орны эдийн засгийн тэнцвэрт харьцаа, эдийн засгийн салбарын бүтэц, тэдгээрийн харилцан нөлөөлөл, тэргүүлэх салбаруудын гүйцэтгэж буй үүргийг тодорхойлж бодлого боловсруулахад суурь мэдээлэл болгон ашигладаг гэж тодорхойлсон

<sup>24</sup> Дэлхийн банк, 2018 он.

<sup>25</sup> Монголын Үндэсний Худалдаа Аж үйлдвэрийн танхим, 2017 он.

<sup>26</sup> Үндэсний статистикийн хороо, 2019 он.

байна. (ҮСХ)

- Судлаач Ц.Бямбацогт 2019 онд эдийн засгийн төрөлжилтийг салбаруудын хамаарал, эдийн засгийн бүтцийг салбар хоорондын тэнцлийн аргыг ашиглан судалсан ба уул уурхай, олборлох үйлдвэрлэлийн хувьд экспортын хэмжээг өсгөх боломж хөдөө аж ахуйн салбартай харьцуулахад өндөр хэдий ч бусад салбарыг дэмжсэн дам нөлөө бага байна гэсэн үр дүнд хүрч байжээ.
- Үүнээс гадна дотоодын судлаачдын “Зүүн хойд Азийн чөлөөт худалдааны гэрээ ба Монгол” (Р.Амаржаргал, 2001), “Гадаад худалдаа ба ханшийн хэлбэлзэл” (Л.Даваажаргал, 2006) зэрэг гравитацийн загвар ашиглан судалсан бүтээлүүдийг дурдаж болно.

## 2. Судалгаанд ашигласан загварын тодорхойлолт

АНУ-ын эрдэмтэн В.Леонтьев анх АНУ-ын 1919-1929 оны эдийн засгийн мэдээлэлд тулгуурлан анхны Орц-гарцын загвар буюу салбар хоорондын тэнцлийг зохиожээ. Уг тэнцлийн матриц 44 салбараас бүрдсэн байна. В.Леонтьев анх удаа салбар хоорондын холбоог харуулах шууд зардлын болон бүрэн зардлын коэффициентыг тооцож гаргасан бөгөөд энэ нь эдийн засгийн судалгааны системт хандлагын аргын нэг үндэс болсон ба шинжлэх ухаанд үнэтэй хувь нэмэр, шинэ нээлт болсон тул 1973 онд Нобелийн шагнал хүртсэн байна. Орц гарцын буюу салбар хоорондын шинжилгээний үндсэн санаа нь үйлдвэрлэлийн гарц ба зардлын хэмжээний хооронд шугаман хамаарал байдаг гэж үздэг бөгөөд ерөнхий тэнцвэрийн онолын хувьд практикт хэрэглэхэд хялбар, давуу талтайгаас гадна нөөцийн хамгийн сайн хуваарилалтыг тогтоодгоороо илүү ач холбогдолтой арга юм.

$$L^C = (I - A)^{-1} \quad [1]$$

$$\exp_j = \sum_{i=1}^n (e_j * l_{ij}^e) \quad [2]$$

Леонтьевийн урвуу матрицийн элементийн эдийн засгийн утга нь j-р салбарын эцсийн эрэлт нэгж хэмжээгээр нэмэгдэхэд зайлшгүй шаардагдах i-р салбарын бүтээгдэхүүний нийт хэмжээ буюу эцсийн эрэлт 1 нэгжээр өөрчлөгдөхөд үйлдвэрлэлийн хэмжээнд гарах өөрчлөлтийг илэрхийлнэ.

## 3. Эмпирик судалгааны үр дүн

Судалгааны энэ хэсэгт салбар хоорондын балансад тулгуурлан ГШХО-ын тодорхой хэмжээний өөрчлөлтөд бий болох эдийн засгийн салбаруудын ДНБ болон ажиллах хүчний өөрчлөлтийг тооцоолов. Тооцоололд ҮСХ-ноос гаргасан 2018 оны салбар хоорондын хүснэгтийг ашиглав. Эдгээр салбарууд тус бүрийн хөрөнгө оруулалт /эцсийн хэрэглээ/ нэг нэгжээр нэмэгдэхэд тухайн салбар болон бусад салбараас хэрэглэгдэх бүтээгдэхүүний эрэлтийг нэмэгдүүлж байдаг ба эдгээрийн нийлбэрийг хөрөнгө оруулалтын үржүүлэгчээр хэмждэг. Өөрөөр хэлбэл, аль нэг салбарт тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалт хийвэл тухайн салбар болон бусад салбарын үйлдвэрлэл хэдэн тэрбумаар нэмэгдэж байгааг харуулна. Дараах хүснэгтэд эдийн засгийн салбар тус бүрээр хөрөнгө оруулалтын үржүүлэгчийг тооцон оруулав. Үүнд:

*Хүснэгт 1. Хөрөнгө оруулалтын үржүүлэгч, эдийн засгийн 20 салбараар*

№	Эдийн засгийн салбарууд	Шууд нөлөө	Шууд бус нөлөө	Дам нөлөө
S1	Хөдөө аж ахуй, ойн аж ахуй, загас барилт, ан агнуур	1.10	0.45	1.54

S2	Уул уурхай, олборлолт	1.03	0.55	1.58
S3	Боловсруулах үйлдвэрлэл	1.11	1.01	2.12
S4	Цахилгаан, хий, уур, агааржуулалтын хангамж	1.60	1.49	3.09
S5	Усан хангамж, бохир ус, хог, хаягал, цэвэрлэх үйл ажиллагаа	1.09	0.04	1.13
S6	Барилга	1.03	0.55	1.58
S7	Бөөний болон жижиглэн худалдаа, машин, мотоциклийн засвар	1.05	1.01	2.06
S8	Тээвэр ба агуулахын үйл ажиллагаа	1.08	0.80	1.88
S9	Зочид буудал, байр, сууц болон нийтийн хоолны үйлчилгээ	1.01	0.16	1.17
S10	Мэдээлэл, холбоо	1.11	0.45	1.56
S11	Санхүүгийн болон даатгалын үйл ажиллагаа	1.05	0.65	1.69
S12	Үл хөдлөх хөрөнгийн үйл ажиллагаа	1.01	0.39	1.40
S13	Мэргэжлийн, шинжлэх ухаан болон техникийн үйл ажиллагаа	1.08	0.55	1.62
S14	Удирдлагын болон дэмжлэг үзүүлэх үйл ажиллагаа	1.07	0.27	1.33
S15	Төрийн удирдлага, батлан хамгаалах, нийгмийн хамгаалал	1.00	0.08	1.08
S16	Боловсрол	1.01	0.04	1.05
S17	Хүний эрүүл мэнд ба нийгмийн үйл ажиллагаа	1.04	0.03	1.07
S18	Урлаг, үзвэр, тоглоом, наадам	1.02	0.03	1.05
S19	Үйлчилгээний бусад үйл ажиллагаа	1.02	0.07	1.09
S20	Бусад үйл ажиллагаа	1.00	0.00	1.00

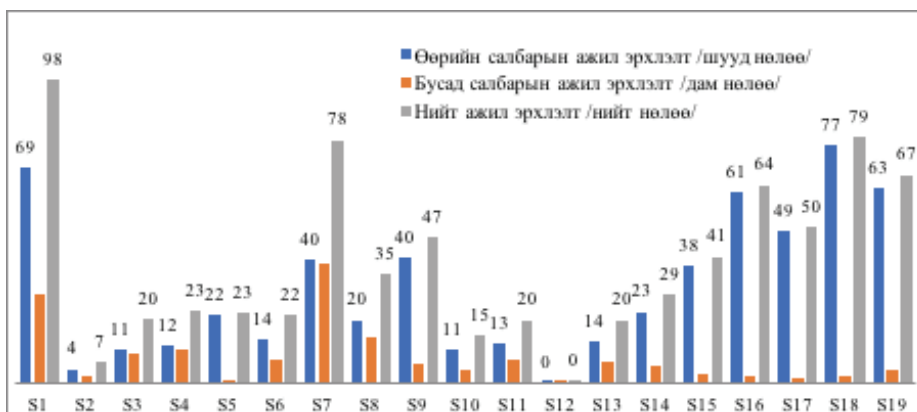
*Эх сурвалж: Судлаачийн тооцоолол*

Эдийн засгийн салбаруудаас хөрөнгө оруулалтын үржүүлэгч хамгийн өндөртэй нь S4 буюу цахилгаан, хий, уур, агааржуулалтын хангамжийн салбар байна. Өөрөөр хэлбэл, тус салбарт 1 тэрбум төгрөгийн ГШХО оруулбал өөрийн салбарын ДНБ-ийг 1.6 тэрбум, бусад салбарын ДНБ-ийг 1.49 тэрбум төгрөгөөр / нийт ДНБ-ний хэмжээг 3.09 тэрбум/ нэмэгдүүлж байна. Мөн S2 буюу уул уурхайн салбарын хувьд нийт ДНБ-ний хэмжээг 1.58 тэрбум төгрөгөөр /өөрийн салбарын ДНБ-ийг 1.03 тэрбум, бусад салбарын ДНБ-ийг 0.55 тэрбум/ нэмэгдүүлж байна. Харин эдгээр салбаруудад 20 тэрбум төгрөгийн ГШХО-ыг тэнцүү хуваарилбал нийт ДНБ-ний хэмжээ 30.12 тэрбум буюу тухайн салбаруудын ДНБ-ийг 21.5 тэрбумаар, бусад салбаруудын ДНБ-ийг 8.61 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдүүлж байна.

Үүний дараа бид ГШХО нь тухайн салбарын болон бусад салбарын ажиллах хүчний өөрчлөлтөд ямар нөлөө үзүүлж байгааг судлав. Өөрөөр хэлбэл, аль нэг салбарт хөрөнгө оруулалтыг тодорхой хэмжээгээр нэмэгдүүлэхэд тухайн салбар болон бусад салбарт хэдий хэмжээний ажлын байрыг шууд болон шууд бусаар нэмэгдүүлж байгааг тооцоолов. Үүнд:



Зураг 1. Ажиллах хүчний өсөлтөд хөрөнгө оруулалтын үзүүлэх нөлөө



Эх сурвалж. Судлаачийн тооцоолол

Эдгээр салбаруудад тус бүр нэг тэрбум төгрөгийн ГШХО оруулбал нийт 739 ажлын байр шинээр бий болж байгаагийн 79 хувь нь тухайн салбаруудад, 21 хувь бусад салбаруудад бий болж байна. Уул уурхайн салбарт оруулсан нэг тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалт тутамд шинээр 7 ажлын байр /өөрийн салбарт 4, бусад салбарт 2/ нэмэгдэж байна. Харин хөдөө аж ахуйн /98 ажлын байр/, бөөний болон жижиглэнгийн худалдаа /78 ажлын байр/, урлаг, үзвэр, тоглоом /79 ажлын байр/, үйлчилгээний бусад үйл ажиллагаа /67 ажлын байр/, боловсрол /64 ажлын байр/ зэрэг салбаруудын хувьд тухайн салбаруудад оруулсан ГШХО-ын нөлөөгөөр хамгийн их шинэ ажлын байр бий болдог байна.

### ДҮГНЭЛТ

Эдийн засгийн гол хөшүүргүүдийн нэг болох хөрөнгө оруулалтын орох урсгалыг нэмэгдүүлэх, түүнийг солонгоруулж, үр ашгийг бий болгох асуудал нь тогтвортой хөгжлийн хувьд бодлого, зохицуулалтын чухал асуудлын нэг юм. Уг судалгаанаас дараах дүгнэлт, санал зөвлөмжийг боловсруулав.

Салбар хоорондын тэнцлийн үр дүнгээс харахад эдийн засгийн салбаруудаас хөрөнгө оруулалтын үржүүлэгч хамгийн өндөртэй нь цахилгаан, хий, уур, агааржуулалтын хангамжийн салбар, уул уурхайн салбар байна. Уг 2 салбарт тус бүр 1 тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалт ороход улсын хэмжээнд ДНБ-ийг 4.67 тэрбум төгрөгөөр өсгөх боломжтой нь харагдсан.

Харин ажиллах хүчний хувьд авч үзвэл бизнесийн салбаруудад тус бүр 1 тэрбум төгрөгийн хөрөнгө оруулалт хийвэл нийт 739 ажлын байр шинээр нэмэгдэх боломжтой ба үүний 79% нь тухайн салбарт, үлдсэн 21% нь дам нөлөөгөөр бусад салбарт ажлын байрыг нэмдэг байна. Нэг дүнгээр тооцож үзвэл ХАА салбар хамгийн их ажлын байр нэмэгдүүлэх боломжтой гэсэн тооцоо гарсан бол, уул уурхайн салбар дахь ажлын байрны тоо хамгийн багаар нэмэгдэнэ гэсэн үр дүн харагдаж байна.

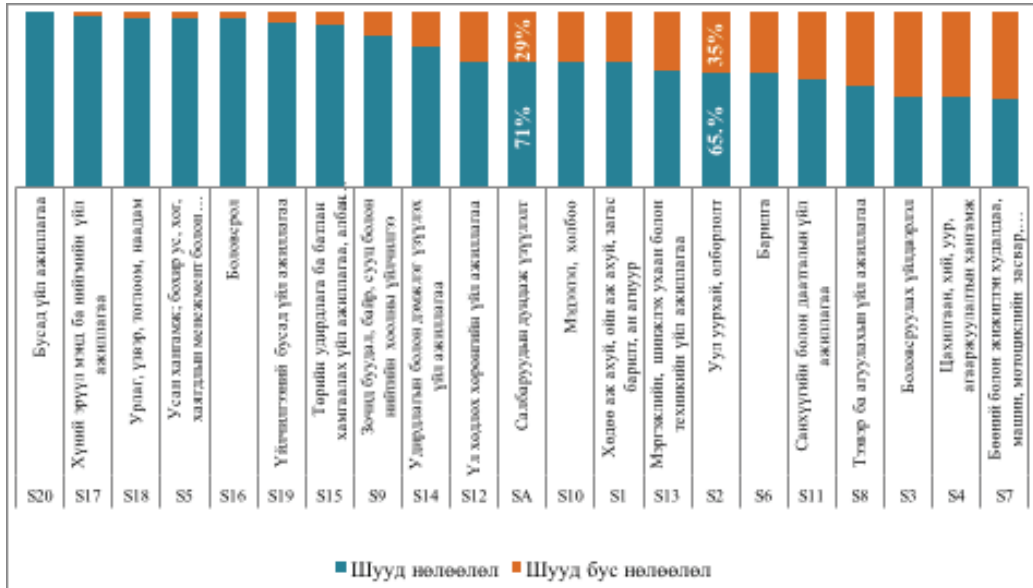
- ✓ Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг эдийн засгийн салбаруудад үр ашгийн хэмжээгээр хуваарилах
- ✓ Экспортод гаргах бүтээгдэхүүнийг үйлдвэрлэхэд илүү анхаарах
- ✓ Хөрөнгө оруулалтаар дамжуулан аливаа үйлдвэрлэлийн түүхий эдийг дотооддоо нийлүүлэх боломжийг судлах, ингэснээр өртөг, үнийн давуу талыг бий болгож, ижил төстэй бүтээгдэхүүн экспортлогч улсуудтай өрсөлдөх чадвараа сайжирна гэж үзэж байна.

### Эх сурвалж

1. Б.Бямбацогт. Эдийн засгийн төрөлжилт, анхаарах асуудлууд. 2019 он. Монголбанк, Товхимол, 53-81.
2. Р.Амаржаргал. Зүүн хойд Азийн чөлөөт худалдааны гэрээ ба Монгол. 2001 он.
3. Л.Даваажаргал. Гадаад худалдаа ба ханшийн хэлбэлзэл. 2006 он.
4. ҮСХ. Салбар хоорондын тэнцлийн үр дүнг шинжилгээ судалгаанд ашиглах нь. Улаанбаатар. огноо байхгүй.
5. Дэлхийн банк. Монгол улсын хөрөнгө оруулалтын орчны шинэчлэлийн зураглал. 2018 он
6. Монголын Үндэсний Худалдаа Аж үйлдвэрийн танхим, Монголын бизнесийн орчны судалгаа. 2017 он.
7. Үндэсний статистикийн хороо, Монгол Улсын нийт экспорт, барааны бүлгээр. 2019 он.
8. Abidin, I. a. (2018). Malaysia-GCC bilateral trade, macroeconomic indicators, and islamic finance linkages: A gravity model approach. *Academy of Accounting and Financial Studies Journal*, 1-13.
9. Andersan, J. (1979). A theoretical foundation for the gravity equation. *American Economic Review*, 106-116.
10. Baldwin, D. T. (2014). Gravity chains: Estimating bilateral trade flows when parts and components trade is important. *Journal of Banking and Financial Economics*, 61-82.
11. Drysdale, P. a. (1982). Trade Intensities and the Analysis of Bilateral Trade Flows in a Many-Country world. *Journal of Economics*, 62-84.
12. Faeth, I. (2009). Determinants of Foreign Direct Investment-A Tale of Nine Theoretical Models . *Journal of Economic Survey*, 165-196.
13. Godwin Udo, A. E. (1999). Human factors affecting the success of advanced manufacturing systems. *Computers and Industrial Engineering*, 297-300.
14. Imre Dobos, A. F. (2007). The resource conservation effect of recycling in a dynamic Leontief model. *International Journal of Production Economics*, 334-340.
15. International Trade Administration. (2019 оны September). ITA: [www.export.gov/kyrgyzstan-ээс](http://www.export.gov/kyrgyzstan-ээс) Гаргасан
16. Irshad, M. S. (2018). South Koreas potential export flow: A panel gravity approach. *Asian Journal of Empirical Research*, 124-139.
17. Leontief, W. (1986). *input-output economics*. Oxford: Oxford University Press.
18. Magrini, E. M. (огноо байхгүй). Are EU trade preferences really effective? An impact evaluation assessment of the Southern Mediterranean Countries' case. *International Review of Applied Economics*, 126–144.
19. Nguyen Quang Thai, B. T. (2019). Analyze Industry and Construction Group Structure in Vietnam Economy for Sustainable Developmen. *International Journal of Management Sciences and Business Research*.
20. Paul Lawrence, A. S. (2018). IGF mining policy framework assessment-Kyrgyzstan. Intergovernmental forum on mining, minerals, metals and sustainable development.
21. Schoonbeek, L. (1990). The Size of the Balanced Growth Rate in the Dynamic Leontief Model. *Economic System Research*.

22. Simon J. Evenett & Wolfgang Keller. (2002). On Theories Explaining the Success of the Gravity Equation. *Journal of Political Economy*.
23. Tinbergen, J. (1962). *Shaping the World Economy: Suggestions for an International Economic Policy*. The Twentieth Century Fund.
24. Viner, J. (1950). *The Customs Union Issue*. Carnegie Endowment for International Peace.
25. Yuqin ZHANG, S. W. (2015). Trade Potential of China's Export to ASEAN: The Gravity Model. *Journal of System Science and Information*.

Хавсралт 1. ГШХО-ын нөлөөллийн хувь /шууд болон шууд бус байдлаар/



## ДААТГАЛЫН САЛБАРЫН ХӨГЖЛИЙН ЭДИЙН ЗАСГИЙН ӨСӨЛТӨД ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨЛЛИЙГ ТОДОРХОЙЛОХ НЬ

### DETERMINING THE IMPACT OF INSURANCE SECTOR DEVELOPMENT ON ECONOMIC GROWTH



*(PhD) Д.Болитогтох*

[Bolitogtokh.d@ufe.edu.mn](mailto:Bolitogtokh.d@ufe.edu.mn)

*Санхүү, эдийн  
засгийн их  
сургуулийн багш*



*Ш.Батцэнгэл*

[battsengelsh@parliament.mn](mailto:battsengelsh@parliament.mn)

*УИХ-ын Тамгын газрын  
Хяналт шалгалт, үнэлгээний газрын  
Төсвийн хяналт, шинжилгээний  
хэлтсийн ахлах зөвлөх*

*Д.Болитогтох нь МУИС-д математикч, математикийн багшаар бакалаврын, мөн сургуульд математикийн ухааны магистрын (MBA), СЭЗИС-д Бизнесийн ухааны докторын (Ph.D) зэрэг тус тус хамгаалсан. 2002 оноос хойш СЭЗИС-ийн Санхүүгийн удирдлагын тэнхимд профессор багшаар ажиллаж байна. Бизнесийн байгууллагын эрсдэлийн удирдлага, санхүүгийн зах зээлийн өрсөлдөөн, өгөгдлийн шинжилгээ, шийдвэр гаргалтын загварууд, санхүү удирдлага зэрэг чиглэлээр судалгааны ажил хийдэг.*

*Ш.Батцэнгэл нь МУИС-д санхүүгийн менежмент мэргэжлээр бакалаврын болон магистрын зэрэг хамгаалсан. Тэрээр СЭЗИС-ийн докторын сургалтын хөтөлбөрийг дүүргэсэн докторант юм. 2006-2008 онд Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар орон нутгийн хөгжлийн бодлого хариуцсан референтээр, 2010-2020 онд СЭЗИС-ийн санхүүгийн удирдлагын тэнхимд багш, ахлах багшаар ажиллаж байсан. Макро эдийн засаг, санхүүгийн зах зээлийн орчин, компанийн санхүүгийн удирдлага, хөрөнгө оруулалтын менежмент, үнэт цаас, төрийн санхүү, төсвийн орлого, зардал, өрийн удирдлага, эрсдэлийн менежмент, эдийн засгийн математик загварчлал, эрх зүйн харьцуулалт, төслийн чиглэлээр судалгаа хийдэг.*

**Abstract:** Although the government has taken a number of initiatives to develop the insurance sector in recent years and the scale of insurance companies operating in the private sector has increased, the number of detailed researches for assessing the impact of the development of the insurance sector on key economic indicators are not sufficient. In general, the penetration of the insurance sector, which is the main indicator of the development of the insurance sector, is about 0.5 percent in Mongolia and whereas about 5 percent in the world. Hence it is clear that there is a need to initiate and implement specific actions to increase the range and availability of services.

In this study, we selected a set of key financial ratios of insurance companies operating in Mongolia and used panel-type data to determine how their insurance penetration, density, stability, and efficiency affect key indicators of insurance industry development. Besides that, the impact of the indicators on the development of the insurance sector on economic growth has been identified. Finally, the indicators of companies in the insurance sector were selected as manageable variables, and specific suggestions, conclusions, and recommendations were developed.

**Key words:** insurance sector development, economic growth, insurance density, insurance penetration, insurance stability, insurance efficiency, financial ratios of the company

**Хураангуй:** Сүүлийн жилүүдэд даатгалын салбарыг хөгжүүлэх чиглэлээр төр Засгийн газрын зүгээс цөөнгүй санал санаачилга гарган хэрэгжүүлж, хувийн секторт үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа даатгалын компаниудын тоо нэмэгдэж, цар хүрээ нь өргөжиж байгаа хэдий боловч даатгалын салбарын хөгжил болон даатгалын салбарын хөгжлийн эдийн засгийн үр дүнгийн гол үзүүлэлтүүдэд үзүүлэх нөлөөллийг тодорхойлох чиглэлээр хийгдсэн нарийвчилсан судалгаа, дүгнэлт төдийлөн хангалттай бус байна хэмээн дүгнэн хэлж болно. Ерөнхийдөө тоймлож гаргасан багц үзүүлэлтүүдээс даатгалын салбарын хөгжлийг илэрхийлэх гол үзүүлэлт болох даатгалын салбарын гүнзгийрэл манай улсын хувьд 0.55 орчим хувь, харин дэлхийн улс орнуудын дундаж 5.5 хувь орчим байгаагаас даатгалын салбарын өнөөгийн нөхцөл байдал, түүний эдийн засаг дахь үр нөлөөг үнэлэх, цар хүрээг нэмэгдүүлэх, бүтээгдэхүүн үйлчилгээний төрөл, хүртээмжийг өсгөх чиглэлээр тодорхой ажлуудыг санаачлан хэрэгжүүлэх шаардлага байгаа болох нь тодорхой харагдана.

Бид энэхүү судалгааны ажлаараа Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж байгаа даатгалын компаниудын санхүүгийн үндсэн үзүүлэлтүүдийг багцлан сонгож, тэдгээрийн даатгалын гүнзгийрэл, нягтрал, тогтвортой байдал, үр ашигт байдал зэрэг даатгалын салбарын хөгжлийг илэрхийлэх гол үзүүлэлтүүдэд хэрхэн нөлөөлж байгааг Panel төрлийн өгөгдлийг ашиглан тодорхойлохыг зорьсны зэрэгцээ хугацааны цуваа хэлбэртэй тооцож гаргасан даатгалын салбарын хөгжлийг илэрхийлэх үзүүлэлтүүдийн эдийн засгийн өсөлтөд ямар нөлөөллийг үзүүлж буйг дүгнэж тогтоосон болно. Эцэст нь даатгалын салбарт хамаарах компаниудын үзүүлэлтүүдийг удирдлагын хувьсагчаар сонгон тодорхой санал, дүгнэлт, зөвлөмжүүдийг боловсруулав.

**Түлхүүр үг:** даатгалын салбарын хөгжил, эдийн засгийн өсөлт, даатгалын нягтрал, даатгалын гүнзгийрэл, даатгалын тогтвортой байдал, даатгалын үр ашигт байдал, компанийн санхүүгийн харьцаа үзүүлэлтүүд



## ОНОЛ, АРГА ЗҮЙ

Даатгалын салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг компаниудын нийт хөрөнгө, хураамжийн орлогын хэмжээ, нөөц сан зэрэг үзүүлэлтүүд өсч байгаа болохыг энэ салбартай холбоотой төрөл бүрийн статистик мэдээллээс бэлхнээ харж болно. Нийгэм эдийн засгийн аливаа салбарын өсөлт хөгжил нь дотоодын үйлдвэрлэлийн өсөлт, гадаад эдийн засгийн төлөв байдлын өөрчлөлтөөс шалтгаалж байдаг бөгөөд дэлхийн болон манай улсын ДНБ-ий хэмжээ жил бүр нэмэгдэж байгаатай холбогдуулан, даатгалын салбарын үр дүнгийн нэрлэсэн үзүүлэлтүүдэд ч мөн өсөлт гарсаар байна.

Өсөлт гарч байгаа нь сайн үзүүлэлт гэдэгтэй маргах хүн гарахгүй ч, тэрхүү өсөлтийн нийгмийн хөгжил дэвшил, сайн сайхан байдал, макро эдийн засагт үзүүлэх ерөнхий үр нөлөөг түүний алдагдсан боломжийн зардалтай харьцуулан үнэлж дүгнэх шаардлагатай.

Бид энэхүү судалгааны ажлаараа даатгалын салбар эдийн засгийн өсөлтөд ямар нөлөөлөл үзүүлж байгаа, цаашид эдийн засгийн өсөлтөд дэмжлэг үзүүлэхийн тулд оролцогчид, зохицуулах байгууллагууд юун дээр анхаарах шаардлагатай байгааг тойм байдлаар тодорхойлохыг зорьсон болно. Өөрөөр хэлбэл, даатгалын компаниуд болон даатгалын салбарын үр дүнг илэрхийлэх үзүүлэлтүүд эдийн засгийн өсөлтөд ямар нөлөөллүүдийг үзүүлж байгааг тогтоож, тэдгээр нөлөөллүүдийн учир шалтгааныг олж дүгнэлт, санал зөвлөмж боловсруулахыг гол чиглэлээ болголоо.

Даатгал нь анх үүссэн цагаасаа хойш байгалийн гамшиг, осол аюул, гал түймэр, газар хөдлөлт, дээрэм тонуул зэрэг нийгмийн тогтолцоо, цаг үед байсан гэнэтийн тохиолдлын улмаас өмч эзэмшигчдэд учирсан хохирлыг нөхөх үр өгөөж бүхий хэрэгсэл болж ирсэн юм.

Хүний амьдралын хэвийн үйл явцыг алдагдуулдаг дээрх тохиолдлууд нь урьдчилан тооцоолох боломжгүй, гэнэтийн шинжтэй байдаг. Үүнийг эрсдэл гэж нэрлэдэг. Иймээс өмч хөрөнгийг эзэмшигч хэн нэгэн нь аливаа эрсдэл учирсан үед эд хөрөнгөө нөхөн сэргээхэд зориулагдах эх үүсвэртэй байх сонирхолтой байдаг. Даатгал гэдэг нь гэрээний үндсэн дээр нэг талаас даатгуулагч өөрийн эд хөрөнгө, ашиг сонирхлоо болзошгүй аюул эрсдэлээс учирч болох хохирлоо нөхөх баталгаатай байх болон тохиролцсон болзлоор нөхөн авах зорилгоор даатгуулж, нөгөө талаас даатгагч нь даатгуулагчид учирч болох хохирлыг бүрэн буюу зарим хэсгийг нөхөх үүрэг хүлээж, эрх эдлэх харилцаа юм. Өөрөөр хэлбэл, даатгал нь аливаа эрсдэлээс иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллагын эд хөрөнгө, ашиг сонирхлыг бүрэн бүтэн байлгах буюу хамгаалах зориулалт бүхий мөнгөн хөрөнгийн сан байгуулах үйл ажиллагаа билээ. (Монголын даатгагчдын холбооны сайт<sup>27</sup>, Даатгал гэж юу вэ?)

Даатгалын компани тодорхой хувь нийлүүлсэн хөрөнгөд түшиглэн үйл ажиллагаагаа эхлэн явуулж орлого олоод, түүнээс нөөц сан байгуулан үлдсэнээр нь хэвийн болон өргөтгөсөн үйлдвэрлэлийг хангахын тулд дахин хөрөнгө оруулалт хийх, хөрөнгө оруулагчдаас татан төвлөрүүлсэн эх үүсвэрийн зардлыг төлөх үйл явцуудтай холбоотой санхүүжилтийн асуудлыг шийдвэрлэж байдаг.

Даатгалын харилцаанд дараах талууд оролцдог<sup>28</sup>. Үүнд нь:

<sup>27</sup> <http://www.mia.mn/content.html?id=25>

<sup>28</sup> <http://www.%20Insurance%20Market%20In%20Kenya.pdf>

- Даатгал худалдан авагч хувь хүн, аж ахуйн нэгж, Засгийн газар
- Даатгалын компани
- Даатгалын андеррайтер
- Эрсдэлийн менежер
- Давхар даатгалын компани
- Даатгалын зуучлагч буюу төлөөлөгч, брокер
- Даатгалын хохирол үнэлэгч
- Актуарчид

Даатгал нь эдийн засагт дараах үүргүүдийг гүйцэтгэдэг<sup>29</sup>.

- Иргэд, аж ахуй нэгж, Засгийн газарт аюулгүй байдлыг бий болгодог.
- Төлбөрийн чадварыг хангадаг.
- Санхүүгийн нөөцийг бүрдүүлж, хөрөнгө оруулалтын сан бүрдүүлэх үйл явцыг дэмждэг.
- Амьдралын даатгалын хувьд хадгаламжийн хэмжээг өсгөх нөлөөг үзүүлдэг.
- Санхүүгийн тогтвортой байдлыг бэхжүүлж, эдийн засгийн өсөлтийг идэвхжүүлэх боломжийг олгодог.
- Эрүүл мэндийг хамгаалж хүний нөөцийн удирдлагын хэвийн байдлыг хадгалахад тусалдаг.
- Эрсдэлийг тараан байршуулдаг.
- Хүний бодол, оюуныг тайван болгодог.
- Нийгмийн баялгийг хамгаалдаг.
- Инфляцын бууралтад дэмжлэг үзүүлдэг.
- Бизнесийн үр ашгийг нэмэгдүүлдэг.

## СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ

*Хүснэгт 3. Даатгалын салбарын хөгжлийн эдийн засгийн өсөлтөд үзүүлэх нөлөөллийг судалсан судалгааны ажлууд*

№	Сэдэв, эх сурвалж	Судлаач	Судалгааны ажлын онцлог	Огноо
1	Determinants of Insurance industry development in transition economies <a href="https://ideas.repec.org/a/pal/gpprii/v39y2014i3p471-492.html">https://ideas.repec.org/a/pal/gpprii/v39y2014i3p471-492.html</a>	Zuzana Brokesavo, Erica	Хамааран хувьсагчаар даатгалын нягтралыг, үл хамааран хувьсагчаар эдийн засаг, хүн ам зүй, нийгмийн үзүүлэлтийг сонгож үнэлгээ хийсэн.	2014
2	Financial performance of life insurance companies in Ghana <a href="https://www.deepdyve.com/lp/emerald-publishing/the-financial-performance-of-life-insurance-companies-in-ghana-100ValYvg6">https://www.deepdyve.com/lp/emerald-publishing/the-financial-performance-of-life-insurance-companies-in-ghana-100ValYvg6</a>	Joseph Oscar Akotey	Даатгалын компанийн ашигт ажиллагаанд нөлөөлөгч дотоод, гадаад хувьсагчдын хүчин зүйлсийн шинжилгээг хийж дүгнэлт гаргасан.	2011

<sup>29</sup> <https://www.clab.com/uploadedfiles/resources/rolefinsint.pdf>

3	Insurance market development and economic growth <a href="http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/IJSE-09-2014-0182?journalCode=ijse">http://www.emeraldinsight.com/doi/abs/10.1108/IJSE-09-2014-0182?journalCode=ijse</a>	Abdul LatifAlhassan, Nicholas Biekpe	Даатгалын гүнзгийрэл эдийн засгийн өсөлтөд ямар нөлөө үзүүлж байгаа болон эдийн засгийн өсөлт даатгалын гүнзгийрэлд хэрхэн нөлөөлж байгаа талаар дүгнэлт хийсэн.	2010
4	Insurance sector development and economic growth <a href="http://www.aims-international.org/aims13/aims13cd/proceedings.htm">http://www.aims-international.org/aims13/aims13cd/proceedings.htm</a>	SatyajitHotta	Эдийн засгийн өсөлтийг боловсрол, засаглал, эдийн засаг, нийгмийн үзүүлэлтүүдээр тайлбарласан.	2013
5	Insurance sector development and economic growth <a href="https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2328571">https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2328571</a>	CihanBulut, AfatHasanova	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийг даатгалын компанийн тоо, даатгалын хураамж, инфляц зэрэг хүчин зүйлүүдтэй холбож тайлбар хийсэн.	2013
6	Insurance sector profitability and macroeconomic environment <a href="https://eiopa.europa.eu/publications/reports/insurance%20sector%20profitability%20and%20the%20macroeconomic%20environmentfsr-may2015-.pdf">https://eiopa.europa.eu/publications/reports/insurance%20sector%20profitability%20and%20the%20macroeconomic%20environmentfsr-may2015-.pdf</a>	Cristina Dorofiti, Peter Jakubik	Даатгалын компанийн хөрөнгийн өгөөжийг хамааран хувьсагчаар сонгож ажил эрхлэлт, дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, хүүгийн түвшин, инфляц, хөрөнгийн зах зээлийн индекс зэргийг үл хамааран хувьсагчдаар сонгож panel өгөгдөл бүхий үнэлгээ хийж дүгнэлт гаргасан.	2012
7	Insurance market development in Latin America and the Caribbean <a href="https://publications.iadb.org/handle/11319/5581">https://publications.iadb.org/handle/11319/5581</a>	PietroMasci Luis Tejerina Ian Webb	Даатгалын зах зээлд нөлөөлөгч хүчин зүйлсийг тодорхойлж, тэдгээр хүчин зүйлсээр асуулга боловсруулж судалгаа авч дүгнэлт гаргасан.	2007
8	Insurance sector development and economic growth in Nigeria <a href="http://www.academicjournals.org/article/article1380904456_Ojo.pdf">http://www.academicjournals.org/article/article1380904456_Ojo.pdf</a>	Oke, Michael Ojo	Эдийн засгийн өсөлтийг амьдралын болон амьдралын бус даатгалын хураамж, даатгалын хөрөнгө оруулалт, даатгалын компанийн тоо, инфляц зэргээр тайлбарлаж дүгнэсэн байна.	2012
9	Relationship between Life insurance and Economic growth <a href="https://www.ripublication.com/gjmbs_spl/gjmbsv3n4_12.pdf">https://www.ripublication.com/gjmbs_spl/gjmbsv3n4_12.pdf</a>	AnjuVerma, RenuBala	Даатгалын салбарт хийгдсэн хөрөнгө оруулалт, даатгалын хураамжийн орлого эдийн засгийн өсөлтөд хэрхэн нөлөөлж байгааг тодорхойлсон байна.	2012

10	Measuring financial soundness of Insurance companies by using caramel model-Case of Croatia Available at: <a href="ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/osi/journal/PDF/InterdisciplinaryManagementResearchX/IMR10a44.pdf">ftp://ftp.repec.org/opt/ReDIF/RePEc/osi/journal/PDF/InterdisciplinaryManagementResearchX/IMR10a44.pdf</a>	Nicolina Smajla	Тогтвортой байдлыг илэрхийлэх индикаторуудыг дүрслэлийн болон дүгнэлтийн статистикийн ашиглан боловсруулалт хийж харьцуулсан дүгнэлтүүдийг хийсэн байна.	2011
11	Макро эдийн засаг ба санхүүгийн төлөв байдал <a href="https://www.slideshare.net/batnasanb/ss-31151962">https://www.slideshare.net/batnasanb/ss-31151962</a>	С.Дашдорж, Б.Дуламзаяа	Даатгалын салбарыг судлагдахууны бүрэлдэхүүн болгож, эдийн засгийн үзүүлэлтүүдтэй холбон үнэлгээ, дүгнэлт хийсэн байна.	2010
12	Амьдралын даатгалын хөгжилд тулгамдсан зарим асуудал, шийдвэрлэх арга зам <a href="http://repository.ufe.edu.mn/handle/8524/583">http://repository.ufe.edu.mn/handle/8524/583</a>	Д.Энхтунгалаг	Амьдралын даатгалын хөгжилд нөлөөлөгч хүчин зүйлс, олон улсын туршлагыг судалж, түүнийг Монгол Улсад хөгжүүлэх боломжийг тодорхойлсон байна.	2016

*Эх сурвалж: Судлаачдын эмхэтгэсэнээр*

Судлагдсан байдлын нэгтгэлээс харахад гадаадад судлагдсан ажлуудын дийлэнх хэсэг нь эдийн засгийн өсөлтөд даатгалын салбарын үзүүлэлтүүд болон макро эдийн засгийн үр дүнгийн үзүүлэлтүүд, аль эсвэл даатгалын салбарын үзүүлэлтүүдэд эдийн засгийн өсөлт болон бусад макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүд хэрхэн нөлөөлж байгааг тодорхойлоход чиглэгдсэн болохыг харж болно. Өөрөөр хэлбэл, судалгааны хувьсагчид нь удирдахад харьцангуй хязгаарлагдмал шинжтэй байна. Түүнчлэн харьцангуй удирдаж болох хувьсагчид нь даатгалын салбарын хөрөнгө оруулалт, хураамжийн орлого, даатгалын компанийн чанарын үзүүлэлтүүд байна.

## ДААТГАЛЫН САЛБАРЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

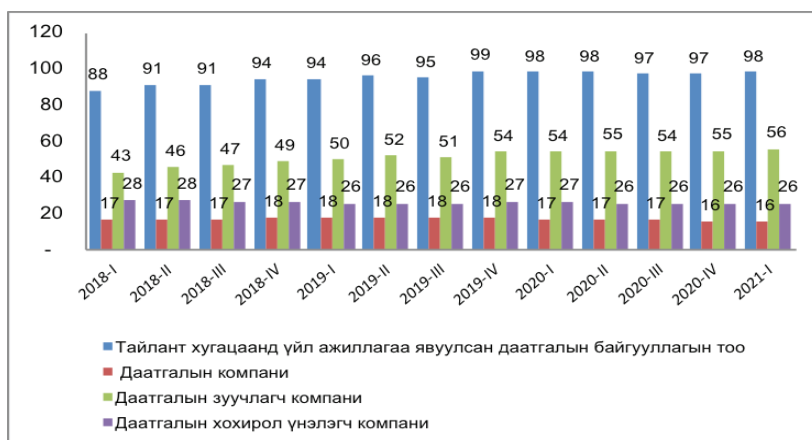
*Зураг 8. Даатгалын харилцаанд оролцогчдын тоо*

№		2019	2020
1	Ердийн даатгалын компани	15	14
2	Урт хугацааны даатгалын компани	1	1
3	Давхар даатгалын компани	2	1
4	Даатгалын төлөөлөгч	2520	2473
5	Даатгалын зуучлагч	54	56
6	Даатгалын хохирол үнэлэгч	27	25
7	Актуарч	30	32
8	Даатгалын үйл ажиллагаанд аудит хийх эрх бүхий аудитын компани	44	45
9	Даатгалын байгууллагад аудит хийх эрхтэй аудитор	144	145
	<b>НИЙТ</b>	<b>2837</b>	<b>2792</b>

*Эх сурвалж: СЗХ, 2020 оны 4-р улирлын үйл ажиллагааны нэгдсэн тайлан*

Ердийн даатгалын компани<sup>30</sup> 2009-2018 оны хооронд 16 байсан бол 2020 онд 14 болж цөөрсөн, урт хугацааны болон давхар даатгалын ердөө нэг, нэг компани л үйл ажиллагаа явуулж байсан, өдгөө энэ үзүүлэлт хэвээр, даатгалын төлөөлөгчдийн тоо дээрх хугацаанд буурсан байгаа бол даатгалын зуучлагч, даатгалын хохирол үнэлэгч, актуарчдын тоо нэмэгджээ. Ерөнхий дүнгээрээ даатгалын зах зээлд оролцогчдын тоо цөөрсөн байдалтай байна.

**Зураг 9. Даатгалын зах зээлийн үндсэн оролцогчид**



Эх сурвалж: 1212.mn

Даатгалын харилцаанд оролцогчдоос үндсэн оролцогчдынх нь тоо сүүлийн жилүүдэд тогтвортой байсан болохыг Зураг 2-оос харж болно.

**Зураг 10. Даатгалын компаний санхүүгийн гол үзүүлэлтүүд (тэрбум төгрөг)**



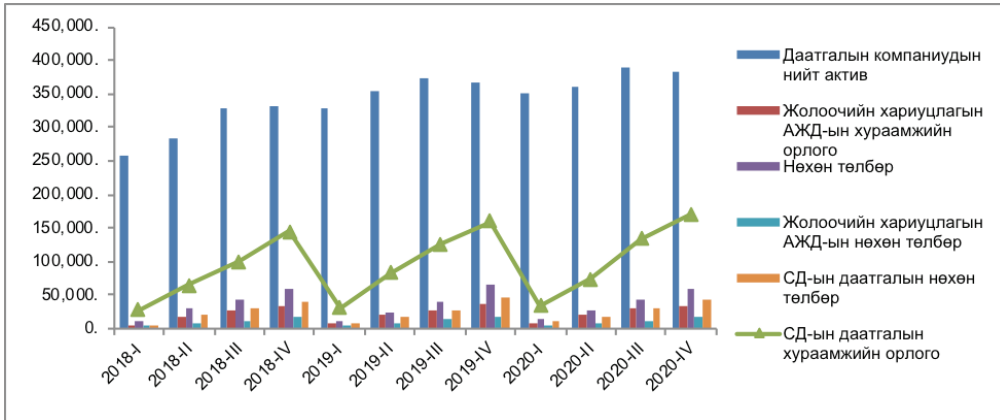
Эх сурвалж: 1212.mn

Даатгалын компаниудын санхүүгийн гол үзүүлэлтүүд болох нийт актив, хураамжийн орлого, нөхөн төлбөрийн үзүүлэлтүүд төдийлөн нэмэгдээгүй байгааг Зураг 3-аас харж болно. Гэтэл ДНБ-ийн нэрлэсэн хэмжээ энэ хугацаанд тасралтгүй өссөөр байсан байдаг.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Санхүүгийн зохицуулах хороо

<sup>31</sup> Сангийн яам

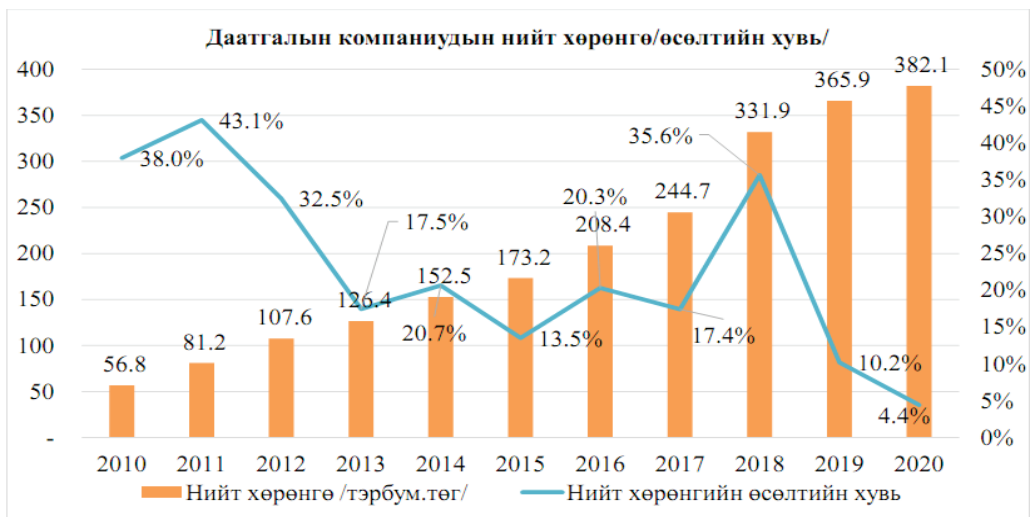
Зураг 11. Даатгалын хураамжийн орлого, давхар даатгалын хураамж



Эх сурвалж: СЗХ, 2020 оны 4-р улирлын үйл ажиллагааны нэгдсэн тайлан

Хураамжийн орлогын нэрлэсэн дүн 2016-2020 оны хооронд буюу сүүлийн 5 жилийн хугацаанд нэмэгдсэн хэдий боловч өсөлтийнх нь хувь буурч байжээ.

Зураг 12. Даатгалын компаниудын нийт хөрөнгийн өсөлт



Эх сурвалж: СЗХ, 2020 оны 4-р улирлын үйл ажиллагааны нэгдсэн тайлан

Даатгалын компаниудын нийт хөрөнгийн хэмжээ нэрлэсэн дүнгээрээ ерөнхийдөө өсчээ. Энэ нь нэг талаас сүүлийн жилүүдэд ДНБ-ийн нэрлэсэн хэмжээ болон үнийн ерөнхий түвшин өссөн, нөгөө талаас даатгалд хамрагдсан хувь хүн, аж ахуйн нэгжүүдийн тоо дундаж дүнгээрээ нэмэгдсэнтэй холбоотой.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Зураг 6-аас харах боломжтой.



Зураг 13. Даатгалын гүнзгийрэл, нэвтрэлт



Эх сурвалж: Судлаачийн боловсруулснаар

Даатгалын салбарын хөгжлийг илэрхийлэх үндсэн хоёр үзүүлэлтийн эхний үзүүлэлт болох даатгалын гүнзгийрлийн хэмжээ 2010-2017 он хүртэл тогтвортой 0.48 орчим хувь байсан бол 2018 оноос бага зэрэг өсч 0.54 орчим хувьд хүрсэн хэдий ч дэлхийн дунджаас даруй 10 дахин бага байгаа юм<sup>33</sup>. Энэ үзүүлэлтийг даатгалын хураамжийн орлогыг ДНБ-д хувааж тодорхойлдог бөгөөд манай улсын хувьд 0.55 орчим хувьтай байгаа бол дэлхийн улс орнуудын дундаж 5.5 хувь байна.

Даатгалын салбарын хөгжлийг илэрхийлэх үндсэн хоёр үзүүлэлтийн удаах үзүүлэлт болох даатгалын нэвтрэлтийн хэмжээ нэрлэсэн дүнгээрээ өсч байгаа хэдий боловч энэ нь дэлхийн улс орнуудын дунджаас хавьгүй бага байна. Энэ үзүүлэлтийг даатгалын хураамжийн орлогыг хүн амын тоонд харьцуулж тодорхойлдог бөгөөд манай улсын хувьд 20 орчим ам.доллар байгаа бол дэлхийн улс орнуудын дундаж 700 ам.доллар байна.<sup>34</sup>

Зураг 14. Инфляцийн түвшин



Нөгөө талаас инфляцийн түвшин сүүлийн сүүлийн 10 жилийн дунджаар 7.64 байхад нэг хүнд ногдох хураамжийн нэрлэсэн орлогын өсөлт жилийн 10.8 хувьтай байгаа нь хураамжийн орлогын бодит өсөлт төдийлөн гараагүй байна гэж үзэх үндэслэлтэй.

Эх сурвалж: 1212.mn

Даатгалын салбарын төлөв байдлыг илэрхийлэх тойм үзүүлэлтүүдээс даатгалын салбарын оролцогчдын тооны хувьд ерөнхийдөө өсөлт гараагүй,

<sup>33</sup> Хүртээмжтэй санхүү сэтгүүл, дугаар 6

<sup>34</sup> Хүртээмжтэй санхүү сэтгүүл, дугаар 6

мөнгөн агуулгын цар хүрээгээрээ ч төдийлөн нэмэгдээгүй эдийн засгийн тэлэлт, баялгийн үйлдвэрлэл, мөнгөний нийлүүлэлтийн өсөлтийн инерцээр бага зэрэг өссөн болох нь харагдаж байна.

### ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ХЭСЭГ

1. Даатгалын салбарын хөгжлийг илэрхийлэгч үзүүлэлтүүдийн хоорондын хамаарал

Судалгаанд хамрагдах хувьсагчдыг дараах хүснэгтэд нэгтгэж үзүүлэв.

#### *Хүснэгт 4.Хувьсагчуудын тодорхойлолт болон тэмдэглэгээ*

Компанийн үзүүлэлт		Тооцох аргачлал	Салбарын үзүүлэлт		Тооцох аргачлал
КХ1	Ашигт ажиллагаа	Татвар төлөхийн өмнөх цэвэр ашиг/ Борлуулалт	X1	Гүнзгийрэл	Борлуулалт (хураамжийн орлого)/ДНБ
КХ2	Зардал орлогын харьцаа	Үйл ажиллагааны зардал/Борлуулалт	X2	Нягтрал(нэвтрэлт)	Хураамжийн орлого/хүн амын тоо
КХ3	Нийт хөрөнгийн эргэц	Борлуулалт/Нийт хөрөнгө	X3	Үр ашигт байдал	Татварын дараах цэвэр ашиг/Өөрийн хөрөнгө
КХ4	Төлбөрийн чадвар	Эргэлтийн хөрөнгө/ Богино хугацаат өр төлбөр	X4	Тогтвортой байдал	Өөрийн хөрөнгө/Нийт хөрөнгө
КХ5	Өрийн харьцаа	Нийт өр/Нийт хөрөнгө			

Удирдлагын хувьсагч болох боломжтой, хооронд нь уялдуулж компанийн ерөнхий төлөв байдалд үнэлэлт дүгнэлт өгч болохуйц байхыг харгалзан үзэж даатгалын компанийн үр дүнгийн үзүүлэлтүүдээр ашигт ажиллагаа, үйл ажиллагааны зардал, орлогын харьцаа, нийт хөрөнгийн эргэц, төлбөрийн чадвар, өрийн харьцаа зэрэг үндсэн үзүүлэлтүүдийг үл хамааран хувьсагчаар сонгож авлаа. Үр ашигт байдал, тогтвортой байдал гэсэн хоёр үзүүлэлтийг санхүүгийн салбарын хөгжлийг илэрхийлэх үзүүлэлтүүдийн бүрэлдэхүүнд орж байсныг<sup>35</sup> нь, холбогдох мөн чанарыг нь илэрхийлж чадахыг бодолцож, өөрийн хөрөнгийн өгөөж, өөрийн хөрөнгийн нийт хөрөнгөд эзлэх хувийн жингээр төлөөлүүлж сонголоо. Боловсруулалт хийхдээ 2011-2019 оны хооронд орших хугацааны цуваа хэлбэртэй 36 улирлын мэдээллийг, хамааран хувьсагчаар нь панел өгөгдөл үүсгэж 144 улирлын мэдээллийг тус тус ашиглалаа.

Хугацааны цуваа хэлбэртэй сонгож авсан даатгалын салбарын хөгжлийг илэрхийлэх гол үзүүлэлтүүд болон эдийн засгийн өсөлтийн стационарь эсэхийг Unit root тестийг ашиглан тогтооход стационарь байх нөхцөлийг хангаж байгаа интегретэдийн эрэмбэ дараах байдалтай байна.

<sup>35</sup> [https://Financial\\_sector\\_development](https://Financial_sector_development)

*Хүснэгт 5. Стационарь эсэхийг шалгах Unit root test-н үр дүн*

Үзүүлэлтүүд	Зөвшөөрөгдөх түвшин	Интегретэдийн эрэмбэ
Y	5%, 10%	I(0)
X1	1%, 5%, 10%	I(1)
X2	1%, 5%, 10%	I(2)
X3	1%, 5%, 10%	I(1)
X4	1%, 5%, 10%	I(1)

*Эх сурвалж: Судлаачийн боловсруулснаар*

Эндээс X1, X3, X4 гэсэн үзүүлэлтүүд ижил 1 гэсэн эрэмбэтэй буюу хоорондоо cointegration (коинтеграци) хамааралгүй байна. Энэ нь дээрх хувьсагчдын хувьд урт болон богино хугацааны хамаарлыг тогтоох загваруудыг гаргаж авч болохыг харуулна. Үнэлгээний загварыг илүү тодорхой болгохын тулд Granger Causality тестийг ажиллуулахад Y, X1, X2, X3, X4 хувьсагчууд харилцан бие биеийнхээ учир шалтгаан биш болох нь харагдаж байна.

X1, X3 –үзүүлэлтүүдийн хооронд коинтеграци хамаарал байгаа эсэхийг шалгав.

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

Hypothesized		Trace	0.05	
No. of CE(s)	Eigenvalue	Statistic	Critical Value	Prob.**
None	0.071283	3.489472	12.32090	0.7830
At most 1	0.028273	0.975146	4.129906	0.3750

Trace test indicates no cointegration at the 0.05 level

\* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

\*\*MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Дээрх тестийн үр дүн хоёр үзүүлэлтийн хувьд коинтеграци хамаарал байхгүй болохыг нотолж байна.

Эконометрикийн вектор авторегрессив загварын үнэлгээний үр дүн

Загварын тавил:

$$y_{1,t} = c_1 + \beta_{1,1}y_{1,t-1} + \beta_{1,2}y_{2,t-2} + \dots + \beta_{1,m}y_{m,t-m} + e_{1,t}$$

$$y_{2,t} = c_2 + \beta_{2,1}y_{1,t-1} + \beta_{2,2}y_{2,t-2} + \dots + \beta_{2,m}y_{m,t-m} + e_{2,t}$$

$$y_{m,t} = c_m + \beta_{m,1}y_{1,t-1} + \beta_{m,2}y_{2,t-2} + \dots + \beta_{m,m}y_{m,t-m} + e_{m,t}$$

Вектор авторегрессив буюу VAR загвар нь тухайн нэг үзүүлэлтийг өөрийнх нь болон бусад үзүүлэлтүүдийн өмнөх утгаар тайлбарладаг онцлогтой. VAR загвар нь хувьсагчдын хооронд эргэх холбоо үүсгэх боломжийг олгодог тул нэг хувьсагчтай авторегрессив загвараас ялгаатай. Энэхүү загвар дараах давуу талуудтай.

- Бодит ертөнцийн нарийн төвөгтэй төлөв байдлыг тодорхойлоход чиглэгдсэн системтэй бөгөөд уян хатан аргад тооцогддог.
- Харьцангуй сайн урьдчилан таамаглах боломжийг олгодог.
- Хугацааны цувааны өгөгдлүүдийн харилцан уялдаатай динамикийг гаргаж авдаг.

Vector autoregressive үнэлгээний арга зүйг ашиглан өөр хоорондоо харилцан хамаарал бүхий  $X_1$ ,  $X_3$ -ийн хувьд богино хугацааны харилцан нөлөөллийг тогтооход дараах үр дүн гарлаа.

$VAR(x_1, x_3)$

$$X_1 = -0.16 * X_1(-1) - 0.3 * X_1(-2) - 0.01 * X_3(-1) - 0.03 * X_3(-2) + 0.019$$

$$X_3 = -6.87 * X_1(-1) - 4.96 * X_1(-2) + 0.59 * X_3(-1) - 0.18 * X_3(-2) + 0.17$$

Даатгалын салбарын гүнзгийрэл болон үр ашигт байдал харилцан нэгнийхээ учир шалтгаан бөгөөд сөрөг хамааралтай байна. Өөрөөр хэлбэл богино хугацаанд даатгалын салбарын үр ашигт байдал өсөхөд энэ нь гүнзгийрлийг бууруулах, гүнзгийрэл өсөхөд энэ нь үр ашигт байдлыг багасгах нөлөө үзүүлдэг байна. Эндээс даатгалын хураамжийн хэмжээ өндөр байж болохыг, хэрэв энэ нь буурвал даатгалын бүтээгдэхүүний эрэлт нэмэгддэг, улмаар ашигт ажиллагаа буурдаг болохыг харуулна.

Granger Causality тестээс нэг талт нөлөөлөл бүхий хувьсагчдыг анзаарвал “ $X_4$ -нь  $X_1$ ,  $X_2$ ,  $X_3$ -ийн учир шалтгаан мөн” гэсэн дүгнэлтийг хийж болохоор байна. Иймд эдгээр хувьсагчдын хооронд урт хугацааны хамаарлыг тогтоох Vector error correction mode үнэлгээний загварыг ажиллуулах боломжтой бөгөөд загварын үнэлгээнээс доорх үр дүнгүүд гарлаа.

$VEC(x_1, x_4)$

$$D(X_1) = 0.03 * (X_4(-1) - 44.5 * X_1(-1)) - 0.037 * D(X_4(-1)) + 0.49 * D(X_1(-1)), \quad (1)$$

$VEC(x_3, x_4)$

$$D(X_3) = -0.06 * (X_3(-1) - 0.118 * X_4(-1)) - 0.2 * D(X_3(-1)) - 0.5 * D(X_3(-2)) - 0.24 * D(X_4(-1)) - 0.06 * D(X_4(-2)), \quad (2)$$

(1) Тэгшитгэлээс урт хугацаанд даатгалын гүнзгийрлийн үзүүлэлтэд тогтвортой байдлын нэг улирлын өмнөх үзүүлэлт эерэг багаар нөлөөлдөг, өөрийнх нь нэг улирлын өмнөх үзүүлэлт сөрөг нөлөөтэй байгааг харж болно. Энэ нь тухайн улиралд өөрийн хөрөнгө нийт хөрөнгөөс илүү өсвөл дараагийн улиралд дахин хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэх боломж нэмэгдэж орлогыг харьцангуй өсгөж чаддаг хэдий боловч гүнзгийрлийн өсөлт дараагийн улирлын гүнзгийрэлд сөргөөр нөлөөлдөг буюу тухайн улиралд борлуулалт ихээр хийгдсэн бол дараагийн улиралд бага борлуулалт хийгддэг болохыг тоон хамаарлын хувьд харуулж байна.

(2) Тэгшитгэлээс урт хугацаанд даатгалын үр ашигт байдалд түүний өмнөх утга болон тогтвортой байдлын үзүүлэлтийн өмнөх утга сөрөг нөлөөтэй болохыг харж болно. Энэ нь тухайн улиралд өссөн татварын дараах цэвэр ашиг дараагийн улиралд өөрийн хөрөнгийг өсгөх боловч өсөлт гарсан өөрийн хөрөнгийн хэмжээ дараагийн улирлын үр ашигт байдалд<sup>36</sup> сөргөөр нөлөөлж байгааг харуулж байна. Үүнийг даатгуулагчид хураамжийг ялгаатай байдлаар буюу IV улиралд дийлэнх хэсгийг нь түлхүү төлдөгтэй холбоотойгоор мөн тайлбарлаж болно.<sup>37</sup>

<sup>36</sup> Үр ашигт байдлыг татварын дараах цэвэр ашгийг өөрийн хөрөнгөд хувааснаар тодорхойлдог.

<sup>37</sup> Зураг 8-аас харж болно.

Зураг 15. Даатгалын хураамжийн орлогын динамик (улирлаар)



Эх сурвалж: Судлаачийн боловсруулснаар

## 2. Даатгалын салбарын компаниудын санхүүгийн үзүүлэлтүүд болон даатгалын салбарын хөгжлийг илэрхийлэгч үзүүлэлтүүд хоорондын ерөнхий хамаарал

Даатгалын салбарын компаниудын санхүүгийн үрдүнгийн үзүүлэлтүүдийг үл хамааран хувьсагчдаар, даатгалын хөгжлийг илэрхийлэх үзүүлэлтийг хамааран хувьсагчаар, түүний бүрэлдэхүүн хэсгүүдийг панел төрлийн өгөгдлийн хувьсагчаар тус тус сонгож авъя. Панел өгөгдлийн үнэлгээний үр дүн<sup>38</sup> дараах байдалтай гарлаа.

Variable	Coefficient
C	219.1002
KX1	-13534.49
KX2	17407.86
KX3	8278.071
KX4	8.982090
KX5	-9578.622

Эндээс ашигт ажиллагаа болон өрийн харьцаа даатгалын салбарын хөгжилд сөрөг нөлөөтэй, үйл ажиллагааны зардал орлогын харьцаа, нийт хөрөнгийн эргэц, төлбөрийн чадвар даатгалын салбарын хөгжилд эерэг нөлөөтэй байгааг харж болно. Үүнийг өөрөөр даатгалын компаниуд тогтмол зардал харьцангуй багатай тул борлуулалтын нэгжийн өсөлт нь тогтмол зардлын нөлөөгөөр ашигт төдийлөн дэмжлэг болохгүй байгаа бөгөөд өр бага байхад төлбөрийн чадвар өндөр байх тул өрийн харьцааны бууралт нь даатгалын салбарын хөгжилд дэмжлэг болж байна гэж тайлбарлаж болно.

Гаргасан дүгнэлт нь компанийн санхүүгийн үр дүнгийн тухайн нэг үзүүлэлтийн даатгалын салбарын хөгжлийг илэрхийлэх үзүүлэлтүүдэд ямар нөлөө үзүүлж байгааг салгаж харуулахгүй, нөлөөлөл нь хэт ерөнхий байгаа тул даатгалын салбарын компаниудын санхүүгийн үр дүнгийн үзүүлэлтүүд

<sup>38</sup> Үнэлгээний дэлгэрэнгүйг хавсралтаар харуулав.

салбарын хөгжлийн үзүүлэлт тус бүрд, салбарын хөгжлийн үзүүлэлтүүд эдийн засгийн өсөлтөд ямар нөлөө үзүүлж байгааг тодорхойлж, улмаар даатгалын компаниудын болон даатгалын салбарын нөхцөл байдлыг үнэлж дүгнэх шаардлагатай болохыг харуулна.

### 3. Даатгалын салбарын компаниудын санхүүгийн үр дүнгийн үзүүлэлтүүд болон даатгалын салбарын хөгжлийг илэрхийлэгч үзүүлэлтүүдийн хоорондын хамаарал

*Хүснэгт 6. Салбарын үзүүлэлт болон компанийн үзүүлэлт хоорондын корреляцийн матриц*

	КХ1	КХ2	КХ3	КХ4	КХ5	X1	X2	X3	X4
КХ1	1								
КХ2	0.52	1							
КХ3	-0.09	-0.13	1						
КХ4	-0.16	-0.38	0.15	1					
КХ5	0.003	-0.01	0.97		1				
X1	-0.45	-0.27	0.31	0.13	0.12	1			
X2	-0.51	-0.23	0.23	0.12	0.06	0.8	1		
X3	0.64	0.26	0.06	-0.09	0.06	0.008	-0.32	1	
X4	-0.28	-0.25	0.14	0.13	0.04	0.46	0.71	-0.53	1

*Эх сурвалж: Судлаачийн боловсруулснаар*

Даатгалын салбарын хөгжлийг илэрхийлэх үзүүлэлт болон компанийн санхүүгийн үндсэн харьцаа үзүүлэлтүүдийн хооронд хугацааны цувааны өгөгдөл бүхий олон хүчин зүйлийн регрессийн шинжилгээ хийж үзвэл үр дүн нь дараах байдалтай гарав.

$$X1 = -0.017 * KX1 + 0.04 * KX2 + 0.016 * KX3 - 0.02 * KX5$$

$$X2 = -54949.6 * KX1 + 73815.7 * KX2 + 33546.38 * KX3 - 38765.8 * KX5$$

$$X3 = 0.59 * KX1 + 0.112 * KX2 + 0.09 * KX3 - 0.12 * KX5$$

$$X4 = 0.47 + 0.17 * KX3 - 0.19 * KX5$$

Дээрх үнэлгээ нь өмнө нь үнэлэгдсэн панел үнэлгээтэй агуулгын хувьд таарч байгаа буюу ашигт ажиллагааны үзүүлэлт, өрийн харьцаа даатгалын салбарын хөгжлийн үзүүлэлтүүдэд ерөнхийдөө сөрөг нөлөөтэй гэсэн үр дүнг гаргалаа. Харин үйл ажиллагааны зардал борлуулалтын харьцаа, нийт хөрөнгийн эргэц даатгалын салбарын хөгжлийг тодорхойлох үзүүлэлтүүдэд эерэгээр нөлөөлж байна.

### 4. Даатгалын салбарын хөгжлийн үзүүлэлт болон ДНБ хоорондын хамаарал

ДНБ-ний өсөлтөд даатгалын салбарын хөгжлийн үзүүлэлтүүдийн үзүүлэх нөлөөг дараах тэгшитгэлээр үнэлж үзүүлэв.



$$Y = -0.0003 \cdot X_2 - 20.16 \cdot X_3 + 19.18 \cdot X_4 + 0.8 \cdot Y(-1) + [MA(1)=-0.9, BACKCAST=2008 Q2, ESTSMPL="2008Q2 2016Q4"]$$

X<sub>2</sub>, X<sub>3</sub> гэсэн үзүүлэлтүүд ДНБ-ий өсөлтөд сөрөг нөлөөтэй, X<sub>4</sub> ДНБ-ийн өсөлтөд эерэг нөлөөтэй буюу даатгалын нягтрал, үр ашигт байдлын үзүүлэлтүүд эдийн засгийн өсөлтөд сөрөг нөлөөтэй, тогтвортой байдлын үзүүлэлт эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөөтэй байна. Түүнчлэн ДНБ-ийн өсөлтөд түүний нэг үеийн өмнөх утга болон шок нөлөөлдөг байна.

## 5. Даатгалын компаниудын санхүүгийн үр дүнгийн үзүүлэлт болон ДНБ хоорондын хамаарал

Энэхүү хамаарлыг тооцохын тулд

$$X_2 = -54949.6 \cdot KX_1 + 73815.7 \cdot KX_2 + 33546.38 \cdot KX_3 - 38765.8 \cdot KX_5$$

$$X_3 = 0.59 \cdot KX_1 + 0.112 \cdot KX_2 + 0.09 \cdot KX_3 - 0.12 \cdot KX_5$$

$$X_4 = 0.47 + 0.17 \cdot KX_3 - 0.19 \cdot KX_5$$

$$Y = -0.0003 \cdot X_2 - 20.16 \cdot X_3 + 19.18 \cdot X_4 + 0.8 \cdot Y(-1) + [MA(1)=-0.9, BACKCAST=2008 Q2, ESTSMPL="2008Q2 2016Q4"]$$

гэсэн тэгшитгэлүүдийг ашиглаж, ДНБ-ий өсөлтөд эерэг нөлөө үзүүлж чадахын тулд даатгалын салбарын компаниудын санхүүгийн үзүүлэлтүүд хэрхэн өөрчлөгдөх шаардлагатай болохыг тодорхойлох зорилго дэвшүүлье.

ДНБ-ий өсөлт X<sub>2</sub>, X<sub>3</sub>, X<sub>4</sub> гэсэн хувьсагчдаас хамаарч байна. Тэгвэл компанийн үзүүлэлтүүдийн салбарын хөгжлийг илтгэх эдгээр хувьсагчдад үзүүлэх нөлөөллийг тооцож, эдгээр хувьсагчдын ДНБ-ий өсөлтөд үзүүлэх нөлөөллийг тус тус тодорхойлъё. Ингэснээр компанийн санхүүгийн үр дүнгийн үзүүлэлтүүдийн ДНБ-нд үзүүлэх дам нөлөөллийг тодорхойлох боломжтой болно.

$KX_1(1) = KX_1 + \Delta KX_1$  болж өсвөл  $X_2 = -54949.6(KX_1 + \Delta KX_1)$ ,  $X_3 = 0.59(KX_1 + \Delta KX_1)$  болно. Бусад хүчин зүйл тогтмол байдал тэгш хэмтэй хадгалагдана гэж үзнэ. Чухамхүү KX<sub>1</sub>-ийн өсөлт ДНБ-д хэрхэн нөлөөлж байгааг тодорхойлохын тулд олсон X<sub>2</sub>, X<sub>3</sub>-ийг ДНБ-ийг илэрхийлсэн тэгшитгэлд орлуулбал

$$Y = -0.0003(-54949.6)(KX_1 + \Delta X) - 20.16 \times 0.59(KX_1 + \Delta X) = (KX_1 + \Delta X)(16.48 - 11.89) = 4.58(KX_1 + \Delta X)$$

гэсэн үр дүн гарна.  $KX_1(1) = KX_1 - \Delta KX_1$  болж буурвал,  $X_2 = -54949.6(KX_1 - \Delta KX_1)$  болно. Бусад хүчин зүйл тогтмол мөн тэгш хэмтэй хадгалагдана гэж үзнэ. Чухамхүү KX<sub>1</sub>-ийн өсөлт ДНБ-д хэрхэн нөлөөлж байгааг тодорхойлохын тулд олсон X<sub>2</sub>, X<sub>3</sub>-ийг ДНБ-ийг илэрхийлсэн тэгшитгэлд орлуулбал

$$Y = -0.0003(-54949.6)(KX_1 - \Delta X) - 20.16 \times 0.59(KX_1 - \Delta X) = (KX_1 - \Delta X)(16.48 - 11.89) = 4.58(KX_1 - \Delta X)$$

гэсэн үр дүн гарна.  $4.58(KX_1 + \Delta X) > 4.58(KX_1 - \Delta X)$  тул KX<sub>1</sub> –г өсгөвөл энэ нь эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөө үзүүлэх нь тодорхой байна.

Дээрх тооцооллыг хувьсагчдын хувьд хийж гүйцэтгэвэл хүснэгтэд тусгагдсан дараах үр дүнгүүд гарна.

*Хүснэгт 7.Компанийн санхүүгийн үр дүнгийн үзүүлэлтэд гарах өөрчлөлт*

Санхүүгийн үзүүлэлтүүд	ДНБ-ий өөрчлөлт	Даатгалын салбарын хөгжил
КХ1 өсөх	өсөх	Буурах
КХ1 буурах	буурах	Өсөх
КХ2 өсөх	буурах	Өсөх
КХ2 буурах	өсөх	Буурах
КХ3 өсөх	буурах	Өсөх
КХ3 буурах	өсөх	Буурах
КХ5 өсөх	өсөх	Буурах
КХ5 буурах	буурах	Өсөх

*Эх сурвалж: Судлаачийн боловсруулснаар*

Боловсруулсан энэхүү хүснэгтийн өгөгдлөөс салбарын компаниудын санхүүгийн үр дүнгийн үзүүлэлтүүдэд дараах өөрчлөлт, шинж чанар ажиглагдаж байвал эдийн засгийн өсөлт нэмэгдэнэ гэсэн дүгнэлтийг хийж болно. Үүнд:

1. Ашиг борлуулалтаас ихээр өсөх
2. Үйл ажиллагааны зардлын өсөлт орлогын өсөлтөөс бага байх
3. Борлуулалт өсөх, нийт хөрөнгө түүнээс ихээр нэмэгдэх
4. Нийт хөрөнгө өсөх, өр түүнээс илүү өсөх

Дээрх хамаарлуудыг доорх байдлаар бичиж болно.

$\Delta\text{Өр} > \Delta\text{Нийт хөрөнгө} > \Delta\text{Борлуулалт} > \Delta\text{Үйл ажиллагааны зардал}$   
 $\Delta\text{Ашиг} > \Delta\text{Борлуулалт} > \Delta\text{Үйл ажиллагааны зардал}$

Даатгалын салбарын компаниудын санхүүгийн харьцаа үзүүлэлтүүдийн хамаарлыг тодорхойлсон энэхүү системээс дараах дүгнэлтүүдийг хийж болно.

1. Өрийн харьцаа нэмэгдэж байвал энэ нь эдийн засагт эерэг нөлөөтэй байна. Өрийн дийлэнх хэсгийг нөөц сан эзэлж байгаа бөгөөд харин түүний нийт хөрөнгөд эзлэх хувийн жин буурч байгаа. Эндээс богино хугацаат өр төлбөрийн хэмжээ өсөх нь эдийн засгийн өсөлтөд сайн нөлөөтэй, нөөц сангийн хэмжээ нэмэгдэх нь эдийн засгийн өсөлтөд төдийлөн сайн нөлөө үзүүлэхгүй байна гэсэн дүгнэлтийг хийх боломжтой байна.
2. Ашгийн өсөлт борлуулалтын өсөлтөөс, борлуулалтын өсөлт үйл ажиллагааны зардлын өсөлтөөс тус тус илүү байх шаардлагуудыг хангасан тохиолдолд ашигт ажиллагааны өсөлт эдийн засгийн өсөлтөд эерэг сайн нөлөөтэй байна. Агуулга талаасаа энэ нь даатгалын компанийн ашиг орлого, түүний хуваарилалт мөнгөн орлогын бүтэц бүрэлдэхүүний өөрчлөлтөөр дамжиж эдийн засагт эерэгээр нөлөөлөх боломжтой болохыг илтгэж байна.
3. Үйл ажиллагааны зардлын өсөлт нь ашгийн өсөлт болон борлуулалтын өсөлтөөс бага байх нь эдийн засагт эерэг нөлөөлөл үзүүлж байгаа нь тухайн салбарын үйл ажиллагаа өсөлт хөгжлийн гарааны цэгээсээ холдоод өрнөлтийн цэг рүүгээ тэмүүлсэн цаг мөчүүдийн үргэлжлэлд өрнөж байгааг илтгэнэ. Ерөнхийдөө үйл ажиллагааны, маркетинг, борлуулалтын өндөр зардал шаардлагагүй байна гэсэн үг.

4.  $\Delta$ Нийт хөрөнгө $\Delta$ Борлуулалт гэсэн харьцаа хангагдаж байх нь эдийн засгийн өсөлтөд эерэг сайн нөлөөтэй гэсэн нөхцөл цаанаа сонирхолтой үр дүнг агуулж байгаа юм. Учир нь судалгааны үр дүнгээс дараах дүгнэлтүүдийг хийх боломжтой.
  - a. тоо хэмжээний өөрчлөлт орлого, зарлагын хувьд эквивалент, үнийн өсөлт зарлагын өсөлтөөс илүү байхад дээрх харьцаа биелнэ.
  - b. Үнэ тогтмол, нийт хөрөнгийн эргэц нэмэгдэхэд тогтмол зардлын нөлөөгөөр нийт зардал буурч ашигт ажиллагааны түвшин нэмэгдэнэ. Бодит байдал дээр үнэ буурахгүй байх тохиолдолд эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөөлөл бий болохоор байгаа.
  - c. Бүтээгдэхүүний бодит нийлүүлэлтийн хэмжээг өсгөж нийт хөрөнгийн эргэцийг нэмэгдүүлбэл эдийн засгийн өсөлтөд сөрөг нөлөөлөл гарахаар байгааг тогтоов. Иймд даатгалын салбарын бүтээгдэхүүний нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлэхэд тодорхой тоон утга хүртэл эерэг нөлөөллийг, түүнээс цааш сөрөг нөлөөллийг бий болгохоор байна хэмээн ерөнхийд нь дүгнэж болно.

### **Ерөнхий дүгнэлт**

1. Даатгалын салбарын цар хүрээ чанарын буюу харьцангуй хэмжигдэхүүний хувьд өсөөгүй, эдийн засгийн ерөнхий инерцийг дагаж нэмэгдсэн байна. Тухайлбал, даатгалын салбарын гол үзүүлэлтүүд болох хөрөнгө, орлогын үзүүлэлтүүд нэрлэсэн дүнгээрээ өссөөр байна.
2. Богино хугацааны давтамжийг харгалзан хураамжаар дамжуулан даатгалын нийт эрэлтэд нөлөө үзүүлэх боломж байна.
3. Даатгалын компанийн ашигт ажиллагаа, өрийн харьцаа даатгалын салбарын хөгжлийн үзүүлэлтэд сөрөг нөлөөтэй байгаа нь даатгалын компаниудын орлого жигд бус байгаа, зардал ижил чиглэлд орлогоос илүү өөрчлөгддөг, өр нэмэгдэхэд орлого үргэлж өсдөггүй болохыг харуулна.
4. Нийт хөрөнгийн эргэц, зардал, орлогын харьцаа, төлбөрийн чадвар зэрэг үзүүлэлтүүд нь даатгалын салбарын хөгжилд эерэг нөлөөтэй байна. Энэ нь борлуулалт, хөрөнгийн эргэц гэсэн хоёр үзүүлэлт хоорондоо шууд хамааралтай, даатгалын компани тогтмол зардал багатай, орлого, зардал хоёр нь шууд хамааралтайгаар өөрчлөгдөж байгаа, ерөнхий тохиолдолд өрийн хэмжээ харьцангуй бага байхад төлбөрийн чадвар нь өндөр байж чаддаг зэрэг үндэслэлүүдтэй холбоотой.
5. Гэтэл өрийн эх үүсвэрийн өсөлт болон хураамжийн өсөлт зардлын өсөлтөөс илүү гарч байвал энэ үед бий болсон ашигт ажиллагааны өсөлт зэрэг нь эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөөтэй байхаар байна.
6. Эдийн засгийн өсөлтөд дэмжлэг үзүүлэх даатгалын компаниудын санхүүгийн харьцаа үзүүлэлтүүд даатгалын салбарын хөгжлийн үзүүлэлтүүдэд сөрөг нөлөөтэй.
7. Даатгалын салбарын хөгжлийн үзүүлэлтүүд эдийн засгийн өсөлттэй урвуу хамааралтай байна.
8. Даатгалын салбарын бүтээгдэхүүний нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлэхэд нийлүүлэлтийн тодорхой түвшний өсөлтөөс эхлээд эдийн засгийн өсөлтөд сөрөг нөлөөлөл бий болж болохоор байна. Өөрөөр хэлбэл, хураамжийн орлогын өсөлт үргэлжилбэл түүнийг төвлөрүүлэх, хуваарилах үйл явцаас бий болох алдагдсан боломжийн зардал макро эдийн засаг дахь үр ашгаас нь давж гарахаар байна.

**Санал, зөвлөмж**

1. Даатгалын салбарыг дэлхийн жишиг, дундаж хандлагад хүргэж хөгжүүлэх
2. Дэлхийн өндөр хөгжилтэй болон ижил төстэй бусад улс орнуудтай харьцуулалт, хийж даатгалын салбар сонгодог агуулгаараа хөгжих хөрс суурь хэр зэрэг бүрдсэн байгаа талаар судлах, үнэлэлт дүгнэлт өгөх
3. Даатгалын салбарын хөгжлийг зөвхөн хураамж, хүн ам, ДНБ гэсэн үзүүлэлтүүдээр хязгаарлахгүйгээр улс орны онцлогт тохируулан, олон хувилбар, баялаг агуулгаар боловсруулж гаргадаг болох
4. Бүтээгдэхүүний нийлүүлэлттэй холбож, хураамжийн орлогын хуваарилалтын эдийн засаг дахь хэрэглээ, хуримтлалд үзүүлэх нөлөөг тодорхойлох, хураамж төвлөрүүлснээр гарах алдагдсан боломжийн зардлын үнэлгээг тогтоох, харьцуулалт хийх
5. Даатгалын хураамжийн орлогыг улирлын нөлөөллөөс үл хамаарсан байдлаар тогтворжуулахад дэмжлэг үзүүлэх
6. Үнийг буюу хураамжийг бууруулах боломж байгаа эсэхийг судлах, хураамжийг бууруулснаар нийлүүлэлт хэр зэрэг өсөх боломжтой болохыг тогтоох
7. Богино хугацаанд үнээр дамжуулан гүнзгийрлийг өсгөх боломжтой тул даатгалд хамрагсдын орлогын боломжтой уялдуулан, хураамжийн хэмжээг харилцан адилгүй тогтоох боломжийг судлах
8. Нийлүүлэлтийг өсгөх, ингэхдээ тооны хувьд бус зорилтот зах зээлд тохирсон, зах зээлийн өргөжилтөд нийцсэн байхуйцаар нэмэгдүүлэх
9. Даатгалын бүтээгдэхүүний төрөл, чанарт үнэлгээ хийж, төрөлжүүлэх, чанаржуулах чиглэлээр зохицуулах байгууллагаас бодлого боловсруулах
10. Нөөц сангийн удирдлагыг боловсронгуй болгох, удирдлагын үр ашгийг нь дээшлүүлэх
11. Нөхөн төлбөрийн хэмжээг бодитой тооцож байгаа эсэхэд үнэлгээ өгөх, эрсдэлийн удирдлагын чадавхыг дээшлүүлэх, хохирлын үнэлгээ, нөхөн төлөлтийн харьцааг оновчтой тогтоох, улмаар ашигт ажиллагааг өсгөх
12. Даатгалын салбарын үзүүлэлтүүдийг хүний хөгжил, эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг үзүүлэлтүүд, эдийн засгийн хосолсон үзүүлэлтүүдтэй холбож чанарын судалгаа хийж гүйцэтгэх зэрэг болно.

### Эх сурвалж

1. Zuzana Brokesavo, Erica, (2014) Determinants of Insurance industry development in transition economies
2. Joseph Oscar Akotey, (2011) Financial performance of life insurance companies in Ghana,
3. Abdul Latif Alhassan, Nicholas Biekpe, (2010) Insurance market development and economic growth
4. Satyajit Hotta. (2013) Insurance sector development and economic growth
5. Cihan Bulut, Afat Hasanova, (2013) Insurance sector development and economic growth
6. Cristina Dorofiti, Peter Jakubik, (2012) Insurance sector profitability and macroeconomic environment
7. Pietro Masci, (2007) Insurance market development in Latin America and the Caribbean
8. Oke, Michael Ojo Pietro Masci, Luis Tejerina, (2012) Insurance sector development and economic growth in Nigeria
9. Anju Verma, Renu Bala, (2012) Relationship between Life insurance and Economic growth
10. Nicolina Smajla, (2011) Measuring financial soundness of Insurance companies by using caramel model-Case of Croatia
11. С. Дашдорж, Б. Дуламзаяа, (2010) Макро эдийн засаг ба санхүүгийн төлөв байдал
12. Д. Энхтунгалаг (2016) Амьдралын даатгалын хөгжилд тулгамдсан зарим асуудал, шийдвэрлэх арга зам
13. [www.frc.mn/data/tailan?c=310&year](http://www.frc.mn/data/tailan?c=310&year)

## ТОГТВОРТОЙ ХӨГЖЛИЙН ЗОРИЛТ БА МОНГОЛ УЛСЫН УРТ ХУГАЦААНЫ ХӨГЖЛИЙН БОДЛОГО “АЛСЫН ХАРАА-2050” ДАХЬ ЭРҮҮЛ МЭНДИЙН ЗОРИЛТУУДЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ

### GAP ANALYSIS: A COMPARISON OF HEALTH TARGETS FOR THE SDG AGENDA AND MONGOLIA'S LONG-TERM DEVELOPMENT POLICY VISION-2050



Доктор Д.Амаржаргал

Цахим шуудангийн хаяг: amarjargaldagvadorj@gmail.com

*Токиогийн Их Сургууль, Киотогийн Их Сургуульд эрүүл мэндийн бодлого, нийгмийн эрүүл мэнд, эпидемиологийн чиглэлээр мэргэшиж магистр, докторын зэргээ хамгаалсан. Япон ба Канадын эрүүл мэндийн бодлогын судалгааны хүрээлэнгүүдэд ажилласан туршлагатай. Токио дахь Хүүхдийн Эрүүл мэнд ба Хөгжлийн Үндэсний төвийн эрүүл мэндийн бодлогын хэлтэст судлаачаар ажиллаж байх*

*хугацаандаа ДЭМБ-тай хамтран тогтвортой хөгжлийн зорилтод уялдуулан жирэмсэн эх, нярайн чиглэлээр тойм өгүүлэл, мета-анализ, удирдамж гаргаж байсан ба Канадын Оттавагийн Их Сургуулийн харъяа эмнэлгийн эпидемиологийн судалгааны хүрээлэнд докторын дараах судлаачаар ажиллаж байв. Тэрбээр олон улсын нэр хүндтэй реер-reviewed сэтгүүлүүдэд шинжлэх ухааны өгүүллүүдээ хэвлүүлсэн ба уг сэтгүүлүүдэд ирсэн өгүүллүүдэд мөн шүүмжлэгчээр ажилладаг.*

Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн судлаач

**Хураангуй:** Урт хугацааны хөгжлийн зорилтыг тодорхойлоход тухайн улс орны нөхцөл байдал, онцлогийг тусгах хэрэгтэй байдаг. Энэ хүрээнд манай улс “Алсын хараа-2050” урт хугацааны хөгжлийн бодлогыг боловсруулж, Тогтвортой хөгжлийн зорилт (ТХЗ) 2030-ын оронд хэрэгжүүлж эхэлсэн билээ. ТХЗ-той уялдаж буй “Алсын хараа-2050”-ийн үзүүлэлтүүд нь зорилтот түвшинд хүрэх боломж, бололцоог бидэнд харуулах юм. Тиймээс энэ судалгаагаар Монгол Улсын эрүүл мэндийн бодлогын урт хугацааны чиг хандлагын оновчтой байдлыг тодорхойлохыг зорьсон ба “Алсын хараа-2050”-ийн зорилтууд ба ТХЗ-ийн эрүүл мэндийн үзүүлэлтүүдийн ялгаатай байдлыг судалсан болно. Судалгааны дүнд “Алсын хараа-2050”-ийн эрүүл мэндийг дэмжих үйл ажиллагааны 39 зорилт нь ТХЗ-той нийтлэг байдлаар уялдаж байгаа ч шалгуур үзүүлэлтийн зөвхөн 11 нь ТХЗ-той харгалзаж байгаа нь олон улсын хэмжээнд тодорхойлсон 13 зорилт, 27 үзүүлэлттэй харьцуулахад эрс ялгаатай байна. Үүнтэй холбоотойгоор бид уг зорилтод шууд нөлөөлөхүйц эрүүл мэндийн бус үзүүлэлтүүдийг “Алсын хараа 2050”-с нэмж оруулахад 16 болж нэмэгдсэн. Мөн зам тээврийн ослын улмаас нас барах, гэмтэх, химийн хорт бодис, агаар, ус, хөрсний бохирдлоос болж нас барах, өвчлөх зэрэг тулгамдсан асуудлууд үндэсний урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичигт тусгагдаагүй байгаа нь тодорхой болсон. Тиймээс бид эрүүл мэндийг дэмжих зорилтуудыг үр дүнтэй хэрэгжүүлж, хянахын тулд шалгуур үзүүлэлтүүдийг нарийвчлан тусгаж, сайжруулах хэрэгтэй байгаа нь харагдаж байна.



**Abstract:** Setting targets and indicators for the long-term development goals needs to embrace a wide range of a country’s context. Thereby, Mongolia replaced Sustainable Development Goals (SDGs) 2030 with national specific targets of long-term development policy Vision-2050. Indicators of Vision-2050 that correspond to SDG targets reveal existing levels of political commitment and the feasibility of achieving the targets in a specific area. Therefore, to identify the health policy trajectory of national policy-making and progress, we analyzed gaps between existing national targets of Vision-2050 and attributable SDG targets on the health aspect. As a result, Mongolia’s national long-term development policy and its operational goals are mainly in line with SDG 2030. The most significant divergence found in this study was that 39 health operational goals in the Vision-2050 have mere 11 corresponding indicators, by contrast with 13 SDG targets and 27 indicators for Goal 3, good health and well-being. On that account, when we included the non-health items that could potentially affect the health outcomes, health-related indicators added up to only 16 in Vision-2050. In addition, vital aspects such as the deaths and injuries from road traffic accidents and deaths and illnesses from hazardous chemicals and air, water, and soil pollution and contamination are not denoted in the national long-term policy document. Consequently, we should enhance coherence for developmental indicators to ensure effective implementation and review targets for the health agenda.

**Keywords:** Long-term development policy Vision-2050, SDGs, ensuring healthy lives, and promoting well-being, health policy

### Introduction

Implementation of development policy and strategic planning varies depending on the country’s population, developmental level, geographical and economic capacities. However, most countries have long, medium, and short-term development policies and plans regarding development strategy. Moreover, long-term development policies have a set of indicators that align with the UN’s sustainable development concepts focusing on the environment, ecology, human development, and education. Henceforth, Sustainable Development Goals (SDGs) were officially adopted by 193 Countries at the Sustainable Development Summit held in 2015.<sup>39</sup> After this adoption of the 2030 Agenda for Sustainable Development by the UN General Assembly, Mongolia’s Sustainable Development Vision-2030 had been developed and came into effect in 2016.

In May 2020, the Parliament of Mongolia approved Vision-2050 as a new long-term, strategic policy document replacing the SDG-2030.<sup>40</sup> The UN fully supports the country in achieving these newly developed long-term development goals through the UN Development Assistance Framework.<sup>41</sup>

The goals and objectives set out in the “Sustainable Development Goals 2030” by the United Nations are reported to be reflected in the “Vision 2050” in its entirety.<sup>42</sup> Targets of the Vision 2050 will be achieved in three stages of 2025, 2030, and 2050. Therefore, the goals and targets of SDG-2030 are closely linked with the second stage.

---

<sup>39</sup> United Nations Summit on Sustainable Development 2015

<sup>40</sup> Mongolia UNCT Results Report 2017-2020

<sup>41</sup> <https://mongolia.un.org/en/about/about-the-un>

<sup>42</sup> <https://montsame.mn/mn/read/246593>



The study compares how the long-term developmental plan Vision-2050 is well-integrated into the SDG-2030 in relation to health aspects, ensuring healthy lives, and promoting well-being for all ages. In addition, the gap analysis will give us insights into key initiatives on health promotion where most work should be needed to alter priorities to realize our vision.

### Methodology

We conducted a gap analysis examining how targets for health promotion, the third area of the Sustainable Development Goals<sup>43</sup>, are reflected in Mongolia's long-term development policy Vision-2050<sup>44</sup>. As several targets of Vision-2050 were not the same as the SDGs, we included the other non-health indicators that could directly affect the health goals.

In addition, we did not take less relevant targets of SDGs such as malaria incidence and neglected tropical diseases into account to correctly identify the gap between the two policy documents.

### Results

“Vision 2050” includes a total of 39 targets and 16 indicators that could be related to health outcomes. The document proposed 11 indicators in health monitoring and evaluation of Mongolia's long-term development policy. Namely, life expectancy, total fertility rate per woman, infant mortality rate per 1,000 live births, the maternal mortality rate per 100,000 live births, immunization coverage of children in a year, the proportion of people screened for hypertension, viral hepatitis per 10,000 population, health insurance coverage, and government funding of scientific and technological research and development as a percentage of GDP. These are shown comparatively fewer than the 27 specified indicators of SDG targets. However, some SDG targets are less relevant to Mongolia, such as malaria incidence per 1,000 population and the number of people requiring interventions against neglected tropical diseases.

Moreover, we attributed five more non-health indicators that could be closely related to the specific SDG targets indicated in key indicators and goal 3.9 about reducing the number of deaths and illnesses from hazardous chemicals and air, water, soil pollution, and contamination by 2030. Specifically, indicators of annual mean PM2.5 concentration and PM10 concentration in Ulaanbaatar could be linkable to the SDG target 3.9.1 of mortality rate attributed to household and ambient air pollution per 10000. Whereas, percentage of the population using an improved sanitation facility and population have access to safe drinking water could be linked to the target 3.9.2 of mortality rate attributed to unsafe water, sanitation, and lack of hygiene per 10 000 as addressed in SDGs. Additionally, the level of general physical performance indicated in Vision-2050 is not proposed in SDG targets.

Life expectancy is pointed out both in Vision-2050 and key indicators for Mongolia's sustainable development vision 2030. Yet SDG targets 3.6.1 of the death rate due to road traffic injuries, and Goal 3.9. to substantially reduce the number of deaths and illnesses from hazardous chemicals, air, water, soil pollution, and contamination is not suggested in Vision-2050.

<sup>43</sup> <http://sdg.1212.mn/EN/Home/Detail?id=3>

<sup>44</sup> <https://www.legalinfo.mn/annex/?lawid=15406>

## Discussion

“Vision 2050” The long-term development policy of Mongolia and its operational goals for 2021-2030 is essentially in line with SDG 2030. However, compared to SDGs’ 13 health targets and 27 indicators, Vision 2050’s designated 16 indicators under 39 goals are not in balance taken into consideration when national development strategy and objectives are due to be reviewed.

The Vision-2050 includes 39 operational activities under Goal 2.2 about nurturing citizens with healthy habits and active lifestyles and evolve a quality, accessible and efficient health system. Nonetheless, only 11 indicators have been set under these 39 activities. Thus, we supplemented with indirect criteria that could positively affect population health under the goal of satellite cities in Vision-2050. As a result, we aligned 16 indicators to SDG targets altogether. However, 39 operational goals and corresponding 16 indicators make it difficult to measure the achievements of all the health-related goals.

Furthermore, when we allocated vision 2050 indicators to SDGs indicators, only 14 indicators were rather similar in the two policy documents. Another two indicators in Vision-2050 that are not attributable to the SDGs are additional items that specifically determine the health status of the Mongolian population, namely total fertility rate per woman and the level of general physical performance.

The current total fertility rate per woman in Mongolia is 2.9, and the 2030 target is aimed at 3.3.<sup>45</sup> This target is conflicting with the SDG goal 3.7.1, addressing the proportion of women of reproductive age who have their needs for family planning satisfied with modern methods. Interestingly, focusing on the increase of the fertility rate instead of family planning seems to be an attempt to increase Mongolia’s low population density.

The level of general physical performance by age group is applicable health priority that is not denoted in SDGs. However, SDG Goal 3.6 halving the number of deaths and injuries from road traffic accidents, and Goal 3.9 substantially reducing the number of deaths and illnesses from hazardous chemicals and air, water, and soil pollution and contamination are not specified in the Vision-2050.

The strength of the Vision-2050 appears that the document included the level of general physical performance by age group. Thus, it is a beneficial indicator of monitoring the general state of population health.<sup>46</sup> Regular monitoring of the physical condition of our citizens will be a proper method to prevent lifestyle-related diseases.<sup>47</sup>

It is noteworthy that SDG Goal 3.6 halving the number of people killed and injured in traffic accidents, and Goal 3.9, substantially reducing the number of deaths and illnesses from hazardous chemicals, and air, water, and soil pollution and contamination are not reflected in the Vision-2050. Deaths from road accidents in Mongolia have been ranged between 500 and 600 each year in the last decade and keep setting the record of the third leading cause of death in the country.<sup>48</sup> Under these grim circumstances, not proposing the target in the vision might lead to

---

<sup>45</sup> <https://www.legalinfo.mn/annex/details/11059?lawid=15406>

<sup>46</sup> [https://www.researchgate.net/publication/284195518\\_The\\_Level\\_of\\_General\\_Physical\\_Performance\\_and\\_Physical\\_Development\\_of\\_10-Year-Old\\_Pupils](https://www.researchgate.net/publication/284195518_The_Level_of_General_Physical_Performance_and_Physical_Development_of_10-Year-Old_Pupils)

<sup>47</sup> <https://doi.org/10.1186/s12889-019-7869-8>

<sup>48</sup> Health Indicators, 2019. Center for Health Development. World Health Organization. Ulaanbaatar-2020.

adverse outcomes. In addition, there are no long-term goals to significantly reduce the number of deaths and illnesses caused by hazardous chemicals, air, water, and soil pollution in Vision 2050. It might be because the country does not currently have the capacity to record deaths from such causes fully.

Overall, the study found a great deal of variation in measuring health targets at the national level when analyzed the two documents. Vision 2050 health goals are more multifaceted than SDGs but with insufficient indicators. Implementing the policy document will be difficult to put into action and evaluate if there are no adequate indicators. Therefore, we need to clarify the criteria for each area of operational goals and focus on their actual implementation. In addition, detailed standardized approaches of health targets would make it easier to hold government more readily to account.

## References

1. 70th Session of the General Assembly. United Nations Summit on Sustainable Development 2015. United Nations, New York 2015.
2. Mongolia UNCT Results Report 2017-2020. United Nations Mongolia 2021.
3. The United Nations in Mongolia. <https://mongolia.un.org/en/about/about-the-un>
4. Mongolia’s development model Vision-2050. Ariunbold.Ch. 14 Dec, 2020 <https://montsame.mn/mn/read/246593>
5. Sustainable development goals, 17 goals to transform our world. <https://sdg.1212.mn/EN/Home/Detail?id=3>
6. “Vision-2050” Mongolia’s long-term development policy <https://www.legalinfo.mn/annex/?lawid=15406>
7. “Vision-2050” Mongolia’s long-term development policy monitoring and evaluation indicators <https://www.legalinfo.mn/annex/details/11059?lawid=15406>
8. Čillhk, I., Kremnická, J., Kollbr, R., Pivovarniček, P., & Mandzōkovč, M. (2015). The Level of General Physical Performance and Physical Development of 10-Year-Old Pupils. *Journal of Sports Science*, 3, 89-95.
9. Portegijs, E., Karavirta, L., Saajanaho, M., Rantalainen, T., & Rantanen, T. (2019). Assessing physical performance and physical activity in large population-based aging studies: home-based assessments or visits to the research center?. *BMC public health*, 19(1), 1-16.
10. Health Indicators, 2019. Center for Health Development. World Health Organization. Ulaanbaatar 2020.

TARGET	SDG INDICATOR	VISION-2050 INDICATOR	BASE-LINE	2030
<b>SDG 3. Ensure healthy lives and promote well-being for all at all ages</b>				
Target 3.1: Reduce maternal mortality UN definition: By 2030, reduce the global maternal mortality ratio to less than 70 per 100,000 live births.	3.1.1 Maternal mortality ratio per 100,000 live births	14. Maternal mortality rate per 100,000 live births	27.1	15
	3.1.2 Percentage of skilled birth attendance			
Target 3.2: End all preventable deaths under 5 years of age	3.2.1 The under-5 mortality rate per 1,000 live births			
	3.2.2 Neonatal mortality rate per 1,000 live births	13. Infant mortality rate per 1,000 live births	13.4	8
Target 3.3 By 2030, end the epidemics of AIDS, tuberculosis, malaria, and neglected tropical diseases and combat	3.3.1 Number of new HIV infections per 1,000 uninfected population			
	3.3.2 Tuberculosis incidence per 100,000 population			

hepatitis, water-borne diseases, and other communicable diseases.	3.3.3 Malaria incidence per 1,000 population			
	3.3.4 Hepatitis B incidence per 100,000 population	17. Viral hepatitis per 10,000 population	3.4	2
	3.3.5 Number of people requiring interventions against neglected tropical diseases			
Target 3.4 By 2030, reduce by one third premature mortality from non-communicable diseases through prevention and treatment and promote mental health and well-being.	3.4.1 Mortality rate attributed to cardiovascular disease, cancer, diabetes or chronic respiratory disease	16. Proportion of people screened for hypertension	71.7	93.7
	3.4.2 Suicide mortality rate per 10,000			
Target 3.5 Strengthen the prevention and treatment of substance abuse, including narcotic drug abuse and harmful use of alcohol.	3.5.1 Coverage of treatment interventions (pharmacological, psychosocial and rehabilitation, and aftercare services) for substance use disorders			
	3.5.2 Alcohol per capita consumption (aged 15 years and older) within a calendar year in liters of pure alcohol			
Target 3.6 By 2020, halve the number of deaths and injuries from road traffic accidents.	3.6.1 Death rate due to road traffic injuries per 10 000			
Target 3.7 By 2030, ensure universal access to sexual and reproductive healthcare services, including family	3.7.1 Proportion of women of reproductive age (aged 15–49 years) who have their need for family planning satisfied with modern methods	12. Total fertility rate per woman	2.9	3.3

planning, information and education, and the integration of reproductive health into national strategies and programs.	3.7.2 Adolescent birth rate (aged 10–14 years; aged 15–19 years) per 1,000 women in that age group			
Target 3.8 Achieve universal health coverage, including financial risk protection, access to quality essential healthcare services, and access to safe, effective, quality, and affordable essential medicines and vaccines for all.	3.8.1 Coverage of essential health services	18. Health insurance coverage	88.9	92
	3.8.2. Proportion of the population with large household expenditures on health as a share of total household expenditure or income			
Target 3.9 By 2030, substantially reduce the number of deaths and illnesses from hazardous chemicals and air, water, and soil pollution and contamination.	3.9.1. Mortality rate attributed to household and ambient air pollution per 10 000	72. Annual mean PM2.5 concentration in Ulaanbaatar*	64	25
		73. Annual mean PM10 concentration in Ulaanbaatar*	141	50
	3.9.2. Mortality rate attributed to unsafe water, sanitation, and lack of hygiene per 10 000	56. Percentage of population have access to safe drinking water*	82.5	87
		57. Percentage of the population using an improved sanitation facility*		
3.9.3 Mortality rate attributed to unintentional poisoning per 10 000				

Target 3.a Strengthen the implementation of the World Health Organization Framework Convention on Tobacco Control in all countries, as appropriate.	3.a.1 Age-standardized prevalence of current tobacco use among persons aged 15 years and older			
Target 3.b Support the research and development of vaccines and medicines for the communicable and non-communicable diseases that primarily affect developing countries, provide access to affordable essential medicines and vaccines, in accordance with the Doha Declaration on the TRIPS Agreement and Public Health, which	3.b.1 Proportion of the target population covered by all vaccines included in their national program	15. immunization coverage of children in a year	98.9	99
		Immunization coverage for the third dose of pentavalent vaccine	98.6	Not less than baseline
		Immunization coverage of the second dose of MMR vaccine	98	Not less than baseline
affirms the right of developing countries to use to the full the provisions in the Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights regarding flexibilities to protect public health, and, in particular, provide access to medicines for all	3.b.2 Total net official development assistance (ODA) to medical research and basic health sectors	19. Government funding of scientific and technological research and development as a percentage of GDP	0.18	3
	3.b.3. The proportion of health facilities that have a core set of relevant essential medicines available and affordable on a sustainable basis			



Target 3.c Substantially increase health financing and the recruitment, development, training, and retention of the health workforce in developing countries, especially in the least developed countries and small island developing states.	3.c.1 Health worker density and distribution			
Target 3.d Strengthen the capacity of all countries, in particular developing countries, for early warning, risk reduction, and management of national and global health risks.	3.d.1 International Health Regulations capacity and health emergency preparedness			
<b>Key indicators for Mongolia sustainable development vision 2030</b>				
SDG General target	Key indicator	11. Life expectancy	70.2	78
<b>Mongolia’s long-term development policy Vision-2050</b>				
Vision-2050 specific target	3. Quality of life and middle class	30. General physical performance by age group*	53	65

*\*Non-health indicators of Vision-2050 potentially related to SDG health indicator*

# 2

---

СУДЛААЧДЫН БУЛАН

”

## ПАРЛАМЕНТЫН ХУУЛЬ ТОГТООХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ ЗАРИМ АСУУДАЛ

### SOME ISSUES ON IMPROVEMENT OF THE LEGISLATIVE PROCESS IN PARLIAMENT



*Доктор Д.Сүхболд*

*цахим шуудангийн хаяг: sukheemodun@yahoo.com*

*2005 онд МУИС-д Улс төр судлалын ухааны магистр,  
2019 онд МУИС-д Улс төр судлалын ухааны докторын  
/Ph.D/ зэрэг хамгаалсан.*

*Парламентын бүтэц, зохион байгуулалт-хоёр  
танхимтай парламент; Төрийн байгуулал судлал;  
Үндсэн хуулийн политологи судлал; Нутгийн  
удирдлагын онол-арга зүйн асуудал; Монголын төр  
эрх зүйн түүх зэрэг чиглэлээр судалгааны ажлууд  
хийдэг.*

*Улаанбаатар Эрдэм Их Сургуулийн дэд захирал*

**Summary:** This article addresses some of the issues related to improving the legislative process in parliament. It discusses the right to initiate draft laws and the process of deliberating and approving bills in unicameral and bicameral parliaments, as well as the importance of using legal sociology in the legislative process to improve the scientific basis of the legislature.

**Keywords:** Legislative activity, bicameral parliament, legal sociology, legislative sociology

**Хураангуй:** Энэхүү өгүүллэгээр парламентын хууль тогтоох үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох зарим асуудлуудыг хөндөв. Үүнд: Хуулийн төсөл санаачлах эрх болон хуулийн төслийг нэг болон хоёр танхимтай парламентаар хэлэлцэж батлах үйл явцын тухай, цаашлаад хууль тогтоох үйл ажиллагаанд эрх зүйн социологийн судалгааг ашиглаж, хууль тогтоох үйл ажиллагааны шинжлэх ухааны үндсийг дээшлүүлэх ач холбогдлын талаар өгүүлэхийг зорив.

**Түлхүүр үг:** Хууль тогтоох үйл ажиллагаа, хоёр танхимтай парламент, эрх зүйн социологи, хууль тогтоомжийн социологи

Парламентын хууль тогтоох үйл ажиллагаа нь парламентын бүтэц-зохион байгуулалтын чухал судлагдахуун агаад дэс дараалсан тодорхой үе шатуудаас бүрддэг. Үүнд:

1. Хуулийн төсөл санаачлах;
2. Хуулийн төслийг парламентад өргөн мэдүүлэх;
3. Хуулийн төслийг хүлээн авах;
4. Парламентын танхим болон хороодод хуулийн төслийг хэлэлцэх;
5. Хуулийн төслийг батлах ба түүнийг олон түмэнд хүргэж, нийтлэх гэсэн үндсэн үе шатуудаас бүрддэг.

Тус өгүүллэгээр хууль тогтоох үйл ажиллагааны хамгийн чухал үе шат болох хуулийн төсөл санаачлах болон хуулийн төслийг парламент болон

байнгын хороодоор хэлэлцэж батлах үе шатны тухай, цаашлаад нэг болон хоёр танхимтай парламентын хуулийн төсөл хэлэлцэн батлах онцлог, мөн түүнчлэн хууль тогтоох үйл ажиллагааны шинжлэх ухааны үндэслэлийн талаар товч хөндсөн болно.

### **Нэг. Хуулийн төсөл санаачлах**

Хуулийн төсөл санаачлах гэдэг нь хууль санаачлах эрх мэдэл бүхий субъектээс парламентад хуулийн төслийг өргөн мэдүүлэх үйл явц юм.

Ихэнх улсуудад хуулийн төсөл санаачлах эрхийг Засгийн газар болон парламентын гишүүд, байнгын хороод эдэлдэг боловч зарим улсад төрийн болон төрийн бус байгууллага, шашны байгууллага, сонгогчдын тодорхой бүлэг хуулийн төсөл санаачлах эрхтэй. Жишээлбэл, Албани Улсад хорин мянган сонгогч бүхий иргэдийн бүлэг хуулийн төсөл санаачилж болдог.<sup>49</sup>

АНУ, Финланд, Шведэд шашны болон төр, сүм хийдийн хоорондын харилцааны тухай хууль санаачлах эрх шашны байгууллагад, Австри, АНУ-ын зарим муж Испани, Итали, Куба, Лихтенштейн зэрэг орнуудад хуулийн төсөл санаачлах эрхийг сонгогчид эдэлнэ.<sup>50</sup>

Хууль санаачлах субъектүүдийн эрх зүйн чадамж нь улс болгонд ялгаатай. Тухайлбал Австрали, Итали, Кипр, Малайз, Шри-Ланка зэрэг улсуудын парламентын гишүүн төрийн санхүү, зээлийн харилцааг зохицуулах хуулийн төсөл санаачлах эрхгүй байдаг бол Грек, Итали, Мальта, Тайланд, Шинэ Зеланд, Энэтхэгийн парламентын гишүүн төрийн санхүү, зээл, мөнгөний бодлого, албан татварын харилцааг зохицуулахтай холбогдсон хуулийн төсөл санаачлах эрхээ Засгийн газар, төрийн тэргүүнээс зөвшөөрөл авч эдэлнэ.

Францад парламентын гишүүний хуулийн төсөл санаачлах эрх хязгаарлагдмал. Парламентын гишүүний Үндэсний Ассамблейд өргөн мэдүүлсэн хуулийн төслийг хуулийн төсөл бус “хуулийн санал” гэж нэрлээд, төсвийн орлого, зарлага, төсвийн хяналттай холбоотой хуулийн саналыг парламентын гишүүн гаргаж үл болно.<sup>51</sup>

Финланд, Израил зэрэг улсуудад хууль санаачлах эрхийг санхүүгийн болон банкны асуудал эрхэлсэн байнгын хороод, Бразил, Унгар, БНХАУ, Швед, Япон, зэрэг улсуудад парламентын байнгын хороод хууль санаачлах эрхтэй гэж хуульчилжээ.

Дээр өгүүлсэнчлэн хуулийн төсөл санаачлах эрхийг ихэвчлэн парламентын гишүүн, байнгын хороод, Засгийн газар эдэлж байна. Парламентын засаглал бүхий ихэнх улс оронд хууль санаачлах эрх парламентаас Засгийн газарт улам бүр шилжсээр байна.

Нөгөө талаас хуулийн төсөл санаачлах процессод гарч буй нийтлэг нэг чиг хандлага бол парламентын нэг гишүүний хуулийн төсөл санаачлах эрх зарим талаар хумигдаж байгаад оршино. Үүний шалтгаан нь нэгдүгээрт, ганц гишүүн нийгмийн харилцааг зохицуулах хэмжээний хуулийн төсөл боловсруулахад хангалтгүй гэж үздэгтэй холбоотой.

<sup>49</sup> Constitution of Albania Art.81

<sup>50</sup> Д.Лүндээжанцан, Монгол улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт. УБ.2014

<sup>51</sup> Гадаад орнуудын парламентын үйл ажиллагааны туршлагаас. 1992

Хоёрдугаарт, хувь гишүүний үзэл санаа, хувийн ашиг сонирхол тухайн хуулийн төсөлд орж болзошгүй гэх үндэслэл юм.<sup>52</sup> Тиймээс парламентын ганц гишүүний хуулийн төсөл санаачлах эрх нь хэсэг бүлэг гишүүдийн эрхэд шилжиж байна.

### **Хоёр. Хуулийн төслийг хэлэлцэх болон батлах**

Орчин үеийн нийгмийн нарийн төвөгтэй харилцааг сайтар бодож, боловсруулсан хуулиар зохицуулах шаардлагатай. Хэрвээ хуулийг алдаатай, хийтэй гаргаваас дараа дараагийн сонгуулийн бүрэн эрхийн хугацаанд олон дахин шинэчилж үүнийгээ дагаад суурь зарчим, үзэл баримтлал алдагдаж, улмаар хүмүүсийн эрх ашиг хөндөгдөж болзошгүй тул үүний эсрэг ажиллах муу хууль батлагдан гарах нөхцөлийг бүх талаар хааж чаддаг парламентын бүтэц-зохион байгуулалт зайлшгүй шаардлагатай.<sup>53</sup>

Учир иймээс хууль тогтоох процессод хамгийн их цаг хугацаа, хөдөлмөр зарцуулдаг нь хуулийн төслийг парламентаар хэлэлцүүлж, батлах үйл ажиллагаа юм. Хуулийн төслийг хэлэлцүүлж, батлах процесс нь нэг болон хоёр танхимтай парламентад харилцан адилгүй явагддаг. Үүнийг дараах хэсэгт авч үзье.

#### ***А.Нэг танхимтай парламентын хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг.***

Нэг танхимтай парламентад хуулийн төслийг хэлэлцэж, батлах процесс нь энгийн ойлгомжтой, чирэгдэл багатай байдаг агаад тодруулбал, хуулийн төслийг байнгын хороод болон парламентаар ерөнхийдөө гурван удаа хэлэлцээд эцэст нь Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд, эсвэл хаан батламжилснаар хууль хүчин төгөлдөр болдог.

Тухайлбал, Израилийн парламент болох Кнессетээр хуулийн төслийг гурван удаа хэлэлцдэг. Эхний хэлэлцүүлгийн дараа хуулийн төслийг холбогдох байнгын хороогоор хэлэлцүүлж шаардлагатай засвар өөрчлөлтийг оруулж хоёр дахь хэлэлцүүлэгт оруулна. Гурав дахь хэлэлцүүлгийн дараа санал хураана. Дараа нь холбогдох сайд, Ерөнхий сайд, Ерөнхийлөгч гэсэн дарааллаар гарын үсэг зурж батламжилснаар хууль хүчин төгөлдөр болно.<sup>54</sup>

Сингапурт эхний хэлэлцүүлэгт оруулсан хуулийн төслийг хоёр дахь хэлэлцүүлэг болох парламентын хороогоор хэлэлцүүлсний дараа батлах үе шат буюу гурав дахь хэлэлцүүлэгт оруулна. Гурав дахь хэлэлцүүлгийн дараа Ерөнхийлөгчид батламжлуулахаар илгээнэ. Ерөнхийлөгч хуулийн төслийг зөвшөөрч батламжилсан тохиолдолд хууль хүчин төгөлдөр болно.<sup>55</sup>

Португалид хуулийн төслийг холбогдох байнгын хороогоор хэлэлцэж санал дүгнэлт гаргасны дараа парламентын чуулганы хуралдаанаар ерөнхийд нь хэлэлцээд, дараа нь төслийг зүйл бүрээр нь нарийвчлан хэлэлцэж санал хураан баталдаг. Эцэст нь Ерөнхийлөгч болон Ерөнхий сайд батламжилснаар хууль хүчин төгөлдөр болно.<sup>56</sup>

Албанийн Ассамблейд хуулийн төслийг батлахдаа 1.Ерөнхий үзэл баримтлал, зарчмын хувьд, 2.Зүйл тус бүрээр нь, 3.Бүхэлд нь гэсэн байдлаар

<sup>52</sup> Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан, Парламентат ёс. УБ.2005

<sup>53</sup> Д.Сүхболд, Монгол дахь парламентын бүтцийн тулгамдсан асуудал ба хоёр танхимтай парламентын хэрэгцээ, шаардлага. Диссертаци. УБ.2019

<sup>54</sup> www.knesset.gov.il

<sup>55</sup> www.parliament.gov.sg

<sup>56</sup> Ж.Төртогтох, Парламент судлалын гарын авлага. х.105. УБ. 2010

гурван удаа санал хураагаад эцэст нь Ерөнхийлөгч сайшаан батламжилснаар хууль хүчин төгөлдөр болно.<sup>57</sup>

Грек Улсад хуулийн төслийг эхлээд байнгын хороогоор хэлэлцүүлсний дараа парламентын хуралдаанаар хэлэлцүүлж олонх цөөнхийн дүгнэлтийг сонсоно. Гуравдугаарт нь, төслийг зүйл тус бүрээр нь болон бүхэлд нь батална. Эцэст нь Ерөнхийлөгчид батламжлуулахаар илгээнэ. Ерөнхийлөгч хуулийн төслийг нэг сарын дотор буцааж болно. Хэрэв парламент хуулийн төслийг туйлын олонхын саналаар дахин баталбал Ерөнхийлөгч 10 хоногийн дотор гарын үсэг зурах ёстой.<sup>58</sup>

Люксембургийн Их Гүнт Улсад хуулийн төслийг төрийн тэргүүнээс томилсон 21 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй төрийн зөвлөл эхэлж авч хэлэлцсэний дараа уг төслийг парламентын хэлэлцүүлэгт оруулдаг уламжлалтай.<sup>59</sup>

Хуулийн төслийг хэлэлцдэг хэлэлцүүлгүүдийг шинжилж үзвэл нэгдүгээр хэлэлцүүлгийн үед тухайн хууль ер нь хэрэгтэй эсэх талаар шийдвэр гаргадаг байна. Энэ үед гишүүд улс төр, эрх зүйн талаас нь тухайн хуулийн үзэл баримтлал, алдаа дутагдлыг үнэлдэг бөгөөд энэ үед хууль санаачлагч нь төслөө татан авах боломжтой байдаг.

Хоёрдугаар хэлэлцүүлгийн үед хуулийн төслийг зүйл бүрээр нь авч хэлэлцэж, санал хураадаг. Хэрэв хуулийн төслийн зарим үзэл санаатай нийлэхгүй, эсэргүүцсэн гишүүд гарч ирвэл төслийг энэхүү үе шатанд буцааж болдог.

Гуравдугаар хэлэлцүүлгээр хуулийн төслийг бүх нэмэлт, залруулгатай нь авч хэлэлцдэг бөгөөд зөвхөн редакцын чанартай өөрчлөлтөөс өөр шинэ нэмэлт, өөрчлөлт хүлээж авдаггүй байна. Нэг танхимтай парламентад хуулийг батлах үе шат нь үндсэндээ сүүлийн санал хураалт бөгөөд санал хураалт нь төслийн зүйл зүйлээр, эсвэл шууд төслөөр санал хураадаг.

Товч дүгнэхэд нэг танхимтай парламентад байнгын хороод чухал үүрэгтэй бөгөөд хуулийн төслийг хянан хэлэлцэх, парламентын хяналтын чиг үүргийг гүйцэтгэдэг болох нь дээрх улсуудын жишээнээс харагдаж байна.

Гэвч байнгын хорооны бүрэлдэхүүнд ихэнхдээ тус парламентын гишүүд нь багтсан байдаг нь учир дутагдалтай. Учир нь хэдийгээр хуулийн төслийг байнгын хороодтойгоо нийлээд хоёр, гурван ч удаа хэлэлцүүлж байгаа ч парламентын гишүүд өөрөө өөрсдийнхөө боловсруулж, баталсан хуулийг хянан магадалж, шалгана гэсэн ойлголт нь өрөөсгөл байх талтай юм.

### ***Б.Хоёр танхимтай парламентын хуулийн төслийн хэлэлцүүлэг.***

Хоёр танхимтай парламентад хуулийн төсөл батлагдах процесс нь нарийн төвөгтэй, шат дамжлага, хяналт ихтэй байдаг. Тодруулбал санаачлагдсан хуулийн төсөл парламентын хоёр танхимаар ээлжлэн хэлэлцэгдээд, эцэст нь Ерөнхийлөгч батламжилснаар хууль болж батлагддаг байна.

Тухайлбал, Оросын Холбооны Улсад хуулийн төслийг эхлээд парламентын доод танхим болох Төрийн Думд оруулж хэлэлцүүлэх бөгөөд Думын 450 гишүүний олонхын буюу 300 гишүүний санал авсан тохиолдолд хууль батлагдана. Төрийн Думын гаргасан хуулийг 5 хоногийн дотор Холбооны

<sup>57</sup> Мөн тэнд

<sup>58</sup> [www.parliament.gr](http://www.parliament.gr)

<sup>59</sup> <http://www.chd.lu>

зөвлөл хянаана. Хэрэв Холбооны зөвлөлийн гишүүдийн талаас илүү хувь нь саналаа өгсөн, эсвэл 14 хоногийн дотор хянаж үзээгүй бол хуулийн төслийг хүлээн зөвшөөрсөн гэж үзнэ. Харин Холбооны зөвлөл хуулийн төслийг зөвшөөрөөгүй тохиолдолд санал хураалтыг шийдэх комисс байгуулагдах ба үүний дараа дахин хянуулахаар Төрийн Думд буцаана.

Төрийн Дум Холбооны зөвлөлийн шийдвэрийг зөвшөөрөөгүй тохиолдолд дахин санал авч Төрийн Думын нийт гишүүдийн гуравны хоёроос илүү нь зөвшөөрсөн тохиолдолд хуулийн төсөл батлагдана.

Хууль батлан гаргах үйл явцын дараагийн үе шат нь Ерөнхийлөгчөөр дамжих бөгөөд хуулийн төслийг парламентаар баталсны дараа 5 хоногийн дотор ОХУ-ын Ерөнхийлөгчид гарын үсэг зуруулж батламжлуулахаар илгээнэ. Ерөнхийлөгч 14 хоногийн дотор гарын үсэг зурж батламжилна. Хэрэв татгалзвал Төрийн Дум болон Холбооны зөвлөл дахин хянаана. Дахин хэлэлцээд Холбооны зөвлөлийн гишүүдийн гуравны хоёроос доошгүй нь дахин баталвал Ерөнхийлөгч 7 хоногийн дотор гарын үсэг зур батламжилна.<sup>60</sup>

Польшийн парламентын доод танхим болох Сеймийн баталсан хуулийн төслийг Сеймийн дарга Сенатад өргөн барина. Сенат хуулийн төсөлд оруулах нэмэлт өөрчлөлт болон татгалзах зүйлгүй гэж үзвэл тийнхүү өргөн барьснаас хойш 30 хоногийн дотор батална. Хэрэв 30 хоногийн дотор Сенат хуулийн төслийг дахин хэлэлцэх шаардлагатай гэж үзвэл Сеймд буцаана.

Сенатаас буцаасан хуулийн төсөлд оруулах нэмэлт өөрчлөлтийг Сеймийн гишүүдийн олонхын саналаар хэлэлцэхээс татгалзсан бол тус хуулийн төсөл батлагдсанд тооцогдоно.

Дээрх хуулийн хэлэлцүүлэг дууссаны дараа Сеймийн дарга Ерөнхийлөгчөөр батлуулахаар өргөн барина.

Ерөнхийлөгч 21 хоногийн дотор батлах ёстой ба хуулийг батлахаас өмнө Үндсэн хуулийн шүүхэд хандаж, Үндсэн хууль зөрчсөн эсэхийг хянуулах, хэрвээ хуульд харшилж байна гэж үзвэл батлахаас татгалзана. Үндсэн хуулийн шүүх тухайн хуулийг үндсэн хуульд харшлаагүй гэж үзсэн ч Ерөнхийлөгч баталж, гарын үсэг зурахгүй байж болно.

Хэдийгээр Үндсэн хуульд харшлаагүй боловч тодорхой заалтуудыг дахин авч үзэх, хасах шаардлагатай гэж үзвэл Ерөнхийлөгч тухайн хуулийг Сеймийн даргад буцааж, Сеймээр хэлэлцүүлсний дараа Ерөнхийлөгч батална. Сеймд дахин хэлэлцүүлэхээр буцаасан хуульд Ерөнхийлөгч өөрийн саналыг оруулж болно. Тухайн хууль Сеймийн гишүүдийн тавны гурав нь оролцсон хуралдаанаас олонхын санал авч Сейм дахин батлан гаргасан бол Ерөнхийлөгч 7 хоногийн дотор батлах ёстой. Харин тухайн хуулийн төслийг Сейм дахин баталсан бол Ерөнхийлөгч Үндсэн хуулийн шүүхэд хандах эрхгүй байдаг ажээ.<sup>61</sup>

Эндээс үзвэл парламентын хоёр танхимаар хуулийн төслийг хэлэлцүүлж, батлах процесс нэг танхимтай парламентыг бодвол илүү олон дамжлагатай, хяналт ихтэй байдаг нь тодорхой байна. Хуулийн төслийг парламентын хоёр танхимын аль нь ч эхэлж хэлэлцэж болдог боловч ихэнх улсуудад (ОХУ, Испани, Польш, Герман) эхлээд парламентын доод танхим, түүний байнгын хороодоор дээр дурдсанчлан удаа дараалан хэлэлцүүлээд дээд танхимд шилжүүлдэг.

---

<sup>60</sup> Constitution of Russia Art. 107,108, opч

<sup>61</sup> Constitution of Poland Art. 121, 122.opч



Парламентын хоёр танхим хуулийн төслийн хэлэлцүүлгээс болж хоорондоо зөрчилдсөн тохиолдолд зохицуулах улс төр, эрх зүйн боломж бас байдаг. Үүнд: нэгдүгээрт, тэнцүү эрх мэдэлтэй парламентын хоёр танхимаар хуулийн төсөл батлагдах процесс нь нарийн төвөгтэй, тухайлбал хоёр танхим хуулийн төсөлтэй холбоотой зарим асуудлаар эсэргэцсэн байр суурьтай байх үед хуулийн төсөл батлагдахгүй уддаг. Энэ үед хоёр танхимын хамтарсан комиссыг байгуулдаг.

Хоёрдугаарт, Тэгш бус эрхтэй хоёр танхим буюу доод танхимын эрх мэдэл өндөр парламентад хуулийн төсөл эцсийн эцэст түүний редакцаар батлагддаг.

Гуравдугаарт, Хуулийн төсөл зөвхөн дээд танхимаар батлагддаг. Энэ хэлбэр язгууртны уламжлалыг хадгалсан Англид байсан боловч өдгөө байхгүй болсон.

Товч дүгнэхэд нэг танхимтай парламентад хууль батлагдах процесс нь парламент болон Ерөнхийлөгч гэсэн хоёр институтээр дамжин батлагддаг бол хоёр танхимтай парламентад хууль батлагдах процесс гурван институтийг дамжин батлагдаж байдгаараа онцлог юм.<sup>62</sup> Тодруулж хэлбэл парламентын хоёр танхим тус бүрээр хэлэлцэгдэж батлагдсан хуулийг эцэст нь Ерөнхийлөгч батламжилдаг.

Хууль дээрх гурван институтээр дамжин хэлэлцэгдсэнээр луйврын, захиалгын хууль батлагдахгүй байх сайн талтай агаад энэ нь Ш.Л.Монтесьегийн хууль тогтоох байгууллагыг институцийн маягаар хязгаарлах санаатай яв цав нийцэж байна.<sup>63</sup>

Нэг танхимтай парламентын үед хууль бус шийдвэрүүдийг хориглох, таслан сэргийлэх боломж дутмаг байдаг. Ялангуяа парламентад олонх болсон намын олонхоороо хүч түрэн баталсан шаардлага хангаагүй, чанаргүй, лобби бүлэглэл нөлөөлсөн хуулийг таслан сэргийлэх, удаашруулах, ард иргэдэд энэ хууль батлагдвал болохгүй шүү гэсэн дохиог өгөх ямар ч албан ёсны хамгаалалтын системгүй болж, хяналтгүй төр тогтох эрсдэлийг хоёр танхимтай парламентын бүтцийн давуу талаар бууруулж болох юм.

**Гурав. Хууль тогтоох үйл үйл ажиллагааны шинжлэх ухааны үндэслэл** Парламентаас батлагдан гарах аливаа хууль аль болох алдаа хийдэлгүй, түүхий цоорхой байх явдлаас ангид байх ёстой. Энэ шаардлагын улмаас орчин үед хууль тогтоох үйл ажиллагааны шинжлэх ухааны үндэслэлийг дээшлүүлэх явдал парламентын нэг болон хоёр танхимтай байхаас үл шалтгаалж, чухлаар тавигдаж байна.

Парламент судлалын ном бүтээлүүдэд<sup>64</sup> хууль тогтоох үйл ажиллагааны шинжлэх ухааны үндэслэлийг дараах зарчмуудаар тодорхойлжээ. Үүнд:

- 1.Тухайн хуулийн төсөл хэл зүй, логикийн хувьд алдаагүй байх.
- 2.Тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцааны мөн чанар, хөгжлийн чиг хандлагыг судлах.
- 3.Судлаачдын болон нийгмийн санаа бодлыг тандах.

<sup>62</sup> Д.Сүхболд, Монгол дахь парламентын бүтцийн тулгамдсан асуудал ба хоёр танхимтай парламентын хэрэгцээ, шаардлага. Диссертац. УБ. 2019

<sup>63</sup> Мөн тэнд

<sup>64</sup> Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан Парламентат ёс. 2006.

4. Парламентын чадавхыг сайжруулах. Парламентын чадавх нь тухайн парламентад сонгогдсон гишүүдийн мэдлэг, боловсрол, туршлагаас гадна парламентын ажлын албаны бүтэц, зохион байгуулалт, түүний чадавхаас ихээхэн шалтгаална. Тухайлбал парламентын гишүүдийн санаачилсан хуулийн төслийн боловсруулалт дутмаг байх явдал нь гишүүдэд мэргэжил арга зүйн туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй парламентын ажлын албаны ажилтнуудын мэдлэг боловсролтой шууд холбоотой.

5. Хууль тогтоох үйл ажиллагаанд шинжлэх ухааны танин мэдэхүйн аргуудыг зохистой ашиглах. Ялангуяа хуулийн төсөл санаачилж, боловсруулах үе шатанд судалгааны аргыг оновчтой бус ашигласнаар объектыг буруу сонгож авах, улс орныхоо бодит нөхцөл байдлыг зөв харгалзан үзэлгүй шууд хуулбарлах, эрх зүйн шинжлэх ухааны тодорхой үзэл баримтлалыг өөрийн орны нөхцөл байдалд тохирох эсэхийг үл харгалзах,<sup>65</sup> зэрэг нийтлэг алдаа гардаг.

Дээрхээс үзвэл хууль тогтоох үйл ажиллагааны шинжлэх ухааны үндэслэл нь бүхэлдээ парламентын чадавхыг дээшлүүлэх, баримт нотолгоо, судалгаанд тулгуурлах тухай асуудал юм.

***Дөрөв. Хууль тогтоох үйл ажиллагааны шинжлэх ухааны үндэслэлийг дээшлүүлэхэд эрх зүйн социологийн судалгаа хийхийн ач холбогдол***

Харин одоо тус өгүүллэгээр дэвшүүлж буй шинэлэг санаа болох хууль тогтоох үйл ажиллагааны шинжлэх ухааны үндэслэлийг дээшлүүлэхэд эрх зүйн социологийн онол-арга зүйг ашиглахын ач холбогдлын тухай товч өгүүлье.

Эрх зүйн социологийн шинжлэх ухаанд хууль тогтоомжийн социологи гэсэн салбар судлагдахуун томоохон байр суурь эзэлдэг. Хууль тогтоомжийн социологийг энгийнээр тодорхойлбол “парламентын хууль тогтоох үйл ажиллагааг социологийн онол-арга зүйгээр хангахад чиглэгдсэн иж бүрэн үйл ажиллагаа юм.”<sup>66</sup>

Хууль тогтоомжийн социологи нь бодит судалгаанд тулгуурлах социологийн шинжлэх ухааны ерөнхий зарчимд тулгуурладаг учраас парламентын хууль тогтоох үйл ажиллагаанд шаардагдах бүхий л төрлийн судалгааны материал, мэдээллийг цуглуулах, тэдгээрт дүн шинжилгээ хийсний үндсэн дээр аливаа хуулийн төслийг чанартай боловсруулах, парламентаас батлагдсан хуулийн үйлчлэлийн үр нөлөөг судлах зэрэгт ихээхэн ач холбогдолтой юм.

Парламентын хууль тогтоох үйл ажиллагааны шинжлэх ухааны үндэслэлийг дээшлүүлэхийн тулд хууль тогтоомжийн социологийн дараах гурван түвшний судалгааг хийх нь илүү үр дүнтэй. Үүнийг хүснэгтээр харуулбал:

---

<sup>65</sup> Б.Чимид, Зохистой тогтолцоог баримжаалах нь эрх зүйн шинэтгэлийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх үндэс болох нь. 2001. Төрийн захиргаа сэтгүүл. X.28

<sup>66</sup> Р.Уранбилэг, Эрх зүйн социологи. 2002. УБ

*Хүснэгт 1. Хууль тогтоомжийн социологийн гурван үе шат*

1. Парламентаар хууль батлагдан гарахаас өмнө хийх социологийн судалгаа	2. Хууль тогтоомжийн өөрийнх нь социологи	3. Хууль тогтоомж батлагдан гарснаас хойших үеийн социологи
<p>Энэ нь тухайн хуулийг батлан гаргахаас өмнөх үеийн социологийн судалгаа хийх асуудал. Тодруулбал эрх зүйн зохицуулалт шаардагдаж буй нийгмийн салбарын тулгамдсан асуудлаар эрдэмтэн судлаачдын дунд хэлэлцүүлэг хийх, олон түмний санал бодлыг тандах, ажиглах, тухайн хууль батлагдан гарснаар чухам ямар тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэж чадах вэ гэдэг асуултад хариулт өгөх зорилгоор судалгаа хийгдэх ёстой. Үүний тулд хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах аргачлалуудыг боловсронгуй болгох шаардлагатай.</p>	<p>Энэ нь тухайн хуулийн төслийн боловсруулалтад тавигдах чанар, стандарт нийцсэн судалгааг хийх асуудал юм. Тодруулбал хуулийн төслийн төрөл, бүтэц, хэлбэр, эх бичвэр ямар нэгэн логикийн зөрчилгүй, хэл зүйн алдаа мадаггүй байх ёстойгоос гадна хамгийн чухал нь иргэдийн нийгэм, эдийн засаг улс төрийн эрх, эрх чөлөөг дордуулсан байна уу үгүй юу гэдэг дээр судалгаа хийх ёстой.</p> <p>Тухайлбал, Монгол Улсын Хууль тогтоомжийн тухай хуулийн 29 дүгээр зүйлд зааснаар тухайн хуулийн төслийн агуулга нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Монгол Улсын олон улсын гэрээнд нийцсэн, бусад хууль, үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлалтай уялдсан байх; тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцаанд хамаарах</p>	<p>Энэ нь тухайн хуулийн хүрээ үйлчилж буй хууль тогтоомж, эрх зүйн хэм хэмжээний үр нөлөөний асуудлаар нийгмийн санал бодлыг судлах асуудлыг хамардаг. Хуулийн үйлчлэлийн үр нөлөөний асуудлаар тогтмол судалгаа явуулж, олон нийтийн санал бодлыг судлах нь эрх зүйн хэм хэмжээ үйлчлэхгүй байх, үр нөлөө нь муу байх зэрэг шалтгааныг илрүүлэхэд ихээхэн ач холбогдолтой.</p>
	<p>асуудлыг бүрэн тусгасан байх; тухайн хуулиар зохицуулах нийгмийн харилцааны хүрээнээс хальсан асуудлыг тусгахгүй байх; зүйл, хэсэг, заалт нь хоорондоо зөрчилгүй байх зэрэг шалгуурыг бүрэн хангасан байх ёстой.<sup>69</sup></p>	

<sup>67</sup>Монгол Улсын хувьд хууль тогтоомжийн социологийн дээрх гурван түвшний судалгаа явуулах үзэл санаа, зарчмыг Хууль тогтоомжийн тухай хуулиар зохицуулж өгсөн (13 дугаар зүйл. Хууль тогтоомжийн хэрэгцээ, шаардлагыг урьдчилан тандан судлах, 29 дүгээр зүйл. Хуулийн төслийн эх бичвэрийн агуулгад тавих нийтлэг шаардлага, 52.1.Хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийн хяналт шинжилгээ, үнэлгээний дүнг Улсын Их Хурал, Засгийн газар жилд нэг

<sup>67</sup> <https://www.legalinfo.mn/law/details/11119>

удаа тогтмол хэлэлцэж хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг эрчимжүүлэх, хууль тогтоомжид зохих нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, хууль тогтоомжийг хооронд нь уялдуулах, хууль тогтоомжийг системчлэн кодификаци хийх, шинээр хууль тогтоомжийн төсөл боловсруулах зэрэг арга хэмжээг авч хэрэгжүүлнэ.<sup>68</sup> боловч парламентын хууль тогтоох үйл ажиллагааны хэвшил болж чадахгүй байна. Тухайлбал, Монгол Улсын хувьд парламентаас хууль батлагдан гарснаас хойших хугацаанд тухайн хууль нийгмийн харилцааг хэр зүй зохистой, үр дүнтэй, зохицуулж байна гэдэг дээр эрх зүйн социологийн судалгаа хийгддэггүй.

Цаашид парламентын хууль тогтоох үйл ажиллагааг боловсронгуй болгохын тулд хууль тогтоомжийн тухай хуулийг ягштал мөрдөх, хууль тогтоомжийн социологийн судалгааг тогтмол хийж шаардлагатай.

### **Дүгнэлт**

Тус өгүүллэгээр хөндсөн парламентын хууль тогтоох үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох зарим асуудал нь хэдийгээр танин мэдэхүй, онолын шинжтэй боловч цаашид нэг болон хоёр танхимтай парламентын бүтцийн давуу болон сул талыг судлан шинжлэх, хууль тогтоох үйл ажиллагааны шинжлэх ухааны үндэслэлийн талаарх зарим анхаарвал зохих асуудлыг олж харахад туслах болов уу хэмээн дүгнэж байна.

Цаашид Монгол Улсын парламентат ёсны төлөвшилд шууд нөлөөлөх парламентын бүтэц, зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох, энэ чиглэлийн судалгаа шинжилгээний ажлуудыг хийх асуудал хурцаар тавигдаж байна. Тухайлбал, парламентын гишүүнд тавигдах шалгуур, парламентын гишүүний чиг үүрэг, төлөөллийг тодорхой болгох (парламентын гишүүн тойргийн төлөөллийг хэрэгжүүлэх үү, улсын түвшний төлөөллийг хэрэгжүүлэх үү) парламентын хуралдааны дэгийг Үндсэн хуулиар зохицуулах уу, эсвэл дэгийн тухай хуулиар зохицуулах уу зэрэг асуудлуудыг судлан шинжилж тодорхой болгох шаардлагатай гэж үзэж байна.

---

<sup>68</sup> Мөн тэнд

### Эх сурвалж

1. Д.Лүндээжанцан, Монгол Улс дахь төрийн эрх мэдлийн хуваарилалт. УБ. 2014 он.
2. Д.Лүндээжанцан, Л.Өлзийсайхан, Парламентат ёс. УБ. 2005 он.
3. Д.Сүхболд, Монгол дахь парламентын бүтцийн тулгамдсан асуудал ба хоёр танхимтай парламентын хэрэгцээ, шаардлага. Диссертаци. УБ. 2019 он.
4. Н.Лүндэндорж, Төр эрх зүйн сэтгэлгээний хөгжлийн хандлага. УБ. 2002 он.
5. Ж.Төртогтох, Парламент судлалын гарын авлага. УБ. 2010 он.
6. Р.Уранбилэг, Эрх зүйн социологи. УБ. 2002 он.
7. Б.Чимид, Зохистой тогтолцоог баримжаалах нь эрх зүйн шинэтгэлийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх үндэс болох нь. 2001.Төрийн захиргаа сэтгүүл. Х.28
8. БНАУ-ын Үндсэн хууль, Constitution of Albania Art 81. [https://www.constituteproject.org/constitution/Albania\\_2012.pdf?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Albania_2012.pdf?lang=en)
9. ОХУ-ын Үндсэн хууль, Constitution of Russia Art. 107, 108 <http://www.constitution.ru/en/10003000-06.htm>
10. БНПУ-ын Үндсэн хууль, Constitution of Poland Art. 121, 122 <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/angielski/kon1.htm>
11. Хууль тогтоомжийн тухай хууль, 2015 он. <https://www.legalinfo.mn/law/details/11119>
12. [www.knesset.gov.il](http://www.knesset.gov.il)
13. [www.parliament.gov.sg](http://www.parliament.gov.sg)
14. [www.parliament.gr](http://www.parliament.gr)
15. <http://www.chd.lu>

## ГАДААДЫН ЗАРИМ ОРНЫ ТӨРИЙН АЛБАНЫ СОНГОН ШАЛГАРУУЛАЛТЫН ТОГТОЛЦОО

### CIVIL SERVICE RECRUITMENT SYSTEMS IN SOME COUNTRIES



Ц.Ариунаа

[ariunaa3113@gmail.com](mailto:ariunaa3113@gmail.com)

Ц.Ариунаа нь Их засаг Их сургуулийг эрх зүйч мэргэжлээр (2002), МУИС-ийн ХЗС-ийг хууль зүйн магистр (2005) мөн Төрийн удирдлагын магистр (2008) зэрэгтэй төгссөн. МУИС-ийн ШУС-ийн докторант. Засагт хан дээд сургуульд Менежмент эрх зүйн тэнхимд багш, тэнхимийн эрхлэгчээр ажиллаж байх хугацаандаа Эрх зүйн үндэс, Иргэний эрх зүй ном хэвлүүлж байсан. Хүний эрх, улс төр судлал, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрхийн асуудлаар судалгааны ажил хийдэг.

Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Парламентын судалгааны хүрээлэнд судлаачаар ажиллаж байна.



П.Уранчимэг

[urjig2018@gmail.com](mailto:urjig2018@gmail.com)

П.Уранчимэг нь МУИС-ийг Улс төр судлаач, нийгмийн ухааны багш мэргэжлээр (2002), Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг, Удирдлагын Академийг Төрийн удирдлагын менежер (2006), магистр (2009) зэрэгтэй төгссөн.

Монгол Улсын Эрдмийн Их Сургуулийн докторант.

Одоо Улсын Их Хурлын Тамгын газрын Парламентын судалгааны хүрээлэнд Судалгааны албаны Эрх зүй, төрийн байгуулалтын хэсгийн референтээр ажиллаж байна.

**Abstract:** The study compared the civil service selection system in a select group of countries on recruitment system, organization of the first selection process to civil services, and its responsible entities. We examined Taiwan’s civil service selection systems, which has an independent civil service selection law; Singapore, which has an exemplary civil service system; and Kazakhstan, a former socialist republic as Mongolia. The study concludes with recommendations for the improvement of the civil service selection system in Mongolia. Civil service exams need to be regulated by independent law to facilitate taking exams for people with disabilities, awarding scholarships to future talents, training and recruitment of skilled civil servants.

**Keyword:** public service, civil service, civil service examinations, recruitment, selection, public sector, merit system, career-based system, position-based system

**Хураангуй:** Төрийн албаны тухай хуульд “төрийн жинхэнэ албан тушаалд иргэнийг томилохдоо гагцхүү чадахуйн зарчмыг баримтлах” гэж заасан. Ийнхүү заасан боловч “Төрийн албан тушаалд тавих тусгай шаардлага”-ыг мөн баримтлахаар заасан. Энэ нь хувийн сектор, бусад салбарт ажиллаж буй чадварлаг ажилтнууд төрийн жинхэнэ албанд тэр дундаа удирдах албанд ажиллах боломжгүй болгосон. Иймд шатлан дэвших шаардлагыг хангаагүй боловч чадварлаг хүмүүсийг төрийн албанд сонгон шалгаруулалтаар орох боломжийг нээх асуудал чухал байна.

Хууль батлагдаад 2.6 жил болж буй ч төрийн албаны шинэтгэлийн дараагийн үе шатыг эхлүүлэх, төрийн албыг иргэдийн эрх ашигт илүү нийцүүлэх, мэргэшсэн, хариуцлага, ёс зүйтэй, үр ашигтай тогтолцоонд шилжүүлэх, төрийн албаны сонгон шалгаруулалтын тогтолцоог шинэ шатанд гаргах шаардлагатай байна.

Иймээс энэхүү өгүүлэлдээ төрийн албаны сонгон шалгаруулалтын бие даасан хуультай Тайвань, төрийн албаны сайн жишээ болсон Сингапур Улс, хуучин социалист системтэй байсан БНКаЗУ-ын төрийн албаны сонгон шалгаруулалтын талаарх хууль, эрх зүйн баримт бичгүүдийг судаллаа. Тухайн орны эрх зүйн орчны хүрээнд төрийн албаны хүний нөөцийг бүрдүүлэх систем, төрийн албанд анх орох болон цаашид шатлан дэвшихэд сонгон шалгаруулалтыг хэрхэн зохион байгуулдаг, ямар байгууллага, институц хариуцдаг, сонгон шалгаруулалтын үр дүнгээр ажил, албан тушаалд хэрхэн томилдог зэрэг асуудлыг судлахыг зорилгоо.

**Түлхүүр үг:** төрийн алба, нийтийн алба, сонгон шалгаруулалт, шалгалтын төрөл, шатлал, мерит систем, карьерын систем, албан тушаалын систем.

### Үндсэн хэсэг

Монгол Улсын төрийн албаны тогтолцоо нь Монгол Улсын Үндсэн хууль болон Төрийн албаны тухай хууль, түүнд холбогдох төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтад хамаарагдах салбарын 40 гаруй бие даасан хууль болон тэдгээрийн үндсэн дээр баталсан хуульчилсан актуудаар тодорхойлогддог.<sup>69</sup>

Манай Улсад төрийн албан тушаалд иргэнийг авах, сонгон шалгаруулах үйл ажиллагааг 1994 оны Төрийн албаны тухай хуульд анх хуульчилсан. Энэ хугацаанд төрийн албаны хүний нөөцийн бодлого, удирдлага, зохион байгуулалтын дэвшилтэд өөрчлөлтүүдийг тасралтгүй хийсээр ирсэн ба 2002 онд Төрийн албаны тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж Төрийн албаны төв байгууллагын статусыг тодорхой болгон бие даасан, хараат бус үйл ажиллагааг нь баталгаажуулсан, мөн 2008 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр төрийн албыг улс төрийн хараат байдлаас бүрэн ангид болгож, төрийн албан хаагчдыг улс төрийн намын харьяаллаас бүрэн түдгэлзүүлсэн, түүний хэрээр Төрийн албаны төв байгууллагын эрх хэмжээ, үйл ажиллагааны цар хүрээг өргөжүүлсэн зэрэг нь төрийн албанд мэдлэг, туршлагатай, чадварлаг боловсон хүчнийг сонгон шалгаруулж авах, мэргэшсэн тогтвортой байдлыг хангах үйл ажиллагааг улам боловсронгуй ил тод, нээлттэй болгох нөхцөлийг бүрдүүлсэн.

2017 онд Төрийн албаны тухай хууль шинэчлэгдэн батлагдсан бөгөөд “төрийн жинхэнэ албан тушаалд энэ хуулиар тогтоосон шаардлагыг хангасан Монгол Улсын иргэнийг сонгон шалгаруулж томилно” гэж заасан ба Төрийн албаны зөвлөл нь “төрийн албаны ерөнхий болон тусгай шалгалтыг зохион

<sup>69</sup> Энхболд Б. Монгол Улс дахь төрийн албаны эрх зүйн зохицуулалт, хэрэгжилтийн байдал, үр нөлөө. Төрийн байгуулал судлал. 2020. №2



байгуулах, арга зүйн удирдлагаар хангах, төрийн захиргааны болон төрийн үйлчилгээний байгууллагын төсвийн шууд захирагчийг сонгон шалгаруулах, холбогдох журмыг батлах” эрхтэй гэж тус тус хуульчилсан.

Өнөөдрийн байдлаар УИХ-ын гишүүн Г.Тэмүүлэн, Ж.Бат-Эрдэнэ, Л.Мөнхбаатар нар “Төрийн албаны тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл”-ийг, мөн УИХ-ын гишүүн Ё.Баатарбилэг “Төрийн албаны тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төсөл”-ийг тус тус УИХ-д өргөн бариад байна.

Бид судалгаандаа төрийн албаны сонгон шалгаруулалтын тогтолцоо, эрх зүйн орчны хүрээнд төрийн албаны хүний нөөцийг бүрдүүлэх систем, төрийн албанд анх орох болон цаашид шатлан дэвшихэд шалгалтыг хэрхэн зохион байгуулдаг, ямар байгууллага хариуцдаг зэрэг асуудлаар бусад орнуудын туршлагыг судлахыг зорьсон. Ингэхдээ Төрийн албаны шалгалт зохион байгуулах бие даасан хуультай Тайвань, олон улсад сайн жишээ болж байгаа Сингапур Улс, хуучин социалист системтэй байсан БНКаЗУ-ын туршлагыг дэлгэрүүлэн судаллаа.

## ТАЙВАНЬ

Тайваньд төрийн албаны сонгон шалгаруулалттай холбоотой харилцааг Шалгалт зохион байгуулах тухай хууль<sup>70</sup>, Шалгалтын яамны тухай хууль<sup>71</sup>, Төрийн албаны шалгалтын тухай хууль<sup>72</sup>, Төрийн албаны шалгалтын тухай хуулийг хэрэгжүүлэх журам<sup>73</sup>-аар тус тус зохицуулж байна.

**Шалгалт өгөх болзол** Төрийн албаны шалгалтын анхан шатны ба дээд шатны гэж ангилах ба анхан шатны шалгалтыг БНХАУ-ын иргэн байх; 18 нас хүрсэн байх; үймээн самуун, тусгаар тогтнолын эсрэг гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутай нь шүүхээр тогтоогдоогүй эсхүл гэмт хэрэгт холбогдож шалгагдаж байгаагүй байх; өмнө нь төрийн албанд ажиллаж байхдаа авилга, албан тушаалын гэмт хэрэг үйлдэж шүүхээр ял шийтгүүлж байгаагүй байх; төрийн албанд эргэж орох эрхгүйгээр хугацаа зааж халсан бол уг хугацаа дууссан байх; бусдын асаргаа, хяналтад байх хугацаа нь дуусгавар болсон байх зэрэг нийтлэг болзлыг хангасан иргэд өгдөг.

Харин дээд шатны шалгалтыг энгийн ба тусгай шалгалт гэж ангилах ба энгийн шалгалтыг дээд боловсролтой иргэд бичгээр, харин тусгай шалгалтыг нөөцөд байгаа цэргийн албан хаагч өгдөг. Улсын гэрэл, Хөхтэнгэр, Цагаан Үүл, Баодин, Эр зориг, Юнжу, Датун одон болон түүнээс дээд шагнал авсан, эсхүл дайны үеэр, албан үүргээ гүйцэтгэж байхдаа шархдаж цэргийн албанаас чөлөөлөгдсөн хүмүүст оноо нэмж тооцох онцлог зохицуулалт үйлчилдэг.

**Шалгалтын төрөл, шатлал, агуулга** Төрийн албан хаагчийн шалгалтыг нээлттэй сонгон шалгаруулах хэлбэрээр зохион байгуулах ба шалгалт нь гурван төрөлтэй, төрөл тус бүр шатлалтай.

---

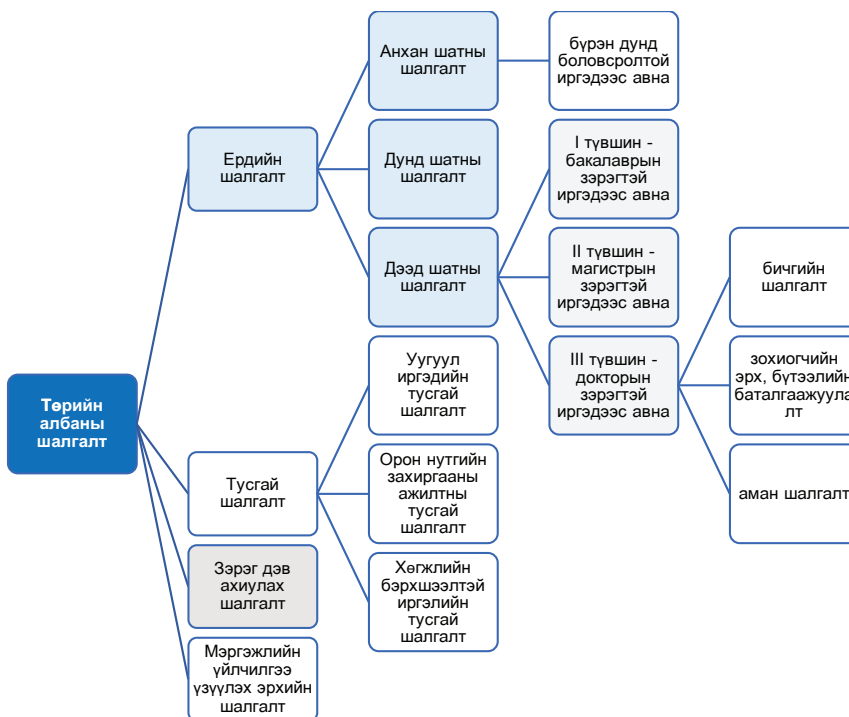
<sup>70</sup> Examination Affairs Act. 1988. [https://www.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu\\_id=388](https://www.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu_id=388)

<sup>71</sup> Organic Act of the Ministry of Examination. 1948. [https://www.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu\\_id=387](https://www.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu_id=387)

<sup>72</sup> Civil Service Examinations Act. 1988. [https://www.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu\\_id=407](https://www.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu_id=407)

<sup>73</sup> Civil Service Examinations Act Enforcement Rules. 1986. [https://www.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu\\_id=408](https://www.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu_id=408)

## Тайваний төрийн албаны шалгалтын төрөл, шатлал



**А. Ердийн шалгалт** Энэ нь анхан, дунд, дээд шатны шалгалт<sup>74</sup> гэсэн төрөлтэй ба анхан шатны шалгалтыг бүрэн дунд боловсролтой, 18 нас хүрсэн хүмүүсээс зөвхөн бичгээр авдаг бол дээд шатны шалгалтыг дээд боловсролтой иргэдээс бичгээр авдаг.

**Б. Тусгай шалгалт** нь онгоцны нисгэгчийн, батлан хамгаалах яамны захиргааны ажилтны, гаалийн ажилтны, дипломат болон консулын ажилтны, мөрдөгчийн, нийгмийн ажилтны, орон нутгийн захиргааны ажилтны, тагнуулын ажилтны, уугуул иргэдийн, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн, шүүгч, прокурорын тусгай шалгалт зэрэг олон ангилалтай байдаг. Эдгээрээс иргэдийн хөдөлмөр эрхлэх эрхийг баталгаажуулах зорилгоор авдаг тусгай шалгалтыг онцлон авч үзье:

Орон нутгийн захиргааны ажилтны тусгай шалгалт<sup>75</sup>-ыг 2003 оноос авч эхэлсэн ба Тайпей хот, Каосюн хот, Хойд, Дунд, Өмнөд, Зүүн Тайвань, Фенчень мужийн Пенгху газар, Кинмень, Лиенчян зэрэг есөн дүүрэгт явуулж байна. Шалгалтад тэнцсэн иргэд төрийн албанд томилогдох болзлыг хангана. Зарлагдсан ажлын байрны сургалтад хамрагдаж, холбогдох мэргэжил эзэмшсэнийхээ дараа эхний 3 жилд ажлын байр зарласан анхны байгууллагадаа ажилладаг.

<sup>74</sup> Senior, Junior and Elementary Exams. [https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu\\_id=496](https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu_id=496)

<sup>75</sup> Ministry of Examination of ROC - [https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu\\_id=523](https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu_id=523)

Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тусгай шалгалт<sup>76</sup> Засгийн газраас хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажилд авах хэрэгцээ, шаардлагын талаарх мэдээллийг нэгтгэн уг мэдээлэлд үндэслэн тусгай шалгалтыг авдаг. Бүх төрлийн төрийн байгууллага, яам, агентлагт хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийг ажиллуулах, тэдний хөдөлмөр эрхлэх боломжийг баталгаажуулах, сайжруулах, нийгмийн эмзэг бүлэгт төрөөс үзүүлэх дэмжлэгийг өргөжүүлэх хүрээнд авна. Энэ шалгалтын үеэр шалгалтад оролцогчдын тусгай хэрэгцээг хангах зорилгоор шалгалтын байрыг урьдчилан бэлтгэдэг (дохионы хэлмэрч, бусад мэргэжлийн ажилтнуудыг томилдог, тархины саажилттай, бичихэд бэрхшээлтэй хүмүүст зориулж компьютерыг тохируулах гэх мэт).

Уугуул иргэдийн тусгай шалгалт<sup>77</sup>: Тайванийн уугуул иргэдийн төрийн захиргааны албан тушаалд томилогдох тусгай шалгалтыг 1956 оноос зохион байгуулж эхэлсэн. Орон нутгийн захиргааны болон техникийн ажилтнуудыг бүс нутгийн өөрөө удирдах ажил эрхлэх, мөн уугуул иргэдийг эдийн засгийн хөгжилд оролцуулах зорилготой.

**В.Зэрэг дэв ахих шалгалт** Шатлан дэвших, чансаа ахиулах, цол зэрэг олгох зорилготой зэрэг дэв ахих шалгалт<sup>78</sup> нь шуудангийн ажилтнуудын зэрэг дэв ахиулах<sup>79</sup>, цахилгаан холбооны ажилтнуудын зэрэг дэв ахиулах<sup>80</sup>, цагдаагийн алба хаагчдад зэрэг олгох шалгалт<sup>81</sup> гэсэн гурван төрөлтэй. Энэ шалгалтыг тухайн үеийн хэрэгцээ шаардлагад үндэслэн нэгтэн авах, эсхүл тусад нь зохион байгуулж болдог. Шалгалтад тэнцсэн хүмүүс ажлын байрны сургалтад хамрагдаж тэнцсэний үндсэн дээр мэргэшлийн статус авдаг.

**Г.Мэргэжлийн үйлчилгээ үзүүлэх эрхийн шалгалт** Техник мэргэжлийн ажилтнууд болон нийтийн ашиг сонирхол, хүний амь нас, сэтгэцийн болон бие бялдарын эрүүл мэнд, эд хөрөнгө, бусад эрхтэй салшгүй холбоотой ажил эрхэлдэг хүмүүс нарийн мэргэжлийн мэдлэг, ур чадвар эзэмшсэн талаар гэрчилгээ авахын тулд энэ шалгалтыг өгдөг байна.

**Сонгон шалгаруулах үйл явц** Анхан, дунд, дээд шатны болон тусгай шалгалтын журмыг<sup>82</sup> Шалгалт сонгон шалгаруулах яам<sup>83</sup> (Ministry of Examination, R.O.C.)-наас төрийн албаны сонгон шалгаруулалтыг зохион байгуулах эрх бүхий төрийн байгууллага болох Шалгалтын Юань<sup>84</sup> (Examination Yuan)-д эрх олгож тогтоодог. Уг журамд шалгалтад оролцогчдын нас, шалгалтын түвшин, ангилал, болон шалгалтад орох эрх, эрүүл мэндийн шалгуур, шалгалтын сэдэв, шалгалт авах хэлбэр, үнэлгээ тооцох аргачлал зэргийг тусгасан байдаг. Бүх шалгалтад оролцогчид бүртгэлийн хураамж төлнө. Шалгалт сонгон шалгаруулах яам нь шалгалтын зэрэглэл, ангилал, шалгалт авах хэлбэр зэрэгт үндэслэсэн

---

<sup>76</sup> Ministry of Examination of ROC - [https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu\\_\]id=522](https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu_]id=522)

<sup>77</sup> Ministry of Examination of ROC - [https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu\\_id=524](https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu_id=524)

<sup>78</sup> Rank Promotion Exams - [https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/SubMenu.aspx?menu\\_id=498](https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/SubMenu.aspx?menu_id=498)

<sup>79</sup> Ministry of Examination of ROC - [https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu\\_id=527](https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu_id=527)

<sup>80</sup> Ministry of Examination of ROC - [https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu\\_id=526](https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu_id=526)

<sup>81</sup> Ministry of Examination of ROC - [https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu\\_id=528](https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu_id=528)

<sup>82</sup> Ministry of Examination of ROC - [https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu\\_id=496](https://wwwc.moex.gov.tw/english/content/wfrmContent.aspx?menu_id=496)

<sup>83</sup> Ministry of Examination of ROC - <https://wwwc.moex.gov.tw/english/home/wfrmEnglish.aspx>

<sup>84</sup> Examination Yuan of ROC - <https://www.examin.gov.tw/en/cl.aspx?n=1366>

хураамжийн үнийн дүнг тогтоож байна. Харин хөгжлийн бэрхшээлтэй, уугуул, бага, дунд орлоготой иргэдийн бүртгэлийн хураамжид хөнгөлөлт үзүүлдэг.

**Сонгон шалгаруулалтын шийдвэр, үрдүн** Шалгалтад тэнцсэн иргэдийг хуваарилж дууссаны дараа боловсон хүчин шаардлагатай байгууллагын томилгоотой уялдуулан хуваарилагдсан байгууллага, эсхүл шалгалт зохион байгуулах хүсэлт гаргасан байгууллага нь шалгалтын үнэлгээнд үндэслэн графикийн дагуу хуваарилалт хийж, тогтмол сургалт зохион байгуулдаг.

**БҮГД НАЙРАМДАХ КАЗАХСТАН УЛС** (БНКаЗУ). БНКаЗУ-д төрийн албатай холбоотой эрх зүйн харилцааг Үндсэн хууль<sup>85</sup>, Төрийн албаны тухай хууль<sup>86</sup>, “Төрийн захиргааны “Б” бүлгийн албан тушаалын сонгон шалгаруулалт зохион байгуулах журам” БНКаЗУ-ын Төрийн албаны хэрэг, авлигатай тэмцэх газрын даргын 2017 оны 40 дүгээр тушаал<sup>87</sup>, “Улс төрийн болон захиргааны албан хаагчдын албан тушаалын бүртгэлийг батлах тухай” БНКаЗУ-ын Ерөнхийлөгчийн 2015 оны 150 дугаар зарлиг<sup>88</sup> зэрэг хууль тогтоомжуудаар зохицуулдаг байна.

Төрийн албаны тухай хуульдаа төрийн албан хаагчийг **төрийн улс төрийн албан хаагч** (политический государственный служащий), **төрийн захиргааны албан хаагч** (административный государственный служащий) гэж хоёр ангилсан байна. Үүнээс төрийн захиргааны албан хаагчийг хуулиар тогтоосон шалгуурын үндсэн дээр сонгон шалгаруулж албан тушаалд томилдог байна.

**Төрийн захиргааны албан хаагч** гэдэг нь байнгын, мэргэжлийн үндсэн дээр үйл ажиллагаа эрхэлдэг төрийн албан хаагчийг ойлгох ба энэ нь дотроо А, В гэсэн хоёр бүлэгт хуваагддаг байна.

**“А” бүлгийн** албан тушаалд төрийн албаны удирдлагын түвшний, мэргэшлийн тусгай шаардлага бүхий төрийн захиргааны албан тушаал хамаарах бол **“Б” бүлгийн** албан тушаалд “А” бүлэгт ороогүй төрийн захиргааны гүйцэтгэх, туслах албан тушаал хамаардаг аж.

БНКаЗУ-ын Үндсэн хуулинд (33.4) “Төрийн албан хаагчийн албан тушаалд нэр дэвшигчид тавигдах шаардлагыг зөвхөн албан үүргийн шинж чанараар тодорхойлж, хуулиар тогтооно” гэж **төрийн албанд орох нөхцөлийг** Төрийн албаны тухай хуулийн 16-т “мэргэшлийн шаардлага хангасан, хувийн болон мэргэжлийн чанар, эрүүл мэндийн байдал, боловсролын түвшин зэргээс шалтгаалан албан үүргээ гүйцэтгэх чадвартай, тэтгэврийн насанд хүрээгүй БНКаЗУ-ын иргэнийг төрийн албанд элсүүлнэ” гэж тус тус заасан байгаа нь манай улсын хууль тогтоомжтой төстэй байна.

<sup>85</sup> Конституция Республики Казахстан. (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995 года) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019 г.) <http://online.zakon.kz>

<sup>86</sup> О государственной службе Республики Казахстан. От 23 ноября 2015 года. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.01.2021 г.) <http://online.zakon.kz>

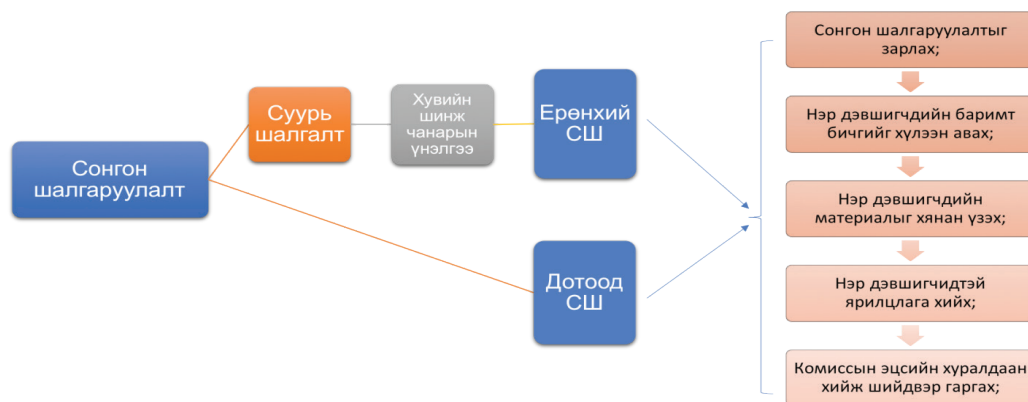
<sup>87</sup> Правила проведения конкурса на занятие административной государственной должности корпуса «Б», Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 21 февраля 2017 года № 40. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/V1700014939#z1632>

<sup>88</sup> “Об утверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих” Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 150. <https://adilet.zan.kz/rus/docs/U1500000150>

**Сонгон шалгаруулалтын төрөл, шатлал, агуулга.** Төрийн захиргааны “Б” бүлгийн албан хаагчийн сонгон шалгаруулалтыг Төрийн албаны тухай хуулийн 4 дүгээр бүлэг, БНКазУ-ын Төрийн албаны хэрэг, авлигатай тэмцэх газрын 2017 оны 40 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Төрийн захиргааны “Б” бүлгийн албан тушаалын сонгон шалгаруулалт зохион байгуулах журам”-аар зохицуулдаг байна.

Сонгон шалгаруулалтын үйл явцыг зураглан үзүүлбэл:

*Сонгон шалгаруулалтын төрөл, шатлал*



Дээрх сонгон шалгаруулалтын үйл явцыг товч авч үзвэл:

**Суурь шалгалтыг** төрийн албанд анх орох гэж байгаа болон эргэн орох гэж байгаа иргэдээс авах ба төрийн албанд элсэхэд тавигдаж буй болзлыг хангаж байгаа эсэхийг шалгадаг байна. Тэнцсэн тохиолдолд дараагийн шалгаруулалтад оролцоно. Суурь шалгалтын онцлог нь:

- БНКазУ-ын төрийн хэлний болон хуулийн мэдлэгийн шалгалтаас бүрдэх;
- Төрийн хэлний мэдлэгийн шалгалтын үнэлгээг тогтоогоогүй;
- Хуулийн мэдлэгийн шалгалтын босго онооноос дээш оноо авсан тохиолдолд шалгалтад тэнцэж, гэрчилгээ олгогдоно;
- Хуулийн мэдлэгийн шалгалтын гэрчилгээний хугацаа 1 жилийн хүчинтэй;
- БНКазУ-ын нутаг дэвсгэрт онц байдал зарлавал гэрчилгээний хугацааг онц байдал тогтоосон хугацаанд түдгэлзүүлэх зэрэг байна.

Энэ шалгалт нь манай улсын төрийн албаны ерөнхий шалгалтын бүрэлдэхүүн болох ерөнхий мэдлэг болон монгол хэл, бичгийн чадвар шалгахтай ижил, төстэй байна.

**Хувь хүний зан чанарын үнэлгээг** тест хэлбэрээр явуулах ба уг тестийг хуулийн мэдлэгийн шалгалтын дараа явуулна. Хуулийн мэдлэгийн шалгалтад тэнцээгүй оролцогчийг хувь хүний зан чанарыг үнэлэх шалгалтад оруулахгүй бөгөөд хувь хүний зан чанарыг үнэлэх тестэд 13 чиглэлд тус бүрээр 10 даалгавар гүйцэтгэнэ.

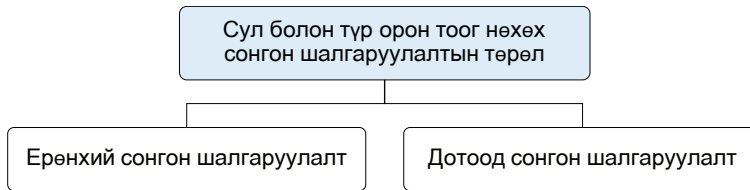
- тестийг хариулах нийт хугацаа 100 минут бөгөөд доод тал нь 50 хувийг зөв хариулсан байна;

- тестийн үр дүнд үндэслэн хувь хүний зан чанарыг үнэлэх тестийн үр дүнгийн талаарх дүгнэлтийг гаргана;
- дүгнэлт нь шалгалт өгсөн өдрөөс хойш 1 жилийн хүчинтэй байна.

Хэрвээ БНКаЗУ-ын нутаг дэвсгэрт онц байдал зарлавал уг дүгнэлтийн хүчинтэй байх хугацааг онц байдлын хугацаанд түр түдгэлзүүлдгээрээ онцлогтой.

**Сул болон түр орон тоог нөхөх сонгон шалгаруулалт** Төрийн захиргааны “Б” бүлгийн албан тушаалын сул болон түр орон тоог нөхөх сонгон шалгаруулалт нь хоёр төрөлтэй байна. Үүнд:

### **Сонгон шалгаруулалтын төрөл**



Сонгон шалгаруулалт зохион байгуулах ажлыг байгууллагын даргын шийдвэрээр байгуулагдсан Сонгон шалгаруулах үүрэг бүхий комисс явуулах бөгөөд дараах үе шаттай байна:

- 1) сонгон шалгаруулалтын зарыг нийтэд мэдээлэх;
- 2) сонгон шалгаруулалтад оролцох хүсэлтэй байгаа иргэдийн баримт бичгийг хүлээн авах;
- 3) сонгон шалгаруулалтад оролцогчдын баримт бичгийг хууль, тогтоомжоор заасан шаардлагад нийцэж байгаа эсэхийг хянах;
- 4) Сонгон шалгаруулах комисс нөхөх сонгон шалгаруулалтад оролцогчидтой ярилцлага хийх;
- 5) Сонгон шалгаруулах комисс сонгон шалгаруулах үйл явцын үр дүнгийн талаар дүгнэлт гаргах зэрэг болно.

Бас нэг онцлог зүйл нь БНКаЗУ-ын Ерөнхийлөгчийн зарлигаар баталсан журмын дагуу зарим албан тушаалын сул болон түр орон тоог сонгон шалгаруулалтгүйгээр нөхөж болдог байна.

**Сонгон шалгаруулалт зохион байгуулагч субъект** Төрийн албаны комисс, Хүний нөөцийн менежментийн алба (Хүний нөөцийн хэлтэс) төрийн албаны сонгон шалгаруулалтыг зохион байгуулдаг.

Төрийн албаны асуудал эрхэлсэн эрх бүхий байгууллагад **Төрийн албаны комисс**, харьяа болон орон нутгийн салбар комисс хамаарах бөгөөд орон нутгийн салбар комисс нь БНКаЗУ-ын хууль тогтоомжийн дагуу эрх бүхий байгууллагаас тогтоосон эрхийн хүрээнд үйл ажиллагаагаа явуулна.

**СИНГАПУР УЛС.** Сингапур Улсын Үндсэн хуулиар<sup>89</sup> тус улсын иргэн бүр тэгш эрхтэйгээр төрийн албанд ажиллах, алагчлахгүй байх, ажил албан тушаалаа үргэлжлүүлэн хаших эрхийг баталгаажуулсан бөгөөд Сингапур Улсын төрийн алба дэлхий дээр хамгийн сахилга хариуцлага өндөртэй, авилга, хүнд сурталгүй, үр ашигтай албад тооцогддог.<sup>90</sup>

<sup>89</sup> Constitution of the Republic of Singapore. <https://sso.agc.gov.sg/Act/CONS1963>

<sup>90</sup> <https://www.nytimes.com/2005/09/14/opinion/singapore-and-katrina.html>



Сингапур Улсад төрийн албан хаагчийн эрх зүйн байдлыг Үндсэн хууль (Constitution of the Republic of Singapore), Төрийн албаны тухай хууль (Public Sector (governance) Act 2018)<sup>91</sup>, Төрийн албаны комиссын заавар (Public Service Commission Directions (delegation of disciplinary functions)<sup>92</sup> болон бусад хууль тогтоомж, дүрэм журмаар тус тус зохицуулдаг байна.

Сингапур Улс нь төрийн албаны сонгон шалгаруулалтын хувьд бусад орнуудтай харьцуулахад жишиг болохуйц онцлох туршлагатай орон гэж хэлж болохоор байна. Тус улсад төрийн албан хаагчдыг их дээд сургуулиас эхлэн бэлтгэх тусгайлсан хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, тэтгэлэг, дэмжлэг олгох, түүнчлэн төрийн албан хаагчдыг зөвхөн мэдлэг, авьяас чадвар, хувь хүний хөгжлийг нь харгалзан албан тушаалд томилох, хариуцлага сахилга бат, хяналтыг шударгаар хэрэгжүүлэх зэрэг олон сайн туршлагууд байна.

Сингапур Улсад төрийн албаа чадавхжуулахын тул хамгийн сайн, шилдэг суралцагчдад төрийн тэтгэлэг олгож, дараа нь төрийн албандаа ажилд авдаг байна. Сингапур Улсын төрийн албаны тэтгэлэгт хамгийн шилдэг оюутнууд шалгардаг бөгөөд шалгаруулалт өрсөлдөөнтэй болдог байна.

Төрийн албанд орох хүсэлтэй оюутнуудад зориулсан 4 тэтгэлэгт хөтөлбөр байна.<sup>93</sup> Үүнд:

**1.Төрийн албаны комиссын тэтгэлэг:** Төрийн албаны чиглэлээр мэргэжил сонгосон чадварлаг оюутнуудад олгодог Засгийн газрын тэтгэлэг юм. Тэтгэлэгт хамрагдсан оюутнууд сургуулиа төгсөөд дараах 3 чиглэлээр ажиллах боломжтой болно.

- Төрийн захиргаа
- Мэргэжлийн үйлчилгээ
- Сингапур Улсын төрийн албан дахь дүрэмт хувцас хэрэглэх эрх бүхий төрийн албаны үйлчилгээ

**2.Төрийн салбарын тэтгэлэг:** Сингапур Улсын нийтийн үйлчилгээг

- төрийн захиргааны;
- эдийн засаг, барилгын;
- дэд бүтэц, хүрээлэн буй орчны;
- аюулгүй байдлын;
- нийгмийн гэсэн 5 салбарт хувааж, эдгээр чиглэлээр тэтгэлэг олгоно.

**3.Ерөнхийлөгчийн нэрэмжит тэтгэлэг:** Тус тэтгэлэг нь Сингапур Улсын бакалаврын зэргийн хамгийн нэр хүндтэй тэтгэлэгт тооцогддог бөгөөд дараах шалгуурыг хангасан оюутнуудад олгогдоно. Үүнд:

- Сурлагаараа тэргүүлэгч;
- Эрдэм шинжилгээний ажил хийх чадвартай;
- Нийгмийн амьдралыг дээшлүүлэхэд чиглэсэн аливаа ажилд идэвхтэй оролцогч;
- төрийн албаны ёс зүйг баримтлан, үлгэр дууриалал үзүүлэгч.

**4.Ли Куан Югийн нэрэмжит тэтгэлэг:** Ли Куан Югийн Сингапур Улсын хөгжилд оруулсан хувь нэмрийг дурсан санах зорилгоор 1991 онд бий болсон

<sup>91</sup> Public Sector (governance) Act 2018. <https://sso.agc.gov.sg/Act/PSGA2018>

<sup>92</sup> Public Service Commission Directions (delegation of disciplinary functions. <https://sso.agc.gov.sg/SL/CONS1963-DIRN1?DocDate=20171201>

<sup>93</sup> Public service commission of Singapore. <https://www.psc.gov.sg/Scholarships>



тэтгэлэг юм. Тус тэтгэлэгт хамрагдсан суралцагчид удирдагч, манлайлагч болох чадвараа хөгжүүлэхийн тулд гадаадын болон дотоодын сургуулиа төгсөөд дараагийн шатны сургалтад хамрагдах боломжтой байна.

**Сонгон шалгаруулалт зохион байгуулагч субъект** Төрийн албаны комисс<sup>94</sup> (ТАК) нь Төрийн албан хаагчдыг сонгох, тэтгэлгээр сургах, хөгжүүлэх, удирдах албан тушаалтнуудыг томилох, төрийн албан хаагчдын сахилга хариуцлагыг дээшлүүлэх чиг үүрэгтэй ажилладаг бөгөөд Сингапур Улсын нийтийн албан дахь шударга, тэгш байдал, меритократ<sup>95</sup> байх үндсэн зарчмыг баримтлан ажиллана. Ингэхдээ төвийг сахисан, хараат бус, бие даасан байж, үйл ажиллагаагаа ямар нэгэн нөлөөлөлд авталгүйгээр шийдвэр гаргадаг байна.

Сингапур Улсын Засгийн газраас мэдлэг боловсрол, авьяас чадвартай боловсон хүчнийг татах, байршуулахад ихээхэн ач холбогдол өгч тухайн ажилтанд хувийн хэвшлээс илүү өндөр цалин өгөх замаар төрийн албанд ажиллуулах бодлогыг баримталж байна.

Мөн төрийн албаа чадавхжуулахын тул хамгийн сайн, шилдэг суралцагчдад төрийн тэтгэлэг олгож, дараа нь төрийн албандаа ажилд авдаг байна. Сингапур Улсын төрийн албаны тэтгэлэгт хамгийн шилдэг оюутнууд шалгардаг бөгөөд шалгаруулалт өрсөлдөөнтэй байна.

**Тэтгэлэгт хөтөлбөрт хамрагдах үйлэвц** Тэтгэлэгт хөтөлбөрт хамрагдахаар өргөдөл гаргасан, шаардлага хангасан нэр дэвшигчид ТАК-т ярилцлага өгнө. Энэхүү ярилцлага нь төрийн албанд тэнцэх чадварыг тодорхойлох үнэлгээний нэг хэсэг нь байна. Ярилцлагаар үндсэн хичээлийн мэдлэг чадвар, хичээлээс гадуурх сургалтын үйл ажиллагаа болон психометрийн тест, сэтгэл зүйн ярилцлага, төрийн албаны тайлан мэдээ гэх мэт олон чиглэлээр асуулт тавьж тухайн нэр дэвшигчийн талаар ТАК өргөн мэдээлэлтэй болохыг эрмэлздэг. Ярилцлага нийт 30 минут үргэлжлэх бөгөөд ТАК-ийн гишүүн бүртэй ярилцана.

ТАК нь тэтгэлэгт хөтөлбөрт нэр дэвшигчдийг өндөр шалгуураар шүүж, сонгоно. Комисс олон эх сурвалжаас олж авсан мэдээллийг харгалзан сонголт хийнэ.<sup>96</sup> Үүнд:

- нэр дэвшигчийн хувийн мэдээлэл,
- сургуулийн танилцуулга, тодорхойлолт,
- сэтгэл зүйн ярилцлагын тайлан,
- хамтарсан сургалтын үйл ажиллагаа,
- олон нийтийн оролцооны хөтөлбөр,
- сурлагын дүн,
- бусад онцлох амжилт зэрэг болно.

Эдгээрийг үнэлсний үр дүнд тэтгэлэгт нэр дэвшигчийн манлайлах ур чадвар, дасан зохицох чадвар, уян хатан байдал, олон талын туршлага, өргөн мэдлэг боловсрол, ур чадвар нь төрийн албанд тэнцэх эсэхийг тодруулахад чиглэгддэг байна.

<sup>94</sup> Public service commission of Singapore. <https://www.psc.gov.sg/who-we-are/what-the-psc-does>

<sup>95</sup> “Меритократ” гэдэг нь латин хэлний “meritus” буюу ухаантан, ухаалаг, төгс төгөлдөр, грек хэлний “κράτος” буюу засаг, засаглал гэсэн утгатай үг. Ухаалаг чадварлаг хүмүүсээр удирдлагыг бүрдүүлэх гэсэн санаа. (Хүнийг чадвараар нь үнэлдэг, хүн зөвхөн авьяас чадвар, гаргасан хүчин чармайлт, ажлын үр дүнгээрээ төрийн дээд албан тушаалд сонгогддог тэр зарчим)

<sup>96</sup> Public service commission of Singapore. <https://annualreport.psc.gov.sg/psc-scholarships/psc-scholarships/>

Сингапур Улсын төрийн алба нь дөрвөн онцлох чанартай байна.<sup>97</sup> Үүнд:

1. Хамгийн сайн сургуулийг хамгийн сайн төгссөн суралцагчдаас бүрдүүлэх;
2. Ажилласан жил, авьяас чадвар, мэдлэг боловсрол, ажлын үр дүнгээсээ шалтгаалан албан тушаал дэвшдэг, цалин нэмэгддэг тогтолцоо;
3. Аливаа зүй бус гадны нөлөөллөөс ангид байж, бие даах чадвартай байх. Өөрөөр хэлбэл, ашиг сонирхлын зөрчил, авилга, хээл хахуулиас ангид байлгах эрх зүйн орчны тогтолцоо;
4. Бодлого боловсруулахдаа бизнесийн төлөөллүүдтэй хамтран ажиллах, нийгмийн бусад бүлгүүдийн саналыг сонсож, тусгадаг байна.

Сингапур Улсад төрийн албан хаагч албан тушаал ахихад зөвхөн шатлан дэвших, чадахуйн зарчмыг баримтлах, цалин, орлогоосоо давсан хэрэглээтэй, эсхүл өөрийн орлогоос давсан эд хөрөнгө эзэмшдэг бол шүүхээс уг ажилтныг авилга авсан байж болзошгүйд тооцон шалгах эрх зүйн орчныг бүрэлдүүлсэн нь төрийн албан хаагч бүр шударга ажиллах үндэс болжээ.

### ДҮГНЭЛТ

“Төрийн жинхэнэ албан тушаалд иргэнийг томилохдоо гагцхүү чадахуйн зарчмыг баримтлана” гэж Төрийн албаны тухай хуулийн 7.1.5 дахь хэсэгт заасан. Гэвч төрийн албан тушаалд тавигдах тусгай шаардлагад (хуулийн 23 дугаар зүйл) ажилласан жилийн болон мэргэшүүлэх сургалтад заавал хамрагдсан байх зэрэг нарийн шалгуур тавьсан нь гагцхүү чадахуйд суурилж сонгон шалгаруулах боломжийг багасгаж байна.

Бидний судалгаанд авагдсан орнуудын төрийн албаны сонгон шалгаруулалт нь тусгайлан бие даасан хуулиар болон Төрийн албаны тухай хууль, түүнтэй холбогдон гарсан дүрэм журмаар зохицуулагдаж байна.

Монгол Улсын хувьд Төрийн албаны тухай хууль, Төрийн албаны зөвлөлийн “Төрийн албаны ерөнхий шалгалт өгөх болзол, журам, загвар батлах тухай”, “Төрийн албаны тусгай шалгалт өгөх болзол, журам, загвар батлах тухай” журмуудыг баримталж байна. Хэдийгээр Төрийн албаны тухай хууль, дагалдан гарах дүрэм журмууд нь шинэчлэгдэн батлагдаж одоо мөрдөгдөж байгаа боловч төрийн албаны сонгон шалгаруулалтын эрх зүйн орчныг улам боловсронгуй болгох шаардлага байсаар байна.

Иймд төрийн албаны сонгон шалгаруулалтын үйл явц, эрх зүйн орчныг сайжруулах хүрээнд дээрх орнуудын сайн туршлагыг өөрийн оронд нэвтрүүлэх, цаашлаад төрийн албаны сонгон шалгаруулалтын бүхий л харилцааг нарийвчлан зохицуулсан анхдагч хууль батлан гаргах нь зүйтэй.

Хууль батлан гаргаснаар зөв хүнийг зөв газарт нь ажиллуулах, баталгаатай ажлын байр бий болох, аливаа ашиг сонирхлоос хараат бус байх, төрийн албыг мэдлэг чадвартай, туршлагатай хамт олноор бүрдүүлэх нөхцөл бий болно. Мөн хуулийн төсөлд Үндсэн хуульд заасан хүний тэгш эрхийн асуудал болон судлагдсан орнуудын дараах сайн туршлагыг тусгах нь зүйтэй гэж үзэж байна. Үүнд:

---

<sup>97</sup> Зоригт Д. “Хөгжил: хэлбэр ба агуулга” танин мэдэхүйн цуврал. <https://www.mongolia-dsi.org/development-what-seems-and-what-is>

- 1) Цар тахлын үед болон эрүүл мэндийн шалтгааны улмаас эмнэлгээс гарах боломжгүй мөн гадаад ажиллаж буй иргэдээс цахимаар шалгалт авах боломжийг хуульчлах. Ингэснээр төрийн албаны сонгон шалгаруулалт илүү хүртээмжтэй, уян хатан болох бөгөөд гадаадад ажиллаж буй өндөр мэдлэг, мэргэшилтэй иргэд тухайн орноосоо шалгалтад оролцож, тэнцвэл ажлын байртай болсноор эх орондоо ирж ажиллах нөхцөл бүрдэнэ;
- 2) Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний төрийн албаны шалгалт өгөх үйл ажиллагааг нарийвчлан хуульчлах. Эдгээр иргэдийг төрийн албанд ажиллуулах боломж нөхцөл, хэрэгцээ, шаардлагын талаарх мэдээллийг Төрийн албаны зөвлөл жил бүр төрийн байгууллагуудаар гаргуулан авах, уг мэдээлэлд үндэслэн сонгон шалгаруулалтыг зарлах. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн тухай, Хөдөлмөрийн тухай хуульд заасны дагуу төрийн бүх байгууллага хөгжлийн бэрхшээлтэй хүнийг ажиллуулах. Ингэж тэдний хөдөлмөр эрхлэх боломжийг нэмэгдүүлж байгаа нь төрөөс нийгмийн эмзэг бүлэгт үзүүлж буй маш том дэмжлэгийн нэг болох юм;
- 3) Төрийн албан хаагч болох хүсэлтэй оюутнуудыг их дээд сургуульд элсэн суралцах үеэс нь эхлэн бэлтгэх. Тухайн сургуульдаа хамгийн шилдэг (сурлагын амжилт болон биеэ авч явах чадвар), манлайлагч, ёс зүйтэй, санаачилгатай, бусдадаа үлгэрлэгч оюутнуудад тодорхой шалгуур тавьж төрийн албаны тэтгэлэг олгодог болох. Шалгуурыг хангасан төгсөгчийг төрийн албанд ажиллуулах;
- 4) Төрийн албаны тухай хуульд «чадахуйн зарчим»-ыг баримтлан тодорхой албан тушаалд томилно гэж заасны дагуу зөвхөн шатлан дэвших журмаар сонгон шалгаруулалт явуулж байна. Ингэхээр шатлан дэвших шаардлагыг хангаагүй боловч чадварлаг хүмүүс төрийн албанд сонгон шалгаруулалтаар орох боломжийг нээх асуудал чухал байна. Хувийн сектор, төрийн үйлчилгээний алба, бусад салбараас чадварлаг хүмүүс сонгон шалгаруулалтад оролцох боломжийг хуулиар бий болгох.

Монгол Улсын төрийн албаны шинэчлэлийн үйл явцын нэгэн чухал зүйл бол төрийн нийтэд хүргэх үйлчилгээг чанартай, үр нөлөөтэй болгохын тулд төрийн албаны дадлага туршлагатай, мэдлэг, чадвартай хүмүүсийг сонгон шалгаруулж ажиллуулах, ажлын гүйцэтгэлийг нь зөв үнэлэн цалин хөлс олгодог, албан тушаал ахиулдаг урамшууллын шинэ тогтолцоог бий болгох явдал хамгаас чухал байна.

### Эх сурвалж

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль, (1992)
2. Төрийн албаны тухай хууль, (2017)
3. Төрийн албаны ерөнхий шалгалт өгөх болзол, журам. Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 15 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт, (2019)
4. Төрийн албаны тусгай шалгалт өгөх болзол, журам. Төрийн албаны зөвлөлийн 2019 оны 14 дугаар тогтоолын 1 дүгээр хавсралт, (2019)
5. Парламентын судалгааны хүрээлэн, 2021. “Төрийн (нийтийн) албаны сонгон шалгаруулалтын тогтолцоо ба эрх зүйн орчин: бусад орнуудын туршлага” судалгааны тайлан
6. Civil service recruitment: Recruiting the right persons the right way. Prepared by Wouter van Acker, Governance Global Practice. Governance Notes, November (2019. No.20)
7. Papapolychroniadis Ifaistion and others. Comparative Analysis of Recruitment Systems in the Public Sector in Greece and Europe: Trends and Outlook for Staff Selection Systems in the Greek Public Sector. Article in Academic Journal of Interdisciplinary Studies. (2017, March)

#### Тайвань:

8. Civil Service Examinations Act Enforcement Rules. (1986)
9. Civil Service Examinations Act. (1988)
10. Examination Affairs Act. (1988)
11. Examination Yuan of ROC
12. National Academy of Civil Service
13. Organic Act of the Ministry of Examination. (1948)
14. Тайвань: Ministry of Examination of ROC.

#### Казахстан:

15. Конституция Республики Казахстан. (принята на республиканском референдуме 30 августа 1995) (с изменениями и дополнениями по состоянию на 23.03.2019 г.)
16. О государственной службе Республики Казахстан. От 23 ноября 2015 года. (с изменениями и дополнениями по состоянию на 11.01.2021 г.)
17. Правила проведения конкурса на занятие административной государственной должности корпуса «Б», Приказ Председателя Агентства Республики Казахстан по делам государственной службы и противодействию коррупции от 21 февраля 2017 года № 40.
18. “Обутверждении Реестра должностей политических и административных государственных служащих” Указ Президента Республики Казахстан от 29 декабря 2015 года № 150.

#### Сингапур:

19. Constitution of the Republic of Singapore.
20. Public Sector (governance) Act 2018.
21. Public service commission of Singapore.

## REALIZING THE HUMAN RIGHTS OF PEOPLE WITH AN INTELLECTUAL DISABILITY IN THE RESIDENTIAL INSTITUTIONS

АСРАМЖИЙН БАЙГУУЛЛАГУУД ДАХЬ ОЮУНЫ ХӨГЖЛИЙН БЭРХШЭЭЛТЭЙ ХҮМҮҮСИЙН ХҮНИЙ ЭРХИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НЬ



*Г.Агар-Эрдэнэ*

*Цахим шуудангийн хаяг: agarerdene@gmail.com*

*МУИС-ийн Хууль зүйн сургуульд эрх зүйн бакалавр, мөн сургуульд хууль зүйн ухааны магистр (LL.M), Австрали Улсын Нью Саут Уэльсийн Их Сургуулийн Хуулийн сургуульд хүний эрхийн олон улсын эрх зүйн магистр (MHRLP)-ын зэрэг тус тус хамгаалсан. Монголын хуульчдын холбооны гишүүн.*

*Олон улсын нийтийн эрх зүй, хүний эрхийн эрх зүй, хүний эрхийн олон улсын гэрээний асуудал, эрүү шүүлтээс ангид байх эрх, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүний эрхийн чиглэлээр судалгаа хийж, хэд хэдэн ном, гарын авлага, өгүүлэл бичиж хэвлүүлсэн. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Хүний эрхийн Дээд Комиссарын газар, Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага, Хүний эрхийн Үндэсний Комисс зэрэг төрийн болон олон улсын байгууллагаас хэрэгжүүлсэн төсөл, хөтөлбөрүүдийн хүрээнд хүний эрхийн чиглэлээр бодлогын судалгааны ажлуудыг зохион байгуулж, удирдаж ажилласан. Тухайлбал, 2014-2016 онд Ази-Номхон далайн бүсийн хүний эрхийн үндэсний байгууллагуудаас сонгогдон Эрүү шүүлтээс урьдчилан сэргийлэх элчин сайд хөтөлбөрийг бие даан хэрэгжүүлжээ. Мөн Монголын хуульчдын холбоо, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Улсын Ерөнхий прокурорын газраас зохион байгуулсан хуульч, шүүгч, прокуроруудад зориулсан багц цаг олгох сургалтуудад “Хүний эрхийн олон улсын гэрээг хуулийн практикт хэрэглэх нь”, “Эрүү шүүлтээс ангид байх эрх”, “Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрх”, “Жендэр ба хүний эрх” зэрэг сэдвээр сургагч багшаар ажилласан туршлагатай.*

*УИХ-ын Тамгын газрын Хуралдаан зохион байгуулах хэлтсийн дарга*

**Хураангуй:** Оюуны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хүний эрх нь хувьсан хөгжиж буй ойлголт бөгөөд энэ салбарын орчин үеийн үзэл санааны хөгжил нь төвлөрсөн асрамжийн институтууд оршин байх ёстой эсэхэд хариулт нэхэх болов. НҮБ-ын Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн эрхийн тухай конвенц батлагдсанаас хойш энэхүү хөдөлгөөн улам идэвхжсэн билээ. Уг конвенцийн дагуу эрх зүйн чадамжаа тэгш эдлэх суурь зарчим нь асрамжийн байгууллагад байрладаг оюуны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүсийн хүний эрхийг хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх ёстой юм. Цаашид эдгээр бүлэг хүмүүсийг институтээс хараат бус болгож, олон нийтэд түшиглэсэн дэмжлэг үзүүлэх үйлчилгээг хөхиүлэн дэмжих бодлого хэрэгжүүлэхийг уриалж байна.

**Түлхүүр үгс:** хүний эрх, оюуны хөгжлийн бэрхшээлтэй хүн, эрх зүйн чадамж, асрамжийн байгууллагууд, үл ялгаварлан гадуурах зарчим.

**Abstract:** As human rights of people with an intellectual disability is an evolving concept, recent development in this field challenges the very existence of residential institutions. This movement has been stimulated by the adoption of the Convention on

the Rights of Persons with Disabilities. In the light of the Convention, the foundational principle on the enjoyment of legal capacity on an equal basis is seen as crucial for realizing the human rights of people with an intellectual disability who are placed in the residential institutions. It further emphasizes the de-institutionalization of those group of people and encourages community-based support services.

**Keywords:** human rights, people with an intellectual disability, legal capacity, residential institutions, non-discrimination.

## Introduction

Everyone is entitled to equal human rights and freedoms without any discrimination. Even though this humble but essential principle has been widely recognized all over the world with the proclamation of the Universal Declaration of Human Rights<sup>98</sup>, it still needs to be emphasized in the cases of people with an intellectual disability. Despite the successful dominance of movements toward the realization of the human rights of people with disability over the past few decades, as a matter of international human rights law, people with an intellectual disability are highly vulnerable to a wide range of human rights violations.

In particular, the residential institutions, which commonly accommodate people with an intellectual disability, are still designed to separate them from the community and restrict their independent living. Within the residential institutions, there are specific risk factors that appear to cause human rights violations in relation to people with an intellectual disability. Owing to their unique characteristic which differs from other people with disability, the legal capacity of people with an intellectual disability is often restricted or limited, and sometimes denied by the residential institutions' interventions. These interventions include compulsory treatment, substitute decision-making and restrictive practices which lead to serious violations of human rights of people with an intellectual disability.<sup>99</sup>

For that reason, the main task of this article is to support the idea of de-institutionalization and emphasize the community-based support services for people with an intellectual disability on the basis of human rights model of disability which replaced an outdated medical model of disability. In order to clarify above argument, this article will look at the UN Convention on the Rights of the Persons with Disability<sup>100</sup>, while examining other relevant binding treaties, declarations, principles and documents of the UN Treaty bodies in relation to the human rights of people with intellectual disabilities.

The article is schematized as follows. Part I will look at the importance of the CRPD, which brought paradigm shift from the medical model of disability to the human rights model of disability, while discusses the principles of legal capacity as the foundation of the treaty as a whole. Part II of the article will analyse human rights issues of the people with an intellectual disability who are housed in the residential institutions. In doing so, it will look at specific case example of a person with an intellectual disability and make an effort to discuss human rights violations related to the case example.

---

<sup>98</sup> Universal Declaration of Human Rights, GA Res 217A (III), UN GAOR, 3rd sess, 183rd plen mtg, UN Doc A/810 (10 December 1984) ('UDHR').

<sup>99</sup> Rosemary Kayess and Phillip French, 'Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities' (2008) 8 Human Rights Law Review, 25.

<sup>100</sup> Convention on the Rights of Persons with Disabilities, opened for signature 30 March 2007, 2515 UNTS 3 (entered into force 3 May 2008) ('CRPD').



## PART ONE.

### The Convention on the Rights of Persons with Disabilities, the catalyst for the paradigm shift to human rights approach for people with an intellectual disability

The term 'disability' has been conceptualized dominantly within the framework of the medical model of disability over a hundred years from the mid-nineteenth century.<sup>101</sup> In accordance with the medical model of disability, people with a disability have 'an impairment that needs to be treated, cured, fixed or at least rehabilitated.'<sup>102</sup> This model sees the impairment as the limitation which secludes people with a disability from the effective participation in the social life.<sup>103</sup>

In terms of people with an intellectual disability, they have been strongly affected by the seclusion or isolation in compared with other people with a disability. The historical background of how people with an intellectual disability were treated by others gives some assumptions about this tendency. There have always been stereotypes against the social situation of people with an intellectual disability and they were widely seen as 'feble-mindedness'<sup>104</sup> or 'changelings'<sup>105</sup>. It is also said that even though they needed protection, 'society also needed protection from them.'<sup>106</sup>

Due to this discriminatory approach, along with the significant emphasis of the medical model of disability, many had been supporting the idea that those group of people should be institutionalized for long-term care and support. Moreover, within the institutional structure, it has been common practice that people with an intellectual disability are also excluded from other people with a disability and seen as main 'objects of pity and as burdens on their families and societies.'<sup>107</sup>

In brief, an outmoded view on people with an intellectual disability was one of the principal justifications for a variety of restrictive services which are used for limiting their rights.<sup>108</sup> As a consequence, this non-human rights approach to lower the social status of people with an intellectual disability affects significantly their very nature of being human. Therefore, it is often argued that "if there is one group which has historically been denied the dignity and value attached to the status of being human it would have to be people with intellectual disabilities".<sup>109</sup>

While this is the case, it can be concluded that the adoption of the UDHR was the catalyst for the human rights movement all over the world, including human rights of people with an intellectual disability. More importantly, the UDHR recognizes people with an intellectual disability as human beings with human rights. Article 1 of the UDHR pronounces: "All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another

<sup>101</sup> Jean Collins, 'From hospital to home: the drive to support people with intellectual disabilities in the community' (2015) 61 *International Journal of Developmental Disabilities*, 76.

<sup>102</sup> Theresia Degener, 'Disability in a Human Rights Context' (2016) 5, 35 *Laws*, 2.

<sup>103</sup> *Ibid.*

<sup>104</sup> Licia Carlson, 'Cognitive ableism and disability studies: feminist reflections on the history of mental retardation', (2001) 16 *Hypatia*, 124.

<sup>105</sup> C. F. Goodey, 'From natural disability to the moral man: Calvinism and the history of psychology', (2001) 14 *History of the Human Sciences*, 24.

<sup>106</sup> Licia Carlson, above note 7, 127.

<sup>107</sup> Rosemary Kayess and Phillip French, above note 2, 5.

<sup>108</sup> Patsie Frawley and Bronwyn Naylor, 'Human Rights and People with Disabilities in Closed Environments', (2014) 31 *Law Context: A Socio-Legal Journal*, 49.

<sup>109</sup> Tony Ward and Claire Stewart, 'Putting Human Rights into Practice with People with an Intellectual Disability', (2008) 20 *Journal of Developmental and Physical Disabilities*, 297.



in a spirit of brotherhood.”<sup>110</sup> In addition, Article 6 of the UDHR specifies: “Everyone has the right to recognition everywhere as a person before the law.”<sup>111</sup> The similar principle is also enshrined in Article 16 of the International Covenant on Civil and Political Rights<sup>112</sup>. In other words, these provisions conclude that every person has a right which has the capacity for reason and conscience.<sup>113</sup> These decisive commitments later gave much more powers to the movements for the human rights of numerous vulnerable groups.

Subsequently, in last few decades, a variety of instruments have been developed and adopted to address human rights of people with a disability. Perhaps even more significantly, the increasing awareness on human rights has enabled changes of ‘social attitudes and methods of providing support for people with a disability’.<sup>114</sup> In 1975, the principle of equal rights and non-discrimination for people with disability was enshrined the UN Declaration on the Rights of Disabled Person.<sup>115</sup> Prior to this general declaration, the UN Declaration on the Rights of Mentally Retarded Persons<sup>116</sup> had been adopted by the UN in 1971. Although these non-binding instruments were the preludes of the next major achievements for human rights of people with a disability, they generally reflected the medical model of disability.<sup>117</sup>

In the same way, the specific instruments which aimed to more detailed protections for people with an intellectual disability were continued with the adoption of the Principles for the Protection of Person with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care (MI Principles)<sup>118</sup> in 1991. The Principles were known for calling significant changes in the institutional cares of people with an intellectual disability. Two years later, the UN adopted the Standard Rules on the Equalization of Opportunities for People with Disabilities.<sup>119</sup> The Standard Rules were considered to be the most crucial and wide-ranging document guaranteeing the rights of people with disabilities until the adoption of the CRPD.<sup>120</sup> It is important to mention here that, along with them, several regional initiatives were also offered. Namely, the Montreal Declaration on Intellectual Disabilities, which was formulated in the course

---

<sup>110</sup> UDHR, Article 1.

<sup>111</sup> UDHR, Article 4.

<sup>112</sup> International Covenant on Civil and Political Rights, opened for signature 16 December 1966, 999 UNTS 3 (entered into force 23 March 1976) (‘ICCPR’), Article 16.

<sup>113</sup> Rachel Fyson and John Cromby, ‘Human rights and intellectual disabilities in an era of ‘choice’, (2013) 57 *Journal of Intellectual Disability Research*, 1164.

<sup>114</sup> Frances Owen and Dorothy Griffiths (eds), *Challenges to the Human Rights of People with Intellectual Disabilities* (Jessica Kingsley Publishers, 2009) 13.

<sup>115</sup> Para 2 of the Declaration on the Rights of Disabled Person reads: “Disabled persons shall enjoy all the rights set forth in this Declaration. These rights shall be granted to all disabled persons without any exception whatsoever and without distinction or discrimination on the basis of race, colour, sex, language, religion, political or other opinions, national or social origin, state of wealth, birth or any other situation applying either to the disabled person himself or herself or to his or her family.” See United Nations Declaration on the Rights of Disabled Person, GA Res 3447 (XXX), UN GAOR, 13th sess, 2433rd plen mtg, UN Doc A/RES/3447 (XXX) (9 December 1975).

<sup>116</sup> United Nations Declaration on the Rights of Mentally Retarded Person, GA Res 2856 (XXVI), UN GAOR, 26th sess, 2027th plen mtg, UN Doc A/RES/2856(XXVI) (20 December 1971).

<sup>117</sup> Rosemary Kayess and Phillip French, above note 2, 14.

<sup>118</sup> Principles for the Protection of Person with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care, GA Res 46/119, UN GAOR, 75th plen mtg, UN Doc A/RES/46/119, (17 December 1991).

<sup>119</sup> Standard Rules on the Equalization of Opportunities for People with Disabilities, GA Res 48/96, UN GAOR, 48th sess, UN Doc A/RES/48/96, (20 December 1993).

<sup>120</sup> Joselin Lecomte and Celine Mercier ‘The Emergence of the Human Rights of People with Intellectual Disability in International Law’ in Frances Owen and Dorothy Griffiths (eds), *Challenges to the Human Rights of People with Intellectual Disabilities* (Jessica Kingsley Publishers, 2009) 47.

of the Montreal Pan-American Health Organisation and World Health Organisation Conference on Intellectual Disability in 2004, aimed to ‘remind the international community that an intellectual disability poses unique problems with respect to the acknowledgement and enforcement of the fundamental human rights of individuals with an intellectual disability.’<sup>121</sup>

It is true that significant developments toward the human rights of people with a disability in the international arena indicated that there was a new avenue for a more detailed binding treaty on the human rights of people with disabilities, including those who with an intellectual disability, as they were still witnessing serious human rights violations.<sup>122</sup> As a result, with the effective collaborations of the high-level UN bodies, such as General Assembly and the Office of the High Commissioner for Human Rights, the idea of integrating human rights of people with disability into a single binding treaty was realized in December 2006.<sup>123</sup>

The CRPD itself reinforced previous commitments on the equal recognition of every person before the law which was made by the UDHR and ICCPR, and challenged the existence of the long-run medical model of disability. In other words, the CRPD, which was purely based on the human rights model of disability, sees everyone with a disability, including people with an intellectual disability, have the equal rights as all people. To illustrate, Article 12.1 of the CRPD specifies that “States Parties reaffirm that persons with disabilities have the right to recognition everywhere as persons before the law.”<sup>124</sup>, while Article 12.2 specifies that “States Parties shall recognize that persons with disabilities enjoy legal capacity on an equal basis with others in all aspects of life.”<sup>125</sup> In other words, the principle of the enjoyment of legal capacity on an equal basis is seen as the foundation of the CRPD as a whole. This principle further obliges the State party to enable persons with disabilities to live independently and participate fully in all aspects of life.<sup>126</sup>

Foundational to this is that the CRPD challenges the old stereotypes against people with an intellectual disability and has brought increased human rights awareness in international human rights law. More importantly, the Convention encourages the international community to respect the dignity of the individual as an equal basis. In terms of the importance of the CRPD, the United Nations itself noted that:

“The Convention marks a ‘paradigm shift’ in attitudes and approaches to persons with disabilities. It takes to a new height the movement from viewing persons with disabilities as ‘objects’ of charity, medical treatment and social protection towards viewing persons with disabilities as ‘subjects’ with rights, who are capable of claiming those rights and making decisions for their lives based on their free and informed consent as well as being active members of society.”<sup>127</sup>

It can be said that the Convention does not oppose the special measures or support for people with intellectual disabilities, but it encourages the idea that the assistance must be needed to realize ‘the equal enjoyment of human rights to groups of people

<sup>121</sup> Joselin Lecomte and Celine Mercier, above note 23, 50.

<sup>122</sup> Donato Tarulli, Christine Y. Tardif, Dorothy Griffiths, Frances Owen, Glenys McQueen-Fuentes, Maurice A. Feldman, Carol Sales, and Karen Stoner ‘Human Rights and Persons with Intellectual Disabilities: Historical, Pedagogical, and Philosophical Considerations’ (2004) 5 Encounters on Education, 163

<sup>123</sup> Joselin Lecomte and Celine Mercier, above note 23, 64.

<sup>124</sup> CRPD, Article 12.1.

<sup>125</sup> CRPD, Article 12.2.

<sup>126</sup> CRPD, Article 9.1.

<sup>127</sup> Frances Owen and Dorothy Griffiths (eds), above note 17, 13.

who are particularly vulnerable or disadvantaged.’<sup>128</sup> As Article 1 of the CRPD defines its purpose as ‘to promote, protect and ensure the full and equal enjoyment of all human rights and fundamental freedoms by all persons with disabilities, and to promote respect for their inherent dignity’, it has been seen as the ‘most recent and most directly relevant international instrument on how the rights of people with intellectual disabilities can be protected.’<sup>129</sup>

In summary, the emergence of the CRPD challenges the current practice of residential institutions, where human rights are restricted and people with intellectual disability are secluded from the society. Moreover, general principles and the provisions of the CRPD clearly encourages the community-based care and support for people with an intellectual disability in replace of the residential institutions. The next part of the article will look critically at some of the human rights issues that are arisen in relation to the residential institutions in order to support the idea that de-institutionalization and community-based support service as the realization of human rights of people with an intellectual disability.

## PART TWO.

### Human Rights Issues of People with an Intellectual Disability who are placed in the residential institutions

#### Box 1

*“A has an intellectual impairment and high support needs. She lives in a residential institution that accommodates 50 other people. A has a range of behaviours of concern, which result in her inflicting severe self-injury and violence towards others. Due to these behaviours A is subject to a number of so-called restrictive practices, including seclusion, and physical, mechanical and chemical restraint. These restrictive practices have been authorised by a guardian appointed by a guardianship tribunal.*

*A’s citizen advocate is B, A communicates non-verbally and B is one of few people A responds to. B, has, for a number of years, been making representations to A’s service provider and the government department that funds the institution calling for A to be provided with individualised accommodation and support services in the community. B believes, based upon research and professional advice, that A’s behaviours of concern are largely a response to her environment.*

*A’s service provider, and the government department that funds the institution, have refused A’s requests. They say that because of A’s high support needs and behaviours she must remain institutionalised. B is concerned that A will not benefit from the NDIS and would like to become her Guardian. He believes A would want this as well. B has also received a letter from the service provider that says he can longer visit A because he is so disruptive.”*

The CRPD is certainly seen as the reinforcement of the legal capacity of people with an intellectual disability as equal as other human beings, as mentioned earlier in the article, because people with an intellectual disability are still mostly vulnerable to the institutionalization and their fundamental human rights are in questions within the residential institutions.<sup>130</sup> The Convention aims ‘to ensure the full participation of people with disabilities in the community, including the fulfillment of their personal

<sup>128</sup> Human Rights and Mental Illness (Human Rights and Equal Opportunity Commission of Australia, 1993)

<sup>129</sup> Patsie Frawley and Bronwyn Naylor, above note 11, 63.

<sup>130</sup> Anna MacQuarrie and Connie Laurin-Bowie ‘Our Lives, Our Voices: People with Intellectual Disabilities and Their Families’ in Maya Sabatello and Marianne Schulze (eds), Human Rights and Disability Advocacy (University of Pennsylvania Press, 2014) 38.

potential, politically, culturally and intellectually.<sup>131</sup> In contrary, the living condition of people with an intellectual disability in the residential institutions challenges their fundamental human rights, namely the right to equality and non-discrimination; the right to liberty; the right to live in the community and to choose where to live; and the right to be free from torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, etc.

The following case example will be used to elucidate human rights violations of this group of people in the residential institutions. In doing so, a brief analysis of the relevant provisions of the CRPD will be conducted here in line with General Comments, Concluding Observations, and Guidelines of the Committee on the Rights of Persons with Disabilities and the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. *Article 5: Equality and non-discrimination*

The principles of equality and non-discrimination are the fundamental matter of international human rights law.<sup>132</sup> In above case example, so-called restrictive practices raise concerns over the equality and non-discrimination of people with an intellectual disability as A is also one of the persons who has the right to access care and support within the institution. Therefore, service provider's decision to use restrictive practices is in a contradiction to Article 5 of the CRPD. Articles 5.1 and 5.2 of the CRPD states that "1. States Parties recognize that all persons are equal before and under the law and are entitled without any discrimination to the equal protection and equal benefit of the law. 2. States Parties shall prohibit all discrimination on the basis of disability and guarantee to persons with disabilities equal and effective legal protection against discrimination on all grounds."<sup>133</sup>

Furthermore, regardless of any disability, as well as behaviour, in accordance with Article 12.4 of the CRPD, State must ensure that "all measures that relate to the exercise of legal capacity provide for appropriate and effective safeguards to prevent abuse in accordance with international human rights law."<sup>134</sup> It was clarified in paragraph 20 of General Comment No. 1 that "the primary purpose of these safeguards must be to ensure the respect of the person's rights, will and preferences. In order to accomplish this, the safeguards must provide protection from abuse on an equal basis with others."<sup>135</sup> In A's case, his legal capacity was also denied when so-called restrictive practices were authorised by a guardianship. In other words, it can be believed that A's guardianship was not intended to protect the interests of A and did not seek A's consent, which is crucial for all decisions regarding the issues of people with an intellectual disability, when authorising these restrictive practices.

In terms of this sort of substitute decision-making, General Comment No. 1 stresses that "Historically, persons with disabilities have been denied their right to legal capacity in many areas in a discriminatory manner under substitute decision-making regimes such as guardianship, conservatorship and mental health laws that permit forced treatment. These practices must be abolished in order to ensure that full legal capacity is restored to persons with disabilities on an equal basis with others."<sup>136</sup>

<sup>131</sup> Patsie Frawley and Bronwyn Naylor, above note 11, 63.

<sup>132</sup> Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment on Article 19: Living independently and being included in the community, 18th sess, UN Doc CRPD/C/18/1 (29 August 2017), Para 13.

<sup>133</sup> CRPD, Article 5.1 and 5.2.

<sup>134</sup> CRPD, Article 12.4.

<sup>135</sup> General Comment No. 1, above note 35, para. 20.

<sup>136</sup> General Comment No.1, above note 35, para 7.

For example, in its Concluding Observations on the initial report of Australia, the Committee recommended the State party to take decisive steps to replace substitute decision-making with supported decision-making.<sup>137</sup> To be brief, A's case is one of the examples of the disability-based discrimination, which was previously defined in General Comment No. 5 of the UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights.<sup>138</sup>

*Article 14: The Right to Liberty and security of persons with disabilities*

According to this case example, one of the possibly violated human rights can also be the right to liberty of people with an intellectual disability in the residential institution. In this case, Article 14 of the CRPD is seen as the guarantee of the right to liberty and it further prohibits unlawful or arbitrary interference from anyone.<sup>139</sup> It also stresses that "...the existence of a disability shall in no case justify a deprivation of liberty".<sup>140</sup> In addition, in its Guidelines on Article 14 of the CRPD, the Committee noted that it 'has established that article 14 does not permit any exceptions whereby persons may be detained on the grounds of their actual or perceived impairment.'<sup>141</sup> Therefore, the decision of the residential institution to stay A in the residential institution is considered to be unlawful under Article 14. The reason is that this decision seemed to be based on his disability (or high support needs). It is contrary to the Convention's principle that prohibits discrimination on the basis of disability.

Moreover, the residential institution seemed to come to the decision without seeking A's consent because of his intellectual impairment. In terms of the lack of voluntary consent, it is argued that "the involuntariness of such detention includes the inability of the person to choose an alternative place to live (which would provide the services essential for survival and well-being), the inability to choose with whom they will live, and the inevitable suppression of personal autonomy to externally imposed rules (such as meal times, meal composition, sleeping times, and personal care arrangements)."<sup>142</sup> Again, as Article 12 of the CRPD recognizes the full enjoyment of legal capacity of people with an intellectual disability, residential institutions must seek their consent when they make decisions about their care, support, and housing arrangements. This principle was reaffirmed in General Comment No.1 that

---

<sup>137</sup> Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Australia, 118th mtg, UN Doc CRPD/C/AUS/CO/1, (21 October 2013), para 25.

<sup>138</sup> Paragraph 15 of General Comment No. 5 reads: "For the purposes of the Covenant, "disability-based discrimination" may be defined as including any distinction, exclusion, restriction or preference, or denial of reasonable accommodation based on disability which has the effect of nullifying or impairing the recognition, enjoyment or exercise of economic, social or cultural rights. Through neglect, ignorance, prejudice and false assumptions, as well as through exclusion, distinction or separation, persons with disabilities have very often been prevented from exercising their economic, social or cultural rights on an equal basis with persons without disabilities. The effects of disability-based discrimination have been particularly severe in the fields of education, employment, housing, transport, cultural life, and access to public places and services." See Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 5: Persons with Disabilities, 11th sess, UN Doc E/1995/22 (9 December 1994), para 15.

<sup>139</sup> "States Parties shall ensure that persons with disabilities, on an equal basis with others: (a) Enjoy the right to liberty and security of person; (b) Are not deprived of their liberty unlawfully or arbitrarily, and that any deprivation of liberty is in conformity with the law, and that the existence of a disability shall in no case justify a deprivation of liberty." See CRPD, Article 14.1.(a) and (b).

<sup>140</sup> Ibid.

<sup>141</sup> Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Guidelines on Article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 14th sess, (September 2015) para 6.

<sup>142</sup> Phillip French, Accommodating Human Rights: A Human Rights Perspective on Housing, and Housing and Support, for Persons with Disability (People with Disabilities Australia, 2009) 30. cited in Patsie Frawley and Bronwyn Naylor, above note 11, 50.



“unsoundedness of mind” and other discriminatory labels are not legitimate reasons for the denial of legal capacity.<sup>143</sup>

Additionally, the purpose of the restrictive practices, such as seclusion, is also incompatible with the right to liberty enshrined in Article 14. It is worth to mention here that in its Guidelines on Article 14 of the CRPD, the Committee stressed that: “However, legislation of several States parties, including mental health laws, still provide instances in which persons may be detained on the grounds of their actual or perceived impairment, provided there are other reasons for their detention, including that they are deemed dangerous to themselves or others.”<sup>144</sup>

*Article 19: The Right to live in the Community and to choose where to live*

In the light of Article 5, 12 and 14 of the CRPD, Article 19 obliges the State to recognize “the equal right of all persons with disabilities to live in the community, with choices equal to others, and shall take effective and appropriate measures to facilitate full enjoyment by persons with disabilities of this right and their full inclusion and participation in the community.”<sup>145</sup> Otherwise, it has become the guarantee against the isolation and seclusion of people with an intellectual disability from the society.

To illustrate, subsection (a) of Article 19 concludes that people with an intellectual disability should not be housed in residential institutions as well. It reads: “Persons with disabilities have the opportunity to choose their place of residence and where and with whom they live on an equal basis with others and are not obliged to live in a particular living arrangement.”<sup>146</sup> In its Concluding Observations, the Committee encouraged the Australian Government’s decision regarding the closure of residential institutions and recommended to allocate the resources necessary for support services in order to realize the right to live in the community.<sup>147</sup> In this circumstance, Article 19 is closely interrelated to Article 14 and people with an intellectual disability must be provided with supported decision-making regarding their housing arrangement in order to realize their legal capacity and the right to make decisions about his or her life.

As discussed above, people with an intellectual disability are right holders as other human beings. On the other hand, they are duty bearers as other human beings as well. In some way, as mentioned in A’s case example, the balancing rights and duties of those group of people is a challenging issue especially in the case of those who have a range of behaviours of concern, which result in his/or her inflicting severe self-injury and violence towards others. According to the above case example, the service provider might have realized some glimpses of the challenges that people with an intellectual disability face when they live independently in the community. In response to this issue, subsection (b) of Article 19 can be considered as the key provision. It reads: “Persons with disabilities have access to a range of in-home, residential and other community support services, including personal assistance necessary to support living and inclusion in the community, and to prevent isolation or segregation from the community”.<sup>148</sup>

<sup>143</sup> Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1: Article 12 Equal recognition before the law, 11th sess, UN Doc CRPD/C/GC/1 (19 May 2014), para. 13.

<sup>144</sup> Guidelines on Article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, above note 44

<sup>145</sup> CRPD, Article 19.

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> Concluding observations on the initial report of Australia, above note 40, para 42.

<sup>148</sup> Ibid.

As well as, according to Article 19, it does not deny necessary care and support for people with an intellectual disability. On the other hand, it sees care and support as part of the community itself. General Comment on Article 19 criticizes that involuntary institutionalization on the basis of impairment or associated circumstances such as presumed “dangerousness” and other factors... is often caused or increased by a lack of disability specific support services. Therefore, it can be inferred that the purpose of the community-based care and support is to provide people with an intellectual disability with ordinary houses, neighbourhoods, and legal rights enjoyed by every human being.<sup>149</sup> It is important to bear in mind that the Committee stresses that the realization of the right to live in the community is only possible when all economic, civil, social and cultural rights are fulfilled.<sup>150</sup> Moreover, General Comment on Article 19 specifies more detailed understanding about support services. It reads:

“The right to be included in the community relates to the principle of full and effective inclusion and participation in society as enshrined in, among others, article 3 (c) of the Convention. It includes living a full social life and having access to all services offered to the public and to support services offered to persons with disabilities to enable them be fully included and participate in all spheres of social life. These services can, among others, relate to housing, transport, shopping, education, employment, recreational activities and all other facilities and services offered to the public, including social media. The right also includes, having access to all measures and events of political and cultural life in the community, among others public meetings, sports events, cultural and religious festivals and any other activity in which the person with disability wishes to participate.”<sup>151</sup>

In short, Article 19 recognizes that those group of people have a right to demand necessary support ‘to deal positively and safely with difficult situations, and to build on their experiences’<sup>152</sup> while taking his or her own risks. Otherwise, in A’s case example, the decision to keep him in the residential institution makes him the subject to further restrictive services which might be imposed on him by the institution.

*Article 15: Freedom from torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment*

It is said that people with an intellectual disability are ‘often deprived of liberty for longer periods of time without legal process and... exposed to cruel, inhuman and degrading treatment.’<sup>153 154</sup> In this case example, as Article 5, 12, 14 and 19 of the CRPD are explicitly discussed, the right to be free from torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment is also considered in relation. In other words, the CRPD itself prohibits disability-based detention in Article 14 and encourages community-based support services in Article 19 whereas Article 15 of the Convention states that “No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his or

---

<sup>149</sup> Jean Collins, above note 6, 77.

<sup>150</sup> General Comment on Article 19, above note 38, Para 4.

<sup>151</sup> General Comment on Article 19, above note 38, Para 16 (b).

<sup>152</sup> Jean Collins, above note 4, 79.

<sup>153</sup> Joselin Lecomte and Celine Mercier, above note 23, 54.

<sup>154</sup> Dorottya Karsay and Oliver Lewis, ‘Disability, torture and ill-treatment: taking stock and ending abuses’, (2012) 16 The International Journal of Human Rights 820.



her free consent to medical or scientific experimentation.”<sup>155</sup> Article 15 reaffirms the classic provision of the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment<sup>156</sup> and expands this by considering the prohibition on medical or scientific experimentation.<sup>157</sup>

In contrary, when the residential institution decided to use restraints on A, they only sought approval from his guardian as a substitute-decision maker. In the same way, so-called restrictive services, such as physical, mechanical and chemical restraints which are imposed by the residential institution are prohibited under Article 15 of the CRPD<sup>158</sup>. In its Guidelines, the Committee expressed its concern that these practices are not consistent with the prohibition of torture and other cruel, inhumane or degrading treatment or punishment against people with an intellectual disability<sup>159</sup>.

Based on the above discussion, the CRPD has become the touchstone of the paradigm shift in approach to people with an intellectual disability all over the world. It strongly challenges the existence of the residential institutions and encourages the closure of them. Within the scope of the CRPD, care and support in the residential institution differs from the care and support in the community. In other words, the CRPD itself legalizes the de-institutionalization and obliges State parties to take appropriate legislative and administrative measures. In particular, those civil and political rights discussed above require immediate realization in nature.<sup>160</sup>

Likewise, as mentioned earlier, the principles of the equal and full enjoyment legal capacity are seen as a foundation of the CRPD as a whole. As the fundamental principle of international human rights law, all rights are interrelated and interdependent with each other. If principles of the equal and full enjoyment of legal capacity are directly or indirectly denied, not only the rights discussed above but also rest of the rights which are enshrined in this Convention become void.

<sup>155</sup> CRPD, Article 15.1.

<sup>156</sup> Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, opened for signature 10 December 1984, 1465 UNTS 85 (entered into force 26 June 1987) ('CAT').

<sup>157</sup> Dorotya Karsay and Oliver Lewis, above note 57, 818.

<sup>158</sup> Article 15 of the CRPD states: "1. No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment. In particular, no one shall be subjected without his or her free consent to medical or scientific experimentation. 2. States Parties shall take all effective legislative, administrative, judicial or other measures to prevent persons with disabilities, on an equal basis with others, from being subjected to torture or cruel, inhuman or degrading treatment or punishment." See CRPD, Article 15.1 and 15.2.

<sup>159</sup> Guidelines on Article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, above note 44

<sup>160</sup> Rosemary Kayess and Phillip French, above note 2, 29.

## Conclusion

To sum up, this article outlines the UN Convention on the Rights of the Persons with Disability as the core international human rights law reference that provides the human rights model for people with an intellectual disability in the residential institutions. Within the scope of the human rights model of the disability, people with an intellectual disability possess all human rights as equal as others and exercise their legal capacity as a whole.

Based on the consideration of the provisions of the CRPD, it can be concluded that people with an intellectual disability in the residential institutions needs to be de-institutionalized and provided with community-based support services for the realization of their human rights. This view is justified under the auspices of Article 5, 12, 14, 19 and other provisions of the CRPD. Therefore, the CRPD came as the catalyst of the de-institutionalization which supports people with an intellectual disability to be active members of the society and enables them to be the human being as equal as others.

## Bibliography

### UN Treaties, declarations and other documents

1. Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 5: Persons with Disabilities, 11<sup>th</sup> sess, UN Doc E/1995/22 (9 December 1994).
2. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Concluding observations on the initial report of Australia, 118<sup>th</sup> mtg, UN Doc CRPD/C/AUS/CO/1, (21 October 2013).
3. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment on Article 19: Living independently and being included in the community, 18<sup>th</sup> sess, UN Doc CRPD/C/18/1 (29 August 2017), Para 13.
4. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, General Comment No. 1: Article 12 Equal recognition before the law, 11<sup>th</sup> sess, UN Doc CRPD/C/GC/1 (19 May 2014).
5. Committee on the Rights of Persons with Disabilities, Guidelines on Article 14 of the Convention on the Rights of Persons with Disabilities, 14<sup>th</sup> sess, (September 2015).
6. Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, opened for signature 10 December 1984, 1465 UNTS 85 (entered into force 26 June 1987) ('CAT').
7. Convention on the Rights of Persons with Disabilities, opened for signature 30 March 2007, 2515 UNTS 3 (entered into force 3 May 2008) ('CRPD').
8. International Covenant on Civil and Political Rights, opened for signature 16 December 1966, 999 UNTS 3 (entered into force 23 March 1976) ('ICCPR').
9. Principles for the Protection of Person with Mental Illness and the Improvement of Mental Health Care, GA Res 46/119, UN GAOR, 75<sup>th</sup> plen mtg, UN Doc A/RES/46/119, (17 December 1991).
10. Standard Rules on the Equalization of Opportunities for People with Disabilities, GA Res 48/96, UN GAOR, 48<sup>th</sup> sess, UN Doc A/RES/48/96, (20 December 1993).
11. United Nations Declaration on the Rights of Disabled Person, GA Res 3447 (XXX), UN GAOR, 13<sup>th</sup> sess, 2433<sup>rd</sup> plen mtg, UN Doc A/RES/3447 (XXX) (9 December 1975).
12. United Nations Declaration on the Rights of Mentally Retarded Person, GA Res 2856 (XXVI), UN GAOR, 26<sup>th</sup> sess, 2027<sup>th</sup> plen mtg, UN Doc A/RES/2856(XXVI) (20 December 1971).
13. Universal Declaration of Human Rights, GA Res 217A (III), UN GAOR, 3<sup>rd</sup> sess, 183<sup>rd</sup> plen mtg, UN Doc A/810 (10 December 1984) ('UDHR').

### Journal Articles and Papers

1. C. F. Goodey, 'From natural disability to the moral man: Calvinism and the history of psychology', (2001) 14 *History of the Human Sciences*.
2. Donato Tarulli, Christine Y. Tardif, Dorothy Griffiths, Frances Owen, Glenys McQueen-Fuentes, Maurice A. Feldman, Carol Sales, and Karen Stoner 'Human Rights and Persons with Intellectual Disabilities: Historical, Pedagogical, and Philosophical Considerations' (2004) 5 *Encounters on Education*.

3. Dorottya Karsay and Oliver Lewis, ‘Disability, torture and ill-treatment: taking stock and ending abuses’, (2012) 16 *The International Journal of Human Rights*.
4. Jean Collins, ‘From hospital to home: the drive to support people with intellectual disabilities in the community’ (2015) 61 *International Journal of Developmental Disabilities*.
5. Licia Carlson, ‘Cognitive ableism and disability studies: feminist reflections on the history of mental retardation’, (2001) 16 *Hypatia*.
6. Patsie Frawley and Bronwyn Naylor, ‘Human Rights and People with Disabilities in Closed Environments’, (2014) 31 *Law Context: A Socio-Legal Journal*.
7. Rachel Fyson and John Cromby, ‘Human rights and intellectual disabilities in an era of ‘choice’, (2013) 57 *Journal of Intellectual Disability Research*.
8. Rosemary Kayess and Phillip French, ‘Out of Darkness into Light? Introducing the Convention on the Rights of Persons with Disabilities’ (2008) 8 *Human Rights Law Review*.
9. Theresia Degener, ‘Disability in a Human Rights Context’ (2016) 5, 35 *Laws*.
10. Tony Ward and Claire Stewart, ‘Putting Human Rights into Practice with People with an Intellectual Disability’, (2008) 20 *Journal of Developmental and Physical Disabilities*.

#### **Books and book chapters**

1. Frances Owen and Dorothy Griffiths (eds), *Challenges to the Human Rights of People with Intellectual Disabilities* (Jessica Kingsley Publishers, 2009).
2. Maya Sabatello and Marianne Schulze (eds), *Human Rights and Disability Advocacy* (University of Pennsylvania Press, 2014).

#### **Reports**

1. *Human Rights and Mental Illness* (Human Rights and Equal Opportunity Commission of Australia, 1993).

## МОНГОЛ ОРНЫ ЦӨЛЖИЛТИЙН ХҮЧИН ЗҮЙЛС

### UNDERLYING CAUSES OF DESERTIFICATION IN MONGOLIA



*О.Билгүүтэй*

*Цахим шуудангийн хаяг: bilguutei0709@gmail.com*

*МУИС-ийн Биологи, Биотехнологийн тэнхимд Ой судлаач мэргэжлээр бакалавр, Солонгос Улсын Сөүлийн Их Сургуулийн Экологи Эдийн Засгийн тэнхимд магистр-ийн зэрэг хамгаалсан. Сургуулиа төгсөөд Солонгосын амьтан ургамал хорио цээрийн газар (Animal and plant Quarantine Agency) судлаачаар ажиллах хугацаандаа “Movement pattern of poultry livestock vehicle in Gyeonggi-do, Republic Korea, “Support for Data management on Animal Disease in Mongolia” зэрэг судалгаануудыг*

*хийж эрдэм шинжилгээний хуралд оролцож байсан. Одоогоор Парламентын Судалгааны Хүрээлэнгийн Байгаль Орчин Хүнс Хөдөө Аж Ахуйн секторын Эрдэм Шинжилгээний Ахлах судлаачаар ажиллаж байна.*

*Парламентын судалгааны хүрээлэнгийн Ахлах судлаач*

**Хураангуй:** Монгол орны хувьд цөлжилтийн нөхцөл байдал нь хүрээлэн буй орчинд тулгараад байгаа хамгийн чухал асуудал юм. Монгол орны нийт газар нутгийн 78 хувь нь цөлжилтөд нэрвэгдээд байгаа ба үүнээс 60 хувь нь хүнд доройтолд орсон түвшинд багтаж байна. “Монгол Улсын Алсын хараа 2050” урт хугацааны хөгжлийн бодлогод хөрсний үржил шим, чийгийг хамгаалж, газрын доройтол, цөлжилтөөс сэргийлэн, эвдрэлд орсон, доройтсон газрыг нөхөн сэргээх гэсэн зорилт байдаг<sup>161</sup>. Уг судалгааны зорилго нь уг хөгжлийн бодлогын хүрээнд цөлжилтөөс урьдчилан сэргийлэх буюу цөлжилтийг үүсгэж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлоход оршино. Судалгаанд 7 хүчин зүйлсийг хувьсах хүчин зүйлсээр сонгосон ба цөлжилтийн харьцааг хамаарал бүхий хувьсагчаар сонгосон. Цөлжилтөд нөлөөлж буй хувьсах хүчин зүйлсийн хамаарлыг судлахын тулд корреляцийн дүн шинжилгээ хийсэн. Судалгаанд мөн регрессийн анализ хийсэн ба үүний үр дүнд цөлжилтийг үүсгэж буй хүчин зүйлүүдээс малын тоо толгой болон бэлчээрийн доройтол хамгын өндөр хамааралтай гарсан байна. Ойт хээрийн бүс, талын бүс болон говийн бүсэд ойн талбай хомстсоноор цөлжилт үүсэх анхны хүчин зүйл бүрдэж байна. Цөлжилтөд цаг уурийн хүчин зүйлс буюу температурын өөрчлөлт нь говийн бүсэд хамгийн өндөр нөлөөтэй байна. Харин тал хээрийн бүсэд хүн амын өсөлт өндөр хамааралтай гарсан. Ойт хээрийн бүсэд зохицуулалтгүй зам гаргах буюу хатуу хучилтгүй шороон зам нь уг бүсэд цөлжилтийн гол хүчин зүйл болоод байна. Цөлжилтөд нөлөөлж буй долоон хүчин зүйлсийн дунд хийсэн Elasticity анализийн үр дүнд бэлчээрийн талбай ихсэх нь бүх бүс нутагт хамгийн том хүчин зүйлсээр илэрсэн байна. Төгсгөлд нь судалгааны үр дүнд хүний үйл ажиллагаанаас шалтгаалсан хүчин зүйлс нь цөлжилтийг үүсгэж буй хамгийн том нөлөөтэй байгааг судалгаагаар нотолсон болон.

**Түлхүүр үг:** Цөлжилт, Цөлжилтийн хүчин зүйлс

<sup>161</sup> <https://www.legalinfo.mn/annex/details/11057?lawid=15406>

**Abstract:** In the case of Mongolia, desertification is a rapidly growing environmental concern. It has been estimated that 78% of the total territory of Mongolia is at risk of desertification, of which nearly 60% is classified as highly vulnerable.

“Mongolian Vision-2050” long-term development policy aims to manage soil fertility protection, to prevent land degradation and desertification, and to rehabilitate degraded area.

The goal of this study is to determine the factors that influence desertification and to estimate the impacts of each variable on desertification. The seven factors were selected as independent variables, and desertification ratio was chosen to be the dependent variable. For the purpose of finding relationships between independent variables, correlation analysis was conducted.

Stepwise regression analysis result suggest that the most influential factors on desertification in Mongolia are animal husbandry and overgrazing. The change in forestland is identified as a precursor of desertification in semi-desert, forest-steppe and steppe zones. The climate factor, represented as temperature, slightly contributes to the desertification in semi-desert region. In the steppe zone, the population growth has a moderate influence on desertification. In the forest-steppe zone, desertification was driven by road networks construction. Based on the elasticity of desertification ratio with respect to each of the seven variables, pastureland was found to be elastic in all regions, which means that desertification is predominantly induced by pastureland expansion in Mongolia. Eventually, the study proves that human activities are more influential than natural impacts on desertification.

**Keywords:** Desertification, underlying causes, Mongolia

## Introduction

**Background** The subject of desertification has been highly controversial in many countries. For instance, Merriam Webster’s Collegiate Dictionary defines the term desertification as “the process of becoming a desert”. However, the International Convention to Combat Desertification (CCD) characterized the desertification as following: ‘land degradation in arid, semi-arid and dry humid areas resulting mainly from adverse human impact (Dregne et al. 1991). Human activities, in particular, unplanned development, human and livestock population pressure, urbanization, industrialization, and mining could be the reasons for acceleration of the desertification process (UNCCD, 2011). In addition, desertification appears when land degradation becomes irreversible or when loss of total productivity reaches 50% to 66% (Katyal and Vlek, 2000).

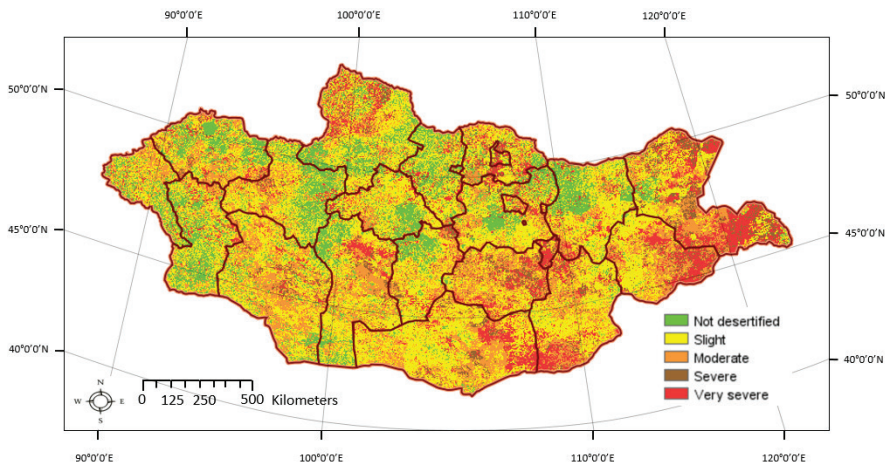
The country of Mongolia landlocked, and situated far from the oceans, is located in the center of the Eurasia continent. Mongolia is considered to be the driest country within the region, with an aridity index range between 0.05 and 0.65 (UNCCD 2007). This wide fluctuation relates to the dry ecosystems showing non-equilibrium behavior. Also, short-term rainfall variability imposes changes in vegetation cover, and it causes a downward trend in conditions, except in the most extreme cases (Behnke and Scoones, 1993, Ellis and Swift, 1988).

Furthermore, it is viewed that human-caused activities inflict on land degradation, more than climate impacts. These activities would include overgrazing, deforestation, overexploitation of land by outdated agricultural practices, and population growth. Developmental pressure and daily activities of the population in environmentally



vulnerable areas dramatically accelerate soil erosion and land degradation, thus, the socioeconomic factors, such as population growth, urbanization, poverty, etc., are emerging as key additional factors of desertification.

On that note, Mongolia has been increasingly affected by desertification; more than 40% of the total area is degraded, 400 rivers and lakes have dried out and desertification rate has risen by 8-10% over the last ten years (Adyasuren and Dash, 2001). In addition, according to the desertification map and evaluation work, approximately 90% of Mongolia's pasturelands have been affected by desertification and land degradation, of which 5.0 % have been classified as a type of very extreme desertification (Figure 1), 18.0 % is strong desertification, 26 % is medium and 23.0% is low desertification (National Action Program for Combating Desertification, 2010).



*Figure 1. Desertification map of Mongolia 2010*

### Objective of the study

This research aims to identify the underlying causes of desertification and to evaluate the magnitude of impacts on desertification in Mongolia. Based on the literature review, the study investigates the key factors of desertification which are the human and natural impact. In essence, this research intends to compute the socioeconomic factors, especially human activities.

### Research question

This study aspires to answer the following two research questions:

1. Among the predicted variables, what are the most significant causes of desertification? Why?
2. What is the magnitude of the impacts causing the desertification?

### Desertification ratio

Desertification ratio represents the degraded area, and is illustrated as a division of degraded area by total land area, using the 20 year data from Environment Information Database Center (Agency of Ministry of Environment and Green Development). In table 2, total land area is demonstrated by each aimag. (For the purpose of calculating desertification ratio, forests, mountain areas, rivers and lakes are not included in total land area).

$$\text{Desertification ratio} = (\text{eq})$$



## RESULT

### Relations among natural and social factors

#### 1. Desert zone

If a correlation coefficient is greater than 0.7, the variables are considered to be highly related to each other (Rajdeep Grewal. 2002). In the desert zone, the variables of population (0.8), forestland (-0.9), and road network (0.8) were reveal to have the highest correlation with desertification ratio. According to the results, population has a positive correlation with desertification ratio, while the factor of forestland has a negative correlation with desertification, which means the decrease of forestland area will cause an increase in desertification. Lastly, the factor of road network construction has a positive relation with the desertification ratio. In the correlation matrix, it is demonstrated that the expansion of road networks will contribute to the rise of land degradation. Also, there as an indication of a strong negative correlation between the variables of forestland area and road network.

**Table 5.** Result of correlation analysis for Desert zone

	Temperature	Precipitation	Pop Den	LS	Pasture land	Forest land	Road Network	Desertification Ratio
Temperature	1							
Precipitation	0.103	1						
Pop Den	0.162	-0.373	1					
LS	0.188	-0.152	0.016	1				
Pasture land	-0.521	-0.414	0.323	0.385	1			
Forest land	0.294	0.554	-0.794	0.097	-0.367	1		
Road Network	0.271	-0.517	0.775	0.152	0.260	-0.985	1	
Desertification Ratio	0.248	-0.490	0.809	0.133	0.223	-0.976	0.891	1

#### 2. Semi-desert zone

In this zone, the variables of temperature, population and livestock were shown to have a less than 0.5 correlation with desertification ratio. The highest correlation coefficients were indicated in the factors of pastureland (-0.7), forest land (-0.9), and road network (0.98). Also, the correlation analysis result indicated variables of forestland and road network have resulted to have a negative correlation between the variable of forest land and road network.

**Table 6.** Result of correlation analysis for Semi-desert zone

	Temperature	Precipitation	Pop Den	LS	Pasture land	Forest land	Road Network	Desertification Ratio
Temperature	1							
Precipitation	-0.293	1						
Pop Den	0.114	0.125	1					
LS	0.509	-0.315	0.030	1				
Pasture land	0.370	-0.617	-0.018	0.417	1			
Forest land	-0.289	0.578	0.253	-0.428	-0.936	1		
Road Network	0.200	-0.535	-0.320	0.458	0.859	-0.956	1	
Desertification Ratio	0.178	-0.492	0.413	0.416	-0.795	-0.946	0.983	1

### 3. Forest-steppe zone

In the forest-steppe zone, the factors of population, livestock, and forestland came out as strongly correlated with the desertification ratio. According to the correlation analysis, the variables of precipitation and forestland area have a negative relation with desertification.

**Table 7.** Result of correlation analysis for Forest-steppe zone

	Temperature	Precipitation	Pop Den	LS	Pasture land	Forest land	Road Network	Desertification Ratio
Temperature	1							
Precipitation	-0.444	1						
Pop Den	0.192	-0.636	1					
LS	0.295	-0.413	0.763	1				
Pasture land	0.392	-0.715	0.719	0.429	1			
Forest land	-0.304	0.697	-0.901	-0.606	-0.713	1		
Road Network	0.233	-0.521	0.629	0.350	0.369	-0.879	1	
Desertification Ratio	0.083	-0.405	0.864	0.789	-0.302	-0.791	0.687	1

### 4. Steppe zone

In this zone, the highest correlation coefficients were demonstrated in the factors of population, livestock, forestland, and road network. According to the results of the correlation analysis, these factors (population, livestock, and road network) all have a direct and positive correlation with the desertification ratio. In contrast, the variables of precipitation, forestland, and pastureland have a negative correlation with opposite directions towards the desertification. Also, the correlations between the variables of livestock and population, population and pastureland, forestland and road network appeared to be high and strong.

**Table 8.** Result of correlation analysis for Steppe zone

	Temperature	Precipitation	Pop Den	LS	Pasture land	Forest land	Road Network	Desertification Ratio
Temperature	1							
Precipitation	-0.180	1						
Pop Den	0.145	-0.454	1					
LS	0.382	-0.278	0.703	1				
Pasture land	0.251	-0.538	0.741	0.396	1			
Forest land	-0.156	0.428	-0.972	-0.670	-0.649	1		
Road Network	0.060	-0.410	0.941	0.520	0.660	-0.963	1	
Desertification Ratio	0.117	-0.329	0.942	0.727	0.488	-0.970	0.921	1

### Factors affecting desertification

**Desert zone:** Stepwise regression analysis is used to select the variables that are proved to be a good fit for the model. It helps exploring the predicting variables and improves the regression model's performance and relevance.

This model explains 98% (adjusted R<sup>2</sup> = 0.98) of the Y variable. The coefficient of livestock quantity is 0.76, and the p-value is 1%. The pastureland coefficient is -2.85 which indicates a negative relationship between desertification ratio and pastureland. The road network coefficient is 2.06.

**Table 9.** Regression result for Desert zone

<i>Dependent variable:</i>				<i>P-value &lt;0.05</i>
<i>Desertification ratio</i>	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>(5%)</i>
<i>Independent variables:</i>				
Intercept	-0.747628395	0.297124539	-2.51621	2%
Livestock	0.765675939	0.268201396	2.854854	1%
Pastureland	-2.85854E-07	1.4928E-07	-1.91489	5%
Road network	2.06224E-05	9.33312E-07	22.09588	0%

**Table 10.** ANOVA result for Desert zone

ANOVA					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	3	0.843952	0.281317	484.2891259	6.58467E-16
Residual	16	0.009294	0.000581		
Total	19	0.853246			

Final multi regression model in the desert zone equation:

$$D_r = 0.765(\text{livestock}) - 2.85 \times (\text{Pastureland}) + 2.06 \times (\text{Road network}) - 0.747$$

**Semi-Desert:** In this zone, the regression model excluded precipitation and population because their p-values came out as nonsignificant in the model. This model explains 91% (adjusted R<sup>2</sup> = 0.91) of the Y variable. In the semi-desert zone, the most significant variables were found to be temperature, road network livestock, and pastureland. In this zone, the forestland (-6.25) factor has significantly influence on desertification ratio. Also, an increasing pattern of desertification ratio due to the expanding quantity of livestock (3.62) has been revealed. In addition, due to the arid and harsh climate conditions, temperature (0.0063) and pastureland (-1.98) have also influenced the desertification. Moreover, compared to the other natural zones, the semi-desert zone has greater prospects for future road network expansion and city settlements construction, as the current road network is measured at 34740 square km. So, the road network factor (3.09) constitutes another major impact to the desertification in the semi-desert zone.

The regression result indicated that the desertification factors observed in the desert and semi-desert zones are similar due to the similarity of the ecosystem.

**Table 11.** Regression result for Semi-desert zone

<i>Dependent variable:</i>				<i>P-value</i>
<i>Desertification ratio</i>	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>&lt;0.05 (5%)</i>
<i>Independent variables</i>				
Intercept	1.686214998	0.190472954	8.852779	0%

Temperature	0.006351833	0.002959602	2.146179	5%
LS	3.62E-09	1.54583E-09	-2.33886	3%
Pastureland	-1.98378E-06	1.21452E-07	-16.3339	0%
Forestland	-6.25231E-05	4.73047E-06	-13.2171	0%
Road network	3.09553E-05	1.75552E-06	17.63311	0%

**Table 12.** ANOVA result for Semi-desert zone

ANOVA					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	3	0.843952	0.281317	484.2891259	6.58467E-16
Residual	16	0.009294	0.000581		
Total	19	0.853246			

Final multi regression model in the semi-desert zone equation:

$$D_r = 0.006(\text{Temperature}) + 3.62(\text{livestock}) - 1.98(\text{pastureland}) - 6.25(\text{Forestland}) + 3.09(\text{road network}) + 1.68$$

### Forest steppe:

Based on the stepwise regression analysis result, the most significant variables for this zone were livestock, pastureland, forestland, and road network. This model explains 79% (adjusted  $R^2 = 0.79$ ) of the Y variable. One of the highest regression coefficients belongs to the factor of livestock quantity (2.01). As the total livestock quantity of the forest steppe zone is approximately 8.8 million is on an upward trend the land degradation is also eminently expanding. In this zone, there is a direct relation between desertification ratio and forestland area (-5.1), in other words, when the forestland area decreases, the desertification ratio trend will respectively increase.

**Table 13.** Regression result for forest-steppe zone

<i>Dependent variable:</i>				
<i>Desertification ratio</i>	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value &lt;0.05 (5%)</i>
<i>Independent variables:</i>				
Intercept	5.132829208	0.16228246	31.62898	0%
LS	2.01911E-09	7.72647E-10	2.613236	2%
Pastureland	-8.60148E-06	2.63397E-07	-32.656	0%
Forestland	-5.18489E-05	1.71082E-06	-30.3065	0%
Road network	3.74E-07	1.7129E-08	-21.8348	0%

**Table 14.** ANOVA result for forest-steppe zone

ANOVA					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	4	0.10218158	0.025545	1455.179	3.18721E-19
Residual	15	0.000263322	1.76E-05		
Total	19	0.102444902			

Final multi regression model in forest steppe zone equation:

$$D_r = 2.01(\text{livestock}) - 8.6(\text{pastureland}) - 5.18(\text{forestland}) + 3.7(\text{road network}) + 5.13$$

**Steppe zone:**

In the steppe zone, livestock quantity (4.28) is demonstrated as one of the highly influencing factors. In steppe zone alone, the livestock quantity is more than 8 million head, and the pastureland is measured as 210 thousand square km. Therefore, due to the high quantity of the livestock, pastureland is rapidly turning into degraded area. Additionally, the factor of road network has shown up as having a major impact on desertification, as road construction is notably developing in this zone.

**Table 15.** Regression result for steppe zone

<i>Dependent variable:</i>				
<i>Desertification ratio</i>	<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	<i>P-value &lt;0.05 (5%)</i>
<i>independent variables:</i>				
Intercept	0.774846363	0.064889871	11.94094	0%
Pop Den	0.011897824	0.001302378	9.135464	0%
LS	4.28097E-09	1.51476E-09	2.826173	1%
Pastureland	-1.48935E-06	8.72923E-08	-17.0616	0%
Forestland	-9.17435E-06	1.05288E-06	-8.71358	0%

**Table 16.** ANOVA result for steppe zone

<i>ANOVA</i>					
	<i>df</i>	<i>SS</i>	<i>MS</i>	<i>F</i>	<i>Significance F</i>
Regression	4	0.322148745	0.080537	1662.553	1.17662E-19
Residual	15	0.000726628	4.84E-05		
Total	19	0.322875373			

Final multi regression model in steppe zone equation:

$$D_r = 0.011 (\text{population}) + 4.28 (\text{livestock}) - 1.48 (\text{pastureland}) - 9.17 (\text{forestland}) - 0.77$$

## CONCLUSION

Since the last few decades, desertification has grown as a serious global concern impacting on economic and social developments. Mongolia is not insulated from such concern as negative desertification impacts have steadily alerted the whole nation. Thereupon, this study has introduced three main findings and attempted to demonstrate its related results. First, the study identified the factors causing desertification in the studied sites. Next, the study has found the common factor of desertification in the observed area. Third, the study has estimated the magnitude of the impact of each underlying cause on desertification for four different natural zones.

The research revealed that the most accelerating and significant factor of desertification is the forestland area. In this sense, when the forested area increases, the desertification ratio shows a decreasing trend; this trend was revealed to be the strongest in the steppe zone. Moreover, the study has determined the most common variables of desertification which are the number of livestock and size of pastureland as shown in Table 18. When the livestock quantity increases, the desertification ratio will increment, in contrast, the desertification ratio increases, if pastureland decrease. In other words, the pastureland can be easily turned into desert.

For the purposes of determining the magnitude of impacts on desertification, the study conducted an elasticity analysis of each seven underlying causes of desertification. In the desert zone, the desertification ratio was elastic to the pastureland, (Table 17). Additionally, the desertification ratio was inelastic to the factor of temperature. By analyzing the elasticity results, it is evident that the elasticity of pastureland was greater than 1 in all four natural zones, which means that desertification ratio is driven by pastureland.

In the case of Mongolia, human activities are considered to be relevant factors of desertification, thus, first of all, it is necessary to arrange anthropogenic activities through policy regulation and decision making. The policy should consider the rational use of natural resources and ensure that stakeholders to implement activities in a sustainable manner. Also, increasing participation of the rural community in the debate raises public awareness, stimulate the sense of personal involvement and contributes to the exchange of experience. Moreover, the development of bioengineering science toward to improving high qualitative livestock might decrease pastureland pressure.

Before 1990, Mongolian government owned all livestock and pastureland, herders belonged to collectives and the state determined their rangeland (livestock movement) and provide their supplies. After 1990, the communist regime came to an end, and was replaced with democratization. As herds were privatized, the number of livestock rapidly increased during that time. However, the problem was that pastureland regulation was no longer in place. As a consequence, herders tend to live close to their winter shelters or stay in the same place for a long time. In this sense, the herders use and re-use the same pastureland which lead to overgrazing. The traditional pasture rotation system has been lost during the social transformation. Therefore, restoring the traditional way of nomad livestock management is highly advisable. Finally, any conservation and rehabilitation activities should consider the sustainable use of forestland and water supplies

## REFERENCES

1. Adger, W. N., Benjaminsen, T. A., Brown and K., Svarstad, (H. Eds). (2000), “Advancing a Political Ecology of Global Environmental Discourse”, Centre of Social and Economic Research on the Global Environment, University of East Anglia, London.
2. Adyasuren, T. and Dash, D. (2001), Reasons of land degradation and its current situation in Mongolia, In Abstracts of Open Symposium on Change and Sustainability of Pastoral Land Use Systems in Temperate and Central Asia, Environmental Policy of Mongolia, 28 June-1 July, Ulaanbaatar, Mongolia,
3. Akiyama and Kawamura (March 2007). “Grassland degradation in China: Methods of monitoring, management and restoration”. *Grassland Science* 53 (1): 1–17. Doi: 10.1111/j.1744-697X.2007.00073.x. Retrieved 2014-04-22.
4. Bao, Gang, Yuhai Bao, Amarjargal Sanjjava Zhihoa Qin, Yin Zhou and Guang Xu, (2000) “Indicated long-term vegetation dynamics in Mongolia”,
5. Batjargal Z. (2001). Lessons learnt from consecutive dzud disaster of 1999-2000 in Mongolia in Asia. In: Abstracts of open symposium on Change and Sustainability of Pastoral Land Use Systems in Temperate and Central Asia. Ulaanbaatar, Mongolia, pp. 35-38.
6. Behnke R.H. and Scoones J. (1993). Rethinking range ecology implications for rangeland management in Africa. In: R.H. Behnke, I. Scoones, and Kerven. (eds), *Range Ecology at Disequilibrium*. Overseas development Institute, London, UK,
7. Boserup, Ester (1965). *The conditions of agricultural growth: the economics of agrarian change under population pressure*. London: Allen & Unwin.
8. Burton I. (2001). *Vulnerability and adaptation to climate change in the drylands*. <http://www.undp.org/drylands/docs/cpapers/Vulnerability%20and%20Adaptation%20to%20Climate%20Change%20in%20the%20Drylands.doc>
9. Dregne H.E. and Chou Nan-Ting. (1993). Global desertification dimensions. In *Degradation and Restoration of Arid Lands* (eds: Dregne H.E.). International Center for arid and semiarid studies, Texas Tech University, Lubbock, Texas, USA. Pp 249-282
10. Goudie A.S. and Middleton N.J. (1992). The changing frequency of dust storms through Time. *Climat. Change*. 20:197-225.
11. Hilbig W (1995) *the Vegetation of Mongolia*. SPB Academic Publishing, Amsterdam.
12. Hilker, Thomas, Enkhjargal Natsagdorj, Richard H. Waring, Alexei Lyapustin, and Yujie Wang. (2014) “Satellite observed widespread decline in Mongolia grasslands largely due to overgrazing”. *Global Change Biology*,
13. Jin-Tun, Zhang (Feb 2006). “Grassland Degradation and Our Strategies: A Case from Shanxi Aimags, China”. *Rangelands* 28 (1): 37–43. Doi: 10.2111/1551-501x (2006)28.1[37: gdaosa] 2.0.co; 2. JSTOR 4002228.
14. Li, Suying; Li, Lv; Verburg, Wu (September 2012). “Spatial analysis of the driving factors of grassland degradation under conditions of climate change and intensive use in Inner Mongolia, China”. *Regional Environmental Change* 12 (3): 461–474. Doi:10.1007/s10113-011-0264-3.



Монгол Улс, Улаанбаатар хот  
Сүхбаатар дүүрэг, Төрийн ордон-424  
Улсын Их Хурлын Тамгын газар  
Парламентын судалгааны хүрээлэн  
Цахим шуудангийн хаяг: [prs@parliament.mn](mailto:prs@parliament.mn)  
Утас: 51-262520, 51-264759