ПОЛИТОЛОГИ XXIV
Эрдэм шинжилгээний бичиг №24: 95-112 дахь тал

МЕГА ТӨСЛИЙГ ТӨР, ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН ТҮНШЛЭЛД ТУЛГУУРЛАН ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН ЗАРИМ АСУУДАЛ

Ч.Баатар
Удирдлагын академи, Улсын
салбарын удирдлагын тэнхимийн Ахлах багш, Магистр

Хураангуй:

Мега төслүүдийг хэрэгжүүлэх нь тухайн улсын эдийн засгийн бүтцийн өөрчлөлтийг хурдасгах, үйлдвэрлэл, экспортын шинэ салбар бий болгох, технологи дамжуулах, хүний нөөцийн ур чадварыг нэмэгдүүлэх, бүс нутгийн интеграцийг гүнзгийрүүлэх зэрэг олон талын үр өгөөжтэй бөгөөд дэд бүтцийн чанар, логистик, эрчим хүчний найдвартай байдлыг сайжруулж улсын өрсөлдөх чадварыг бодитоор нэмэгдүүлдэг байна. Оксфордын их сургуулийн профессор Бент Флювбьергийн тодорхойлсноор нь ихэвчлэн нэг тэрбум ам.доллараас дээш өртөгтэй, олон жил үргэлжилдэг, улс орны хөгжлийн бодлоготой нягт уялдсан бүтээн байгуулалтын төслүүдийг мега гэсэн ангилалд оруулдаг. Ийм төслүүдийг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд төрийн бодлогын тогтвортой байдал, эрх зүйн шинэчлэл, ил тод байдал, ур чадвартай хүний нөөц, оролцогч талуудын харилцан уялдаа чухал байдаг. Энэхүү шаардлагыг хангахын тулд мега төслийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан хэрэгжүүлэх нь илүү үр дүнтэй байдаг бөгөөд энэ нь санхүүжилтийн дарамтыг бууруулах, эрсдэлийг оновчтой хуваарилах, менежмент болон технологийн давуу талыг хувийн хэвшлээс ашиглах боломжийг олгодог. Монгол Улсын Засгийн газрын 2024–2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт эрчим хүч, уул уурхай, төмөр зам, хот байгуулалт, ус хангамж, аж үйлдвэржилтийн чиглэлд 14 мега төслийг хэрэгжүүлэхээр тусгасан. Энэхүү төслүүдийг хэрэгжүүлэхийн тулд хууль эрх зүйн орчин, засаглалын уялдаа, төсөл сонгон шалгаруулалтын ил тод байдал, мэргэшсэн хүний нөөцийн хомсдолыг даван туулах шаардлага үүсээд байгаа бөгөөд эдгээр сорилтуудыг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан амжилттай даван туулах боломжтой юм. Энэхүү өгүүллийн хүрээнд мега төслийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан хэрэгжүүлэх боломжийг онол, арга зүйн талаас нь авч үзсэн болно.

Түлхүүр үгс: Засгийн газар; Хувийн хэвшил; хөрөнгө оруулалт, эрсдэлийг оновчтой хуваарилах; бүтээн байгуулалт; менежмент; технологи шилжүүлэх.

Оршил

Монгол Улсын Засгийн газрын 2024-2028 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт [1] тусгагдсан бүсчилсэн хөгжлийн бодлого, хүний хөгжлийн бодлого, эдийн засгийн бодлого, хүний эрхийг дээдэлсэн засаглалын бодлого гэсэн үндсэн дөрвөн бодлогын хүрээнд 16 чиглэлийн 620 зорилтыг хэрэгжүүлэхээр тусгасан байна. Үүнд сүүлийн 30 жил хүлээгдсэн эрчим хүчний салбарын шинэчлэлийг цаг алдалгүй эхлүүлж дотоодын үйлдвэрлэлийг зохистой түвшинд хүргэх, аж үйлдвэржилтийг нэмэгдүүлэх, бүсчилсэн хөгжил, шинэ хотын бүтээн байгуулалт зэрэг эдийн засгийг тэлэх 14 мега төслийг багтаажээ.

Эдгээр нь “Гашуунсухайт - Ганцмод”, “Ханги - Мандал”, “Шивээхүрэн - Сэхээ” хилийн боомтуудын хил дамнасан холболтын хийгээд Эрээнцав - Чойбалсан -Бичигт чиглэлийн босоо тэнхлэгийн төмөр зам, Тавантолгойн дулааны цахилгаан станц, Эгийн гол болон Эрдэнэбүрэнгийн усан цахилгаан станц, сэргээгдэх эрчим хүч ба тархмал эх үүсвэрийг хөгжүүлэх, Хэрлэн - Тоонот, Орхон - Онги ус дамжуулах хоолой, нүүрс-хими, кокс-хими, зэс, ган боловсруулах цогцолбор, Монгол, Францын хамтарсан ураны уурхай болон газрын тос боловсруулах, алт цэвэршүүлэх үйлдвэр, үндэсний хиймэл дагуулын төсөл зэрэг юм.

Мега төсөл бол зөвхөн дэд бүтэц, барилга байгууламжын бүтээн байгуулалт биш улс орны хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн илэрхийлэл болдог бөгөөд түүнийг хэрэгжүүлэхэд зөвхөн инженерийн шийдэл хангалтгүй бөгөөд улс төр, эдийн засаг, нийгмийн орчны нарийн уялдааг хослуулсан менежмент, хариуцлагын тогтолцоог шаарддаг. Иймд Монгол Улсад тухайн мега төслүүдийг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд шаардлагатай бодлого, эрх зүйн шинэчлэл хийх, гадаад, дотоодын хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг татах, хүний нөөцийн чадавхийг сайжруулах, ил тод байдлыг хангах, олон талт оролцогчдыг тэнцвэртэй хамруулахын тулд тухайн төслүүдийг хэрэгжүүлэхэд ашиглах оновчтой арга замыг судлах шаардлага үүсээд байгаа юм.

[1] legalinfo.mn, https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=17141368388631&showType=1, 2025

Нэг. Мега төслийн ач холбогдол, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан хэрэгжүүлэх үйл явц

Мега төсөл нь их хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаарддаг, олон оролцогчтой, урт хугацаатай, хэрэгжилт нь ихэвчлэн тодорхойгүй орчинтой байдаг тул түүнийг амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд институцийн болон эдийн засгийн онолын суурь ойлголт зайлшгүй шаардлагатай бөгөөд шинэ институцийн онол (New institutional theory), гэрээний онол (Contract theory), эрсдэлийн хуваарилалтын онол (Risk allocation theory), нийгмийн өгөөжийн онол (Social return theory) нь мега төслийн төлөвлөлт, хэрэгжилтэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг юм.

Шинэ институцийн онол нь мега төслийг хэрэгжүүлэх орчныг тодорхойлж, хууль эрх зүй, дүрэм журам, төрийн байгууллагын чадавхи, итгэлцэл зэрэг институцийн хүчин зүйлс эдийн засгийн гүйцэтгэлд хэрхэн нөлөөлдөгийг тайлбарладаг. Тогтвортой, ил тод институцийн орчин бүрдээгүй нөхцөлд гүйлгээний зардал өсөж, хөрөнгө оруулалтын эрсдэл нэмэгддэг бол харин сайн институци нь мега төслийн урт хугацааны амжилтын суурь нь болдог байна.[2] Харин гэрээний онол нь мега төслийн оролцогч талуудын хоорондын эрх, үүрэг, урамшууллыг хэрхэн зохион байгуулахыг тайлбарладаг. Мега төсөлд ирээдүйн бүх нөхцөлийг урьдчилан тодорхойлох боломжгүй тул бүрэн бус гэрээ зонхилдог бөгөөд энэ нь мэдээллийн тэгш бус байдал, ашиг сонирхлын зөрчлийг үүсгэнэ. Иймээс гүйцэтгэлд суурилсан урамшуулал, уян хатан нөхцөлтэй гэрээ нь төслийн үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд чухал ач холбогдолтой байдаг байна.[3] Түүнчлэн эрсдэлийн хуваарилалтын онол нь мега төслийн санхүүгийн, техникийн, зах зээлийн болон улс төрийн эрсдэлийг аль тал хамгийн сайн удирдаж чадах вэ? гэдэг зарчмаар хуваарилах ёстойг чухалчилдаг. Эрсдэлийг нэг талд төвлөрүүлэх нь төслийн бүтэлгүйтэх магадлалыг нэмэгдүүлдэг бол оновчтой хуваарилалт нь зардлыг бууруулж, төслийн тогтвортой байдлыг хангадаг гэж үздэг.[4] Мөн нийгмийн өгөөжийн онол нь мега төслийг зөвхөн санхүүгийн ашигтай эсэхээр бус, нийгэмд үзүүлэх нийт өгөөжөөр нь үнэлэх шаардлагыг тодорхойлдог. Үүнд эдийн засгийн өсөлт, ажлын байр, дэд бүтэц зэрэг эерэг нөлөөний зэрэгцээ байгаль орчин, нийгмийн тэгш байдалд үзүүлэх сөрөг

[2] D.C.North “Institutions, institutional change and economic performance”, Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990

[3] O.Hart “The theory of contracts”, In T.F.Bewley (Ed.) Advances in economic theory, Cambridge University Press, 71–155, 1987

[4] K.J.Arrow “Essays in the theory of risk-bearing”, Chicago: Markham, 1971

нөлөөг хамтад нь авч үздэг. Ийм үнэлгээ нь олон нийтийн сайн сайхныг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн бодлогын шийдвэр гаргах үндэслэл нь болдог байна.[5]

Эндээс үзэхэд шинэ институцийн онол нь мега төслийн суурь орчныг тодорхойлж, гэрээний онол нь оролцогчдын харилцааг зохицуулж, эрсдэлийн хуваарилалтын онол нь тодорхойгүй байдлыг удирдах арга замыг санал болгож, нийгмийн өгөөжийн онол нь төслийн эцсийн зорилго болох нийгмийн сайн сайхныг хэмжих онолын үндэс нь болдог.

Оксфордын их сургуулийн профессор Бент Флювбьерг өөрийн судалгаандаа мега төслүүд нь ихэвчлэн тухайн улсын эдийн засгийн өсөлтийг дэмжин дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хэмжээг нэмэгдүүлэхэд мэдэгдэхүйци хувь нэмэр оруулдаг бөгөөд үүний нийгэм, эдийн засгийн нөлөө нь урт хугацааны бүтээмжийн өсөлт, бүс нутгийн интеграц, технологийн хуримтлал зэргээр илэрдэг гэж үзсэн.[6] Ялангуяа дэд бүтэц, эрчим хүч болон логистикийн томоохон төслүүд нь зах зээлийн үр ашигтай байдлыг сайжруулж, нийлүүлэлтийн зардлыг бууруулснаар эдийн засгийн системийн бүх түвшинд дам нөлөө үзүүлдэг.[7] Үүний зэрэгцээ мега төслүүд нь институцийн чадавхийг нэмэгдүүлэх чухал механизм бөгөөд том хэмжээний хөрөнгө оруулалт, олон талт оролцогчдын хамтын ажиллагааг удирдах замаар засаглал, удирдлагын шинэлэг аргачлалуудыг хөгжүүлэх боломжийг бүрдүүлдэг.[8] Ийм төрлийн төслүүдийн хэрэгжилт нь зөвхөн эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих бус, харин стратегийн технологи дамжуулах, хүний нөөцийн ур чадварын хуримтлалыг нэмэгдүүлэх, улс орны институцийн тогтолцоог бэхжүүлэх олон талын ашигтай.[9] Түүнчлэн, мега төслийн нийгмийн үр нөлөө нь бүс нутгийн хөгжлийн тэнцвэрийг хангах, нийгмийн үйлчилгээний хүртээмжийг сайжруулах, хөдөлмөр эрхлэлтийг бий болгох байдлаар илэрдэг гэж судлаачид дүгнэдэг.[10]

Мега төслүүд нь ихэвчлэн үйлдвэрлэл, дэд бүтцийн томоохон цар хүрээтэй, их хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаардлагатай төслүүд байдаг учраас тухайн улсын эдийн засгийн өсөлтийг дэмжин бүтцийн өөрчлөлтийн чухал хөдөлгөгч хүч болдог. Аливаа улс орон нь бүтээн байгуулалт,

[5] A.E.Boardman “Cost-benefit analysis: Concepts and practice (5th ed.)”, Cambridge: Cambridge University Press, 2018

[6] B.Flyvbjerg “What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview”, Project Management Journal, 45(2), 6–19, 2014

[7] A.F.Ansar “Does infrastructure investment lead to economic growth or economic fragility? Evidence from China”, Oxford Review of Economic Policy, 32(3), 360–390, 2016

[8] G.M.Locatelli “Understanding the impact of mega projects on institutional capacity building”, International Journal of Project Management, 35(8), 1335–1350, 2017

[9] E.W.Merrow “Industrial megaprojects: Concepts, strategies, and practices for success”, John Wiley & Sons, 2011

[10] C.Bentley, Z.Zhou “Mega-projects and regional development: An institutional perspective”, Journal of Infrastructure Systems, 23(4), 04017032, 2017

үйлдвэрлэлийн шинэ салбаруудын хөгжүүлэх, дэд бүтцийнхээ чанар, хүртээжийг нэмэгдүүлэхэд зориулан их хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийх нь эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэн, шинжлэх ухаан, технологийн хөгжлийг урагшлуулж, зах зээлийн боломжийг нь улам өргөтгөх нь дамжиггүй юм. Ялангуяа эдийн засгийн бүтэц өөрчлөгдөх нь улс орны эдийн засгийг илүү үр ашигтай, тогтвортой болгодог.

Мөн мега төслүүд нь үндэсний капиталын шингээлтийн чадавхыг нэмэгдүүлэх замаар дэд бүтэц, хүний нөөц, төрийн институцийн чадавхийг сайжруулж, үйлдвэрлэл, шинжлэх ухаан, технологийн түвшин болон эдийн засгийн өсөлтийг тогтворжуулах стратегийн чухал хэрэгсэл болдог байна.[11]

Мега төслийг хэрэгжүүлэх нь макро түвшний хөрөнгө оруулалтын хэлбэр бөгөөд эдийн засгийн бүтцийг шинэчлэж, шинжлэх ухаан, технологи хөгжүүлэлтийн чадавхийг нэмэгдүүлснээр энэ нь үйлдвэрлэлийн өртөгийг бууруулан үндэсний өрсөлдөх чадварыг системтэйгээр бэхжүүлдэг. Улс орнуудын өрсөлдөх чадвар нь дэд бүтэц, шинжлэх ухаан, технологийг хөгжүүлэх үйл явц, логистикийн үр ашиг, төрийн институтийн чадавхи зэргээс шууд хамааралтай байдаг бөгөөд том хэмжээний мега төслийг хэрэгжүүлэх эдгээрт маш их эерэг нөлөө үзүүлдэг. Үүний нэг нотолгоо нь Дэлхий эдийн засгийн форумаас 2023 онд гаргасан “Дэлхийн улс орнуудын өрсөлдөх чадварын тайлан”-г дэд бүтэц, эрчим хүчний найдвартай байдал, логистик зэрэг нь өрсөлдөх чадварын индексийн гол үзүүлэлт гэж тогтоосон явдал юм.[12] Түүнчлэн дэд бүтцийн томоохон төслүүд нь улс орны бүс нутгийн интеграцийг өргөжүүлэн үйлдвэрлэл болон экспортыг нэмэгдүүлснээр зах зээлийн эрсдэлийг бууруулах ба уян хатан байдлыг ч нэмэгдүүлдэг. Дэд бүтцийн чанар, хүрээмж сайжрах нь тухайн улсын хувийн хэвшлийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны зардлыг бууруулж, логистикийн үр өгөөжийг дээшлүүлэн, үйлдвэрлэлийн бүтээмжийг өсгөн олон улсын зах зээлд өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлдэг байна. Үүнээс гадна мега төслүүд нь шинэ технологийн шилжүүлэлт, мэдлэгийн хуримтлал, инновацийн орчныг бүрдүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлдэг бөгөөд “Инновацид суурилсан өрсөлдөх чадвар (innovation-based competitiveness)”-ыг хөгжүүлэх суурь хүчин зүйлсийн нэг болдог.[13] Иймээс мега төслүүдийг хэрэгжүүлэх нь улс орны үйлдвэрлэлийн үр ашиг, логистикийн интеграци, хүний капиталын хөгжил, технологийн шинэчлэл зэрэг өрсөлдөх чадварыг тодорхойлогч хүчин зүйлсийг цогцоор нь сайжруулах чухал стратеги гэж үзэж болно.

[11] J.Y.Lin “Endogenous structural transformation in economic development”, arXiv, 2020
[12] WEF “Global Competitiveness Report”, World Economic Forum, 2023
[13] P.Aghion “The economics of growth”, MIT Press, 2009

Мега төслүүд нь их хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаарддаг (ихэвчлэн олон тэрбум ам.доллараар хэмжигдэхүйци) учраас түүнийг хэрэгжүүлэхэд оролцогчдоос олон талт байдал, улс төрийн өндөр мэдрэмж, нийгэм, эдийн засгийн өргөн цар хүрээтэй төлөвлөлт, зах зээлийн өөрчлөлтийг маш соргог, уян хатан байдлаар хүлээн авч өөрчлөгдөх чадвар шаардана. Ийм учраас мега төслийг хэрэгжүүлэх нь маш их эрсдэлийг дагуулдаг тул төслийн менежментийн уламжлалт аргачлалаас огт өөр нөхцөл байдлыг шаарддаг. Түүнчлэн мега төслүүд нь ихэвчлэн улс орны эдийн засгийн бодлого, бүс нутгийн хөгжлийн стратеги, институцийн чадавхтай нягт уялддаг тул тэдгээрийн хэрэгжилтийг нь “Төрийн бодлоготой нягт уялдсан төслийн тогтолцоо (policy-embedded project systems)”-ны хүрээнд авч үздэг.[14] Энэ үүднээс мега төслүүд нь зөвхөн үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх, тухайн салбарыг шинэчлэх, дэд бүтцийн томоохон бүтээн байгуулалт хийх явдал биш, харин институцийн шинэчлэл хийж, технологийн шилжүүлэлт хийх үйл явцыг түргэсгэх, эсвэл хөнгөвчлөж хүний нөөцийн чадавхийг нэмэгдүүлэн, хувийн хэвшлийн оролцоог шинэ түвшинд хүргэж байж үр дүнтэй хэрэгждэг байна.

Мөн мега төсөл нь ихэвчлэн олон жил үргэлжилдэг учраас зах зээлийн хэлбэлзэл, технологийн өөрчлөлт, шинэчлэл, инноваци, эдийн засгийн өсөлт, бууралт, тухайн улсын төрийн бодлогын өөрчлөлт, улс төрийн мөчлөг, хууль, эрх зүй, санхүүгийн тогтвортой байдал зэрэг нь төслийн хэрэгжилтэд шийдвэрлэх нөлөөтэй байдгийг судлаачид онцолдог.[15] Өөр нэг онцлог нь мега төслүүдийн нийгэм, эдийн засгийн нөлөө нь зөвхөн төслийн шууд үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдахгүй, харин урт хугацаанд бүтээмж, инноваци, кластер хөгжлийг дэмжих дам нөлөөг бий болдог явдал юм. Судлаачид мега төслүүдийн үр нөлөө нь эдийн засгийн шинэ чиглэлийг бий болгох, логистикийн интеграци, хөрөнгө оруулалтын урсгалыг нэмэгдүүлэх, шинэ үйлдвэрлэлийн тогтолцоо үүсгэх зэрэг системийн өөрчлөлтийг бий болгодогыг тогтоожээ.[16] Иймд энэхүү шаардлагуудыг нэгэн зэрэг хангаж чадахуйци төрийн захиргааны арга, хэрэгсэл шаардлагатай байдаг бөгөөд дэлхийн улс орнууд мега төслийг ихэвчлэн төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан хэрэгжүүлдэг. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь мега төслийн санхүүгийн ачааллыг жигд хуваарилах, эрсдэлийг бууруулах, менежментийн чадавхыг нэмэгдүүлэх, дэд бүтэц хийгээд төслийн бүтээн байгуулалтын зохистой түвшинг хангадаг арга зам болох нь практик дээр нэгэнт нотлогджээ.

[14] G.M.Locatelli “Understanding the impact of mega projects on institutional capacity building”, International Journal of Project Management, 35(8), 1335–1350, 2017

[15] A.F.Ansar “Does infrastructure investment lead to economic growth or economic fragility? Evidence from China”, Oxford Review of Economic Policy, 32(3), 360–390, 2016

[16] Z.B.Zhou “Mega-projects and regional development: An institutional perspective”, Journal of Infrastructure Systems, 23(4), 04017032, 2017

Жишээ нь 1994 онд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн “Барих -Ашиглах - Шилжүүлэх (BOT)” төрлөөр хэрэгжсэн “Ла-Маншийн хоолойн газар доорх туннель (Eurotunnel)” төсөл юм. Тухайн төсөл нийт 15.5 тэрбум фунт стерлинг (тухайн үеийн ханшаар) өртөгтэй байсан бөгөөр энэ нь тухайн үедээ төдийгүй өнөө үед ч нэлээдгүй өндөр өртөгт тооцогдож байна. Хэдийгээр уг мега төсөл нь өндөр өртөгтэй, төслийн бүтээн байгуулалтын үйл ажиллагааны явцад багагүй бэрхшээл тулгарсан байдаг хэдий ч маш өндөр ач холбогдолтой, хамгийн амжилттай хэрэгжиж байгаа мега төсүүдийн нэг гэж тооцогддог. Уг төслийн гол ач холбогдлыг судлаачид Англи болон Францын хооронд шууд төмөр замын холболт бий болгосноор тээврийн хугацааг эрс багасгасан (Folkstone–Calais маршрутаар зорчиход ердөө 35 минут), худалдаа, аялал жуулчлалын урсгалыг нэмэгдүүлж, олон улсын тээврийн дэд бүтцийн гол холбоосуудын нэг болсон гэж тайлбарладаг. 2020 онд COVID-19 цар тахлын үед зорчигчдын тоо, ачаа эргэлт эрс цөөрч, туннелийн орлого 25 хувиар буурсан боловч 2023 онд жилийн орлого 1.629 тэрбум фунт стерлинг болж өссөн байна. Энэ нь өмнөх оноосоо 26 орчим хувиар нэмэгдсэн үзүүлэлт бөгөөд мөн онд нийт 10,716,419 хүн уг туннелээр дамжин зорчсон нь 2022 оныхоос 29 хувиар өссөн үзүүлэлт байжээ.[17]

Мега төслийг хэрэгжүүлэхэд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн гүйцэтгэх үндсэн үүрэг нь төр болон хувийн хэвшлийн байгууллагуудын харилцан уялдааг хангах явдал юм. Энэ нь төрийн зүгээс тухайн төслийн бодлого, хууль, эрх зүй, үйл ажиллагаа явуулах баталгаат байдлаар хангаж хувийн хэвшил нь санхүү, хөрөнгө оруулалт, техник, технологи, хүний нөөц, менежментийн ур чадвараа ашиглан төслийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх явдал юм. Энэхүү зохистой харилцан уялдаа нь их хэмжээний хөрөнгө оруулалт, эрсдэл дагуулсан төслүүдийг олон жилийн хугацаанд тогтвортой хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлдэг.[18]

Мега төслийг нь төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан хэрэгжүүлэхэд төрийн зүгээс гүйцэтгэх гол үүрэг нь холбогдох эрх зүйн зохицуулалт хийх, байгаль орчны эерэг, сөрөг нөлөөллийг тодруулах, урт хугацааны ашиглалтын гэрээний баталгааг хангах зэрэг байдаг. Харин хувийн хэвшлийн байгууллагын үндсэн үүрэг нь дэд бүтцийн болон төслийн үндсэн бүтээн байгуулалтыг хэрэгжүүлэх, тоног төхөөрөмж, технологи, менежмент, ихэвчлэн хөрөнгө оруулалтыг хариуцдаг бөгөөд энэ нь төслийг хугацаанд нь, чанартай, үр ашигтай үр дүнтэй хэрэгжүүлэх суурь нөхцөл нь гэж үзэж болно. Мега төслийг дэлхийн улс орнуудад ихэвчлэн (i) бэлтгэл үе шат → (ii)

[17] Eurotunnel “About Eurotunnel: History and operations”, London, https://www.eurotunnel.com/uk/about-eurotunnel/history/, 2024

[18] E.R.Yescombe “Public–private partnerships: Principles of policy and finance (3rd ed.)”, Butterworth-Heinemann, 2018

инженерийн төлөвлөлт, загварчлал, технологийн сонголт, шаардлагатай гэрээг хийх → (iii) барилга, байгууламж, дэд бүтцийн бүтээн байгуулалт → (iv) тоног төхөөрөмж суурилуулах → (v) ашиглалт зэрэг шаталсан байдлаар хэрэгжүүлдэг.

Хоёр. Монгол Улсад мега төслүүдийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан хэрэгжүүлэх боломж

Монгол Улсын "Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлого" 2009 оны 10 сарын 15-ны өдөр УИХ-ын 64-р тогтоолыг баталснаар тухайн бодлогод үндэслэн 2010 оны 01 сарын 28-ны өдөр Монгол Улсын "Концессын тухай хууль (Тус хууль нь 2023 оны 12 сарын 31-ны өдөр хүчингүй болсон)", 2022 оны 12 сарын 09-нд Монгол Улсын "Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тухай хууль"-ийг батлан 2023-2024 оны хооронд холбогдох журмуудыг эцэслэн баталсан. Энэ нь Монгол Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын хязгаарлалтыг нөхөх, гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг нэмэгдүүлэх, түншлэлийн төслийн хөрөнгө оруулалт, санхүүжилт, гэрээний баталгааг хангах боломжийг бүрдүүлсэн бөгөөд үйлдвэрлэл, экспортын хэмжээ, дэд бүтцийн чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлж, ажлын байрыг шинээр бий болгон, хот болон хөдөө орон нутгийн хөгжлийн тэнцвэрийг ханган, технологи шилжүүлэлтийг эрчимжүүлэхэд чиглэсэн олон мега төслийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлээд байгаа гэж хэлж болно.

Монгол Улсад мега төслүүдийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд төслийн санхүүжилт, хөрөнгө оруулалтын боломж, эрсдэлийн оновчтой хуваарилалт, хувийн хэвшлийн техникийн ба менежментийн чадавхи, мөн институцийн орчин болон нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн хүчин зүйлсийг цогцоор нь үнэлж харгалзан үзэх шаардлагатай. Иймд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан мега төсөл хэрэгжүүлэх боломж, давуу болон сул тал, тэдгээртэй уялдах гадаад орчин, аюул, эрсдэлийн харилцан нөлөөллийг TOWS шинжилгээгээр тодорхойлсон бөгөөд дараах үзүүлэлт харагдаж байна.

Хүснэгт 1. Монгол Улсад төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан мега төслийг хэрэгжүүлэх үйл явцад хийсэн TOWS шинжилгээ

Үзүүлэлт	Боломж (O)	Аюул, эрсдэл (T)
Давуу тал (S)	**SO стратеги** *(Давуу талыг ашиглан боломжийг нэмэгдүүлэх)*: • Байгалийн баялаг, стратегийн байршлыг ашиглан гадаадын хөрөнгө оруулагч татах;	**ST стратеги** *(Давуу талыг ашиглан аюул, эрсдэлийг бууруулах)*: • Туршлагатай олон улсын түншээр дамжуулан улс төр,

	• Олон улсын банк, сангуудтай хамтарсан төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн мега төслүүдийг хэрэгжүүлэх; • Ногоон эрчим хүч, дэд бүтцийн төслүүдийг өргөжүүлэх.	санхүүгийн эрсдэлийг хуваалцах; • Томоохон төслүүдэд урт хугацааны гэрээ, баталгаа ашиглах; • Байгаль орчны стандартыг өндөр түвшинд мөрдөх.
Сул тал (W)	**WO стратеги** *(Сул талыг бууруулж боломжийг ашиглах)***:** • Гадаад мэргэжилтэн, зөвлөхүүдийн тусламжтайгаар төрийн чадавхыг сайжруулах; • Олон улсын санхүүжилтээр менежмент, технологийн дутагдлыг нөхөх; • Олон улсын сайн туршлагад үндэслэн төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн боломжит төрлүүдийг ашиглах.	**WT стратеги** *(Сул талыг багасгаж аюул, эрсдэлээс зайлсхийх)***:** • Эрсдэлийн нарийвчилсан үнэлгээ, шаталсан хэрэгжилт хийх; • Хууль, бодлогын тогтвортой байдлыг хангах институцийн шинэчлэл хийх; • Ил тод байдал, олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх.

Дээрх SO стратегиас үзэхэд Монгол Улс өмнө нь байгалийн баялагтаа тулгуурлан томоохон дэд бүтэц, уул уурхайн төслүүдийг хэрэгжүүлж байсан туршлагдаа үндэслэн гадаадын хөрөнгө оруулагчдыг татах боломж болох нь харагдаж байна. Мөн олон улсын хөгжлийн банк, санхүүгийн байгууллагуудтай хамтран эрчим хүч, тээвэр логистик, аж үйлдвэрлэлийн чиглэлээр мега төслүүдийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр хэрэгжүүлэх нь улсын эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, бүс нутгийн интеграцад идэвхтэй оролцох нөхцөлийг бүрдүүлэх бүрэн боломжтой юм. Түүнчлэн дэлхий дахинд эрчимжиж буй ногоон хөгжил, дижитал шилжилтийн чиг хандлагыг ашиглан сэргээгдэх эрчим хүч, ухаалаг дэд бүтцийн төслүүдийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр амжилттай хэрэгжүүлэх боломж байна. Харин ST стратегиас үзэхэд Монгол Улс одоо байгаа өөрийн давуу талуудыг ашиглан улс төрийн тогтворгүй байдал, түүхий эдийн үнийн хэлбэлзэл, хөрөнгө оруулагчдын итгэл буурах зэрэг эрсдэлийг бууруулах шаардлагатай байгаа нь харагдаж байна. Тухайлбал, олон улсын туршлагатай хувийн хэвшлийн түншүүдтэй хамтран ажилласнаар санхүүгийн болон хэрэгжилтийн эрсдэлийг хуваалцах боломж бүрдэнэ. Үүнээс гадна урт хугацааны тогтвортой гэрээ, төрийн баталгааг оновчтой ашиглах, олон улсын байгаль орчин, нийгмийн стандартыг мөрдөх замаар төслийн эсрэг олон нийтийн эсэргүүцэл, нэр хүндийн эрсдэлийг бууруулах нь чухал юм. WO стратегиас үзэхэд төрийн институцийн чадавхи сул, санхүүгийн эх үүсвэр хязгаарлагдмал, төслийн менежментийн туршлага дутмаг зэрэг сул талуудаа гадаад орчны боломжуудтай уялдуулан нөхөх боломжтой болох нь харагдаж байна. Олон

улсын санхүүгийн байгууллагын дэмжлэг, зөвлөх үйлчилгээ, техник туслалцааг ашигласнаар төрийн байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн гэрээ, төслийн удирдлагыг олон улсын сайн туршлагад нийцүүлэх нөхцөл бүрдэнэ. Ингэснээр мега төслийг үр ашигтай хэрэгжүүлэх боломж нэмэгдэж, хувийн хэвшлийн оролцоо илүү идэвхтэй болгох боломж бүрдэнэ. Мөн WT стратегийн хүрээнд дотоод сул талууд болон гадаад орчны аюул заналыг нэгэн зэрэг бууруулахад чиглэсэн хамгаалалтын бодлого шаардлагатай байгаа нь харагдаж байна. Үүнд мега төслийг дээр дурьдсан шаталсан байдлаар хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн нарийвчилсан бодлого, эрх зүйн зохицуулалт бий болгон тогтвортой байдлыг нь хангах институцийн шинэчлэл хийх, эрсдэлийн нарийвчилсан үнэлгээ хийх зэрэг арга хэмжээнүүд хамаарна. Мөн ил тод байдал, олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх замаар нийгмийн эсэргүүцэл, авлига, засаглалын эрсдэлийг бууруулах нь төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн мега төслийг амжилттай хэрэгжүүлэх чухал нөхцөл болох бүрэн боломжтой нь харагдаж байна.

Монгол Улсад төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан мега төсөл хэрэгжүүлэх боломж өндөр боловч энэ нь зөвхөн байгалийн баялаг, гадаадын хөрөнгө оруулалтад найдахаас илүүтэйгээр төрийн институцийн чадавхи, бодлогын тогтвортой байдал, эрсдэлийн удирдлагыг системтэйгээр сайжруулснаар бодитоор хэрэгжих боломжтой болох нь харагдаж байна. Түүнчлэн мега төслийг хэрэгжүүлэхэд нь маш их хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаарддаг бөгөөд бүтээн байгуулалт удаан хугацаанд хийгдэж их хэмжээний нийгэм, эдийн засаг, байгаль орчны үр нөлөө үүсгэдэг учир төдий чинээ өндөр эрсдэлтэй дагуулдаг. Иймд үүнийг төр дангаараа бус хувийн хэвшилтэй хамтран хэрэгжүүлэх нь хамгийн оновчтой шийдэл болох нь ойлгомжтой юм.

Монгол Улсад төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурласан мега төслийг хэрэгжүүлэх өндөр боломжтой хэд хэдэн төрөл байдаг бөгөөд тэдгээрт харьцуулсан шинжилгээ хийж үзье.

Хүснэгт 2. Монгол Улсад төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан мега төслийг хэрэгжүүлэхэд ашиглагдах хамгийн өндөр боломжтой төрлүүдийн харьцуулалт

Төрөл	**Үндсэн агуулга**	**Хөрөнгө оруулалт**	**Эзэмшил, ашиглалтын эрх**	**Эрсдэлийн хуваарилалт**	**Монгол Улсад тохиромжтой салбар**
Барих-Ашиглах-Шилжүүлэх (BOT)	Хувийн хэвшил төслийг хэрэгжүүлэн тодорхой хугацаанд	Хувийн хэвшил	Ашиглалтын хугацаанд хувийн хэвшилд	Санхүү, ашиглалтын эрсдэл хувийн хэвшилд төвлөрнө.	Авто зам, гүүр, эрчим хүчний үйлдвэрлэл, нисэх онгоцны буудал

	ашиглаад төрд шилжүүлнэ				
Барих-Өмчлөх-Ашиглах (BOO)	Хувийн хэвшил төслийг хэрэгжүүлж, эзэмшин, байнга ашиглана	Хувийн хэвшил	Эзэмшил, ашиглалт бүрэн хувийн хэвшилд	Төрийн зүгээс хүлээх эрсдэл бага, зах зээлийн эрсдэл өндөр байдаг.	Авто зам, ус хангамж, дэд бүтэц
Барих-Өмчлөх-Ашиглах-Шилжүүлэх (BOOT)	BOT-той төстэй боловч гэхдээ ашиглалтын эрх нь илүү тодорхой байдаг	Хувийн хэвшил	Түр хугацаанд хувийн хэвшилд	Урт хугацааны санхүүгийн эрсдэл хувийн хэвшилд шилждэг.	Авто зам, гүүр, дэд бүтэц
Зураг төсөл боловсруулах-Барих-Санхүүжүүлэх-Ашиглах (DBFO)	Төслийн бүхий үе шатыг хувийн хэвшил хариуцна	Хувийн хэвшил	Гэрээгээр тодорхойлно	Эрсдэлийг гэрээгээр нарийн хуваарилна.	Авто зам, ус хангамж, дэд бүтэц
Төрийн зүгээс хувийн хэвшлийн үйлчилгээг худалдан авах (PPA/Service)	Хувийн хэвшил шаардлагатай барилга, байгууламж, дэд бүтцийг барьж ашиглана. Харин төр үйлчилгээг нь худалдан авна	Хувийн хэвшил	Хувийн хэвшилд	Эрэлт, орлогын эрсдэлийг төр хариуцна.	Сэргээгдэх эрчим хүч, эрчим хүчний үйлдвэрлэл

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн хүрээнд хамгийн өргөн хэрэглэгддэг Барих-Ашиглах-Шилжүүлэх (BOT) төрөл нь төрийн санхүүгийн шууд ачааллыг бууруулж, төслийн санхүүжилт, барилга угсралт, ашиглалтын эрсдэлийг хувийн хэвшилд шилжүүлэх давуу талтай. Мөн ашиглалтын тодорхой хугацааны дараа өмчийг төрд шилжүүлдэг нь стратегийн дэд бүтцэд оновчтой шийдэл болдог байна. Гэвч урт хугацааны гэрээ шаарддаг, орлогын таамаглал буруу тохиолдвол хөрөнгө оруулагчийн сонирхол буурах, мөн төрийн хяналт сул байвал гэрээний тэнцвэр алдагдах сул талтай байдаг. Харин Барих-Өмчлөх-Ашиглах (BOO) төрөл нь хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг хамгийн их татах боломжтой, төрийн оролцоо харьцангуй бага байдгаараа давуу байдаг. Энэ нь авто зам, ус хангамж, дэд бүтэц, бусад үйлдвэрлэлийн салбарт төслийг хурдан хэрэгжүүлэх, технологийн шинэчлэл хийхэд үр дүнтэй. Гэвч өмчийн эрх байнга хувийн хэвшилд байх тул үндэсний аюулгүй байдал, стратегийн ашиг сонирхолтой салбарт хэрэглэхэд

болгоомжлол шаарддаг бөгөөд төрөөс зохицуулалт сул байвал тариф, үйлчилгээний үнэ өсөх эрсдэлтэй юм. Барих-Өмчлөх-Ашиглах-Шилжүүлэх (BOOT) төрөл нь BOT-той төстэй боловч эзэмших, ашиглах эрхийг илүү тодорхой болгосноор хувийн хэвшлийн урт хугацааны сонирхлыг нэмэгдүүлдэг. Энэ нь Авто зам, гүүр, дэд бүтэц зэрэг капитал их шаардсан салбарт тохиромжтой боловч гэрээний хугацаа урт, нөхцөл нарийн учраас төрийн институцийн чадавхи сул үед хэлэлцээрийн үед үүсэх эрсдэл өндөр байдаг. Зураг төсөл боловсруулах-Барих-Санхүүжүүлэх-Ашиглах (DBFO) төрөл нь тухайн төслийн зураг төсөл боловсруулах, барилга, санхүүжилт, ашиглалт зэрэг чухал үйл ажиллагаануудыг нэг талд төвлөрүүлснээр төслийн уялдаа, чанар, хугацааны сахилга батыг сайжруулах давуу талтай. Ялангуяа авто зам, дэд бүтцийн зэрэг мега төслүүдэд үр ашигтай боловч төрийн зүгээс гүйцэтгэлийг хянах, гэрээний үзүүлэлтүүдийг үнэлэх өндөр чадавхи шаарддаг бөгөөд энэ нь Монгол Улсын хувьд сорилт болоод байна.

Төрийн зүгээс хувийн хэвшлийн үйлчилгээг худалдан авах (PPA/Service) нь хувийн хэвшлийг хөрөнгө оруулалтад татахын зэрэгцээ орлогын эрсдэлийг төр хариуцсанаар төслийн санхүүжилтийг хялбар болгодог давуу талтай. Эрчим хүчний үйлдвэрлэлийн болон сэргээгдэх эрчим хүчний мега төслүүдэд тохиромжтой боловч урт хугацаанд улсын төсөвт тогтмол дарамт үүсгэх, үнэ, тарифын буруу бодлогоос үүдэн санхүүгийн эрсдэл нэмэгдэх сул талтай байдаг.

Эдгээр төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн төрлүүдийн аль нь ч давуу болон сул талтай бөгөөд Монгол Улсын хувьд тухайн төслийн хэрэгжиж байгаа салбар, стратегийн ач холбогдол, төрийн институцийн чадавхтай уялдуулан зохистой төрлийг оновчтой сонгох нь мега төслийг үр ашигтай хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөл гэж үзэж болно. Тухайлбал, хувийн хэвшлийн зүгээс хөрөнгө оруулалт, санхүүжилт, барилга угсралт, ашиглалт, засвар үйлчилгээний эрсдэлийг хариуцаж, төр нь бодлого, хууль, эрх зүйн зохицуулалт, орлого, ашиглалтын баталгаа, нийгмийн бусад асуудлыг хариуцах замаар тухайн төслийг үр дүнтэй хэрэгжүүлж болдогыг дэлхийн олон оронд хэрэгжсэн төслийн жишээнээс харж болно. Монгол Улсад ч энэ талын бага сага туршлага хуримтлагдаж эхлээд байгаа бөгөөд үүнийг “Зураг төсөл боловсруулах-Барих -Ашиглах -Шилжүүлэх (DBOT)” төрлөөр хэрэгжсэн Дорноговь аймгийн Хөвсгөл, Хатанбулаг сумдын нутгаар дамжин өнгөрөх “Зүүнбаян - Ханги” чиглэлийн 280 км төмөр замын бүтээн байгуулалт, Төв аймгийн Сэргэлэн сумын нутаг байрлах “Барих -Ашиглах -Шилжүүлэх (BOT)” төрлөөр хэрэгжиж байгаа “Чингис хаан” шинэ нисэх онгоцны буудал зэрэг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн төслүүдийн хэрэгжилтийн үйл явцаас тодорхой харж болно.

Монгол Улсын “Чингис хаан” олон улсын шинэ нисэх онгоцны буудлын төсөл нь Япон Улсын Засгийн газрын хөнгөлөлттэй зээл, буцалтгүй тусламж, Монголын Засгийн газрын хөрөнгө оруулалт, түүнчлэн Японы туршлагатай бизнесийн байгууллагын оролцоонд тулгуурласан бөгөөд энэ нь улсын төсөвт үзүүлэх дарамтыг бууруулахын зэрэгцээ санхүүгийн болон үйл ажиллагааны эрсдэлийг талуудын хооронд тэнцвэртэй хуваарилах боломжийг бүрдүүлжээ. Төслийн гүйцэтгэгч болон үйл ажиллагааны менежментийг хариуцсан байгууллагуудын зүгээс олон улсын стандартад нийцсэн дэвшилтэт техник технологи, аюулгүй ажиллагааны систем, удирдлагын шинэ арга барилыг нэвтрүүлсэн нь Монгол Улсын иргэний нисэхийн салбарт технологийн болон менежментийн чанарын ахиц авчирсан чухал алхам болсон гэж үзэх үндэслэлтэй. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн “Барих-Ашиглах-Шилжүүлэх” (Build-Operate-Transfer, BOT) төрөл нь хувийн хэвшлийн урт хугацааны ашиглалтын эрхийг тодорхойлсноор хөрөнгө оруулалт татах сонирхлыг нэмэгдүүлж, ингэснээр менежментийн үр ашиг, үйлчилгээний чанар, хэрэглэгчийн хүртээмжийг сайжруулах маш сайн хөшүүрэг болдог нь олон улсын туршлагаар нотлогддог. Энэ нь ч Монгол Улсын “Чингис хаан” олон улсын нисэх онгоцны буудлын төслийн үр дүнгээс тод харагдаж байгаа юм. Төсөл нь Монгол Улсын эдийн засагт шууд болон шууд бусаар эерэг нөлөө үзүүлэн барилга байгууламж, дэд бүтцийн бүтээн байгуулалт, үндсэн үйл ажиллагааныхаа хүрээнд олон мянган ажлын байр бий болгосон төдийгүй аялал жуулчлалын салбарын өсөлтөд чухал хувь нэмэр оруулж эхэлжээ. Зорчигчийн урсгал жилээс жилд нэмэгдэж байгаа нь агаарын тээврийн салбарын сэргэлт болон дэд бүтцийн хүчин чадлын ахицтай уялдаж байгаа нь албан ёсны статистик үзүүлэлтээс тодорхой харагдаж байна.

Хүснэгт 3. “Чингис хаан” олон улсын нисэх онгоцны буудлаар үйлчлүүлсэн зорчигчдын тоо

Нийт	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**
	447,478	198,523	952,765	1,731,291	2,167,270
Олон улсад зорчсон	161,804	100,256	618,960	1,312,167	1,746,875
Дотоодод зорчсон	285,674	98,267	333,805	419,124	420,395

Эх сурвалж: https://www.1212.mn/mn/statistic/statcate/573059/table-view/DT_NSO_1200_012V5

2025 оны эхний хагас жилийн байдлаар л гэхэд 934,617 зорчигч[19] олон улсад (дотоодын нислэгийг тооцолгүйгээр) зорчоод байна. Энэхүү ахиц нь тус нисэх онгоцны буудлыг нь 2024 онд “SKYTRAX” олон улсын үнэлгээний байгууллагаас “4 од” ангилалд дэвших боломжыг олгосон бөгөөд энэ нь Монгол Улсын тухайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа байгууллагын

[19] 1212.mn, https://downloads.1212.mn/s9_b8DEJ4KH_L6Yt5-_9U9iyZ8t_Z-xCo_6o92Bi.pdf, 2025

үйл ажиллагааны үр дүн, найдвартай байдал, менежментийн үр өгөөж, үйлчилгээний хэв маягыг олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрсөн анхны тохиолдол болжээ.[20] Гэхдээ уг төслийн хэрэгжилт нь зарим сорилттой тулгарсаар байгаа бөгөөд эдгээрт зээлийн эргэн төлөлтийн дарамт, хууль, эрх зүйн зохицуулалт зарим үед дутагдах, хөрөнгө оруулагчдын шаардлагаас үүссэн зарим эрсдэл, нисэх буудлын дэд бүтцийн өргөтгөлийн хэрэгцээ, үйлчилгээний ачааллын өсөлт, түүнчлэн COVID-19 цар тахлын сөрөг нөлөөлөл зэрэг асуудлууд багтаж байна. Иймд уг түншлэлийн төслийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд түншлэгч талуудын уялдаа холбоог сайжруулах, хөрөнгө оруулалт болон санхүүжилтийн эрсдэлийг оновчтой удирдах, менежментийн үр ашгийг тасралтгүй сайжруулах, зорчигчийн урсгал болон үйл ажиллагааны оновчлолыг шинэлэг технологиор дэмжих шаардлагатай хэвээр байна. Гэхдээ “Чингис хаан” олон улсын нисэх онгоцны буудлын мега төсөл нь Монгол Улсын дэд бүтцийн хөгжил, агаарын тээврийн салбарт чанарын ахиц, эдийн засгийн өсөлтийн шинэ боломжуудыг бүрдүүлэхэд бодиттой хувь нэмэр оруулж байгаа нь харагдаж байна. Эндээс үзэхэд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн “Барих-Ашиглах-Шилжүүлэх (BOT)” болон түүнд суурилсан бусад төрлүүд (DBOT гэх мэт) нь одоохондоо Монгол Улсад томоохон дэд бүтцийн төслүүдийг санхүүжүүлэх, удирдах, олон улсын стандартыг нутагшуулах үр хамгийн ашигтай хувилбар гэж үзэж болно.

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан мега төслийг хэрэгжүүлэх үйл явцад бий болж болзошгүй өөр нэг сөрөг үр дагавар нь санхүү, зах зээл, нийгэм, байгаль орчны эрсдэл буруу хуваарилагдах, төслийн хугацаа сунжрах, өртөг нэмэгдэх, гадны хөрөнгө оруулалт зогсох, үнийн тогтворгүй байдал үүсэх зэрэг бөгөөд олон нийтийн эсэргүүцэл нь тухайн төслийг хэрэгжүүлэх хугацааг нь сунгах, илүү өртөгтэй болгох тохиолдол ч бий. Монгол Улсад мега төслүүдийг үр ашигтайгаар төлөвлөн хэрэгжүүлэхэд төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь санхүүжилтийн эх үүсвэрийг төрөлжүүлэх, төсвийн дарамтыг бууруулах, технологийн дэвшил болон менежментийн чадварыг нэмэгдүүлэх боломжийг олгодог стратегийн чухал хэрэгсэл болсон гэж үзэх үндэслэлтэй. Мега төслүүд нь ихэвчлэн өндөр өртөгтэй, урт хугацааны хэрэгжилт шаардсан, олон талын оролцогчийн ашиг сонирхлыг зохицуулах шаардлагатай байдгаараа онцлог тул Монгол Улсын төрийн зүгээс холбогдох бодлогын болон эрх зүй, зохицуулалтын тогтвортой орчныг бүрдүүлэх, харин хувийн хэвшлийн зүгээс инноваци, хөрөнгө оруулалт, хүний нөөц, төслийн менежментийн үр ашгийг хангах нь чухал юм.

[20] Удирдлагын академи “Төрийн байгууллагын удирдлага: Онол, хандлага, арга зүй, хамтын бүтээл”, Улаанбаатар: Наруд дизайн ХХК, 2024

ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Эндээс үзэхэд Монгол Улсад мега төслийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр хэрэгжүүлэх нь эдийн засгийн өсөлт, бүтцийн шинэчлэл, экспортын төрөлжилт, дэд бүтцийн чадавхийг нэмэгдүүлэх стратегийн ач холбогдолтой боловч өндөр эрсдэл, урт хугацаа, олон талын оролцоотой шинжээс шалтгаалан амжилттай хэрэгжүүлэхийн тулд эрх зүйн болон бодлогын тогтвортой орчин, шинжлэх ухаанд суурилсан үнэлгээ, ил тод, шударга сонгон шалгаруулалт, эрсдэлийн оновчтой хуваарилалт, институцийн болон хүний нөөцийн чадавхийг бэхжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай болох нь харагдаж байна. Мега төслүүдийг зөв төлөвлөн хэрэгжүүлж чадвал эдийн засгийн олон тулгуурт тогтолцоонд шилжих, бүс нутгийн өрсөлдөх чадвараа нэмэгдүүлэх, шинжлэх ухаан, технологи, инновацид суурилсан хөгжлийг төлөвшүүлэх бодит боломж бүрдэнэ. Харин энэ боломжийг бодит үр дүнд хүргэх боломж нь төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, ил тод, олон талын оролцоог хангасан тогтолцоонд суурилуулан хөгжүүлэх явдал юм.

Иймээс Монгол Улсад мега төслүүдийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан хэрэгжүүлэхийн тулд дараах асуудлуудыг эцэслэн шийдвэрлэх зайлшгүй шаардлагатай байна. Эдгээр нь:

Нэгдүгээрт, Монгол Улсад мега төслийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөл нь бодлого, хууль, эрх зүйн зохицуулалт болон институцийн тогтвортой орчныг бүрдүүлэх маш чухал бөгөөд энэ нь хувийн хэвшлийн байгууллагуудад итгэл төрүүлж хөрөнгө оруулах сонирхолыг нэмэгдүүлнэ. Үүнээс гадна түншлэлийн гэрээний уян хатан загвар, татварын давуу нөхцөл, хөрөнгө оруулалтын баталгаа зэрэг бодлогын арга хэмжээг сайжруулж эрчим хүч, дэд бүтэц, тээвэр, байгаль орчны төслүүдэд үр ашгийн шинжилгээ, эрсдэлийн зохистой хувиарлалт хийх аргачлал, төрийн хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлагатай юм. *Хоёрдугаарт*, мега төслүүдийг хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт, санхүүжилтийн олон талт эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэх нь маш чухал учраас олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын хөнгөлөлттэй санхүүжилт, ногоон санхүүжилт, олон улсын хөгжлийн байгууллагын зээл, бондын зах зээлийн оролцоо зэрэг механизмыг ашиглах боломжыг өргөжүүлэх шаардлагтай байна. Санхүүгийн дэмжлэгийн эдгээр хэлбэр нь төсвийн шууд дарамтыг бууруулахын зэрэгцээ хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтын оролцоог нэмэгдүүлж, төслийн тогтвортой хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлдэг. *Гуравдугаарт*, хувийн хэвшлийн технологийн шийдэл болон инновацийг ашиглах нь мега төслүүдийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх гол хүчин зүйл бөгөөд ялангуяа хиймэл оюун ухаанд тулгуурласан ухаалаг дэд бүтэц,

орчин үеийн инженерчлэл, дижитал хяналтын систем, ногоон технологийг нэвтрүүлэх нь төслийн ашиглалтын зардлыг бууруулах, бүтээмжийг өсгөх, засвар үйлчилгээний урт хугацааны үр ашгийг сайжруулах нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Түүнчлэн хэрэгжүүлэгч хувийн хэвшлийн байгууллага болон холбогдох төрийн байгууллагуудын олон улсын туршлага, чадавхыг нэмэгдүүлэхэд сургалтын тогтолцоог бий болгох, мэдээллийн нэгдсэн санг бүрдүүлэх нь төслийн үр нөлөөг сайжруулахад чухал үүрэгтэй байдаг байна. *Дөрөвдүгээрт*, олон улсын хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх нь Монгол Улсад мега төслийн төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан хэрэгжүүлэх боломжийг нэмэгдүүлэн хөрөнгө оруулалтын гадаад орчныг сайжруулахад бодит хувь нэмэр оруулна. Хөгжлийн түнш орнууд, бүс нутгийн санхүүгийн байгууллагууд (Азийн хөгжлийн банк г.м) болон олон улсын санхүүгийн байгууллагуудтай (Дэлхийн банк г.м) нягт хамтран ажиллах нь хөрөнгө оруулагчдын итгэлийг бэхжүүлж, эрсдэлийг бууруулах баталгааны механизмыг бүрдүүлнэ. Ийм хамтын ажиллагаа нь зөвхөн санхүүгийн эх үүсвэр болох төдийгүй шинэ техник, технологи, менежментийн шилдэг туршлагыг Монголд нутагшуулах боломжийг олгоно.

Эндээс үзэхэд төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь Монгол Улсад мега төслийг хэрэгжүүлэх санхүүгийн үр ашигтай шийдэл төдийгүй институцийн чадавхыг сайжруулах, менежментийн ил тод байдлыг бэхжүүлэх, олон улсын туршлагыг нутагшуулах стратегийн ач холбогдолтой шийдэл болох харагдаж байна. Мега төслийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлд тулгуурлан үр дүнтэй хэрэгжүүлэх нь бодлого, хууль, эрх зүй, зохицуулалтын тогтвортой байдал, төрийн байгууллага болон хувийн хэвшлийн харилцан уялдаа, үйл ажиллагааны зөв зохион байгуулалт, эрсдэлийн зохистой хуваарилалт, төслийн менежментийг оновчтой ашиглалт, технологийн дэвшлийг хэр үр дүнтэй нэвтрүүлж байгаагаас шууд хамаарах бөгөөд эдгээр хүчин зүйлсийг цогцоор нь авч үзсэн тохиолдолд Монгол Улсын хөгжлийг бодитоор дэмжих чухал хэрэгсэл болох боломжтой юм.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛЫН ЖАГСААЛТ

1212.mn. (2025 оны 06 18). *https://1212.mn/*. https://1212.mn/: https://downloads.1212.mn/s9_b8DEJ4KH_L6Yt5-_9U9iyZ8t_Z-xCo_6o92Bi.pdf-ээс Гаргасан

Aghion, P. &. (2009). *The economics of growth.* MIT Press.

Ansar, A. F. (2016). Does infrastructure investment lead to economic growth or economic fragility? Evidence from China. *Oxford Review of Economic Policy, 32(3)*, 360–390.

Ansar, A. F. (2016). Does infrastructure investment lead to economic growth or economic fragility? Evidence from China. *Oxford Review of Economic Policy, 32(3)*, 360–390.

Arrow, K. J. (1971). *Essays in the theory of risk-bearing.* Chicago: Markham.

Bentley, C., Zhou, Z. (2017). Mega-projects and regional development: An institutional perspective. *Journal of Infrastructure Systems, 23(4)*, 04017032.

Boardman, A. E. (2018). *Cost-benefit analysis: Concepts and practice (5th ed.).* Cambridge: Cambridge University Press.

Eurotunnel. (2024). *About Eurotunnel: History and operations.* London: Retrieved from https://www.eurotunnel.com/uk/about-eurotunnel/history/.

Flyvbjerg B. (2003). *Megaprojects and Risk: An Anatomy of Ambition.* Cambridge: Cambridge University Press.

Flyvbjerg, B. (2014). What You Should Know About Megaprojects and Why: An Overview. *Project Management Journal, 45(2)*, 6–19.

Global Energy Monitor. (2025). *Egiin Gol hydroelectric plant.* Ulaanbaatar: https://www.gem.wiki/Egiin_Gol_hydroelectric_plant.

Grimsey, D., Lewis, M. K. (2004). *Public private partnerships: The worldwide revolution in infrastructure provision and project finance.* Edward Elgar Publishing.

Hart, O. &. (1987). The theory of contracts. In T. F. Bewley (Ed.) Cambridge University Press. *Advances in economic theory*, 71–155 .

Hodge, G. &. (2007). Public–private partnerships: An international performance review. *Public Administration Review, 67(3)*, 545–558.

legalinfo.mn. (2025 оны 11 17). *legalinfo.mn*. https://legalinfo.mn/: https://legalinfo.mn/mn/detail?lawId=17141368388631&showType=1-ээс Гаргасан

Li, B. A. (2005). Critical success factors for PPP/PFI projects in the UK construction industry. *Construction Management and Economics, 23(5)*, 459–471.

Lin, J. Y. (2020). *Endogenous structural transformation in economic development.* arXiv. arXiv+1.

Locatelli, G. M. (2017). Understanding the impact of mega projects on institutional capacity building. *International Journal of Project Management, 35(8)*, 1335–1350.

Merrow, E. W. (2011). *Industrial megaprojects: Concepts, strategies, and practices for success.* John Wiley & Sons.

North, D. C. (1990). *Institutions, institutional change and economic performance.* Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Roehrich, J. K., Lewis, M. A., George, G. (2014). Are public–private partnerships a healthy option? A systematic literature review. *Social Science & Medicine, 113*, 110–119.

(2021). *Sovacool, B. K, Energy Megaprojects: Socioeconomic, Ethical, and Policy Issues.* Cambridge University Press.

WB. (2019). *Belt and Road Economics: Opportunities and Risks of Transport Corridors.* World Bank.

WEF. (2023). *Global Competitiveness Report.* World Economic Forum.
Yescombe, E. R. (2018). *Public–private partnerships: Principles of policy and finance (3rd ed.).* Butterworth-Heinemann.
Zhou, Z. B. (2017). Mega-projects and regional development: An institutional perspective. *Journal of Infrastructure Systems, 23(4)*, 04017032.
Удирдлагын академи. (2024). *Төрийн байгууллагын удирдлага: Онол, хандлага, арга зүй, хамтын бүтээл.* Улаанбаатар: Наруд дизайн ХХК.

"SOME THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ISSUES IN IMPLEMENTING MEGA PROJECTS THROUGH PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS"

Abstract: Implementing mega projects accelerates structural changes in a country's economy, creates new sectors for production and export, facilitates technology transfer, enhances human resource capacities, and deepens regional integration. Such projects also improve the quality of infrastructure, logistics, and energy reliability, thereby strengthening national competitiveness. According to Oxford professor Bent Flyvbjerg, mega projects are typically defined as large-scale infrastructure initiatives that cost more than one billion USD, take many years to complete, and are closely aligned with national development policies.

Successful implementation of these projects requires policy stability, legal reforms, transparency, skilled human resources, and effective coordination among stakeholders. Meeting these requirements is more feasible when mega projects are carried out through public–private partnerships (PPPs), which help reduce fiscal pressure, allocate risks more efficiently, and leverage the managerial and technological advantages of the private sector.

The Government of Mongolia's 2024–2028 Action Program includes 14 mega projects in the areas of energy, mining, railways, urban development, water supply, and industrialization. To implement these projects, challenges such as legal and regulatory gaps, governance coordination, transparency in project selection, and shortages of specialized human resources must be addressed. These obstacles can be successfully overcome through PPP-based approaches. This article examines the theoretical and methodological foundations for implementing mega projects through public–private partnerships

Key words: Government; Private sector; investment; risk allocation; infrastructure development; management; technology transfer.