

## ТӨР ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН ТҮНШЛЭЛИЙН ТАЛААРХ ОНОЛЫН ЗАРИМ АСУУДАЛД

**Ч.Баатар**

*Удирдлагын Академи, Нийгмийн удирдлагын  
тэнхимийн ахлах багш*

**Түлхүүр үгс:** Төрийн захиргааны шинэчлэл, Засгийн газар, дэлхийн улс орнууд, онол, үзэл баримтлал, Барих-Ашиглах-Шилжүүлэх, Барих-Өмчлөх-Ашиглах, Барих-Шилжүүлэх, Зах зээлийн зарчим;

**Товч агуулга:** Тухайн өгүүлийн хүрээнд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаарх онол, үзэл баримтлал үндсэн ойлголт, түгээмэл хэлбэр, санхүүжилт, манай улс дахь бодлого, эрхзүйн зохицуулалтын талаар холбогдох асуудлыг дурьдсан болно.

\*\*\*

### **Удиртгал**

Дэлхийн ихэнх улс орнууд ХХ зууны эцэс ХХI зууны эхээр Засгийн газрын бүтэц зохион байгуулалтыг өөрчлөх замаар улсын салбартаа шинэчлэл хийж, төрийн удирдлагын өөрчлөлт хийж эхэлсэн. Энэ үйл явц нь нийгэм, эдийн засаг, шинжлэх ухаан, технологийн үсрэнгүй хөгжлөөс үүдэлтэй бөгөөд үүнтэй уялдан төрийн захиргааны арга хэрэгсэл ч цаг үеийн шаардлагад нийцэн өөрчлөгдсөн.

Өөрчлөлтийн гол зорилго нь төрийн захиргааны тогтолцоог хамгийн бага зардлаар хэрхэн өндөр үр ашигтай ажиллах вэ? гэдэг бизнесийн зарчимд илүү нийцсэн үйл ажиллагаатай болгох байсан юм. Энэхүү зорилгыг гүйцэлдүүлэхийн тулд дэлхийн улс орнууд дээрх зарчимд тулгуурласан үйл ажиллагааны олон арга хэрэгслийг боловсруулсан хэрэгжүүлсэн. Үүний үр дүн нь төрийн байгууллага нь хамгийн цомхон боловч өндөр чадавхитай, мэргэшсэн хүний нөөц бүхий, гэхдээ эдгээр ажилтан, албан хаагчдад зарцуулж буй зардлаа тусгай тогтолцоогоор хянадаг, тооцдог хүчирхэг ажил олгогч болох цогц зорилтуудыг дэвшүүлж шийдвэрлэх шаардлагатай тулгарсан байдаг.

Энэ бүхэн нь төрийн байгууллагуудыг урьд өмнө байгаагүй олон сорилт, боломжуудтай тулгаруулсан бөгөөд энэ бүхнийг даван туулахын тулд цоо шинэ төрийн захиргааны тогтолцоо, арга хэрэгслүүдийг бий болгожээ. Энэхүү цоо шинэ арга, хэрэгслүүдийн нэг нь төр, хувийн хэвшлийн түншлэл юм. Иймд тухайн өгүүлийн

хүрээнд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаарх онол, үзэл баримтлалүндсэн ойлголт, түгээмэл хэлбэр, санхүүжилт, манай улс дахь бодлого, эрхзүйн зохицуулалтын талаар холбогдох асуудлыг дурьдсан болно.

### **Нэг. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн онолын зарим асуудал**

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь нэлээд дээр үед төрийн үйл ажиллагааны хүрээнд яригдан, хэрэгжиж байсан ч албан ёсоор буюу төрийн үйл ажиллагааны нэг хэсэг болсон үеийг ихэнх судалгааны хийгээд онолын ном, сурах бичгүүдэд 1970-иад оны үе гэж дурьдаг. Жишээлбэл, XVI- XVII зууны үед Франц улсад зарим нэг томоохон компаниуд тухайн үеийн хаант засгийн холбогдох төлөөлөлтэй концессын гэрээ байгуулсны үндсэн дээр зарим нэг нийтийн эзэмшлийн зам, гүүрийн ажилд оролцож, санхүүгийн дэмжлэг үзүүлж байсан баримт байдаг.

Мөн XIX зууны эхээр АНУ-ийн Нью-Йорк хотод нийтийн эзэмшлийн ундны ус дамжуулах хоолой, ариутгах татуурга, бохир зайлуулах байгууламж зэргийг Засгийн газар болон хотын удирдлагуудтай байгуулсан хамтын ажиллагааны гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэж байжээ. Энэхүү гэрээг судалж үзэхэд одоогийн төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн сонгодог концессын загварт ихэвчлэн тооцогддог ВОО (Барих-Өмчлөх-Ашиглах) гэрээний төрөлтэй ихээхэн төстэй байдаг. Гэхдээ эдгээр үйл явц нь төрийн захиргааны хүнд суртал, тухайн үйл ажиллагааг шууд хамаарсан бодлого, эрх зүйн зохицуулалт байхгүй, төрийн захиргааны хувьд удирдан зохион байгуулах нэгж, алба байхгүй, захиргааны шат дараалсан хяналт, зохицуулалтын нийтлэг дүрэм журам, мэргэшсэн мэргэжилтнүүд бүрдээгүй зэрэг олон бэрхшээлтэй асуудлуудтай тулгарч байжээ. Өөрөөр хэлбэл, энэ нь тухайн үед төрийн захиргааны үйл явц нь уян хатан биш, мэргэжилтэн, үйлчлүүлэгчийн харилцаа нь дээрээс доошоо чиглэсэн хэлбэр ноёрхож байсантай холбоотой байв. Энэ байдал нь яваандаа олон салбарт төрөөс явуулж байгаа бодлого үйл ажиллагаа нь нийтийн ашиг сонирхолтой зөрчилдөх нөхцөл байдлыг бий болгосон нь төр, хувийн хэвшлийн аль алины сонирхлыг харгалзсан, хоорондын харилцааг нь зохицуулах уян хатан, олон талт, бие биендээ ууссан үйл ажиллагааны шийдлийг шаардсан байна. Тодруулбал, нэг талаас засгийн газрын байгууллага, мэргэжилтэн, бюрократуудыг дэмжсэн “төрийн ашиг сонирхол”, нөгөө талаас ард иргэд, зах зээлийн хүрээнд үйл ажиллагаа явуулж байгаа хувийн хэвшлүүдийн ашиг сонирхлыг харилцан зохицуулах хэрэгтэй болсон. Энэхүү тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд холбогдох төрийн захиргааны арга хэрэгслийн боловсруулан хэрэгжүүлсэн буюу төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн өмнө хийгдэж байсан туршлагыг төрийн зүгээс бодлого, эрхзүйн зохицуулалтаар хангасан үе нь 1970 иад оны үед тохиодог. Иймд ихэнх онолын

ном, сурах бичигт дурьдсанаар 1970 оноос эхлэн төр, хувийн хувийн түншлэлийг дэлхийн улс орнуудад хэрэгжүүлж эхэлсэн гэж үздэг байна.

Дэлхийн 2-р дайнаас хойш эхэлсэн нийгэм, эдийн засгийн үсрэнгүй хөгжил нь дэлхийн улс орнуудын Засгийн газрын бүтэц өргөжин төрийн үйлчилгээ, дэд бүтцийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн зардлыг огцом нэмэгдүүлсэн бөгөөд энэ нь 1950-1960 аад оны үед бий болсон эдийн засгийн хямралтай зэрэгцэн дэлхийн улс орнуудад улсын төсвийн ноцтой хомсдолыг бий болгосон. Энэ нь төрийн захиргааны үйл явцад шинэчлэл хийх томоохон шалтгаан болж, төрийн бодлого боловсруулж, хэрэгжүүлэх арга хэрэгслийг үндсээр нь өөрчлөх эхлэл болжээ. Ингэснээр улсын салбарыг цомхон бөгөөд өрсөлдөөнтэй, үр өгөөжтэй, сонголтын уян хатан, ил тод байдлыг нэвтрүүлэн төрийн үйлчилгээг иргэд хийгээд хувийн хэвшлийнхний хэрэгцээ, шаардлагад улам бүр нийцүүлэх оролдлогыг хийж эхэлсэн байна. Энэ хүрээнд хийгдсэн нэг томоохон онол, үзэл баримтлалын өөрчлөлт нь сонгодог либерализмыг нийгэм, эдийн засгийн шинэ нөхцөл байдалтай уялдуулан шинэчлэж, тайлбарласан явдал юм. Энэ нь төрийн зүгээс хэрэгжүүлж байгаа эдийн засгийн бодлого, арга хэмжээг улам бүр либеральчлан нийгмийн ардчилалтай холбож, түүнд тохирсон төрийн захиргааны арга хэрэгслийг шинэчлэн хөгжүүлэх эхлэлийг тавьсан. Энэ өөрчлөлтийн үр дүнд 1970-аад оны эхээр дэлхийн өндөр хөгжилтэй зарим улсуудын (тодруулбал, Англи, Франц, Герман, АНУ, Канад, Австрали, БНХАУ гэх мэт) төрийн болон хувийн хэвшлийн харилцаанд өөрчлөлт гарч, эдийн засгийн либерализм болон нийгмийн ардчиллын хандлагыг хослуулсан томоохон төслүүдийг хэрэгжүүлж эхэлсэн. Мөн тухайн үеэс нийгмийн болон улс төрийн амьдралыг зохицуулахад чөлөөт зах зээлийн эдийн засгийн онол үзэл баримтлалыг түлхүү ашиглаж эхэлжээ. Үүний үр дүнд Кейнсийн онолыг мөрдлөг болгон төрөөс нэгдсэн зохион байгуулалттай хэрэгжүүлж байсан төрийн эдийн засгийн бодлогыг өөрчлөн зах зээлийн зохицуулалтад оруулах, бизнесийн түгээмэл зарчмуудад нийцүүлэн хөгжүүлж эхэлжээ. Энэхүү өөрчлөлтийн гол агуулга нь хувийн хэвшлийн оролцоог дэмжсэнээр нь инновацийг нэмэгдүүлж, төрийн үйлчилгээг илүү үр дүнтэй болгон, учирч болзошгүй эрсдэлийг хувийн хэвшилд илүүтэй шилжүүлж, өрсөлдөөн бий болгох явдал байсан юм.

1970-1980-аад оны үеэс дээрх өөрчлөлтийн үр дүнд Засгийн газрын зүгээс хувийн хэвшлийн оролцоотойгоор үндэсний хэмжээний таваар болон хөдөлмөрийг зах зээлийн чөлөөт эргэлтэд оруулах бодлогыг хэрэгжүүлэн өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх, төрийн шууд мэдэлд байсан үйлдвэр, үйлчилгээний газруудыг хувьчлах, хувийн хэвшилд үйл ажиллагааг шилжүүлэх зэрэг үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж эхэллээ. Энэ үеэс эхлэн нөөцийн хуваарилалт дахь үр ашигтай байдал нь зах зээлийн хуулиар зохицуулагдах буюу оролцогч талуудын өрсөлдөөнд тулгуурласан нөхцөлд үйлчилгээ, үйлдвэрлэл, бараа

бүтээгдэхүүний үнэ зохисжиж, чанар нь сайжирдаг бөгөөд төрийн монополь байдлаас аль болох зайлсхийх ёстой гэж үздэг шинэ либерал үзэл баримтлал Засгийн газруудын үйл ажиллагааны суурь үзүүлэлт нь болжээ. Ийнхүү 1970-1980-аад оноос Засгийн газрын үйл ажиллагааны хүрээнд хувьчлал, зах зээл, үйлвэрлэлийн арга хэрэгсэл, хувийн хэвшлийн оролцоог ашиглах туршлага нэвтэрч, бүтээгдэхүүн нийлүүлэгч талуудын дунд бий болсон өрсөлдөөн нь үнэ, чанарын өөрчлөлтөд эерэг үзүүлэлтүүдийг бий болгож эхэлсэн байна. Энэ өөрчлөлтийн дагуу дэд бүтэц болон нийгмийн суурь үйлчилгээний байгууллагыг хувьчилах, хувийн хэвшилд шилжүүлснээр өрсөлдөөнт зах зээлийн нөхцөлд хувийн хэвшил хамгийн чанартай үйлчилгээ үзүүлдэг нь тодорхой болжээ. Энэ бүхэн нь улсын салбар, түүнээс иргэдэд үзүүлж буй үйлчилгээний бүтэц, зохион байгуулалт, удирдлагын тогтолцоог эргэн нягтлах шаардлагыг бий болгосон. Энэ бүхэн нь дэлхийн улс орнуудад төрийн захиргааны цоо шмнэ хандлагыг бий болгосон нь улсын салбарын шинэ удирдлага (New Public Management NPM) юм.

Улсын салбарын шинэ удирдлага нь төрийн захиргаанд ажлын үр дүн болон зардал хэмнэхэд чиглэсэн шинэ хэтийн төлвийг нээсэн. Улсын салбарын шинэ удирдлага гэдэг нь “захиргааны үйл ажиллагааг үйлдвэрийн эдийн засгийн онолын үүднээс тайлбарласан захиргааны бодлогын шинжтэй өөрчлөлтийн багц нэгдэл юм”<sup>53</sup>.

Швейцарийн судлаач Мастронадри, Шедлер нарын үзэж байгаагаар улсын салбарын шинэ удирдлага нь дараах зорилгыг агуулдаг байна. Үүнд: 1/ орцод тулгуурласан удирдлагаас татгалзаж, зорилго тодорхойлох, үр дүнд хяналт тавих, 2/ хэрэглэгчдийн сэтгэл ханамжийг нэмэгдүүлэхийг урьтал болгосон үйлчилгээнд чиглэх, 3/ ажлын үр дүн болон төсвийн хариуцлагыг хослуулах замаар захиргааны үйл ажиллагааг зардал хэмнэхэд чиглүүлэх, 4/ зах зээлийн аргаар шийдэж чаддаггүй бүтээгдэхүүнийг бүтээх зэрэг болно<sup>54</sup>.

Тухайн улсын салбарын шинэ удирдлагын үйл явцад тулгуурласан Засгийн газрын үйл ажиллагааны хүрээнд маш олон арга хэрэгсэл шинээр туршигдаж, ашиглагдсан. Эдгээрээс хамгийн үр дүнтэй төрийн захиргааны арга хэрэгслийн нэг нь төр, хувийн хэвшлийн түншлэл юм. Засгийн газрын зүгээс өөрийн гүйцэтгэдэг чиг үүрэг, өөрийн эрх мэдлийн нэг хэсгийг тодорхой хугацаанд хувийн хэвшилд шилжүүлэх, хувийн хэвшилтэй бизнесийн зарчимд тулгуурласан хамтын ажиллагааг гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлэх нь тухайн үед цоо шинэ үзэгдэл байжээ. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг хэрэгжүүлж

---

<sup>53</sup> Батсүх Ш, Улсын салбарын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл: үзэл баримтлал, хэрэгжилт, Улаанбаатар, 2004, 6-8 р тал.

<sup>54</sup> Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн сорилт, боломж, Судалгааны тайлан, Удирдлагын академи, Улаанбаатар, 2017, 7-р тал.

эхэлсэн эхний жилүүдэд Засгийн газар нь заримдаа зах зээлд монополь эрх олгох замаар хувийн хэвшлийн байгууллагуудаас бараа, үйлчилгээ худалдаж авах, гүйцэтгүүлэх тохиолдол гарч байсан бөгөөд энэ нь нэлээд хурц шүүмжлэлийг бий болгожээ. Тухайлбал, Их Британид өрнөсөн хувьчлалын жилүүдэд Маргарет Тетчерийн тэргүүлсэн Засгийн газар ийм шүүмжлэлд өртөж байв. Түүнчлэн улсын салбарын шинэ удирдлагыг хэрэгжүүлж эхэлсэн эхний жилүүдэд зарим судлаачдын зүгээс төрийн өмч хөрөнгийг хувьчлах, чиг үүргийг нь хувийн хэвшилд шилжүүлэх нь Засгийн газрын үйл ажиллагааны үндсэн чиг баримжааг алдагдуулна гэж үзэж байв. Иймд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг хэрэгжүүлэхийн тулд тусгай төрийн бодлого, нарийвчилсан эрх зүйн зохицуулалт, холбогдох дүрэм, журмууд нэн шаардлагатай болсон байна. Ялангуяа төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь зах зээлийн харилцаанд суурилан бизнесийн үйл ажиллагааны зарчмаар явагддаг учраас Засгийн газар болон хувийн хэвшлийн харилцан ашигтай байдлыг тооцох нь нэн чухал байлаа. Ялангуяа төрийн болон хувийн хэвшлийн үйл ажиллагааны өртөг, зардал нь нэн ялгаатай, ашигт үйл үзүүлэлтүүд нь өөр өөр байдлаар бодогддог байдал нь нөхцлийг улам бүр хүндрүүлж байлаа. Тухайн үеийн эдийн засагчдын үзсэнээр төр болон хувийн хэвшлийн хооронд харилцан итгэлцэлд суурилсан гэрээ, хэлцэл л (relational contract) хийгдээгүй нөхцөлд ажил гүйцэтгэх аль аль талдаа төвөгтэй болдог. Яагаад гэвэл төр болон хувийн хэвшлийн харилцан ашигтай байх нөхцлийг илэрхийлсэн гэрээ нь сонгодог хийгээд салбар хоорондын өртөгт тулгуурласан гэрээний зарчим дахь дан ганц эдийн засгийн үр ашгаас илүүтэйгээр итгэлцэл буюу урт хугацааны хамтын ажиллагаанд үндэслэх шаардлагатай гэж үзэж байв.

Засгийн газрын үйл ажиллагаанд өмнө нь хэрэглэж байсан гэрээ хэлцэлд бараа бүтээгдэхүүн нийлүүлж байгаа болон худалдан авч байгаа тал аль аль нь өндөр үр ашгийг шалгуур болгосон зарчим баримталдаг. Харин төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь тухайн төсөлд оролцогч талууд бие биеийнхээ үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх замаар үйл ажиллагааны үр дүнтэй, үр ашгийг харилцан хуваалцах явдал байдаг. Гэхдээ санхүүгийн үр ашигтай байдал нь хувийн хэвшлийн хувьд илүү их хамааралтай байж, Засгийн газрын хувьд үр ашигтай байдал нь арай өөрөөр илэрхийлэгддэг. Засгийн газрын зүгээс олон нийтэд нийгмийн сайн сайхан байдал, тогтвортой хөгжлийн үзүүлэлтүүдээр илэрхийлэгдэхүйц эерэг үр дүн, хувийн хэвшлийн зүгээс бизнесийн буюу ашигт үйлийн коффецентээр илэрхийлэгдсэн ашигтай байх нь харилцан үр ашигтай байдал нь төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн өвөрмөц байдлыг илэрхийлдэг. Эндээс үзэхэд төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь төрийн захиргааны шинэчлэлийн хүрээнд бий олон шинэ арга хэрэгслийн нэг бөгөөд Засгийн газраас хэрэгжүүлж байгаа нийгэм, эдийн засгийн бүхий үйл ажиллагаанд хувийн хэвшлийнхний оролцоог нэмэгдүүлэхэд онцгой ач холбогдолтой.

## **Хоёр. Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг тодорхойлох нь**

Дэлхийн улс орнуудад төрийн зарим чиг үүргийг хувийн хэвшилд шилжүүлдэг нэлээд олон хэлбэр байдаг боловч доорх доор дурьдсан хэлбэрүүд нь дэлхийн улс орнуудад хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг. Үүнд:

- Засгийн газрын худалдан авах ажиллагаа буюу төрийн болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах;
- Төрийн зарим чиг үүрэг, нийтлэг үйлчилгээг хувийн хэвшил тухайлсан гэрээгээр гүйцэтгэх;
- Төр өөрийн зарим чиг үүргээ өөрөө өөрийгөө зохицуулах байгууллага, мэргэжлийн холбоодоор дамжуулан гүйцэтгүүлэх;
- Тухайн хэрэгцээт ажил үйлчилгээг нарийн мэргэшсэн мэргэжлийн байгууллага, хувь хүмүүсээр гүйцэтгүүлэх буюу Аутсорсинг;
- Төрийн зүгээс хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулагчидтай гэрээ байгуулсны үндсэн дээр хамтран ажиллах буюу концесс зэрэг юм.

Улс орнуудын Засгийн газрын зүгээс дараах хэд хэдэн шалтгааны улмаас өөрийн чиг үүргийг хэвшилд шилжүүлэх шаардлага үүсдэг. Үүнд:

- Үйл ажиллагаагаа илүү оновчтой, үр дүнтэй болгох;
- Төрийн захиргааны төвлөрлийг сааруулах;
- Улсын төсвийн ачааллыг бууруулах;
- Улсын салбарын үйл ажиллагаанд хувийн хэвшлийг татан оролцуулах;
- Дэд бүтцийн болон нийгмийн салбарт хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг татах;
- Хэвийн хэвшилд ашиглагдаж байгаа хүний, техник, технологийн нөөцийг нийтийн эрх ашгийн төлөө ашиглах зэрэг юм.

Мөн төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг хөгжүүлснээр төрийн үүрэг, хариуцлагыг багасгах, төрийн өмчийн ашиглалтыг сайжруулах, үр ашигтай зарцуулах, төрийн үйлчилгээг бага зардлаар чанартай, илүү олон хүнд хүргэх боломжийг бүрдүүлдэг.

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл буюу PPP, товчилсон нэрээрээ ихэвчлэн ЗР хэмээн нэрлэгддэг энэхүү төрийн захиргааны арга, хэрэгсэл нь маш олон хэлбэртэй бөгөөд дэлхийн улс орон болгон өөрийн төрийн бодлогын онцлог, өвөрмөц байдалдаа тулгуурлан хэрэгжүүлж байна. Дэлхийн улс орнууд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг өөрийн орны төрийн захиргааны тогтолцоонд тулгуурлан олон төрөл, хэлбэрээр хэрэгжүүлдэг. Гэхдээ

дэлхийн нийтэд нэгэнт тогтсон дараах хэд хэдэн тодорхойлолтын хүрээнд уг төрийн захиргааны арга, хэрэгслийг тайлбарладаг. Үүнд:

*Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага* (Organisation for Economic Co-operation and Development) аас: “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь Засгийн газар болон хувийн хэвшлийн (үйлчилгээ үзүүлэгч болон санхүүжүүлэгч) хооронд байгуулсан үйл ажиллагааны гэрээ” гэж тодорхойлсон байдаг. *Олон Улсын Валютын Сан* (International Monetary Fund)-гийн зүгээс “төрөөс уламжлалт Засгийн газрын худалдан авах арга замаар үзүүлж ирсэн ажил, үйлчилгээг хувийн хэвшил өөрийн хөрөнгөөр гүйцэтгэх, хөрөнгө оруулалт хийхийг” төр, хувийн хэвшлийн түншлэл гэнэ гэж үзжээ. *Европын Хөрөнгө Оруулалтын Банк* (European Investment Bank)-ны үйл ажиллагааны хүрээнд “төрийн үйлчилгээ болон дэд бүтцийг бий болгох, хөгжлийн дэмжлэг үзүүлэхэд хувийн хэвшлийн нөөц, арга туршлагыг ашиглах зорилго бүхий төрийн байгууллага, хувийн хэвшлийн хооронд үүссэн харилцаа”-ны хүрээнд авч үзсэн байна. Харин *Азийн Хөгжлийн Банк* (Asian Development Bank)-ны үйл ажиллагааны хүрээнд “дэд бүтэц болон бусад төрийн үйлчилгээ, тэр тусмаа нийгмийн суурь үйлчилгээг үзүүлэхэд ашиглаж байгаа төр ба хувийн хэвшлийн төлөөллийн харилцан ашигтай хамтын ажиллагаа”-г төр, хувийн хэвшлийн түншлэл гэж үзэж байна. Эндээс үзэхэд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар дээрх олон улсын эдийн засаг, хамтын ажиллагааны байгууллагууд янз бүрийн тодорхойлолт дэвшүүлж ирсэн ч засгийн газар болон аж ахуйн нэгж харилцан тохиролцсоны үндсэн олон нийтэд чиглэсэн арга хэмжээг хувийн хэвшлээр гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлэх үндсэн шинжийг аль ч тодорхойлолт агуулж байна.

Судлаачдын зүгээс өөрсдийн судалгааны бүтээлүүддээ төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг олон янзаар тодорхойлж тайлбарласан байдаг. Жишээлбэл, АНУ-ын төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн нэртэй зөвлөхүүдийн нэг Ричард Нормент (Richard Norment): “Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны янз бүрийн түвшинд хувийн хэвшлийн хэвшлээр ажил гүйцэтгүүлэх зорилготой гэрээт тохиролцоо” гэж үзсэн бол профессор П.Розенау (Pauline Vaillancourt Rosenau): “Засгийн газрын зүгээс хувийн хэвшилтэй хамтын эерэг үр дүн бий болгох, харилцан хамаарал бүхий илүү сайн үр дүнд хүрэхэд чиглэсэн эрх зүйн хамтын ажиллагааны хэлбэр” гэж үзсэн байна<sup>55</sup>. Мөн Нидерландын Делфийн Технологийн Их Сургуулийн профессор М.Ван Хаам (Maarten van Ham): “Төр болон хувийн хэвшил хамтран урт хугацаанд нийтлэг бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, түгээмэл үйлчилгээ үзүүлэх үйл явц бөгөөд түүнтэй холбогдож гарах шаардлагатай нөөц, эрсдэл,

---

<sup>55</sup> А.Л. Ксензов. Теоретические основы государственно- частного партнерства: понятие и основные характеристики, Минск, 2012, стр 1-2.

алдагдлыг харилцан хуваарилах үйл ажиллагаа” гэж өөрийн бүтээлд дурьджээ<sup>56</sup>. АНУ-ын бизнесийн зан үйл судлаач С.Линдер (Linder, Stephen H) өөрийн судалгааны өгүүлэлдээ: “Нийгмийн баялагийг бүтээх үйл явцыг түргэсгэх, зохисжуулахын тулд Засгийн газрын зүгээс хувийн хэвшилд боломжит эрх, үүргийг оногдуулах улс төрийн арга хэрэгсэл<sup>57</sup>” гэж үзжээ. Энэ бүхнээс үзэхэд төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь олон янзаар тайлбарлагдан, олон чиг хандлагад тургуулран хэрэгждэг нь харагдаж байна. Энэ бүхнийг нэгтгэж үзвэл “Төр нь өөрийн зарим чиг үүргийг албан ёсоор хүчин төгөлдөр хэрэгжиж байгаа хууль, дүрэм, журам, олон улсын холбогдох конвенцид үндэслэсэн гэрээ байгуулсны үндсэн дээр хувийн хэвшилд тодорхой хугацаанд шилжүүлж байгаа үйл явц” гэж үзэж болно.

Олон улсын практикт тухайн төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн үйл ажиллагаа нь одоо байгаа эд хөрөнгийг ашиглаж, эсвэл сайжруулж байна уу, шинээр бий болгох уу гэдгээрээ ялгагдана. Одоо байгаа эд хөрөнгийг ашиглаж, сайжруулж байгаа төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг “Brownfield”, харин шинээр бий болгож байгааг “Greenfield” гэж нэрлэдэг байна.

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь тухайн улсын Засгийн газраас хэрэгжүүлж байгаа бодлого, хууль эрхзүйн тогтолцоонд тулгуурлан олон хэлбэрээр хэрэгждэг. Улс орнуудадтөр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг хэрэгжүүлсэн туршлагаас үзэхэд ихэвчлэн 1/ өөрийн орны төрийн бодлогын онцлог, өвөрмөц байдлаас үүдэлтэй, 2/ олон улсын нийлэг жишигт тулгуурласан, 2/ хэрэгжиж байгаа салбар болон үйл ажиллагааны онцлогоос шалтгаалан тухай бүрд нь хэрэгжүүлэх арга, хэлбэрийг тодорхойлон хэрэгжүүлж байна.

Дэлхийн улс орнуудын төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн туршлагаас үзэхэд дараах салбаруудад ихэвчлэн хэрэгжүүлсэн байна. Үүнд:

- *Тээврийн* (Авто зам, төмөр зам, усан зам, далайн тээвэр, боомтууд, агаарын тээвэр, метро болон нийтийн тээврийн бусад төрлүүд);
- *Нийтийн эзэмшлийн* (Усан хангамж, хог хаягдал, нутаг дэвсгэрийн нийтийн байгууламж, нийгэм-ахуйн объектууд, гидротехникийн байгууламж);
- *Эрчим хүчний* (Цахилгаан болон дулааны эрчим хүчийг үйлдвэрлэх, дамжуулах, хуваарилах, дулаан, хийн ба эрчим хүчний хангамж, нийтийн гэрэлтүүлэг, бусад объектууд);

---

<sup>56</sup> Van Ham, Hans, and Joop Koppenjan, *Buildung Public-private partnerships: assessing and managing risks in port development*. 2001.

<sup>57</sup> Linder, Stephen H. (1999), “Coming to Terms With the Public-Private Partnershi,” *American Behavioral Scientist*, 43 (1), pp. 35-51.



- *Нийгмийн* (Эрүүл мэнд, амралт-эрүүл ахуйн эмчилгээ сувилгаа, боловсрол, соёл, нийгмийн үйлчилгээ, спорт);
- *Байгаль орчны* (Дархан цаазтай юм уу тусгай хамгаалалттай газар нутгийн менежмент, байгаль орчны хамгаалал, ашигт малтмалтын олборлолт гэх мэт.) зэрэг юм.

Эдгээр салбаруудад хэрэгжиж байгаа төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн төслүүдийн санхүүжилтнь хэрхэн хийгдэж байгаа байдлаар нь дараах гурван үндсэн хэлбэрт ангилдаг. Үүнд:

- Улсын төсвийн суурьтай буюу Засгийн газраас санхүүжих;
- Улсын төсвийн суурь байхгүй буюу хэрэглэгч, зах зээлээс санхүүжих;
- Холимог буюу төсвийн татаастай зэрэг юм.

Эдгээр төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн санхүүжилтын хэлбэрүүдийн тухай үндсэн ойлголт, онцлог, хэрэгжилтийн талаар тус тусад нь авч үзвэл дараах байдалтай байна.

**Нэг.** Төсөв суурьтай буюу Засгийн газраас санхүүжэх хэлбэр. Олон улсын практикаас дэлхийн ихэнх улс орнуудад энэхүү санхүүжилт нь урьдчилсан болон дараа гэсэн хоёр үндсэн хэлбэрээр хийгддэг. Урьдчилсан байдлаар хийгддэг санхүүжилт нь Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны хүрээнд ихэвчлэн хийгддэг. Энд нэг асуудлыг дурьдалгүйгээр өнгөрч болохгүй. Хэдийгээр Засгийн газрын худалдан авах ажиллагаа нь онолын хувьд төрийн зарим чиг үүргийг хувийн хэвшилд шилжүүлж байгаа нэг үндсэн хэлбэр мөн боловч төр, хувийн хэвшлийн түншлэл мөн эсэх талаар олон янзын ойлголт, хандлагууд холбогдох ном, сурах бичиг, судалгааны материалуудад дурьдагдсан байдаг.

Манай улсын хувьдээр дурьдсан төрийн бодлогын өвөрмөц шинж, боловсруулан хэрэгжүүлж байгаа онцлогоос шалтгаалан Засгийн газрын худалдан авах ажиллагаа болон төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг бодлого, эрх зүйн тодорхой зохицуулалтуудаар зааглан авч үзэж байгаа болно. Энэ нь Засгийн газрын зүгээс тодорхой болзол, шаардлага хангасан хувийн хэвшилд тодорхой санхүүжилт олгосны үндсэн дээр хувийн хэвшил тухайн санхүүжилтийн хүрээнд бараа, материал нийлүүлж, ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэнэ. Өөрөөр хэлбэл, Засгийн газрын зүгээс урьдчилан төсөвлөсөн эсхүл хувийн хэвшлийн зүгээс санал болгосон мөнгөн дүнд үндэслэж гэрээ байгууллаад хамтран ажиллаж байгаа явдал болно. Энэ хүрээнд хийгдэж байгаа түншлэлийн үйл явц нь гол төлөв Засгийн газрын үйл ажиллагааны нэг хэсэг болохын сацуу үйл ажиллагаа нь ихэвчлэн стандартчилагдсан, тодорхой загвар, хэлбэршилтэд захирагдсан, зах зээлийн хөгжил, нөлөөллөөс ангид байдаг.

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн дараа төлбөрт санхүүжилтын хэлбэр нь Засгийн газрын зүгээс олон нийтийн эрх ашигт нийцсэн үйлдвэрлэл, дэд бүтэц, үйлчилгээний чиглэлд хувийн хэвшилтэй хөрөнгө оруулалтын гэрээ байгуулан хамтран ажиллах хэлбэр юм. Өөрөөр хэлбэл дараа төлбөр гэдэг нь, Засгийн газрын зүгээс гэрээний үндсэн дээр ард иргэдэд чиглэсэн үйлчилгээ, үйлдвэрлэл, бүтээгдэхүүн, бараа материалыг хувийн хэвшлийн хөрөнгөөр бий болгож ашиглалтад оруулаад гэрээнд заагдсан нөхцөл, боломж, шалгуурыг хангасан үед эргээд шууд болон хэсэгчилсэн байдлаар эргэн төлөхийг хэлнэ. Манай улсад энэхүү төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн санхүүжилтын хоёр хэлбэр нь нилээд нийтлэг ашиглагддаг. Жишээлбэл, 2016 оны байдлаар урьдчилсан төлбөрт хэлбэрээр улсын хэмжээнд нийт 2791 тендер төлөвлөгдөн хэрэгжсэн бөгөөд нийт төсөвт өртөг нь 866,914.71 сая төгрөг байна<sup>58</sup>.

Харин төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн дараа төлбөрт санхүүжилт нь арай өөр хэлбэрээр хийгддэг. Энд 2009 оны 10 сарын 15-ны өдөр батлагдсан Монгол улсын төрөөс “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлого”-ын 4.6.2.-р зүйл<sup>59</sup>, 2010 оны 01-сарын 28-ны өдөр батлагдсан Монгол улсын “Концессын тухай хууль”-ийн 4.1.2.-р зүйлд тусгагдсан концессын Барих - Шилжүүлэх буюу BT (Build - Transfer) төрлөөр гэрээ нь хийгдсэн төслүүдийг дурьдаж болох юм.

Монгол улсын “Концессын тухай хууль” 4.1.2.-р зүйлд зааснаар “Барих-шилжүүлэх гэдэг нь концесс эзэмшигч концессын зүйлийг өөрийн болон өөрийн боломжоор олсон хөрөнгөөр барьж ашиглалтад оруулан, гэрээнд заасан нөхцөлөөр төрийн болон орон нутгийн өмчлөлд шилжүүлэх<sup>60</sup>” гэжээ. Эндээс үзэхэд Засгийн газраас зарласан сонгон шалгаруулалт болон шууд гэрээ байгуулах нөхцөл, боломж, шалгуур үзүүлэлтийг хангасан хувийн хэвшил концессын зүйл буюу Улсын Их Хурал, Засгийн газар, аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас баталсан, концессын гэрээгээр хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээний жагсаалтад тусгасан ажил үйлчилгээ, үйл ажиллагаа, үйл явцыг өөрийн хөрөнгөөр гүйцэтгэсний дараа гэрээнд тусгагдсан зохих нөхцөл, болзолыг хангасан тохиолдолд Засгийн газар гэрээнд тусгагдсан санхүүжилтыг буцаан олгох явдал юм. Өөрөөр хэлбэл, улсын төсвийн хөрөнгөөс эргэн төлөгдөх нөхцөлтэйгөөр төрийн зарим чиг үүргийг хувийн хэвшилд гэрээг шилжүүлж байна гэж ойлгож болно.

Манай улсад энэ төрлөөр төр, хувийн хэвшлийн төслүүдийг түгээмэл хэрэгжүүлдэг бөгөөд 2017 оны 09 сарын 30-ны байдлаар улсын төсвөөс эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй Барих

---

<sup>58</sup> <https://www.tender.gov.mn/mn/statistic/index>

<sup>59</sup> <http://www.legalinfo.mn/law/details/6653?lawid=6653>

<sup>60</sup> <http://www.legalinfo.mn/law/details/312?lawid=312>

- Шилжүүлэх буюу BT (Build - Transfer) төрөлд суурилж гэрээ нь албан ёсоор байгуулагдсан (манай улсад хийгдсэн гэрээний зарим нэг онцлогоос шалтгаалан суурилсан гэж үзэв. Жишээ: DBT буюу Зураг төсөл боловсруулах – Барих – Шилжүүлэх, Зураг төсөл боловсруулах - Буулгах – Барих – Шилжүүлэх гэх мэт) нийт 90 төсөл үүнээс төрийн өмчийн 40, орон нутгийн өмчийн 50 төсөл байна. Орон нутгийн өмчийн төслүүдийг байршлаар нь авч үзвэл Улаанбаатар хотод 19, Баянхонгор аймагт 3, Булган аймагт 5, Говь-Алтай аймагт 10, Дорнод аймагт 1, Завхан аймагт 4, Хэнтий аймагт 5, Ховд аймагт 3 байна. Харин төрийн өмчийн концессын төслүүдийн хувьд концессын төрлийн хувьд Барих - Шилжүүлэх буюу BT; DBT буюу Зураг төсөл боловсруулах – Барих – Шилжүүлэх; Зураг төсөл боловсруулах - Буулгах – Барих – Шилжүүлэх; Тоног төхөөрөмж нийлүүлэх- суурилуулах -шилжүүлэх гэсэн дөрвөн үндсэн төрлийг ашиглан төгрөгөөс гадна БНХАУ-ын юань, америк доллараар эргэн төлөгдөх нөхцлийг нь тооцон гэрээ нь байгуулагджээ.Тухайн “Барих-Шилжүүлэх” төрлөөр байгуулагдсан төрийн өмчийн концессын гэрээнүүдийн мөнгөн дүнг тооцож үзэхэд 2017 оны 09 сарын 30 – ны байдлаар байдлаар манай улсад нийт 224,669.32<sup>61</sup>сая төгрөг, 560.32 сая америк доллар болон 1,606.62<sup>62</sup> юаниар гэрээний дүн нь илэрхийлэгдсэн нийт 40 концессын төсөл хэрэгжиж байна. Харин орон нутагт хэрэгжиж байгаа дээр дурьдсан Барих - Шилжүүлэх буюу BT (Build - Transfer) төрлөөр гэрээ нь хийгдсэн төслүүдийн нийт өртөг 133,314.31<sup>63</sup> сая төгрөг болж байна.

*Хоёр. Улсын төсвийн суурь байхгүй буюу хэрэглэгч, зах зээлээс санхүүждэг.* Дэлхийн улс орнуудад хамгийн түгээмэл хэрэгждэг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн хэлбэр нь төсвийн суурь байхгүй буюу хэрэглэгч, зах зээлээс санхүүжих хэлбэр юм. Энэ нь тухайн төслийг хэрэгжүүлж буй хувийн хэвшил үзүүлсэн үйлчилгээ, үйл ажиллагааныхаа хариуд зах зээл, хэрэглэгчээс тариф, төлбөр, хураамж хэлбэрээр гаргасан зардал хийгээд ашиг олох нөхцөл, байдал юм. Тухайн хэлбэрээр хэрэгжиж байгаа төр, хувийн хэвшлийн төслүүдийн хувьд Засгийн хөрөнгө оруулалтыг авдаггүй бөгөөд зөвхөн холбогдох бодлого, эрхзүйн зохицуулалтын хүрээнд бизнесийн зарчимд тулгуурлан үйл ажиллагаа явуулдаг. Уг хэлбэрээр хэрэгжиж байгаа төслүүд нь нэн шаардлагатай дэд бүтцийн болон

---

<sup>61</sup> Монгол улсын Засгийн газрын Тохируулагч Агентлаг Үндэсний хөгжлийн газар, Хөрөнгийн зардал, хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, концессын зүйлийн жагсаалт, гүйцэтгэлийн 2017 оны 11-р сарын мэдээлийг иш үндэс болгон тооцоолов.

<sup>62</sup> Монгол улсын Засгийн газрын Тохируулагч Агентлаг Үндэсний хөгжлийн газар, Хөрөнгийн зардал, хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, концессын зүйлийн жагсаалт, гүйцэтгэлийн 2017 оны 11-р сарын мэдээлийг иш үндэс болгон тооцоолов.

<sup>63</sup> <https://www.shilendans.gov.mn/org/7736?form=1239151&year=2017&group=1&task=7821>

нийгмийн суурь үйлчилгээг өөрийн болон өөрийн боломжоор бий болгосон хөрөнгө оруулалтаар бий болгосноор төрд төсөв санхүүгийн хэмнэлт гаргах, ачааллаа бууруулах боломжыг олгодог. Манай улсын Засгийн газраас 2017 оны 09 сарын 30-ны байдлаар энэ хэлбэрт хамаарах нийт 13 төслийн<sup>64</sup> гэрээг хувийн хэвшилтэй байгуулан хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд нийт төслийн өртөг нь ойролцоогоор 34,105,305.27<sup>65</sup> сая төгрөг байна.

**Гурав. Холимог буюу төсвийн татаастай.** Энэ төрлийн төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь ихэвчлэн төр, хувийн хэвшлийн түншлэл гэхээсээ илүүтэй төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааны хүрээнд хэрэгждэг. Ихэнхи төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн гарын авлагад дурьдсанаар “хэрэглэгч зардлаа бүрэн нөхөх хэмжээнээс багаар тогтоосон тарифаар төлбөр хийх бөгөөд зардал болон тарифын орлогын зөрүүг төсвийн татаасаар нөхөх<sup>66</sup>”-ийг холимог буюу төсвийн татаастай төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн хэлбэр гэж үздэг байна.

Эндээс үзэхэд улс орнуудын Засгийн газруудын зүгээс дэд бүтэц, нийгмийн суурь үйлчилгээ болон бусад нийтийн эрх ашигт тустай төслүүдийг хувийн хэвшилтэй хамтран, эсвэл тэдгээрийн тусламж, санхүүжилтээр хэрэгжүүлэх, мөн өөрийн боломжит зарим чиг үүргийг хувийн хэвшилд шилжүүлэх, хамтран ажиллах зорилгоор хийгдсэн гэрээ, түүнийг хэрэгжүүлэх үйл явц нь төр, хувийн хэвшлийн түншлэл гэж үзэж болохоор байна.

### **Гурав. Монгол улс дахь төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн өнөөгийн байдал**

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь 1990-ээд дэлхийн улс орнуудын төрийн захиргааны шинэчлэлийн хүрээнд Засгийн газрын үйл ажиллагааны салшгүй нэг хэсэг болон хэрэгжиж эхэлсэн байна. Энэ үеэс улс орнууд төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг хөгжүүлэхэд онцгой анхаарч, үүнийг төрийн захиргааны шинэчлэлийн нэг хэсэг гэж хүлээн зөвшөөрч, улмаар Засгийн газрын үйл ажиллагааны хүрээнд нийгмийн өмнө хүлээсэн үүрэг, хариуцлагыг хувийн хэвшил болон төрийн бус байгууллагаар дамжуулан хэрэгжүүлэх, хөрөнгө санхүү, ур чадвараа нэгтгэн тулгарч болзошгүй эрсдэл болон үр дүнгээ хуваалцаж бэрхшээл, сорилтыг даван туулах арга хэрэгсэл болгон нэвтрүүлсэн.

---

<sup>64</sup> <http://nda.gov.mn/1281.html>

<sup>65</sup> Монгол улсын Засгийн газрын Тохируулагч Агентлаг Үндэсний хөгжлийн газар, Хөрөнгийн зардал, хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, концессын зүйлийн жагсаалт, гүйцэтгэлийн 2017 оны 11-р сарын мэдээлийг иш үндэс болгон тооцоолов.

<sup>66</sup> Монгол улсын Эдийн Засгийн Хөгжлийн Яам, Азийн Хөгжлийн Банк “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн гарын авлага”, Улаанбаатар, 2014, 69-р тал.

Манай улсын Засгийн газраас төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг дэмжихэд анхаарлаа хандуулан “Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар төрөөс баримтлах бодлого<sup>67</sup>”, “Концессын тухай хууль<sup>68</sup>” зэрэг бодлогын баримт бичиг, хуулийг боловсруулан хэрэгжүүлж эхлээд байна. Мөн Монгол улсын “Концессын тухай хууль”-ийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдууландараах аргачлал, журмуудыг батлан хэрэгжүүлж байна. Үүнд:

- Концессын зүйлийн зардал ашгийн тооцоо хийх аргачлал (Монгол улсын Төрийн өмчийн хорооны 2010 оны 153 дугаар тогтоолоор батлагдсан);
- Концесс олгох уралдаант шалгаруулалтын журам (Монгол улсын Засгийн газрын 2012 оны 4 дүгээр сарын 4-ний өдрийн 103 тогтоолын 1 дүгээр хавсралтаар батлагдсан);
- Уралдаант шалгаруулалтын санал үнэлэх журам (Монгол улсын Засгийн газрын 2012 оны 4 дүгээр сарын 4-ний өдрийн 103 тогтоолын 2 дугаар хавсралтаар батлагдсан);
- Урьдчилсан шалгаруулалтын жишиг баримт бичиг (Монгол улсын Засгийн газрын 2012 оны 4 дүгээр сарын 4-ний өдрийн 103 тогтоолын 3 дугаар хавсралтаар батлагдсан);
- Уралдаант шалгаруулалтын жишиг баримт бичиг (Монгол улсын Засгийн газрын 2012 оны 4 дүгээр сарын 4-ний өдрийн 103 тогтоолын 4 дүгээр хавсралтаар батлагдсан) зэрэг юм.

Эдгээр бодлогын баримт бичиг, хуулийн зорилго хувийн хэвшил тэргүүлсэн эдийн засгийн эрчимтэй өсөлтийг хангах, бүх талын түншлэлийг хөхиүлэн дэмжих замаар Монгол улсын эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийн хангахад түлхэц болоход оршиж байгаа болно.

Монгол улс нь дээрх төрийн бодлогын баримт бичиг, хууль, журмуудад үндэслэн Засгийн газрыг зүгээс хувийн хэвшилтэй концессын гэрээ байгуулах замаар нийгмийн суурь үйлчилгээ, дэд бүтцийн төслүүдийг төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн зарчмаар амжилттай хэрэгжүүлж эхлээд байна. 2017 оны 3-р улирлын байдлаар манай улсын хувьд

---

<sup>67</sup> Улсын Их Хурлын 2009 оны 10-р сарын 15-ны өдрийн 64-р тогтоолоор батлагдсан.

<sup>68</sup> 2010 оны 1 дүгээр сарын 28-ны өдөр батлагдан мөн оныхоо 3 дугаар сарын 01-ны өдрөөс хэрэгжиж байгаа.

нийт 103 орчим төслийн концессын гэрээг<sup>69</sup> Засгийн газрын зүгээс хувийн хэвшилтэй байгуулаад байна. Эдгээр төслүүдийг дээр дурьдсан санхүүжилтынх нь хувьд ангилж үзвэл дараах байдалтай байна. Үүнд:

- Улсын төсөв суурьтай буюу улсын төсвөөс эргэн төлөгдөх нөхцөлтэйгөөр нийт 90-н төсөл, үүнээс: Төрийн өмчийн 40, орон нутгийн 50 төсөл;
- Улсын төсвийн суурьгүй буюу хэрэглэгч, зах зээлээс санхүүжих нийт 13 төслийн гэрээ нь байгуулагдан хэрэгжиж байна.

2017 оны 3-р улирлын байдлаар манай улсын хувьд холимог буюу Засгийн газрын татаастай үйл ажиллагаа нь явагдах төслийн гэрээ хийгдээгүй байна. Гэхдээ тухайн хэлбэрээр дэлхийн улс орнуудад төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн төслүүд түгээмэл хэрэгжүүлдэг. Тухайлбал, БНСУ-ын Засгийн газраас концессын BTL (Build- Transfer- and- Lease) буюу Барих-Шилжүүлэх-Түрээслэх төрлөөр олон төслийг хэрэгжүүлдэг бөгөөд энэ төрөл тухайн холимог санхүүжилттэй хэлбэртэй хамаардаг.

### **Дүгнэлт**

Энэ бүхнээс дүгнэж үзэхэд төр, хувийн хэвшлийн түншлэл нь улсын төсөвт хэмнэлт бий болгох, Засгийн газрын гадаад, дотоод өрийг нэмэгдүүлэлгүйгээр дэд бүтэц, нийгмийн суурь үйлчилгээнд шаардлагтай хөрөнгө оруулалтыг хувийн хэвшлийн оролцоо, тусламжтайгаар хийж өндөр үр ашигтай нөхцөл, боломжийг бүрдүүлдэг төрийн захиргааны арга хэрэгсэл юм.

Манай улсын дэд бүтцийн болон нийгмийн суурь үйлчилгээний салбарт хувийн хэвшлийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь төрийн болон хувийн хэвшлийн итгэлцэл, хамтын ажиллагааг бэхжүүлэхэд онцгой хувь ач холбогдолтой. Иймд төр хувийн хэвшлийн түншлэлийг үр дүнтэй хэрэгжүүлсэн олон улсын туршлагыг гүнзгийрүүлэн судалж, энэ чиглэлээр Засгийн газрын үйл ажиллагааг улам бүр өргөжүүлэх, боловсронгуй болгох хэрэгцээ, шаардлага улам бүр нэмэгдсээр байна.

Мөн төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн онол, арга зүйн асуудлыг улам бүр нарийвчлан судлахын зэрэгцээ, Монгол улсын төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийг дэмжин зохицуулах бодлого, хууль эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, Концессын тухай хууль болон Төрийн болон орон нутгийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах тухай, Төсвийн тухай хуулиудын уялдаа холбоо, давхардал, хийдлийг судалж, дүгнэлт гаргах

---

<sup>69</sup> Монгол улсын Засгийн газрын Тохируулагч Агентлаг Үндэсний хөгжлийн газар, Хөрөнгийн зардал, хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, концессын зүйлийн жагсаалт, гүйцэтгэлийн 2017 оны 11-р сарын мэдээлийг иш үндэс болгов.

шаардлагатай. Тодруулбал, төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн институцичлалын түвшинд үнэлэлт, дүгнэлт өгөх хэрэгцээ улам бүр тулгамдаж байна.

## АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

*Нэг. Бодлого, эрх зүйн баримт бичиг:*

Монгол улсын төрөөс Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн талаар баримтлах бодлого, Улаанбаатар, 2009.

Монгол улсын Концессын тухай хууль, Улаанбаатар, 2010.

*Хоёр. Ном, сурах бичиг, судалгааны тайлан, эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, илтгэл, цахим мэдээллийн эх үүсвэр:*

Батсүх Ш, Улсын салбарын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл: үзэл баримтлал, хэрэгжилт, Улаанбаатар, 2004.

Баатар Ч, “Монгол улс дахь “Барих-Шилжүүлэх” төрлөөр хийгдсэн концессын төслүүдийн өнөөгийн байдал”, МУИС-ийн ОУХНУС-ийн 25 жилийн ойн олон улсын эрдэм шинжилгээний хурлын илтгэл, Улаанбаатар, 2016.12.01.

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн гарын авлага, Эдийн Засгийн Хөгжлийн Яам, Азийн Хөгжлийн Банк, Улаанбаатар, 2014.

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн сорилт, боломж, судалгааны тайлан, Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам, Удирдлагын академи, Улаанбаатар, 2016.

А.Л. Ксензов. Теоретические основы государственно- частного партнерства: понятие и основные характеристики, Минск, 2012.

Van Nam, Hans, and Joop Koppenjan, Building Public-private partnerships: assessing and managing risks in port development. 2001.

Linder, Stephen H. (1999), “Coming to Terms With the Public-Private Partnershi,” American Behavioral Scientist, 43 (1).

<https://www.tender.gov.mn/>

<http://www.legalinfo.mn/>

<http://www.nda.gov.mn/>

<https://www.shilendans.gov.mn/>