



---

# БОЛОВСРОЛЫН САЛБАРЫН ТӨСӨВ САНХҮҮЖИЛТЭД ҮЗҮҮЛЭХ МОНГОЛ УЛСЫН НИЙТ **ӨРИЙН** НӨЛӨӨ

---

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

Улаанбаатар хот  
2021 он

## БОЛОВСРОЛЫН САЛБАРЫН ТӨСӨВ САНХҮҮЖИЛТЭД ҮЗҮҮЛЭХ МОНГОЛ УЛСЫН НИЙТ ӨРИЙН НӨЛӨӨ

Энэхүү судалгааг Боловсролын төлөөх дэлхийн аян сангийн санхүүжилтээр “Бүх нийт боловсролын төлөө!” Иргэний нийгмийн үндэсний эвслийн захиалгаар МУИС-ийн Эдийн засгийн сургуулийн багш, доктор профессор Б.Отгонтөгс хийж гүйцэтгэв.

УИИ.МН  
СУДАЛГААНЫ САН

Зохион байгуулагч



Хамтран зохион байгуулагч



Санхүүжүүлэгч

GLOBAL CAMPAIGN FOR  
**EDUCATION**  
[www.campaignforeducation.org](http://www.campaignforeducation.org)

## ӨМНӨХ ҮГ

“Бүх нийт боловсролын төлөө!” Иргэний нийгмийн үндэсний эвсэл байгуулагдсан цагаасаа боловсролын санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр бодлогын нөлөөлөл хийж, боловсролын төсөвт дүн шинжилгээ хийх, ЕБС-ийн төсвийн зарцуулалтыг мөшгих, орон нутаг дахь боловсролын төсвийн хуваарилалт, ил тод байдал, төсвийн нийгмийн ялгаатай бүлгүүдийн эрэлт хэрэгцээнд мэдрэг байдлыг хянаж үнэлэх зэрэг чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж ирлээ.

Бид нөлөөллийн үйл ажиллагаандаа Боловсролын төлөөх дэлхийн аян ба ЭкшинЭйд байгууллагуудаас боловсруулсан 4S хүрээг ашигладаг бөгөөд өөрсдийн төсвийн үйл явцыг ойлгох, төсөвт оролцох хууль эрх зүйн боломжуудыг судлах, төсвийг мөшгих аргачлал боловсруулах турших, мониторинг хийх, бодлогын зөвлөмж боловсруулах чадавхиа байнга дээшлүүлж байдаг.

Боловсролын санхүүжилтийн асуудалд зөвхөн боловсролын төсвийн асуудал багтдаггүй бөгөөд хувийн сургуульд улсын төсвөөс өгөх дэмжлэг, боловсролын салбарын хувьчлал, төр хувийн хэвшлийн түншлэл, боловсролын салбар дахь авилга, олон улсын төсөл хөтөлбөрийн үр дүн, үр ашиг зэрэг олон асуудлаар ажиллах шаардлага тулгардаг.

ОУВС-гийн Өртгөсгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр хэрэгжүүлж, өрийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд төсвийн зардлыг хязгаарлах арга хэмжээнд боловсролын салбар өртөж, 2017 оноос хойш ЕБС-иудыг санхүүжүүлдэг нэг хүүхдэд ногдох хувьсах зардлыг нэмэгдүүлээгүй байсантай холбогдуулан бид гадаад өрийн боловсролын санхүүжилтэд үзүүлэх нөлөөг судлах олон улсын санаачилгад нэгдэхээр шийдсэн юм. Бага орлоготой орнуудын өрийг хөнгөвчлөх, хүчингүй болгох чиглэлээр олон улсын түвшинд хамтран ажиллахын зэрэгцээ цаашид үндэсний хэмжээнд нөлөөлийн ажил хийхээр төлөвлөөд буй.

Монгол улсын гадаад өрийн боловсролын салбарын төсөв санхүүжилтэд үзүүлэх нөлөө судалгааг хийж гүйцэтгэсэн МУИС-ийн Эдийн засгийн сургуулийн багш, доктор, профессор Б.Отгонтөгс, судалгааг англи хэлнээс монгол руу орчуулсан Т.Бэхцэцэг, хяналтын редактор С.Баттулга нарт талархаж байгаагаа илэрхийлье!

***“Бүх нийт боловсролын төлөө!” Иргэний нийгмийн үндэсний эвслийн ерөнхий зохицуулагч Д.ТУНГАЛАГ***

## ХУРААНГУЙ

**Хориннэгдүгээр зууны гуравдах арваныг бид шийдлээ хүлээсэн олон асуудалтай угтав.** Монгол Улсын хувьд өнгөрөгч арван жилд гадаад өрийн дарамт эрчимтэй өссөнөөр улс орны хөгжил, эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн хамгааллын салбарын санхүүжилт, илүү чухал нь иргэдийн амьдралд нөлөөлөх төлөвтэй болоод байна. Монгол Улсын Төв Банкнаас 2020 онд Монгол Улсын нийт гадаад өрийг 31.2 тэрбум ам.долларт хүрсэн гэж мэдэгдсэн. Үүний 25.8 хувь нь Монгол Улсын Засгийн газарт, 6.9 хувь нь Монгол Улсын Төв Банкинд, 67.2 хувь нь хувийн хэвшлийн аж ахуй нэгжид харъяалагдах өр байна (Монголбанк, 2021). Засгийн газрын болон хувийн хэвшлийн аж ахуй нэгжийн нийт өр 1997 онд Дотоодын Нийт Бүтээгдэхүүн (ДНБ)-ий 50 хувьд хүрэхгүй байсан бол 2019 онд 253 хувьд хүрч, Монгол улс өрийн өндөр дарамттай орон болон хувирсан (Mongol Bank, 2021) хэдий ч үргэлжлүүлэн гадаадаас зээл авсаар байна.

**Өсөн нэмэгдэж буй өрийн үйлчилгээний төлбөр дээр нэрмээд ковид-19 цар тахлын сөрөг нөлөөллөөс шалтгаалан ойрын жилүүдэд боловсролын салбарын санхүүжилт хүндрэлд орох төлөвтэй.** Гадаад өрийн өсөлт боловсролын салбарын санхүүжилтэд хэрхэн нөлөөлөх бол? Боловсролын салбарын санхүүжилтийг танахаас сэргийлэх ямар боломжит гарц, арга зам байна вэ? Сүүлийн үед хийгдсэн энэ чиглэлийн судалгааны бүтээлүүд дээр үндэслэн энэхүү судалгааны тайланд гадаад өрийг бууруулах арга замуудыг эрэлхийлэх өнцгөөс боловсролын салбарын санхүүжилтийг задлан шинжилж, нэгтгэн дүгнэсэн болно.

**Монгол улс ДНБ-ий 4-5 хувь, улсын төсвийн зарлагын 15-18 хувийг боловсролын салбарт зарцуулдаг.** Боловсролын санхүүжилтэд гадаад өрийн үйлчилгээний үзүүлэх нөлөөллийн талаар хийсэн эмпирик судалгаа тун цөөн. Нийт гадаад өрийн хэмжээ өссөөр байгаа ч боловсролын салбарын санхүүжилт оны үнээр харьцангуй тогтвортой байсаар иржээ. Өөрөөр хэлбэл өнөөгийн гадаад өрийн хуримтлал, өрийн үйлчилгээний төлбөр нь боловсролын салбарын санхүүжилтэд нөлөө үзүүлэхгүй байна. Хэдий тийм ч өөр олон судалгааны тайланд дурдсанчлан санхүүжилтийн үр дүн хүн амын дунд тэгш бус байдал байгаа билээ. Энэ асуудлыг шийдэх нэг арга нь санхүүжилтийг эрх тэгш хуваарилах юм.

**Монгол улсын Засгийн газар Боловсрол, Шинжлэх ухааны Яам, Сангийн яамнаас хамтарсан ажлын хэсэг байгуулж, боловсролын салбарын санхүүжилтийг тооцох томъёог сайжруулах, салбарын үр дүнтэй зарцуулалтыг бий болгох зорилготой ажиллаж байна.** Боловсрол, Шинжлэх ухааны Яам, Сангийн Яамны эдийн засагчидтай ярилцлага хийсний дараа гадаад өрийн төлөлт нэмэгдэж буйг

үл харгалзан, макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүд сайжирч, мөн гадаад зээл нэмж авах замаар боловсролын салбарын санхүүжилтийг өмнөх жилүүдийн түвшнээ хадгалах боломжтой гэсэн ойлголтыг бид авсан билээ. Энэхүү ярилцлагуудаас бид өсөн нэмэгдэж буй гадаад өрийн дарамтын тухай ойлголтыг сайжруулж, дүн шинжилгээ хийн, хэлэлцэж байх шаардлагатай бөгөөд өр бууруулах бодлогыг Сангийн Яаманд бие даасан газар хариуцан хэрэгжүүлэх шаардлагатай хэмээн дүгнэсэн.

**Гадаад өрийн дарамт нэмэгдэж байгаа хэдий ч Засгийн газрын хувьд боловсролын салбарт хөрөнгө босгох, санхүүжүүлэх хэд хэдэн суваг байна.**

Үүнд: (i) Дэлхийн Банкны зөвлөмж ёсоор Сангийн яаманд бие даасан, өндөр чадавх бүхий өрийн удирдлагын газар/сан байгуулах, (ii) Төсвийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах, (iii) Гамшгийн нөлөөг бууруулах, дэмжлэг үзүүлэх сан, өрийн өндөр дарамттай буурай орнууд, Олон талт өр барагдуулах санаачилгуудад нэгдэх, (iv) өрийн солилцоо хийх, (v) татвар нэмэгдүүлэх, татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн ярвигтай тогтолцоог бүхэлд нь арилгах, (vi) төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авилга, хээл хахуулийг бууруулах, төрийн өмчийн эрдэс баялгийн компаниудын ил тод, хариуцлагатай байдал, үр ашигтай ажиллагааг сайжруулах замаар төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх, (vii) хувийн хэвшлийн аж ахуй нэгжүүдтэй хамтран хүүхэд харах/асрах тогтолцоог сайжруулах, (viii) олон улсын донор байгууллагуудтай үр дүнтэй хамтран ажиллах. Эдгээр арга хэмжээг тууштай, зохион байгуулалттай, ил тод байдлаар авч хэрэгжүүлснээр Засгийн газар өрийг хүүхдийн хөгжлийн хөрөнгө оруулалт болгон хувиргах тогтвортой нөхцөлийг бий болгож болно.

**Монгол улс гурван гол асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай.** Нэгдүгээрт, дампуурлаа зарлахаас зайлсхийх; хоёрдугаарт, өрийн үйлчилгээний төлбөр нэмэгдэхэд боловсролын салбарын санхүүжилтийг бууруулахгүй байх; гуравдугаарт, ковид 19 цар тахлын дараах сурлагын хоцрогдол, сургуулиар дамжуулан өгдөг хоол тэжээлийн хөтөлбөрүүд, вакцинжуулалт, хүүхэд хамгааллын бусад үйлчилгээг сайжруулах зэрэг юм.

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

# БОЛОВСРОЛЫН САЛБАРЫН ТӨСӨВ САНХҮҮЖИЛТЭД ҮЗҮҮЛЭХ МОНГОЛ УЛСЫН НИЙТ ӨРИЙН НӨЛӨӨ<sup>1</sup>

**Абстракт:** Сүүлийн арван жилд Монгол Улсын гадаад өр эрчимтэй нэмэгдэж, 1997 онд Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 50 хувиас бага байсан гадаад өр 2019 оны байдлаар 253 хувьд хүрч, өрийн өндөр дарамттай орнуудын жагсаалтад багтах болсон билээ. Жил ирэх тусам өссөөр буй энэхүү гадаад өр улс орны боловсролын салбарын санхүүжилтэд хэрхэн нөлөөлөх бол? Боловсролын салбарын санхүүжилтийг танахаас сэргийлэх ямар арга замууд байна вэ?

Энэхүү судалгаанд баримт бичгийн судалгаа, хоёрдогч тоо баримтад дүн шинжилгээ хийх, ярилцлага хийх зэрэг чанарын судалгааны аргуудыг ашиглан дээрх асуултуудад хариулт олохоор зорьсон юм. Судалгаагаар бид нийт гадаад өр өсөн нэмэгдэж буй хэдий ч боловсролын салбарын санхүүжилт харьцангуй тогтвортой, цаашлаад 2012 онтой харьцуулахад нэрлэсэн болон бодит дүнгээрээ өсөлттэй байсан хэмээн дүгнэсэн билээ. Иймд, хэтийдсэн гадаад өр боловсролын салбарын санхүүжилтийн нөхцөл байдлыг хүндрүүлээд зогсохгүй, хүртээмж муутай байсаар ирсэн боловсролын чанар, үйлчилгээг хүн амын эмзэг бүлэгт харьяалагдаж буй хүүхдүүдэд хүргэхэд улам хүндрэлтэй болгох нь дамжиггүй юм. Гэсэн хэдий ч их өрийн өсөлттэй зэрэгцэн Засгийн Газар боловсролын салбарт зориулан хэд хэдэн эх үүсвэрээс хөрөнгө босгох боломж бий.

**Түлхүүр үгс:** Гадаад өр, Боловсролын салбарын санхүүжилт, Монгол Улс

## ТАЛАРХАЛ

Энэхүү судалгааг Боловсролын төлөөх дэлхийн аян байгууллагаас Эл Сальвадор, Гамби, Гүрж, Ливан, Монгол, Балба, Замби зэрэг дэлхийн 7 оронд хэрэгжүүлж буй “Өрийг хөнгөлөх механизм ба боловсролын салбарын санхүүжилт” судалгааны төслийн нэг хэсэг болгон тус байгууллагын судалгааны дизайн, зохион байгуулалтын хүрээнд хийсэн болно. Судалгааны ажлыг Банзрагчийн Отгонтөгс “Бүх нийт боловсролын төлөө!” Иргэний нийгмийн үндэсний эвслийн оролцоотойгоор хийж гүйцэтгэв. Нээлттэй Нийгэм Сан ба Экшин Эйд зэрэг байгууллагууд техникийн болон санхүүгийн туслалцаа үзүүлсэн болно.

1 Банзрагчийн Отгонтөгс<sup>1</sup> (otgontugs@num.edu.mn) нь Монгол Улсын Их Сургуулийн Эдийн Засгийн тэнхмийн багш, доктор, профессор. Энэхүү судалгааны бүтээлд илэрхийлсэн үзэл санаа нь зохиогчийн өөрийн дүгнэлт бөгөөд Боловсролын төлөөх дэлхийн аян, Нээлттэй нийгэм сан, Экшин Эйд зэрэг байгууллагууд, тэдний гишүүдийн байр суурийг илэрхийлээгүй болно.

## ТОВЧИЛСОН ҮГС

АХБ	Азийн Хөгжлийн Банк
ББЗИ	Байгалийн баялгийн засаглалын институт
БДОО	Бага, дунд орлоготой орнууд
БОУСХ	Боловсролын төлөөх Олон улсын санхүүгийн хангамж
БСШУЯ	Боловсрол, Соёл, Шинжлэх ухааны яам
БШУЯ	Боловсрол, Шинжлэх ухааны яам
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ИӨС	Ирээдүйн өв сан
Монгол банк	Монгол Улсын Төв Банк
МУЗГ	Монгол Улсын Засгийн Газар
ОУВС	Олон улсын валютын сан
ОУХБ	Олон Улсын Хөдөлмөрийн Байгууллага
ӨӨДБО	Өрийн өндөр дарамттай буурай орнууд
ӨСХ	Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр
ТМБС	Техник, мэргэжлийн боловсрол, сургалт
ТТС	Төсвийн тогтворжуулалтын сан
СЯ	Сангийн Яам
ҮСХ	Үндэсний Статистикийн Хороо
ЮНИСЕФ	НҮБ-ын Хүүхдийн Сан

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

## УДИРТГАЛ

Хориннэгдүгээр зууны гуравдах арваныг бид шийдлээ хүлээсэн олон асуудалтай угтав. Монгол Улсын хувьд өнгөрөгч арван жилд гадаад өрийн дарамт эрчимтэй өссөнөөр нийгмийн салбарын санхүүжилтийн хэрэгцээнд нөлөөлөх төлөвтэй болоод байна. Тэгвэл энэхүү гадаад өрийн өсөлт нь боловсролын салбарын санхүүжилтэд хэрхэн нөлөөлөх бол? Боловсролын салбарын санхүүжилтийг танахаас сэргийлэх ямар боломжит гарц, арга зам байна вэ? Дээрх асуултад бодлого боловсруулагчид хариулах шаардлагатай бөгөөд энэхүү судалгаагаар бид хариулт олохоор зорьсон билээ. Монгол Улсын Төв Банкнаас 2020 онд Монгол Улсын нийт гадаад өрийг 31.2 тэрбум ам.долларт хүрсэн бөгөөд үүний 25.8 хувь нь Монгол Улсын Засгийн газрын, 6.9 хувь нь Монгол Улсын Төв Банкны, 67.2 хувь нь хувийн хэвшлийн аж ахуй нэгжийн өр байна хэмээн мэдэгдсэн. (Монголбанк, 2021). Түүнчлэн, гадаад өрийн хэмжээ нэмэгдсээр байна. Саяхан 2020 онд Монгол Улсын Засгийн газар “Нүүдэлчин” нэртэй бонд гаргаж, 600 сая ам.долларын зээлийг 5.1 хувийн хүүтэйгээр авч хугацаа тулсан өр зээлийн зарим хэсгийг төлж барагдуулсан билээ. Түүнчлэн Монгол Улсад ковид 19 цар тахлын эдийн засагт үзүүлэх сөрөг нөлөөллөөс улбаалан өрийн эрсдэл улам өсч байна. Өрийн үйлчилгээний зардал болон ковид 19 цар тахлын сөрөг нөлөөллөөс шалтгаалан ойрын жилүүдэд боловсролын салбарын санхүүжилт хүндрэлд орох төлөвтэй байна.

Монгол улсын гадаад өрийн нөхцөл байдал, түүний боловсролын салбарын ирээдүйн санхүүжилтэд үзүүлэх нөлөөллийг дүгнэн шинжлэхэд энэхүү судалгааны ажлын зорилго оршино. Гадаад өрийн талаар тоон болон чанарын судалгаанууд хийгдсэн хэдий ч боловсролын салбарын санхүүжилттэй холбож судалсан нь бараг үгүй (Оюунцацрал зэрэг, 2015; ББЗИ, 2018). Өсөн нэмэгдэж буй гадаад өрийг эдийн засгийн бүтээмжтэй салбарт зарцуулж гэмээ нь түүний өрийн эргэн төлөлт эдийн засгийн өнөөгийн болон ирээдүйн өсөлт хөгжилтөд сөрөг нөлөө учруулахгүй юм. Гэтэл Монгол улсын хувьд эдгээр засгийн газрын гадаад зээлийн дийлэнх хэсэг нь өмнөх өрийг барагдуулах, нийгмийн халамжийн зардлыг санхүүжүүлэхэд зарцуулагдаж байгаа бөгөөд хувийн хэвшлийн гадаад өрийн хувьд уул уурхайн салбарт хөрөнгө оруулалт болон орж байна (ББЗИ, 2018).

Энэхүү судалгаа нь 2010-аас 2020 он хүртэлх арван жилийн хугацааг хамарсан улсын төсөв, гадаад өр, боловсролын салбарын санхүүжилтийн чиглэлээр хийгдсэн судалгаанууд дээр суурилсан болно. Дүн шинжилгээг Үндэсний Статистикийн Хороо (ҮСХ), Монгол Улсын Төв Банк (Монгол банк), Сангийн Яам (СЯ), Дэлхийн Банк (ДБ), Олон Улсын Валютын Сан (ОУВС), Нэгдсэн Үндэстний байгууллагын Хүүхдийн Сан (ЮНИСЕФ) болон бусад байгууллагуудын хоёрдогч тоон мэдээлэлд суурилан хийв.

Судалгааны ажлын аргазүйн хувьд баримт бичгийн судалгаа, хоёрдогч тоон мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх, ярилцлага хийх зэрэг чанарын судалгааны



аргуудыг ашигласан. Түүнчлэн, гадаад өр зээл болон боловсролын салбарын санхүүжилттэй холбоотой мэдээллийн ажиглалтын утга харьцангуй бага буюу 2012-2019 оны мэдээлэл байснаас бусад судлаачдын адил тоон шинжилгээг ашиглах боломжгүй байлаа (Икэйттэ, Ован болон Агбо, 2019).

Хөгжиж буй эдийн засагт гадаад өр нэмэгдэх боломжтой юм. Гэсэн хэдий ч 2016 оноос хойших эдийн засгийн өсөлт (дунджаар 2.4 хувь) сүүлийн дөрвөн жил дэх гадаад өрийн өсөлтөөс (7.5 хувь) харьцангуй бага байгаа нь өр нэмэгдэх үндэс болсон байна. (Хэлбл, Хилл, болон Мэгий, 2020). Түүнчлэн Монгол улс гадаадаас зээл авсан хэвээр. Засгийн газрын болон хувийн хэвшлийн аж ахуй нэгжийн нийт өр 1997 онд Дотоодын Нийт Бүтээгдэхүүн (ДНБ)-ий 50 хувьд хүрэхгүй байсан бол 2019 онд 253 хувьд хүрч, Монгол улс өрийн өндөр дарамттай орон болон хувирчээ (Монгол банк, 2021).

Нэг хүнд ногдох ДНБ-ий хувь болон Хүний хөгжлийн индексийн хувьд ижил төстэй орнуудтай Монгол улсыг харьцуулж үзэхэд боловсролын салбарын санхүүжилт тэдний олонхоос бага, дэлхийн дунджаас доогуур, цаашлаад бага-дунд орлоготой орнуудтай ижил түвшинд буюу ДНБ-ий 4.3 хувийг зарцуулдаг байна. (Боловсролын салбарын хяналт, 2021). Эрс тэс цаг уур бүхий өргөн уудам газар нутагт тархан суурьшсан хүн амд боловсролын үйлчилгээг хүргэхэд зардал өндөр гардаг тул сургалтын үйл явцад шаардлагатай сургалтын хэрэглэгдэхүүн, ном сурах бичиг, сургалтын тоног төхөөрөмжөөр хангах, номын сан, лабораторийг тогтвортой ажиллуулах, боловсрол нөхөн олгох ажлыг зохион байгуулахад энэхүү санхүүжилт хүрэлцдэггүй байна.

Боловсролын салбарын санхүүжилт нь үр дүнгийн хувьд алаг цоог. Сургуулийн өмнөх боловсрол, бага ба дунд боловсролын цэвэр хамран сургалтын хувь хэмжээ хэдий өндөр ч зарим ялгаатай бүлгүүдэд хүрч чадахгүй байгаа нь боловсролын чанар болон хүртээмжийн хувьд сорилт авчирч байна. Сургууль завсардалтын хувь тэр дундаа алслагдмал орон нутагт буурахгүй байгаа нь сургууль, дотуур байрны хүртээмж муу байгаатай холбоотой. Хөдөө орон нутгийн хүн ам, ялангуяа малчин айл өрхүүдийн хувьд үр хүүхдээ сургуульд суралцуулна гэдэг хүндрэлтэй асуудал болон хувирчээ. Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд залуус, малчдын болон үндэстний цөөнхийн хүүхдүүдийн сургуульд хамрагдалт, бичиг үсэгт тайлагдсан түвшин жил ирэх тусам буурч байна. Иймд боловсролын салбарын санхүүжилт одоо байгаа түвшнээс буурвал бидний өнөөгийн байдлаар хүрсэн бүх амжилт буурч, ядуурал нэмэгдэн, тэгш бус байдал улам гүнзгийрэх үндэс болно.

Энэхүү судалгааны ажил нь дараах хэсгүүдээс бүрдэнэ. Эхнийх нь удиртгал, танилцуулга хэсэг. Хоёрдахь хэсэгт бид нийт гадаад өр болон боловсролын салбарын санхүүжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдал, боловсролын салбарын санхүүжилтэд тулгарч буй үндсэн бэрхшээл, үр дүнгийн талаар тайлбарлана. Гуравдахь хэсэгт гадаад өр болон боловсролын салбарын санхүүжилттэй холбоотой тоон мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийж, өрийг хөнгөлөх механизм, боловсролын төсөв хоорондын харилцан хамаарал, уялдаа холбооны талаар үнэлэлт дүгнэлт өгнө. Дөрөв дэх хэсэгт дүгнэлт орсон байгаа.

## Хоёрдугаар хэсэг.

# НӨХЦӨЛ БАЙДЛЫН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

### 2.1. ЭДИЙН ЗАСГИЙН ӨСӨЛТ БА ГАДААД ӨР

Монгол Улс нь 3.3 сая хүн амтай, Ази тивд Оросын Холбооны Улс, Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улстай хиллэн оршдог. Тус улсын хүн ам нь өргөн уудам газар нутагтаа тархан суурьшсан байдаг бөгөөд нэг хавтгай дөрвөлжин километр нутагт 1.1 хүн ногддог нь боловсрол, эрүүл мэнд гэх мэт нийгмийн үйлчилгээг хүргэхэд бэрхшээл учруулсаар ирсэн. Монгол улсын хувьд жижиг ч гэлээ гэнэтийн өсөлт, бууралт үе үе ажиглагддаг нээлттэй эдийн засагтай, байгалийн баялаг бүхий бусад орнуудын нэгэн адил инфляцийн өсөлт, төсвийн үр ашиггүй зарцуулалт, орлогын тэгш бус хуваарилалт гэх зэрэг макро-эдийн засгийн сорилтуудтай. Эдийн засгийн үндсэн салбар нь уул уурхай бөгөөд төсвийн орлогын 25 хувийг бүрдүүлж, нийт экспортын 90 хувийг эзэлдэг (АХБ, 2020). Өнгөрөгч арван жилд буюу 2010-аас 2019 онд ДНБ-ний өсөлт дунджаар 7.8 хувь, нэг хүнд ногдох ДНБ-ий өсөлт ойролцоогоор 5.6 хувь байв (ҮСХ, 2020). Эдийн засгийн өсөлт 2011 онд 17.3 хувьд хүрч байсан нь хамгийн өндөрт тооцогддог (Зураг 1. Хөх зураасаар тэмдэглэв). Эдийн засгийн оргил өсөлтийн үе тохиосон 2011 оноос хойш экспортын бүтээгдэхүүний үнэ бууралтаас үүдэн экспортын орлого багасч улмаар ДНБ, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын хэмжээ ч эрс буурчээ. 2020 онд Монгол Улсын Төв Банкны мэдээлснээр нийт гадаад өрийн хэмжээ 31.2 тэрбум ам.долларт хүрсний 25.8 хувь нь Засгийн газрын, 6.9 хувь нь Төв Банкны, 67.2 хувь нь хувийн хэвшлийн аж ахуй нэгжийн өр байв<sup>1</sup>. Ковид 19 цар тахлын үеэр 2020 онд ДНБ 5.3 хувиар агшчээ (ҮСХ, 2021). Зураг 1-т үзүүлснээр, гадаад өрийн хэмжээ аажим нэмэгдсээр 2012 оноос хойш эрс өсчээ.

**Зураг 1. ДНБ-ий өсөлт болон Монгол улсын гадаад өрийн өсөлт**



"Эх сурвалж: Монгол Улсын Төв Банк, (2021). [https://www.mongolbank.mn/liststatistic.aspx?id=4\\_3](https://www.mongolbank.mn/liststatistic.aspx?id=4_3)  
 Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүдийн өгөгдлийн сан. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MN>"

Монгол улсын Засгийн газар 2012 онд анх удаа 1.5 тэрбум ам.долларын бондыг олон улсын зах зээлд гаргаснаар өрийн дарамт нэмэгдэж, дараагийн жилүүдэд нь эдийн засаг уналтад орсон билээ<sup>2</sup>. (Хавсралтад буй Зураг 3-ыг үзнэ үү.) Хувийн хэвшлийн гадаад өр томоохон хэсэг Оюу Толгой ХХК-ий хөрөнгө оруулагчид хамаарна. Хөгжиж буй бусад улс орнуудын нэгэн адил ковид 19 цар тахлын нөлөөгөөр гадаад өрийн хэмжээ ч нэмэгдсээр байна. Тухайлбал, Засгийн газрын гадаад өр 2020 онд өмнөх жилийнхтэй харьцуулахад 9 хувиар (678 сая ам.доллар) өсчээ. (Монгол банк, 2021)

Өсөн тэлж байгаа эдийн засгийн хувьд засгийн газрын өр нэмэгдэх боломжтой. Зураг 1 болон Хавсралт дахь Зураг 1-ээс харвал 2016 оноос хойш эдийн засгийн өсөлтийн түвшин (2.4 хувь) өрийн өсөлтийн түвшингээс (4.86 хувь) бага байгааг харж болно (Зураг 1 дэх цэнхэр шугамыг харна уу). 2016 оноос эхлэн сүүлийн 4 жилд нийт гадаад өрийн хэмжээ дунджаар 7.5 хувиар өссөн. Гадаад өрийн өсөлтөөсөө удаан эдийн засгийн өсөлттэй байгаа нь манай улсын өрийг нэмэгдүүлэхэд хүргэж байна. (Хэлбл, Хилл, болон Мэгий, 2020)

Гадаад өр өсч буй хэд хэдэн шалтгаан бий. Эхний шалтгаан бол өндөр хөрөнгө оруулалтын хувь (хуримтлалын хувь бага байна гэхээсээ илүүтэй) бөгөөд түүнийг өөрийн хөрөнгөөр бус өрөөр санхүүжүүлж байгаа нь урсгал дансны их хэмжээний алдагдалд (дунджаар ДНБ-ий 14 хувь) хүргэж буй юм (ОУВС, 2019). Хоёр дахь шалтгаан нь өнөөдөр хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа төсвийн тухай хуулиудын хэрэгжилтийг хангах төрийн институциудын чадамжгүй байдал. Тухайлбал, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг Монгол Улсын Их Хурлаас 2010 онд баталж, 2013 оноос мөрдөж эхэлсэн бөгөөд тус хуульд зарлагын, төсвийн

2 Монгол улс 10 жилийн хугацаатай 1 тэрбум ам.долларын, 5 жилийн хугацаатай 500 сая ам.долларын бонд гаргасан.

тэнцлийн, өрийн хязгаарын гэх гурван тусгай шаардлагыг тодорхойлж өгсөн байдаг. Нэгдүгээр шаардлагад, Засгийн газрын зарлагын өсөлтийн хувь тухайн жилийн эрдэс баялагийн бус салбарын ДНБ-ий өсөлтийн хувиас хэтрэхгүй байх ёстой хэмээн заажээ. Хоёрдугаар шаардлагад ДНБ-тэй харьцах төсвийн алдагдлын хуулийн хязгаарыг 2 хувь байна хэмээн заасан байдаг<sup>3</sup>. Гуравдугаар шаардлагад өр болон ДНБ-ий харьцааг 40 хувь хэмээн тогтоожээ. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиар эрдэс баялагийн салбар дахь үнийн уналтын нөлөөллийг даван туулах, үнийн уналттай цаг үед засгийн газрын зарлагыг тогтвортой байлгах үүднээс Төсвийн тогтворжуулалтын сан (ТТС), Ирээдүйн өв сан (ИӨС)-г байгуулах эрх зүйн үндсийг тавьж өгсөн. Ирээдүйн өв санг хойч үедээ зориулан 2030 он хүртэл удирдлагын зардлаас өөр зарлагын мөнгөн гүйлгээ хийхгүй байх нөхцөлтэйгөөр байгуулжээ (Дэлхийн Банк, 2021).

Харамсалтай нь төсвийн алдагдал болон өрийн харьцаатай холбоотой хатуу чанд заалтуудыг мөрдөж чадахгүй болмогц Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд удаа дараа нэмэлт өөрчлөлт оруулсаар ирсэн байна. Төсвийн алдагдлын ДНБ-тэй харьцах харьцааг хуульд 2 хувь гэж заасныг 2015 онд 5, 2016 онд 18.5 хувь болгон өсгөсөн. Үүнийг даган төсвийн алдагдал нэмэгдэж өрийн ДНБ-ий харьцаа эрс өссөн билээ. 2020 оны төсвийн алдагдал ДНБ-ий 12.5 хувьтай тэнцүү байгаа бол 2016 онд өрийн ДНБ-тэй харьцах харьцаа өнөөгийн цэвэр үнэ цэнээр 80 хувьтай байв. Үүний зэрэгцээ хуримтлагдсан төсвийн алдагдал 7.06 их наяд төгрөгт хүрсэн нь засгийн газрын өрийн хэмжээ улам бүр өсөн нэмэгдэхэд нөлөөлжээ. (Галиндэв, 2019).

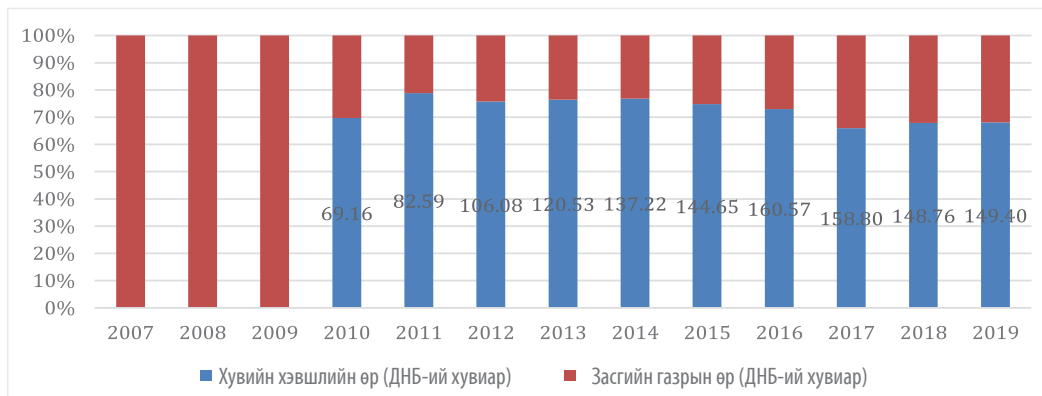
Засгийн газрын дотоод болон гадаад өрийн өсөлтөд нөлөөлж буй гуравдах шалтгаан нь төсвийн орлогын бодит бус төсөөлөл юм. 2012-2016 онд бодит болон батлагдсан төсвийн орлогын зөрүү 5 их наяд төгрөг байв. (Галиндэв, 2019), Шийдвэр гаргагчид эрдэс баялагийн салбарын үнийн өсөлтийг тогтвортой байх мэтээр үздэг нь хямралын үед төсвийн зарлагыг тохируулахад хүндрэл учруулдаг. Үр дүнд нь байгалийн баялагтай хөгжиж буй орнууд түүхий эдийн үнийн бууралттай үед хэтийдсэн өртэй болдог байна. Энэ асуудал Монгол улсын хувьд ч ялгаагүй тулгарч 2010 оноос хойш ихээхэн хэмжээний өр хуримтлагдаад байгаа билээ. (Хэлбл, Хилл, болон Мэгий, 2020)

Дөрөвдэх шалтгаан нь эрдэс баялагийн салбарын гэнэтийн өсөлтийг дагасан хувийн хэвшил дэх гадаад зээллэгээр санхүүжсэн гадаадын хөрөнгө оруулалт нэмэгдэх явдал юм. 2000 оны эхэн үе хүртэл хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжүүд гаднаас зээл авах чадамжгүй байснаас бүх гадаад өр засгийн газарт хамаарч байв. Харин 2012 онд Оюу Толгой ХХК-ий үндсэн хөрөнгө оруулагч болох Рио Тинто эзэмшлийн хөрөнгөө зээлд шилжүүлэх шийдвэрээс улбаалан нийт өрийн талаас илүү хувийг хувийн хэвшлийн салбарын өр дангаараа эзлэх болсон юм. (АХБ, 2020). Өнөөгийн байдлаар Монгол улсын нийт гадаад өрийн дийлэнх хэсэг нь хувийн хэвшлийн аж ахуй нэгжүүдийнх бөгөөд 2/3 нь Оюу Толгой ХХК болон арилжааны банкуудын, 1/3 нь Засгийн газар болон Төв банкны урт хугацааны бондын өр байна (Зураг 2.)

Монгол улсын албан ёсны өрийн томоохон хэсгийг хоёр талт болон олон талт зээлдүүлэгчдээс авсан зээл эзэлдэг бөгөөд үүний үлэмжхэн хэсэг нь олон улсын бондын зах зээлээс босгосон хувийн зээлийн хэлбэртэй байна.

3 [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

**Зураг 2. Монгол улсын нийт гадаад өрийн бүтэц**



Эх сурвалж: Монгол улсын төв банк (2021). [https://www.mongolbank.mn/liststatistic.aspx?id=4\\_3](https://www.mongolbank.mn/liststatistic.aspx?id=4_3);  
 Дэлхийн Хөгжлийн Үзүүлэлтийн өгөгдлийн сан. <https://data.worldbank.org/indicator/FS.AST.PRVT.GD.ZS?locations=MN>

Бусад хөгжиж буй орнуудын нэгэн адил тус улсын Хятадын Ардын Банкнд төлөх өр нэмэгдсээр байна. Жишээлбэл, Монгол банк валют солилцох гэрээний дагуу Хятадын Ардын Банкнд төлөх 15 тэрбум юань (2.2 тэрбум ам.доллар)-ий зээлийн эргэн төлөлтийг 2023 он хүртэл хойшлуулаад буй. Гэвч гадаадаас авах зээл үргэлжилсээр байна.

Саяхан 2020 онд Засгийн газраас Нүүдэлчин Бондыг гаргаж 600 сая ам.долларыг 5.1 хувийн хүүтэйгээр зээлж, хугацаа тулсан зарим өрийг барагдуулав. (Монгол Банк, 2021).

2014 онд Улсын Их Хурлаас Өрийн удирдлагын тухай хуулийг баталж, Засгийн газрын өр ДНБ-ий 55 хувиас хэтрэхгүй байхаар хуульчилсан байдаг. Зураг 3-т үзүүлснээр ДНБ-тэй харьцах нийт гадаад өрийн харьцаа 253 хувьд хүрээд байна. (Монгол банк, 2021). Өр болон ДНБ-ий харьцаа, төсвийн алдагдал болон ДНБ-ий харьцааг тооцоходоо нэрлэсэн ДНБ-ийг ашигладаг. Монгол улсын төр, хувийн хэвшлийн нийт гадаад өрийн хэмжээ 1997 онд ДНБ-ий 50 хувиас бага байсан бол 2019 оны байдлаар 253 хувь хүрч, өрийн өндөр дарамт бүхий орон болжээ. (Монгол Банк, 2021). (Хавсралт дахь Зураг 3-ыг үзнэ үү.)

2016 оноос эхлэн бондын хугацаат эргэн төлөлт тогтворгүй болсноор 2017 онд Монгол улсын Засгийн газар Олон улсын валютын сангаас тусламж хүссэн билээ. Олон улсын валютын сантай зөвшилцөлд хүрснээр Өргөгтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн (ӨСХ) хүрээнд Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк, Япон болон БНСУ-ын Засгийн газар зэрэг олон улсын түншүүдээс төсвийн зарлага, өрийн удирдлагыг дэмжих зорилгоор 3 тэрбум ам.долларын хөнгөлөлттэй зээл авсан. (ОУВС, 2019). ОУВС-ийн хөтөлбөр нь санхүүгийн тогтвортой байдлыг дэмжих, Засгийн газрын өрийг бууруулах, Төв банкны бие даасан байдал, засаглалыг сайжруулж үндсэн үүрэг хариуцлагад нь төвлөрүүлэх, санхүүгийн салбарыг бэхжүүлэх, эдийн засгийг солонгоруулах, хүртээмжтэй өсөлтийг дэмжих зорилготой байсан. Төв банкны шууд зээл, Хөгжлийн Банкны хөтөлбөрүүдээр дамжсан төсвөөс гадуурх

зарцуулалтыг бууруулах чухал бодлогыг баримталсан юм. (ОУВС, 2017).

Монгол улсын гадаад өрийн нөхцөл байдлыг олон улсын санхүүгийн хэд хэдэн байгууллагууд үнэлсэн байдаг. Жишээлбэл, Боловсролын Олон улсын санхүүгийн хангамж (БОУСХ) байгууллагаас ирээдүйд төлөх өрийн үйлчилгээний өнөөгийн нийт үнэ цэнийн Үндэсний нийт орлогод эзлэх хувийг тооцоход Монгол улс өрийн дарамт нь бага болон дунд орлоготой орнууд (БДОО)-ын дунджаас дээгүүр ангилагдсан орнуудын нэг болсон байна. Тус байгууллагын тооцоолсноор Монгол улсын нийт гадаад өр Үндэсний нийт орлогын 278.2 хувьд хүрсэн бөгөөд 2018 оны байдлаар өрийн өнөөгийн үнэ цэн Үндэсний нийт орлогын 70.8 хувь байна хэмээжээ (БОУСХ, 2020). Манай улсын засгийн газар 2024 он хүртэл 4.7 тэрбум ам.долларын гадаад өрийг төлж барагдуулах шаардлагатай.<sup>4</sup>

2021 оны байдлаар боловсролын салбарын төсвийн зарлага 1.375 их наяд төгрөг байсан бол гадаад өрийн үйлчилгээний төлбөр 1.33 их наяд төгрөг байв. (2021 оны Төсвийн тухай хууль). НҮБ-ын Хүүхдийн сангийн тайланд 2020 онд Монгол улсын гадаад өрийн үйлчилгээний төлбөр нийгмийн салбарын зардлаас 1.24 дахин их байв хэмээн мэдээлжээ (ЮНИСЕФ, 2021).

Монгол Улс гадаад өрөө эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг хүмүүн капиталыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр зарцуулж байгаа гэж үзвэл энэ нь эргээд эдийн засгийн бүтээмжийг дээшлүүлж, зээлийн эргэн төлөлтийг ч сайжруулах боломжтой юм. Гэвч гадаад өрийн дийлэнх нь экспортод чиглэсэн дотоодын бизнес, дэд бүтцийн салбарт хөнгөлттэй зээл хэлбэрээр очиж, үлдсэн хэсэг нь “Хүүхдийн мөнгө” хөтөлбөр гэх мэт нийгмийн халамж, тусламжид зарцуулагдаж байна. Тиймээс өсөн нэмэгдэж буй гадаад өр боловсролын салбарын санхүүжилтэд сөргөөр нөлөөлөх нь дамжиггүй юм. Эрсдэлийг хаах ямар нэг хариу арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхгүй бол гадаад өрийн өсөлт нь сургуулийн насны сурагчдын тоо өсч буй тус улсад сургуулийн өмнөх, бага, дунд боловсролын хүртээмж, чанарыг улам дордуулах болно.

## 2.2. БОЛОВСРОЛЫН САЛБАРЫН САНХҮҮЖИЛТ

3.3 сая хүнтэй Монгол Улсын хүн ам тархан суурьшсан ч хот суурин газар шигүү төвлөрсөн байдаг. 2019 оны байдлаар нийт хүн амын 68 хувь нь хот суурин газар, 32 хувь нь алслагдмал хөдөө орон нутагт амьдарч байв. Хүн амын өсөлтийн түвшин 2.2 бөгөөд нийт хүн амд 15 хүртэлх насны иргэдийн эзлэх хувь 31.5 хувь болон өсжээ (ҮСХ, 2020). Ийнхүү хүн ам өсөхийн хэрээр боловсролын систем ч өргөжин тэлэх шаардлагатай болж байна. Сургуулийн өмнөх, бүрэн дунд боловсрол, техник мэргэжлийн боловсрол, сургалт болон дээд боловсролын зарим хэсэг<sup>5</sup> үнэ төлбөргүй бөгөөд улсын төсвөөс санхүүждэг. Суурь боловсрол буюу 9 дүгээр анги хүртэлх боловсролыг хүүхэд бүрт заавал эзэмшүүлнэ. Түүнчлэн 300 гаруй суманд буй сургуулийн дотуур байруудыг улсын төсвөөс бүрэн санхүүжүүлдэг.

Ямар ч орны хувьд боловсролын салбарыг санхүүжүүлнэ гэдэг өртөг ихтэй. Монгол улсын хувьд цаг уурын нөхцөл байдал илүү онцлог. Судлаачдын үзэж буйгаар (Хэймси,

4 <http://bloombergtv.mn>

5 Үндэсний Батлан Хамгаалахын их сургууль гэх мэт зарим их сургуулиуд төрөөс бүрэн санхүүждэг.



2007; Хэймси болон Гэрэлмаа, 2008; Дэлхийн Банк, 2009) тус улсын хүн ам таруу суурьшсан, хүн амын 28 хувийг малчин өрхүүд эзэлдэг зэргээс үүдэн боловсролын үйлчилгээг хүргэх өртөг өндөр байсаар иржээ.<sup>6</sup> Боловсролын үйлчилгээний өртөг өндөр байгаа нь (i) алслагдсан хөдөө орон нутагт тархан суурьшсан хүүхдүүдэд боловсролын үйлчилгээг хүргэх, (ii) малчдын хүүхдүүдийг сургуулийн дотуур байраар хангах, (iii) тэсгэм хүйтэн өвлийн урт саруудад цэцэрлэг, сургууль, сургуулийн дотуур байруудыг халаалтаар тогтмол хангах, (iv) цэцэрлэг, сургууль, дотуур байруудын тогтвортой үйл ажиллагааг хангах үүднээс багш бус олон тооны ажиллагсдыг авч ажиллуулах шаардлагатай байдаг зэрэг шалтгаантай юм. (АХБ, 2013). Боловсролын салбар нь өргөжилтийн үр өгөөжтэй салбар биш бөгөөд харин ч боловсролын үйлчилгээ тэлэхийн хэрээр нэг хүүхдэд ногдох зардал өсдөг онцлогтой. 2010 оныг хүртэл Монгол улсын боловсролын салбарын зардлын ДНБ-д эзлэх хувь харьцангуй тогтвортой буюу 5 хувь байсан бөгөөд 2011 оноос эхлэн буурч, 2012 онд 4.6 хувь, 2015 болон 2020 онуудад 4.7 хувь болжээ. Гэхдээ ДНБ-ий нэрлэсэн хэмжээ өссөнөөс боловсролын салбарын санхүүжилтийн нэрлэсэн дүн ойролцоо хэвээр байна (Зураг 3, улаан зураасаар тэмдэглэв).

Монгол улс боловсролын салбартаа ДНБ-ий 4.3-4.6 хувийг зарцуулдаг (ҮСХ, 2020). Зураг 3-т үзүүлснээр 2008-2009 оны дэлхийн эдийн засгийн хямралын үеэр ч боловсролын салбарын төсвийг таналгүй (бодит утгаар) улсын төсвийн хамгийн том хэсэг болох 18.9 хувийг зарцуулж байжээ. (Зураг 3, саарал болон хөх зураасаар тэмдэглэв). Мөн эдийн засаг уналтад орсон 2015-2016 онд ч төсвийн нийт зарлагын 14.6 болон 13.5 хувь боловсролын салбарт тус тус оногдож байв (Зураг 3). 2014-2018 оны нийт зардлын 82-85 хувь нь урсгал зардал байсан бөгөөд үлдсэн 15-18 хувь нь хөрөнгийн зардал байв (БШУЯ, 2020).

**Зураг 3.** Монгол улсын эдийн засгийн өсөлт болон боловсролын салбарын санхүүжилт



Эх сурвалж: НҮБ-ын Хүүхдийн Сангийн Статистикийн институт (http://uis.unesco.org/). 2020 оны Хоёрдугаар сарын мэдээлэл. Дэлхийн Хөгжлийн Үзүүлэлтийн өгөгдлийн сан. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MN> Боловсрол, Шинжлэх ухааны Яам

6 Малчин өрхийн хүүхдүүд сум, аймгийн төвд байх ерөнхий боловсролын сургуульд намар, өвөл, хаврын улиралд суралцдаг. Энэ хугацаанд тэд сургуулийн дотуур байранд амьдардаг ба хамаатан садан, гэр бүлийн найз нөхдийн гэрт амьдран сургуульд хамрагдах нь бас бий. Зуны улиралд тэд хөдөө гэртээ амьдардаг.

Ковид-19 цар тахлын үед 2021 онд улсын төсвийн орлого буурсан хэдий ч боловсролын салбарын төсвийн хэмжээ 15.7 хувь болон нэмэгдэж, боловсролын салбарын зардал ДНБ-ий 6.6 хувьд хүрсэн байна. Ингэснээр боловсролын салбарын санхүүжилт наад зах нь ДНБ-ий 4-6 хувь, улсын төсвийн 15-20 хувь байх шаардлагатай хэмээн заасан Боловсролын салбарын 2030 он хүртэл баримтлах үйл ажиллагааны хүрээний түвшинд байна гэсэн үг юм.<sup>7</sup>

2012-2019 оны хооронд боловсролын салбарын санхүүжилт нэрлэсэн дүнгээрээ дунджаар 14.3 хувиар өссөн (НҮБХХ, 2021). Тус салбарын санхүүжилт бодит утгаараа ч өсөлттэй байна. Гадаад өрийн өсөлтийг үл харгалзан боловсролын салбарын санхүүжилт тогтвортой байгаа бөгөөд 2012 буюу гадаад өрийн өсөлтийн өмнөх үетэй харьцуулахад нэрлэсэн болон бодит дүнгээрээ ч нэмэгдсэн байна хэмээн бид дүгнэв.

1992-2011 оны хооронд боловсролын салбар нь 1992 онд батлагдсан Улсын нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн дагуу засгийн газраас шууд санхүүждэг байв. 2012 оноос хойш 2011 онд батлагдсан Нэгдсэн төсвийн тухай шинэ хуулийн дагуу сургуулийн өмнөх болон ерөнхий боловсролын үйлчилгээ, эрүүл мэндийн үндсэн үйлчилгээний зардлыг улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт шилжүүлдэг тусгай зориулалтын шилжүүлгээр санхүүжүүлэх болсон. Мөн 2012 оноос эхлэн төрийн өмчийн цэцэрлэг, сургуулиуд улсын төсвөөс санхүүждэг Орон Нутгийн Хөгжлийн Сангаас нэмэлт санхүүжилт авдаг болсон (Дэлхийн банк, 2015). Аймаг, сумдын засаг дарга нар төлөөлөн гүйцэтгэж буй үйлчилгээ бүрээр төсвийн төслөө боловсруулж, шат, шатны Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд өргөн барьдаг. (Банзрагч, Сэргэлэн болон Баянжаргал, 2014).

Зардлын бүтцийг харвал багшийн цалин, халаалт зэрэг хувьсах зардлууд боловсролын нийт төсвийн 80-85 хувийг эзэлдэг. Иймд боловсролын чанарт нөлөөлдөг сургалтын хэрэглэгдхүүн материал, ном, номын сан, сургалтын тоног төхөөрөмж, дэд бүтэц зэрэгт өчүүхэн хэмжээний төсөв зарцуулагдах болдог ажээ. (АХБ, 2020). Ялангуяа тэсгим хүйтэн өвлийн урт саруудад сургууль болон сургуулийн дотуур байруудыг халаалт дулаанаар хангах зардал тогтмол зардлын томоохон хэсгийг эзэлдэг. (Банзрагч болон Баянжаргал, 2018 болон НҮБХХ 2021).

Боловсролын байгууллагын шатлал тус бүрээр зардлын задаргаа хийж үзвэл, нийт төсвийн 23 хувь нь сургуулийн өмнөх боловсрол, 46 хувь нь ерөнхий боловсрол, 9 хувь нь дээд боловсрол, 4 хувь нь техник, мэргэжлийн боловсрол сургалт, 18 хувь нь боловсролын салбарын удирдлага, зохион байгуулалтын зардалд зориулагдаж байна. (БСШУЯ, 2020).

Монгол улсын Сангийн яам боловсролын салбарт зарцуулах төсвийг Боловсрол, Шинжлэх ухааны яаманд хуваарилж, тус яам цааш нь сургуулийн захирлуудтай хамтран төсөвт тусгагдсан үйл ажиллагааг зохион байгуулж, хэрэгжүүлэгч байгууллагууд болох аймаг, дүүргийн боловсролын газруудад хуваарилан өгдөг. 2018 онд ерөнхий боловсролын нийт зардлын 64%-ийг цааш сургуулиудад хуваарилуулахаар нутгийн захиргааны байгууллагуудад шилжүүлсэн (БШУЯ,

7 <https://www.education-progress.org/en/articles/finance>



2020). Гэвч төсвийн хэрэгжилт үр ашиг тааруу байх нь бий. Нутгийн захиргааны байгууллагууд боловсролын салбарын төсвийн санхүүжилтийг дэмжлэг шаардлагатай сургуулиудад хуваарилах, сургуулиудтай холбоотой гэнэтийн зардалд зориулахын оронд өөр салбар руу хуваарилах тохиолдол цөөнгүй. Хүснэгт 1-д үзүүлснээр 2018, 2019 оны боловсролын салбарын төсвийн зарцуулалтад дүн шинжилгээ хийж үзэхэд төрийн худалдан авах үйл ажиллагааны доголдлоос үүдэн сургуулиудын урсгал засвар гэх мэт зарим ажлууд хийгдээгүй байснаас гүйцэтгэл 83 ба 89 хувьтай байна. (Хүснэгт 1-ийг үзнэ үү.)

### Хүснэгт 1. Монгол улсын бүрэн дунд боловсролын салбарын төсвийн үр дүн

Үзүүлэлтүүд	2015	2016	2017	2018	2019	Дундаж	Стандарт хазайлт
Сурагчдын тоо	-6.0%	1.5%	2.4%	-1.1%	2.3%	-0.2%	3.0%
Ерөнхий боловсролын сургуулиудын тоо	-2.8%	-4.9%	-2.7%	-4.9%	-9.5%	-4.9%	2.0%
Хамран сургалтын бохир хувь	-3.4%	1.9%	5.1%	1.5%	1.4%	1.3%	3.0%
Сургуулийн үдийн цай хөтөлбөрт хамрагдах сурагчдын тоо	4.1%	7.7%	20.6%	1.6%	-0.8%	6.6%	8.0%
Сургуулийн дотуур байранд амьдрах сурагчдын тоо	22.8%	-6.4%	-14.3%	-2.6%	-3.0%	-9.8%	8.0%
Төсвийн гүйцэтгэл дэх өөрчлөлт	0.2%	9.5%	-7.5%	-12.0%	8.1%	-0.3%	8.0%
Боловсролын салбарын санхүүжилтийн гүйцэтгэл	93.0%	102.0%	94.0%	83.0%	89.0%	92.0%	6.0%

Эх сурвалж: НҮБХХ, 2021

2015-аас 2019 оны хооронд сургуулийн дотуур байранд байрлах сурагчдын тоо эрс буурсан буюу 2016 онд 6.4 хувь, 2017 онд 14.3 хувь, 2019 онд 3 хувиар тус тус буурчээ. (Хүснэгт 1-ийг үзнэ үү.) Энэ нь хөдөө орон нутгийн, ялангуяа малчдын хүүхдүүдийн сургууль завсардалтын хувь өсч байгааг харуулж буй хэрэг юм (Банзрагч, Мизуноя болон Баяржаргал, 2017).

### Хүснэгт 2. Сургуулийн өмнөх боловсролын салбарын төсвийн үр дүн

Үзүүлэлтүүд	2016	2017	2018	2019
Сургуулийн өмнөх насны хүүхдийн тоо, 2-5 нас	220,722	229,470	257,543	277,990
Цэцэрлэгүүдийн тоо	1,283	1,371	1,477	1,583
Хамран сургалтын бохир хувь	85.0%	86.8%	84.6%	84.8%
Хувийн цэцэрлэгүүдийн тоо	302	503	559	554
Цэцэрлэгт хамрагдаж буй хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдийн тоо	485	359	488	533

Эх сурвалж: НҮБХХ, 2021

Боловсролын байгууллагуудад нийт элсэн орж буй хүүхдийн тооноос боловсролын салбарын санхүүжилт хамаарна. Хүснэгт 2-т үзүүлснээр тус улсын хүүхдийн тоо өссөөр байгаагаас сургуулийн өмнөх, цаашлаад ерөнхий боловсролын сургууль, дотуур байрны тоо, хүчин чадлыг нэмэгдүүлэх шаардлага тулгарч байна. 2016-2019 оны хооронд улсын хэмжээнд цэцэрлэгийн тоо нэмэгдсэнтэй холбоотой хамран сургалтын түвшин 85 хувьд хүрсэн бөгөөд санхүүжилт нь ч тогтвортой түвшинд байх хэрэгтэй юм. (Хүснэгт 2-ыг үзнэ үү.)

2030 он хүртэл ядуурлыг устгах, өлсгөлөнг зогсоох, байгаль орчныг хамгаалах, шударга ёсыг цогцлоох, тэгш бус байдлыг арилгах болон хөгжил цэцэглэлтийг авчрахад чиглэсэн Тогтвортой хөгжлийн 17 зорилго бий. (МУЗГ, 2019). Энэхүү Тогтвортой хөгжлийн зорилгуудын 4 дэх зорилгод “Хүн бүрт чанартай боловсролыг эрх тэгш, тэгш хамруулан хүргэх, насан туршдаа сурч боловсрох боломжийг бүрдүүлнэ” хэмээн заасан байдаг. Өнөөгийн бидэнд буй тоо, мэдээллээр энэхүү зорилго биелэгдэхэд тун ойрхон байгаа дүр зураг харагдаж байна. Жишээлбэл, есөн жилийн заавал олгох суурь боловсрол үндсэндээ бүх нийтийг хамарч чадаж байна. (МУЗГ, 2019). 2017-2018 онд бага, дунд болон ахлах сургуулийн хамран сургалтын түвшин 98.6 хувь, сургуулийн өмнөх боловсролын хамран сургалт 85 хувьтай байв. (Хүснэгт 1-ийг үзнэ үү.) Гэсэн хэдий ч Монгол улс чанартай боловсролын үйлчилгээг эрх тэгш хүргэж чадахгүй байна. Тухайлбал, 2018 онд 6-14 насны 682 сурагч сургуулиас завсарджээ. (МУЗГ, 2019). Цаашилбал, боловсролын үйлчилгээний чанар, хүртээмж хот суурин газар болон хөдөө орон нутагт харилцан адилгүй байдаг. Төрийн өмчийн болон хувийн хэвшлийн сургуулиудын боловсролын үйлчилгээний чанар зөрүүтэй. Малчдын хүүхдүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй, амьжиргааны түвшин доогуур өрхийн хүүхдүүд, өсвөр насны охид, өсвөр насандаа хүүхэд төрүүлсэн охидын боловсролын чанар дулимаг, хүртээмж хязгаарлагдмал байгаа нь ирээдүйд бидэнд томоохон сорилт бэрхшээлийг авчрахаар байна. (МУЗГ, 2019).

Ковид 19 цар тахлын нөлөөгөөр боловсролын салбарын зарцуулалт, үр дүнгийн эдгээр зөрүүг арилгах үнэхээр амаргүй болж байна. (Хампрэ, 2020). Энэхүү цар тахлын улмаас эрүүл мэндийн байгууллагуудын ачаалал эрс нэмэгдэж, түүнд зориулах төсвийн зардал өссөнөөр 2021, 2022 онд дээрх нөхцөл улам дордох төлөвтэй байна. Цаашилбал, эрүүл мэндийн салбар, нийгмийн халамжийг тэргүүнд тавьснаар боловсролын салбарын санхүүжилт буурах эрсдэлтэй юм. Монгол улсын хувьд 2021 онд боловсролын салбар дахь төсвийн зарцуулалт буураагүй төсвийн 15.7 хувь буюу ДНБ-ий 6.6 хувьтай тэнцэхүйц байв. (БШУЯ, 2021).

## Гуравдугаар хэсэг.

# БОЛОВСРОЛЫН САЛБАРЫН САНХҮҮЖИЛТЭД ГАДААД ӨРИЙН ӨСӨЛТИЙН ҮЗҮҮЛЭХ БОЛОМЖИТ НӨЛӨӨЛӨЛД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Төсвийн зарцуулалтад гадаад өрийн үйлчилгээний үзүүлэх нөлөөллийн талаар хийсэн эмпирик судалгаа тун цөөн. Сүүлийн 20 жилийн хугацаанд бага болон дундаж орлоготой орнуудын нийгмийн салбарын төсвийг танасан байдлыг гадаад өрийн өндөр өсөлттэй холбон үзэж байна (ЮНИСЕФ, 2021). Клемэнтс, Бтатачарья, Нгуен (2003) нар ДНБ-д эзлэх гадны тусламжийн хэмжээ, нийт өрийн үйлчилгээний ДНБ-д эзлэх хувь, хотжилтын харьцаа, нээлттэй байдлын үзүүлэлтүүдээс хамааруулан ДНБ-ий төсвийн хөрөнгө оруулалтын тэгшитгэлийг үнэлж үзсэн бөгөөд өрийн үйлчилгээ өндөр байх тусам төсвийн хөрөнгө оруулалтыг “шахдаг”, ДНБ-ий өсөлт өрийн үйлчилгээнд шингэснээр энэхүү нөлөө нь улам хүчтэй болдог гэсэн таамаглалыг баталжээ. Энэ талаар бага орлоготой орнуудад хийсэн судалгаа харьцангуй цөөн. Икэйттэ, Ован болон Агбо, (2019) нар Нигери улсын 1988-2018 оны гадаад өрийн үлдэгдэл болон боловсролын салбарын санхүүжилтийн хамаарлыг хамгийн бага квадратын аргаар үнэлсэн байдаг. Тэдний дүгнэснээр гадаад өрийн үлдэгдэл, гадаад өрийн үйлчилгээний төлбөр нь боловсролын салбарын санхүүжилтэд гойд нөлөө үзүүлдэггүй, харин бодит ДНБ болон валютын ханш тухайн улсын боловсролын салбарын санхүүжилтэд онцгойлон нөлөөлдөг гэжээ. (Икэйттэ, Ован болон Агбо, 2019). Дээрх судалгаануудын үр дүнд тулгуурлан гадаад өр нь эдийн засгийг агшааж, үнийн түвшинг нэмэгдүүлснээр боловсролын салбарын санхүүжилтэд сөргөөр нөлөөлдөг хэмээн дүгнэж болох юм.

Гадаад өрийн үзүүлэх нөлөөллийн тухай өөр нэгэн чиглэлээр хийсэн судалгааны ажлуудад гадаад өр санхүүгийн сахилга батыг сулруулдаг гэж үздэг бөгөөд үүнийг “алдагдлын гажуудал” хэмээн нэрийддэг. Учир нь шийдвэр гаргах ардчилсан үйл явц нь оновчтой сангийн бодлогоос хазайх хандлагатай байдаг. Иргэд бага татвар төлөх, их зарцуулалттай байх гэх мэт богино хугацааны тааламжтай байдалд илүүтэй анхаарч сангийн тэлэх бодлогын улсын төсөвт үзүүлэх урт хугацааны сөрөг нөлөөг хэрэгсдэггүй байх тохиолдолд сангийн бодлого үр нөлөөгүй болдог.

Энэхүү гажуудал Монгол улсын хувьд ч мөн ажиглагдаж байна.

Оюунцацрал болон бусад судлаачид хамтран (2015), мөн Клемэнтс, Бтатачарья, Нгуен (2003) нарын эдийн засгийн өсөлтийн загварын судалгааг Монголын нөхцөлд давтан хийжээ. Ингэхдээ тогтмол нөлөөллийн болон ерөнхий моментийн аргачлалын аль алиныг нь ашигласан бөгөөд 1990-2004 оны мэдээллийг ашигласан байна. Уг судалгаагаар тэд (i) нийт гадаад өр эдийн засгийн өсөлтөд эергээр нөлөөлж болно, (ii) улсын гадаад өр өсөлтөд сөргөөр нөлөөлж байна, (iii) гадаад өрийн хэмжээ ДНБ-ий 104 хувиас дээш гарах буюу гадаад өр ихсэх тусам нэг хүнд оногдох орлогын өсөлтийн хувь буурч буй зэргийг олж тогтоосон байна. Гэвч тэд гадаад өр болон боловсролын салбарын санхүүжилт хоорондын уялдаа холбоон дээр тухайлан дүгнээгүй.

Өнөөгийн байдлаар ковид-19 цар тахлын эрүүл мэндийн салбар, эдийн засгийн өсөлтөд үзүүлж буй гэнэтийн цохилттой холбоотойгоор дэлхий даяар өрийн эргэн төлөлт зогсонги байдалд ороод байна. 2020 онд цар тахлын үеэр Монгол улсын ДНБ-ий өсөлт 5.3 хувиар буурсан. (ҮСХ, 2021).<sup>1</sup> Өмнөх арван жилийн буюу 2010-2019 онуудын ДНБ-ий дундаж өсөлт 7.8 хувь (нэг хүнд оногдох ДНБ-ий өсөлтийн хувь ойролцоогоор 5.6 хувь байв) байсантай харьцуулахад 5.3 хувиар буурна гэдэг нь өсөлттэй байсан үзүүлэлтийн хувьд маш том уналт болж буй хэрэг юм. (Банзрагч болон бусад, 2021). ДНБ 5.3 хувиар буурах нь гадаад өрийг эргэн төлөх чадварыг муутгана. Ингэснээр өрийн үйлчилгээнд төлөх төлбөрийг улам нэмэгдүүлнэ гэсэн үг. Зарим тохиолдолд өрийг шинэ зээлээр санхүүжүүлэх нь хугацаа тулсан гадаад өрийг шийдвэрлэх цорын ганц арга зам болох нь бий.

Гадаад өрийн өсөлтийн өөр нэгэн сөрөг үр дагавар нь өрийн үйлчилгээ, эргэн төлөлт зэргийг гадаад валютаар хийдэг учраас үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн ханш аажмаар унахад хүргэдэг. 2012 оны түвшинтэй харьцуулахад 2020 онд монгол төгрөгийн ам.доллартай харьцах ханш 116 хувиар суларсан.<sup>2</sup> Үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн ханш сулрах нь өрийн үйлчилгээний зардлыг улам нэмэгдүүлдэг. Гэвч ковид 19 цар тахлын үед төгрөгийн ам.доллартай харьцах ханш төдийлөн сулраагүй.

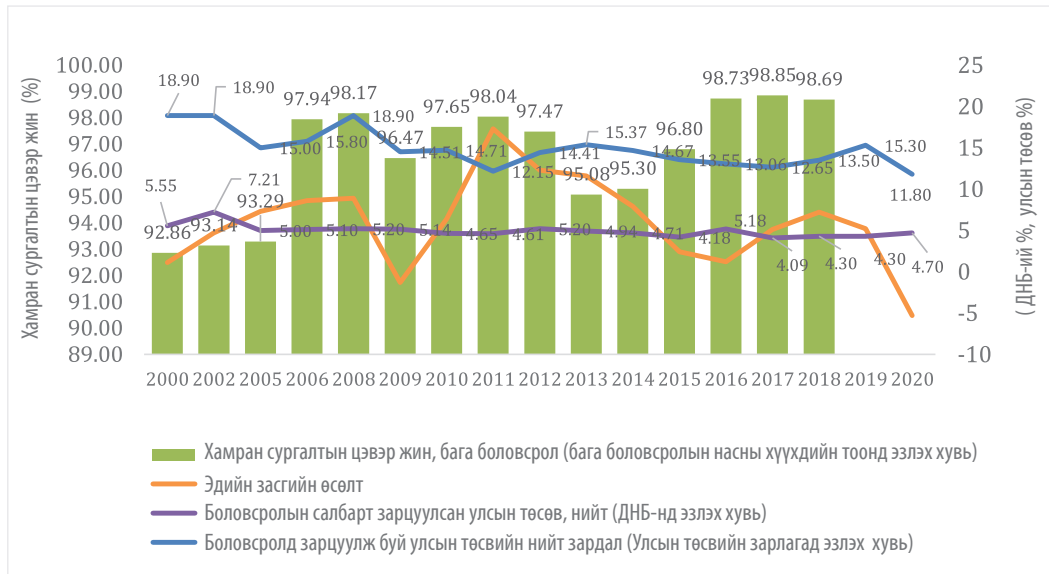
Зураг 4 дээр үзүүлснээр боловсролын салбарын санхүүжилтийн улсын төсвийн зарлагад эзлэх хувь 2001-2002 онд 18.9 хувь, 2019 онд 13.5 хувь болж буурчээ. (Зураг 4 дээр хөх шугамаар тэмдэглэснийг үзнэ үү.) 2012-2017 онд эдийн засгийн өсөлт удаашралтай байсантай харьцуулахад эзлэх хувь буураагүй байна (Зураг 4 дээр ногоон шугамыг үзнэ үү). Цаашилбал, дээрх хугацаанд бага боловсролын цэвэр хамран сургалт 2014 онд 95.3 хувь байснаа 2018 онд 98.6 хувь болон дээшилжээ. (ЮНИСЕФ, 2021а). Зураг 4 дээрээс 2020 онд Монгол улсын Засгийн газар боловсролын салбарын санхүүжилтээ бууруулсныг харж болно.

1 Монгол Улсын Төв Банкнаас 2021 онд эдийн засгийн өсөлт 6.1 хувь байна хэмээн таамагласан (Монголбанк, 2021).

2 2020 онд 1 ам.долларын нэрлэсэн ханш 2,850 төгрөг байсан бол 2012 оны Дөрөвдүгээр сард 1 ам.доллар 1,317 төгрөг байв. <https://www.mongolbank.mn/dblistofficialdailyrate.aspx?vYear=2012&vMonth=4&vDay=19>

Дараагийн хэсэгт бид сүүлийн 20 жилийн боловсролын салбар дахь улсын төсвийн зарцуулалтын үр дүнг авч үзнэ. Бага боловсролын хамран сургалтын хувь 98.7 хувьд хүрсэн гэсэн мэдээ байгаа ч 2050 он хүртэлх Алсын харааны албан ёсны тайланд өнөөгийн байдлаар малчин өрхийн хүүхдүүдийн 45.2 хувь нь сургуулийн өмнөх боловсролд хамрагдаагүй хэмээн дурджээ. (Зураг 4-ийг үзнэ үү.)

**Зураг 4. Бага боловсролын хамран сургалтын цэвэр жин, эдийн засгийн өсөлт, боловсролын зарлага**

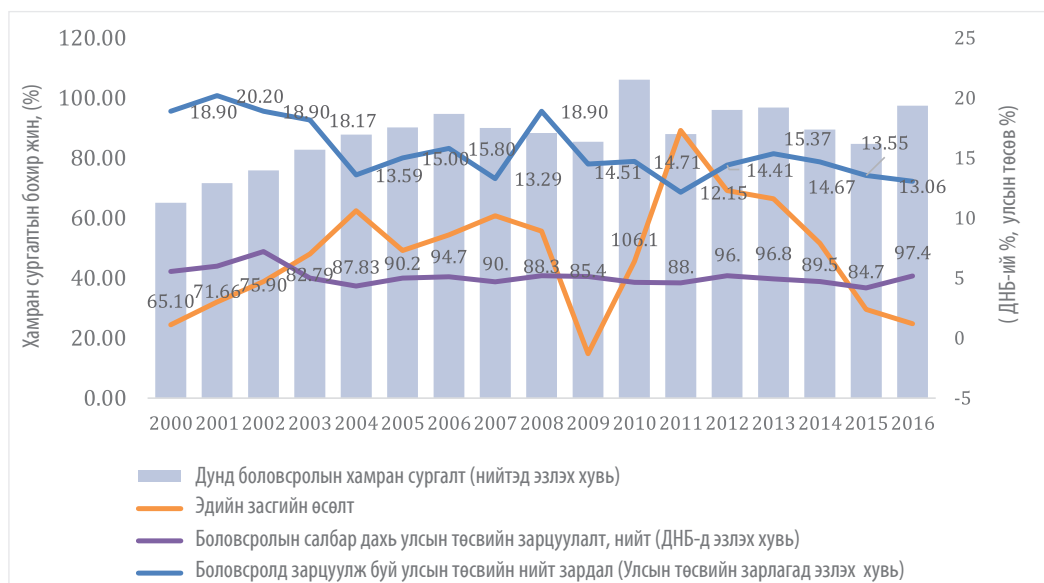


Эх сурвалж: ЮНИСЕФ, Статистикийн институт (<http://uis.unesco.org/>).

Дэлхийн Хөгжлийн Үзүүлэлтүүдийн Өгөгдлийн Сан. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MN>  
Захирааны мэдээллийг Боловсрол, Шинжлэх Ухааны Яамнаас авав.

Зураг 5-д үзүүлснээр 2000 онд дунд боловсролын хамран сургалтын цэвэр жин 65.1 хувь байснаа 2016 онд 97.4 хувь болон өсчээ (ЮНИСЕФ, 2021). Монгол улсын хэмжээнд хот суурин газар ба хөдөө орон нутаг, мөн өндөр болон бага орлоготой өрхийн хүүхдүүдийн хамран сургалт харилцан адилгүй байсаар байна. (АХБ, 2020). Зураг 5-д үзүүлснээр хамран сургалтын хувь бараг бүрэн буюу 97.4 хувь байна. Монгол улсын хувьд хамран сургалтын хувь өндөр байгаа ч боловсролын үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, ялангуяа малчин өрхийн хүүхдүүдэд жигд хүргэх шаардлагатай байгаа билээ. Тиймээс боловсролын салбарын санхүүжилтийг илүү үр ашигтай, эрх тэгш хуваарилах нь боловсролын үр дүнгийн тэгш бус байдалд онцгой нөлөө үзүүлэх нь дамжиггүй.

**Зураг 5. Дунд боловсролын хамран сургалтын цэвэр жин, эдийн засгийн өсөлт, боловсролын зарлага**



Эх сурвалж: ЮНИСЕФ, Статистикийн Институт (<http://uis.unesco.org/>).

2020 оны Хоёрдугаар сарын байдлаарх мэдээлэл;

Дэлхийн Хөгжлийн Үзүүлэлтүүдийн Өгөгдлийн Сан <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=MN>  
Захирааны мэдээллийг Боловсрол, Шинжлэх Ухааны Яамнаас авав.

Боловсролын салбарын санхүүжилтийн хамгийн чухал үр дүн бол нийт хүн амын сургуульд суралцсан дундаж хугацааны өсөлт юм. Зураг 6-аас харахад 2009-2019 оны хооронд сургуульд суралцах хугацааг 10 жилээр сунгахын тулд улсаас 10 жилд зарцуулсан хэмжээний санхүүжилтийг зориулжээ (2009 онд 9.1 жил байсан бол 2019 онд 10.2 жил болсон). Боловсролын салбарын санхүүжилт өнөөгийн түвшнээс доошилвол ирэх 10 жилд сургуульд суралцах дундаж хугацаа 10 жилээр нэмэгдэхгүй байх магадлалтай.

**Зураг 6. Суралцах дундаж хугацаа**



Эх сурвалж: УСХ, 1212.mn, НҮБХХ (2021)



Монгол улс сүүлийн хорин жилийн турш боловсролын салбартаа үлэмжхэн хөрөнгө оруулалт хийсээр ирсэн ч боловсролын чанар ба амжилтын ялгаатай байдлыг арилгахад хүрэлцэхгүй байна. Боловсролын гарцын үзүүлэлтүүд болох хамран сургалт нэмэгдэж, сургуульд хамрагдах дундаж хугацаа уртсаж, сургууль завсардалт, анги улиран суралцах явдал буурч байгаа ч боловсролын салбарын төсвийн зарцуулалтын үр ашгийг харуулахгүй байгаа юм. Иймд эдгээр үзүүлэлтүүд нь боловсролын системийн үр ашигтай байдлыг хэмжин тогтооход үнэн зөв чиглүүлэг болж чадахгүй байна гэж үзэж байна. Тухайлбал, бичиг үсэгт тайлагдсан байдал нь боловсролын салбарын нэг үндсэн үр дүн билээ. Хөдөөгийн залуус, хөвгүүд, амьжиргааны түвшин доогуур өрх айлын хүүхдүүдийн энэ үзүүлэлт ард орхигдоод байна. Жишээлбэл, 2016 оны байдлаар Монгол улсын 15-29 насны иргэдийн 0.9 хувь нь бичиг үсэгт тайлагдаагүй байсан ч хөдөө нутаг дахь бичиг үсэггүй иргэдийн тоо хот суурин газрынхаас хоёр дахин их байв. (АХБ, 2020). Амьжиргааны түвшний хувьд ялгаатай айл өрхийн хүүхдүүд чанарын хувьд ч ялгаатай сургууль, цэцэрлэгт хамрагдаж байна. Олон үзүүлэлтийн бүлгийн түүвэр судалгаанд (2013) ядуу биш өрхийн хүүхдүүдийн их, дээд сургууль төгсөх магадлал ядуу өрхийн хүүхдүүдийнхээс долоо дахин өндөр хэмээн дурджээ. 2018 онд хийгдсэн Боловсролын чанарын үнэлгээгээр төрийн өмчийн ерөнхий боловсролын сургуулийн 5 дугаар ангийн сурагчдын 41.2 хувь нь л математикийн хичээлийн агуулгыг эзэмшсэн байсан бол Монгол хэлний хичээлийн агуулгыг 37.6 хувь нь, Нийгмийн ухааны хичээлийн агуулгыг 46.4 хувь нь эзэмшсэн гэсэн үр дүн гарсан байна (БШУЯ, 2020). Тус тайланд мөн Дэлхийн Банкны Хүмүүн Капиталын Индекс (ХКИ)-ийн үр дүнг дурдсан байсан бөгөөд чанараар тохируулсан суралцах жил 9.4 байгаагаас дундаж суралцах хугацаа 13.6 жилийн 4.2 жилд нь хүүхдүүд юу ч сурахгүй өнгөрүүлж байна хэмээн дүгнэжээ.

Монгол улсын хэмжээнд төсвийн зарцуулалт болон суралцахуйн амжилтын хооронд тодорхой холбоо хамаарал ажиглагдаагүй. (Дэлхийн банк, 2009) Өнөөг хүртэл Монгол улс олон улсын хэмжээний сурагчийн үнэлгээний судалгаанд оролцож байгаагүй. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн тайланд 2018, 2019 оны бүс нутаг, аймаг сумдын нэг сурагчид оногдох төсвийн зарцуулалтын хэмжээ тэдний Элсэлтийн ерөнхий шалгалтад үзүүлж буй амжилттай харилцан хамааралтай байна хэмээн дурджээ. Гэвч энэ талаар нэгжийн өртгийн дүн шинжилгээ гэх зэрэг илүү далайцтай, найдвартай үр ашгийн шинжилгээ хийх хэрэгтэй. Монгол орны баруун аймгуудын нэг болох Баян-Өлгий нь Монголын казах иргэд төвлөрөн суурьшдаг, албан ёсны хоёр хэлтэй аймаг билээ. Баян-Өлгий аймагт бусад аймгуудтай харьцуулахад ядуурлын түвшин өндөр, сургуулийн гадна байгаа хүүхдийн тоо их байдаг. 2019 оны байдлаар тус аймгийн нэг сурагчид оногдох боловсролын зардлын хэмжээ өндөр ч Элсэлтийн ерөнхий шалгалтын дундаж оноогоор улсдаа хамгийн сүүлд жагссан байв. (НҮБХХ, 2021) Иймд, боловсролын салбарын санхүүжилт өнөөгийн түвшнээс буурвал боловсролын үр дүн дэх тэгш бус байдал энэ хэвээр үргэлжлэх магадлалтай (НҮБХХ, 2021).

Монгол улс нь бага, дунд, дээд боловсрол олж авахад охидод тулгамддаг бүхий л саад бэрхшээлийг арилгаж чадсан хөгжиж буй цөөн орнуудын нэг юм (Дэлхийн

банк, 2010). Тэгтэл өнөөдөр хөвгүүдийн коллеж, их сургуулийн элсэлт охидынхоос доогуур байна. Бага, дунд, дундаас дээш шатны боловсролын байгууллагуудын нийт суралцагчдын 52-60 хувийг охид эзэлж байна. Дунд боловсролын ахлах анги, дээд боловсролын хамран сургалтын хувь “жендэрийн урвуу зөрүү” үүсээд байгааг харуулж байгаа юм (МУЗГ, 2006; Дэлхийн банк, 2010). Хөдөө орон нутгийн залуус, хөвгүүд, ялангуяа ядуу өрхийн хөвгүүд боловсрол олж авах боломжоос хоцорсоор байна.

2004 оны Хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн тооллогоор Монгол улсын хэмжээнд хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд, залуусын талаас илүү хувь нь ямар нэг боловсролын байгууллагад харъяалагддаггүй гэсэн судалгаа гарчээ. 2010 онд дөнгөж 44 хувь нь ердийн сургуульд элсэн суралцаж байсан (ЮНИСЕФ, 2016) бол 2018 онд хөгжлийн бэрхшээлтэй 3-5 насны хүүхдүүдийн 64 хувь нь цэцэрлэгт хамрагдаж чадаагүй байна. Үүнтэй харьцуулахад хөгжлийн бэрхшээлгүй хүүхдийн гуравны нэг нь буюу 32 хувь нь цэцэрлэгт явдаггүй гэсэн судалгаа байна (АХБ, 2019а). Сургууль, цэцэрлэг завсардалтын тоон мэдээлэл тогтмол шинэчлэгддэггүй. Үндэсний Статистикийн Хорооны мэдээлэлд 2018-2019 оны хичээлийн жилд сургуулийн насны 759 сурагч сургуулиас завсардсан хэмээн дурдагдсан байхад Насан туршийн боловсролын үндэсний төвөөс 2019 онд хоёр аймаг, нийслэл Улаанбаатар хотын гурван дүүрэгт хийсэн түүвэр судалгааны үр дүнд сургууль завсардсан сурагчдын тоо статистик мэдээлэлд дурдагдсанаас хавьгүй өндөр байна гэжээ (Шэлзиг болон Ньюмэн, 2020). Боловсролын тусгай хэрэгцээтэй суралцагчдын боловсролын хүртээмж, чанарт маш бага ахиц дэвшил гарч байгааг судлаачид хэлж байна. (Шэлзиг болон Ньюмэн, 2020) Иймд боловсролын салбарын санхүүжилт өнөөгийн түвшнээс багасвал хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдийн хувьд боловсролын үр дүнгийн тэгш бус байдал улам гүнзгийрэх аюултай.

Ковид 19 цар тахал засгийн газрын төсөв, өрх гэрийн амьжиргаа, донор байгууллагуудын тусламж зэрэгт хүчтэй сөрөг нөлөө үзүүлэх төлөвтэй байгаагаас үүдэн хөгжиж буй орнуудын боловсролын систем санхүүжилтийн гурвалсан цохилтод өртөж байна (Дойль, 2020). Нэгд, төсвийн алдагдал нэмэгдсээр буй. 2020 онд улсын төсвийн алдагдал ДНБ-ий 12.5 хувьд хүрээд байсан бөгөөд ирэх жилүүдэд энэ тоо мэдэгдэхүйц өсөх хандлагатай байна (СЯ, 2021).

Хоёрт, ковид 19 цар тахлын нөлөөгөөр өрхийн орлого буурч байна. Үндэсний Статистикийн Хороо, Дэлхийн Банктай хамтран Коронавирусын нөлөөллийг тодорхойлох өрхөд суурилсан судалгааг 3 үе шаттайгаар зохион байгуулсан билээ. Энэхүү судалгааны гуравдахь шатны мэдээллийг 2020 оны 12 дугаар сард цуглуулж дууссан бөгөөд нийт судалгаанд оролцогсдын ойролцоогоор 30 хувь нь хөл хорионы үеэр урьдын адил ажиллах боломжгүй болсон хэмээн хариулжээ (Дэлхийн банк, 2021).<sup>3</sup> Энэ нь айл өрхүүд хүүхдийнхээ сургуульд суралцах, сургуулиас гадуурх үйл ажиллагааны зардлыг багасгана гэсэн үг юм.

Гуравт, боловсролын салбарын гадаад санхүүжилт буурна. Монгол улс Өрийн үйлчилгээг түр зогсоох санаачилга, Гамшгийн нөлөөг бууруулах, дэмжлэг үзүүлэх

3 <https://pubdocs.worldbank.org/en/674291610418865659/MNG-HF-phonesurveyR3-Final.pdf>



сангийн аль алинаас нь тусламж аваагүйн дээр НҮБ-ын Хүүхдийн Сангийн тайланд дурдсанаар ковид 19 цар тахалтай холбоотойгоор нийгмийн салбарын зардал буурсан аж (ЮНИСЕФ, 2021).

Энэхүү судалгааны үеэр бид боловсролын салбарын санхүүжилтийг сайжруулах, ялангуяа өнөөдөр ашиглаж буй сургуулийн санхүүжилтийг тооцоолох аргачлалыг сайжруулахаар Боловсрол, Шинжлэх Ухааны Яам, Сангийн Яам хамтарсан ажлын хэсэг байгуулсан гэдгийг олж мэдсэн билээ. Гадаад өрийн өсөлтийн төлөв байдал ба ковид 19 цар тахлын дараах нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал эргэн сэргэх зэрэг нь боловсролын салбарын санхүүжилтэд хэрхэн нөлөөлөх талаар тус ажлын хэсгийн ахлах эдийн засагч, мөн Транспаренси Интернейшнл Монголиа ТББ-ын Гүйцэтгэх захирал нартай уулзсан юм. БШУЯ-ыг төлөөлж хатагтай Магваны Энхээ дараах байдлаар хариулсан:

Тус яам нь 2018 оноос хойш үр дүнд суурилсан төсөвлөлт хийж байгаа. Энэ нь сургууль болон дүүргүүдийн гүйцэтгэлийн үнэлгээнд үндэслэн төсөв хуваарилалтын шийдвэрийг гаргана гэсэн үг юм. Бид боловсролын зорилт, гүйцэтгэлийн үндсэн үзүүлэлтүүдийг боловсруулахаар ажиллаж байгаа. Түүнчлэн, саяхан байгуулагдсан ажлын хэсгийн гишүүд аймаг, сумын онцлог, хүн амзүй, эдийн засаг, газарзүй, тухайн сургуулийн өнөөгийн нөөц боломж зэрэг нийгэм, эдийн засгийн хүчин зүйлүүдийг харгалзан үзэж нэг хүүхдэд оногдох зардлын томъёог сайжруулахаар ажиллаж байна. Сургалтын хэрэглэгдэхүүний зардлыг нэг хүүхдэд оногдох хувьсах зардлыг тооцоходоо багтаах, хүүхэд бүрийн ялгаатай хэрэгцээнд тохирсон зардлыг харгалзсан жинг тодорхойлох нь бидний хувьд чухал юм. Төсөв боловсруулахад гардаг зөрүүтэй байдлыг багасгахын тулд тус яам нь Боловсролын Удирдлага, Мэдээллийн Системийг яаралтай хөгжүүлж, төсөв боловсруулахад хэрэглэж эхлэх шаардлагатай байна. Ирэх 2022 оны боловсролын салбарын санхүүжилтийн хэмжээг бууруулахгүйгээр төсвийн эрх тэгш байдал, үр ашгийг нэмэгдүүлэх зорилготой ажиллаж байна.

Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газрын Макро-эдийн засгийн бодлогын хэлтсийн ахлах эдийн засагч Жавхлангийн Ганбаяр:

Боловсролын салбарын төсөв 2021 онд улсын нийт төсвийн 18 хувьд хүрсэн. Нэг талаар тус яам төсвийн зарцуулалтын хэмжээг ижил түвшинд барьж, нөгөө талаар төсвийн зарцуулалтын үр ашгийг улам нэмэгдүүлэх зорилготой ажиллаж байна. Энэ нь ил тод байдал, нөөц хуваарилалтыг сайжруулах арга хэмжээнүүд, хариуцлагатай байдал зэргийг сайжруулснаар биелэгдэх боломжтой. Боловсролын салбарын төсөв 2021 онд улсын нийт төсвийн 18 хувьд хүрсэн. Нэг талаар тус яам төсвийн зарцуулалтын хэмжээг ижил түвшинд барьж, нөгөө талаар төсвийн зарцуулалтын үр ашгийг улам нэмэгдүүлэх зорилготой ажиллаж байна.

Энэ нь ил тод байдал, нөөц хуваарилалтыг сайжруулах арга хэмжээнүүд, хариуцлагатай байдал зэргийг сайжруулснаар биелэгдэх боломжтой. Дэлхийн Банкнаас гаргасан Төсвийн зарлагын тойм судалгаанд хөрөнгө оруулалт, сургуулийн тоног төхөөрөмж, хэрэгслүүдэд зориулсан зарцуулалтыг ил тод, хяналттай болгох шаардлагатай байна хэмээн дурдсан байсан. Энэ нь төсвийн зарцуулалтын эрх тэгш, үр ашигтай байх тухай асуудал юм.

Урт хугацаандаа, гадаад өрийн өсөлтийн макро эдийн засагт үзүүлэх нөлөөллийг харгалзан төв болон орон нутгийн бодлого боловсруулагчид, улс төрийн намын түвшинд боловсрол, эрүүл мэндийн салбарын төсөв боловсруулах асуудлыг хянамгай шийдвэрлэх, төсөв боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хөндлөнгийн хяналт шалгалт хийх үйл явцад салбарын санхүүжилт судлаачид, бусад төлөөллүүдийг оролцуулдаг байх нь чухал юм. Гадаад өрийн томоохон хэсэг нь засгийн газрын бус хувийн хэвшлийн аж ахуй нэгжийн, ялангуяа уул уурхайн салбар дахь хувийн хэвшлийн өр юм. Олон улсын зах зээл дээр алт, зэс гэх мэт экспортын бүтээгдэхүүний үнэ өсч буйтай холбоотойгоор 2021 онд 6 хувийн эдийн засгийн өсөлт бий болно хэмээн тооцоолж байгаа. Үүнийг дагаад инфляци 6 хувьд байж, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийн ханш харьцангуй тогтвортой байснаар өрийн дарамт урт хугацаандаа шийдэгдэх биз ээ. Засгийн газраас боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт тусгайлан хөнгөлөлттэй зээл хүсч олон улсын донор байгууллагуудтай хэлцэл хийж байгаа тул эдгээр салбарын төсвийн санхүүжилт өнөөгийн түвшнээс буурахгүй гэж үзэж байна.

БШУЯ, Сангийн яамны эдийн засагчидтай хийсэн ярилцлагуудын үр дүнд бид хэдийгээр гадаад өр өсөн нэмэгдэж байгаа ч макро-эдийн засгийн үзүүлэлтүүд сайжирч, гаднаас нэмэлт зээл авснаар боловсролын салбарын санхүүжилт үндэсний болон орон нутгийн хэмжээнд ойрын жилүүдэд өнөөгийн түвшнээ хадгалсаар байх болно гэсэн ойлголтыг авсан билээ. Бодлого боловсруулагчид болон олон нийт өсөн нэмэгдэж буй гадаад өр эдийн засаг, нийгмийн салбарын санхүүжилт болон ард иргэдийн ирээдүйн амьдралд хэрхэн дарамт учруулах талаар тодорхой төсөөлөлгүй байна.

Ахлах мэргэжилтэн Ж.Ганбаяртай уулзалт хийсний дараа бид төсвийн хөрөнгө оруулалт, сургуулийн тоног төхөөрөмж, техник хэрэгслийн зардлыг ил тод болгох, үүнд мониторинг хийх зэргийг дэлгэрүүлэн судлах зорилгоор авилга, хээл хахуулийн талаар дагнан судалдаг судлаачтай уулзаж ярилцах нь зүйтэй хэмээн шийдсэн. Бид Транспаренси Интернейшнл Монголиа ТББ-ын Гүйцэтгэх захирал О. Батбаяртай уулзаж Монгол улсын боловсролын салбар дахь авлига, хээл хахуулийн түвшин ямар байгаа талаар ярилцсан юм. Ярилцлагын үеэр тэрээр дараах зүйлсийг цохон тэмдэглэсэн билээ.

Монгол улс дан ганц боловсролын салбарт ч бус, бүхий л салбар дахь худалдан авах ажиллагааны үйл явцыг сайжруулах хэрэгтэй. Хязгаарлагдмал тендер, ялангуяа шууд гэрээ хийх байдлыг бууруулах шаардлагатай байна. Цаашилбал, худалдан авах ажиллагааны цахим платформыг өргөжүүлэн, төрийн бүхий л худалдан авах үйл ажиллагааны мэдээллийг оруулдаг болж, компьютерээр боловсруулах боломжтой тайлангийн цогц шийдлийг бий болгох хэрэгтэй юм. Ил тод байдлыг нэмэгдүүлэхийн тулд Шилэн Данс порталыг тогтвортой үйл ажиллагаатай болгох шаардлагатай.

Авилга нь олон нийтийн өмч хөрөнгийг хувийн эрх ашгийн төлөө завшихыг хэлнэ. Транспаренси Интернейшнлийн 2019 оны Авлигын индексээр Монгол улс 180 орноос 93-т бичигдсэн. Азийн сангаас 2017 онд боловсролын салбарын ил тод байдал, ёс зүй, авилгын нөхцөл байдлын судалгааг нийслэл Улаанбаатар хот болон дөрвөн аймагт хийжээ. Судалгаанд нийт 1,240 хүн оролцсоноос боловсролын үйлчилгээг хүлээн авагч талыг төлөөлөн 1,120 эцэг эх, 120 багш, их дээд сургуулийн багш, боловсролын салбарын мэргэжилтэн оролцсон. (Азийн сан, 2017). Судалгаанд оролцогчдын дийлэнх хэсэг нь эцэг эхчүүд хүүхдээ цэцэрлэг, сургуульд оруулах, их дээд сургуульд элсүүлэх, суралцаж буй анги, эсвэл дүнгийн мэдээллийг өөрчлүүлэхээр авилга өгөх, танилтал, нэртөр, албан тушаалаа ихэнхдээ болон заримдаа ашигладаг хэмээн хариулсан байна. Судалгаанд оролцсон эцэг эхчүүд боловсролын салбар дахь авилга, ашиг сонирхлын зөрчлийн түвшинг дундаж хэмээн дүгнэсэн бол багш, боловсролын байгууллагын ажилтнууд өндөр хэмээн хариулсан байв. Судалгааны нэг онцлогуудтай зүйл нь оролцогчдын 46 хувь нь боловсролын салбарын худалдан авах ажиллагаанд авилга, хээл хахууль нөлөөлдөг бөгөөд дунд болон дундаас дээш шатны албан хаагчид гэрээний нийт үнийн дүнгийн 5-10 хувьтай тэнцэхүйц хэмжээний мөнгийг авилга болгон авдаг гэж үзсэн байна (Азийн Сан, 2017).

2010-2018 оны хооронд Засгийн газраас сургууль, цэцэрлэг, дотуур байр, спортын танхим, их дээд сургуулийн барилга байгууламжид 675 тэрбум төгрөг зарцуулсан бөгөөд энэхүү нийт хөрөнгө оруулалтын 10 хувь нь авилга, хээл хахууль байсан гэж үзвэл тус найман жилд 67,5 тэрбум төгрөг боловсролын салбарт зүй бусаар үрэгдсэн гэсэн үг. Энэ нь тухайн нэг салбарын хувьд хийсэн баримжаалсан тооцоо бөгөөд бид төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авилгатай тэмцэх замаар төсвийн нийт зарцуулалтад хянаж чадвал боловсролын салбарыг тогтвортой санхүүжүүлэх боломжтой болох юм.

Ковид 19 цар тахлаас үүдэлтэй урт хугацааны хөл хорио нь бидэнд зайны сургалт бол ирээдүйд сургалтын үйл ажиллагааны зайлшгүй нэг хэсэг болно гэдгийг тодорхой болгож өгсөн билээ. Тиймээс цахим холболт, сургалтын технологи, багш нарын цахим хэрэгсэл ашиглах ур чадвар зэрэг маш олон зүйлсийг сайжруулахад улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт шаардлагатай. Ирээдүйн өрийг өнөөдрийн хүүхдүүд төлөх учир төр тэдний боловсролд хөрөнгө оруулах нь шударга хэрэг билээ. Эдийн засгийн өсөлт, засгийн газрын төсвийн зарцуулалтын хэтийн

төлөвд үндэслэн Олон Улсын Валютын Сангаас ковид 19 цар тахлын боловсролын салбарын төсөвт үзүүлэх нөлөөллийг судалж, нэг хүнд оногдох боловсролын салбарын санхүүжилт бүхий л бүс нутагт мэдэгдэхүйц хэмжээгээр буурах бөгөөд энэхүү бууралт нь дундаж орлоготой орнуудын хувьд хамгийн өндөр түвшинд байна хэмээн дүгнэжээ (ОУВС, 2021). Монгол орны хувьд боловсролын салбарын санхүүжилт өмнөх түвшнээ хадгалах төлөвтэй байгаа юм.

Өөр нэгэн арга зам нь өрийн өндөр дарамттай бага болон дунд орлоготой орнуудын хувьд засгийн газрын өрийг дахин бүтэцлэх сонголт хийх боломжтой (Трэбэсч, Папайноу болон Дэс, 2012; Нэйминэн ба Пикарэди, 2017). Бусад орнуудад хэрэгжүүлж байсан жишгээр өрийг дахин бүтэцлэхдээ боловсролын салбарт нийгмийн бонд гаргах гэх мэт шинэлэг арга хэрэгслийг ашиглах боломжтой.

Ковид 19 цар тахалтай холбоотой өр хөнгөвчлөх арга хэмжээнүүдийн нэг нь хугацаат өрийн эргэн төлөгдөх хугацааг сунгах арга хэмжээ юм. Монгол улсын хувьд Өрийн үйлчилгээг түр зогсоох санаачилга, Гамшгийн нөлөөг бууруулах, дэмжлэг үзүүлэх сан, өрийн өндөр дарамттай буурай орнууд (ӨӨДБО)-д зориулсан санаачилгууд зэрэг өр царцаах зорилготой хөтөлбөрүүдэд оролцохоор хүсэлт гаргах хэрэгтэй. Өрийн хэмжээг бууруулах, тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор Дэлхийн Банк (2021)-наас өгсөн дараах зөвлөмжийг дагах шаардлагатай юм. Энэхүү зөвлөмжид дараах зорилго бүхий өрийн бодлого хэрэгжүүлэхийг зөвлөсөн. Үүнд: (i) өрийн хугацаа сунгах, солилцох, хүү тооцох эрсдэлийн параметруудийг тодорхой болгох, (ii) тус бодлогыг хэрэгжүүлэх харьцангуй бие даасан, хараат бус төрийн сан/өрийн газрыг бий болгох, (iii) төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой аж ахуй нэгжүүдийн мэдээллийг ил тод болгох (Дэлхийн банк, 2021).

Өр солилцох механизм нь олон оронд ирээдүйн өсөлт, өрийн тогтвортой байдлыг хангахад дэмжлэг болж байна хэмээн эдийн засагчид үзэж байна (Фрэнвилло, 2020). 1980-аад оноос хойш өрийн солилцох үйл явц эхэлсэн. Өр солилцох гэдэг нь одоо байгаа өрийн гэрээг шинэ өрийн гэрээгээр солих үйл явц бөгөөд энэ дунд зээлдүүлэгч өрийн зарим нэг хэсгийг хүчингүй болгох боломжтой байдаг. Өр солилцох олон хэлбэрүүд бий. Сүүлийн үед уур амьсгалын өөрчлөлтөд зориулсан өр солилцох шинэ хандлага гарч ирж байна. Монгол улсын засгийн газрын гадаад өрийн томоохон хэсэг нь Хятадын төв банкны 2.2 тэрбум ам.долларын үндэсний мөнгөн тэмдэгт солилцох своп хэлцлийн өр байгаа юм. Монгол улсын хувьд цөлжилтийн эсрэг арга хэмжээ авах зорилгоор уур амьсгалын өөрчлөлтөд зориулсан өр солилцох санаачилгыг боловсруулж, Хятадын Ардын Банктай өрийн эргэн төлөх хугацааг дахин тохирох зэргээр дээрх өр солилцох механизмыг хэрэглэж болох юм.

Өрийн дарамт нэмэгдэж байгаа ч Монгол Улсын Засгийн Газарт боловсролын салбарыг санхүүжүүлэх, хөрөнгө босгох хэд хэдэн суваг байна. Үүнд:

1. Монгол улс Дэлхийн банкны өр бууруулах, өрийн тогтвортой байдлыг хангах зөвлөмжийг дагах, ялангуяа энэхүү зөвлөмжид багтсан өрийн удирдлагатай холбоотой бодлогыг хэрэгжүүлэх зорилго бүхий бие даасан төрийн сан/өрийн газрыг байгуулах;
2. Хүчин төгөлдөр төсвийн хуулийг ягштал баримтлан хэрэгжүүлэх, ялангуяа ул суурьтай судалгаа шинжилгээнд суурилж төсвийг төлөвлөх, ялангуяа төсвийн орлогыг бодитой төлөвлөх;
3. Өрийн дарамтыг хөнгөвчлөх зорилгоор Гамшгийн нөлөөг бууруулах, дэмжлэг үзүүлэх сан, өрийн өндөр дарамттай буурай орнуудын болон Олон талт өр барагдуулахад туслалцаа үзүүлэх зэрэг санаачилгуудад элсэн орох;
4. БНХАУ-ын Засгийн газартай хэлэлцээрт орж, уур амьсгалын өөрчлөлтөд зориулсан өр солилцох сүүлийн үеийн механизмыг хэрэглэх;
5. Татвар нэмэгдүүлэх, татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн төвөгтэй системийг алга болгох; (ББЗИ, 2018)
6. Хүүхэд харах үйлчилгээ үзүүлж буй хувийн хэвшлийн аж ахуй нэгж, хувь хүнийг санхүүгээр дэмжих, ялангуяа хөдөө орон нутагт дунд хэмжээний компаниудад зайлшгүй хүүхэд харах төвтэй байхыг журамлах, (Хвангбо, 2014);
7. Олон улсын донор байгууллагуудтай үр ашигтай хамтран ажиллах, НҮБ-ын Хүүхдийн Сангийн зөвлөмжийн дагуу өрийн зарцуулалтыг ил тод, хяналттай болгох (ЮНИСЕФ, 2021b)
8. Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авилгатай үргэлжлүүлэн үр дүнтэйгээр тэмцэх, төрийн өмчийн уул уурхайн компаниудыг илүү үр ашигтай, хариуцлагатай ажиллуулж төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх (ББЗИ, 2018);

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

## Дөрөвдүгээр хэсэг.

# ДҮГНЭЛТ БОЛОН ХЭЛЭЛЦҮҮЛЭГ.

Сүүлийн арван жилд Монгол улсын гадаад өр ДНБ-ий 40 хувиас 240 хувь болтол огцом нэмэгдээд байна. 2016 оноос хойш эдийн засгийн өсөлтийн хувь (2.4 хувь) нийт гадаад өрийн өсөлтийн хувиас (4.86 хувь) бага байсаар байна. Сүүлийн 4 жилд буюу 2016 оноос хойш нийт гадаад өр дунджаар 7.5 хувиар өсчээ. Засгийн газрын өр болох нийт гадаад өрийн 33 хувийг хоёр талт болон олон талт зээлдүүлэгчээс авсан бөгөөд дийлэнх хэсгийг олон улсын бондын зах зээл дээр хувь зээлдүүлэгчдээс босгожээ. Хоёрдугаар хэсэгт дурдсанчлан гадаад өрийн томоохон хэсгийг экспортын бизнес, дэд бүтцийн салбарт зарцуулж, үлдсэн хэсгийг “Хүүхдийн мөнгө” хөтөлбөр гэх мэт нийгмийн халамж, тусламжид зориулж байгаа нь цаашдаа боловсролын салбарын санхүүжилтэд сөргөөр нөлөөлөх нь дамжиггүй.

Монгол улсын гадаад өрийн өсөлтөд нөлөөлж буй хэд хэдэн шалтгаан байна. (i) хуримтлалын хувь бага, хөрөнгө оруулалтын хувь өндөр байгаа нь урсгал дансны ихээхэн алдагдалд хүргэж, улмаар үүнийг гадаад өрөөр санхүүжүүлж байна, (ii) Төсвийн тухай хүчин төгөлдөр хуулиудын хэрэгжилтийг хангах институциудын чадамжгүй байдал (iii) Төсвийн орлогын бодит бус төсөөлөл нь төсвийн алдагдлыг нэмэгдүүлдэг (iv) Эрдэс баялгийн салбарын гэнэтийн өсөлтийг дагасан хувийн хэвшил дэх гадаад зээлээр санхүүжүүлсэн гадаадын хөрөнгө оруулалт зэрэг юм.

Монгол улс ДНБ-ий 4-5 хувь, улсын төсвийн зарлагын 15-18 хувийг боловсролын салбарт зарцуулдаг. Нигерийн жишээн дээр (Икэйттэ, Ован болон Агбо, 2019) нарын судалсанаар өнөөгийн өрийн хуримтлал, гадаад өрийн үйлчилгээний төлбөр нь боловсролын салбарын санхүүжилтэд нөлөөлдөггүй. Гэвч бусад эрдэмтдийн судалгаанд санхүүжилтийн үр дүнг хүн амд жигд хуваарилаагүй хэмээн дурджээ. Монгол улсад хэдийгээр сургуульд хамран сургалтын түвшин өндөр ч нийгэм, эдийн засгийн харилцан адилгүй бүлгүүд болох ядуу өрхийн хөвгүүд, малчдын хүүхдүүд, үндэстний цөөнх Казах иргэдийн хүүхдүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд залуус зэрэг бүлгүүдэд боловсрол эзэмших байдал ялгаатай, чанартай боловсролын үйлчилгээний хүртээмж хязгаарлагдмал байсаар байна. Тиймээс боловсролын санхүүжилт багасах нь дээрх бүлгийн хүүхдүүдийн боловсролын



хүртээмж, чанарыг бууруулна.

Монгол Улсын Засгийн газар Боловсрол, Шинжлэх ухааны яам, Сангийн яам хамтран ажлын хэсэг гаргаж, боловсролын салбарын санхүүжилтийг тооцох томъёог сайжруулах, үр дүнтэй зарцуулалтыг бий болгох зорилготой байна. Боловсрол, Шинжлэх ухааны Яам, Сангийн Яамны эдийн засагчидтай ярилцлага хийсний дараа гадаад өрийн дарамт нэмэгдэж буйг үл харгалзан, макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүд сайжирч, мөн гадаад зээл нэмж авах замаар боловсролын салбар дахь санхүүжилт өмнөх жилүүдийн түвшиндээ хадгалагдах боломжтой гэсэн ойлголтыг бид авсан билээ. Эдгээр ярилцлагуудаас бид өсөн нэмэгдэж буй гадаад өрийн дарамтын талаарх ойлголтыг сайжруулж, дүн шинжилгээ хийж, хэлэлцэж байх шаардлагатай бөгөөд өр бууруулах бодлогыг Сангийн Яаманд бие даасан газар хариуцан хэрэгжүүлэх шаардлагатай хэмээн дүгнэсэн юм.

Бидний судалгаа дараах хоёр асуултад хариулах ёстой байв (i) Гадаад өрийн өсөлт боловсролын салбарын санхүүжилтэд хэрхэн нөлөөлж байна вэ? (ii) Боловсролын салбарын төсвийн санхүүжилтийг бууруулахаас хэрхэн сэргийлэх вэ?

Ажиглалтын утга цөөн байснаас үүдэн бид гадаад өр, түүний боловсролын салбарт үзүүлэх нөлөөллийн эконометрикийн шинжилгээ хийх боломжгүй байсан ч бид хоёрдахь асуултад дараах хариултаудыг өгөхөөр бэлтгэлээ.

Гадаад өрийн дарамт нэмэгдэж байгаатай хэдий ч Засгийн газарт боловсролын салбарыг санхүүжүүлэх хөрөнгө босгох хэд хэдэн суваг байна. Үүнд: (i) Дэлхийн Банкны зөвлөмж ёсоор Сангийн яаманд бие даасан, өндөр чадавх бүхий өрийн удирдлагын газар/сан байгуулах, (ii) Төсвийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах, (iii) Гамшгийн нөлөөг бууруулах, дэмжлэг үзүүлэх сан, өрийн өндөр дарамттай буурай орнууд, Олон талт өр барагдуулах санаачилгуудад нэгдэх, (iv) өрийн солилцоо хийх, (v) татвар нэмэгдүүлэх, татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн ярвигтай тогтолцоог бүхэлд нь арилгах, (vi) төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авилга, хээл хахуулийг бууруулах, төрийн өмчийн эрдэс баялгийн компаниудын ил тод, хариуцлагатай байдал, үр ашигтай ажиллагааг сайжруулах замаар төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх, (vii) хувийн хэвшлийн аж ахуй нэгжүүдтэй хамтран хүүхэд харах/асрах тогтолцоог сайжруулах, (viii) олон улсын донор байгууллагуудтай үр дүнтэй хамтран ажиллах.

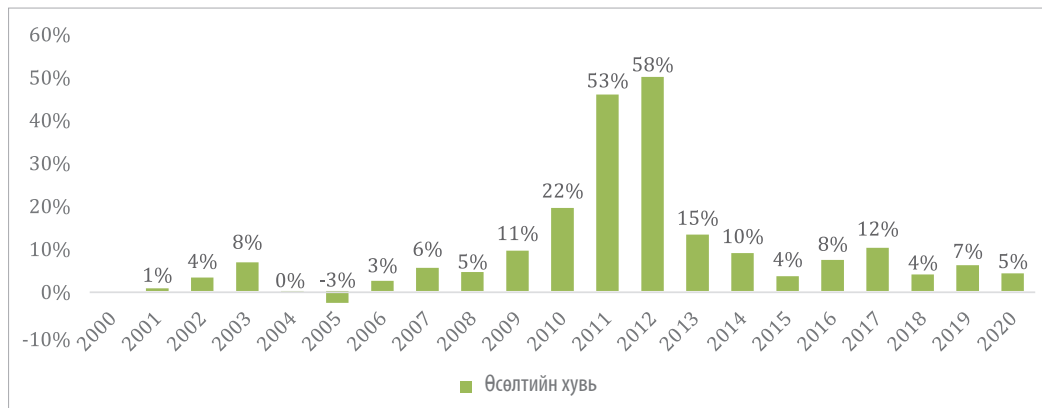
Эдгээр арга хэмжээг тууштай, зохион байгуулалттай, ил тод байдлаар авч хэрэгжүүлснээр Засгийн газар өрийг хүүхдийн хөгжлийн хөрөнгө оруулалт болгон хувиргах тогтвортой нөхцөлийг бий болгож болно.

Монгол улс гурван гол асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай.

1. Дампуурлаа зарлахаас зайлсхийх,
2. Өрийн үйлчилгээний төлбөр нэмэгдэхэд боловсролын салбарын санхүүжилтийг бууруулахгүй байх,
3. Ковид 19 цар тахлын дараах сурлагын хоцрогдол, сургуулиар дамжуулж өгдөг хоол тэжээлийн хөтөлбөрүүд, вакцинжуулалт, хүүхэд хамгааллын бусад үйлчилгээг сайжруулах зэрэг юм.

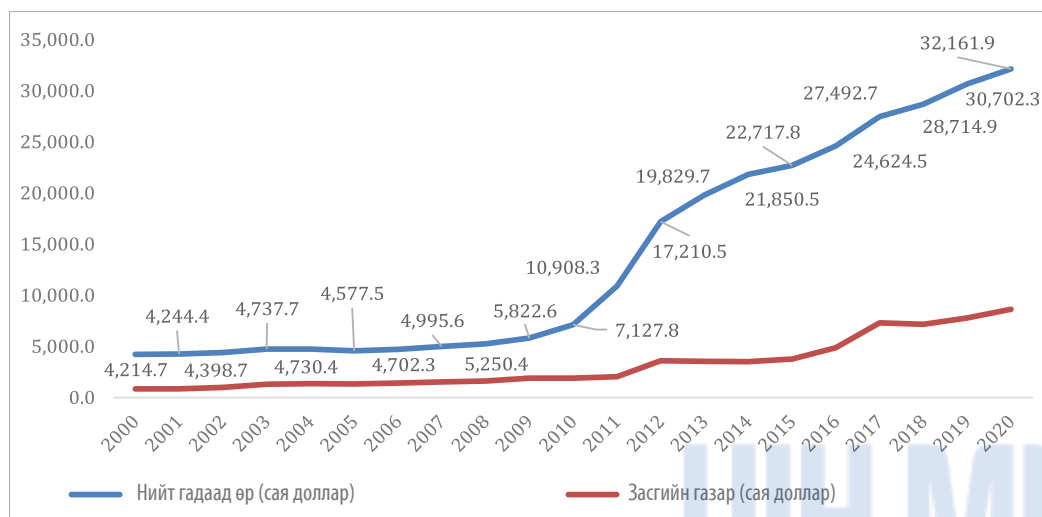
# ХАВСРАЛТ

**Зураг 1. Нийт гадаад өрийн өсөлтийн хурд 2000 оноос хойш**



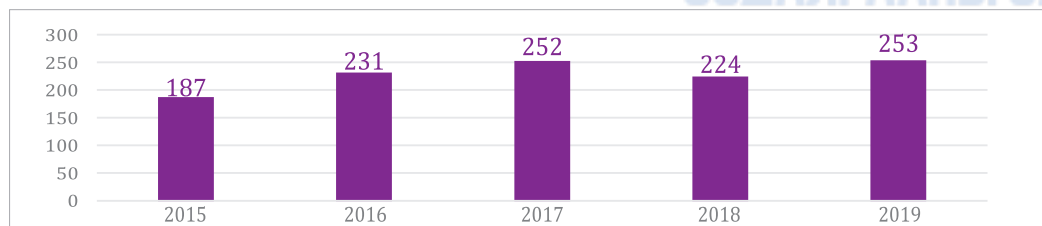
Эх сурвалж: Монгол Банк (2021) Гадаад өрийн статистик <https://www.mongolbank.mn/eng/>

**Зураг 2. Нийт гадаад өр ба засгийн газрын өрийн өсөлт**



Эх сурвалж: Монгол банк [https://www.mongolbank.mn/liststatistic.aspx?id=4\\_3](https://www.mongolbank.mn/liststatistic.aspx?id=4_3)

**Зураг 3. Нийт гадаад өр нэрлэсэн ДНБ-ий хувиар (одоогийн үнээр)**



Эх сурвалж: Монгол банк (2021). Гадаад өрийн статистик. <https://www.mongolbank.mn/eng/>