

Б.Оюунтөгс

2025.05.08.

Өгүүллийн гарчиг:

“Төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн үр дүнтэй загварууд ба тэдгээрийн төрийн бодлого хэрэгжүүлэхэд үзүүлэх нөлөө”

Эх сурвалж:

International Journal of Economics and Business Administration, Тусгай дугаар 1, 2020, хуудас 239–247

Зохиогчид:

О.В. Захарина болон бусад

Тэмдэглэл:

Товч агуулга:

Өгүүлэлд төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн (ТХХТ) үр дүнтэй загваруудын онцлог, хэрэглээ, тэдгээрийг төрийн бодлого хэрэгжүүлэхэд хэрхэн ашиглаж болдог талаар авч үзсэн байна. Судалгаанд олон улсын туршлага, онолын үндэслэл, төрийн зохицуулалтын оролцоо, хөрөнгө оруулалт, эрсдэлийн хуваарилалт зэргийг судалжээ.

Үндсэн дөрвөн төрлийн ТХХТ загварыг Дэлхийн Банк болон Европын байгууллагуудын ангиллаар тайлбарласан. Үүнд:

- **Концессын гэрээ**
- **Түрээс болон удирдлагын гэрээ**
- **“Ногоон” (Greenfield) төслүүд**
- **Хамтарсан хөрөнгө оруулалттай барих-ашиглах-шилжүүлэх (BOT, BOO гэх мэт) загварууд**

Мөн судлаачид ТХХТ-ийн амжилттай хэрэгжилт нь дараах нөхцөлд илүү боломжтой гэж үзжээ:

- Төр ба хувийн хэвшлийн ашиг сонирхлыг уялдуулах
- Урт хугацааны хамтын ажиллагааг эрх зүйн хувьд баталгаажуулах
- Хөрөнгө оруулалтын олон эх үүсвэр татах боломж бүрдүүлэх
- Төрийн зарим үүргийг хувийн хэвшилд шилжүүлэх замаар үйлчилгээний чанарыг сайжруулах

Хувийн ойлголт, сургамж:

Энэхүү өгүүллийг унших явцад төр-хувийн хэвшлийн түншлэл нь зөвхөн эдийн засгийн төслүүдийг хэрэгжүүлэх арга хэрэгсэл биш, харин төрийн бодлогыг үр дүнтэй, шинэлэг хэлбэрээр хэрэгжүүлэх стратегийн чухал механизм болохыг ойлголоо.

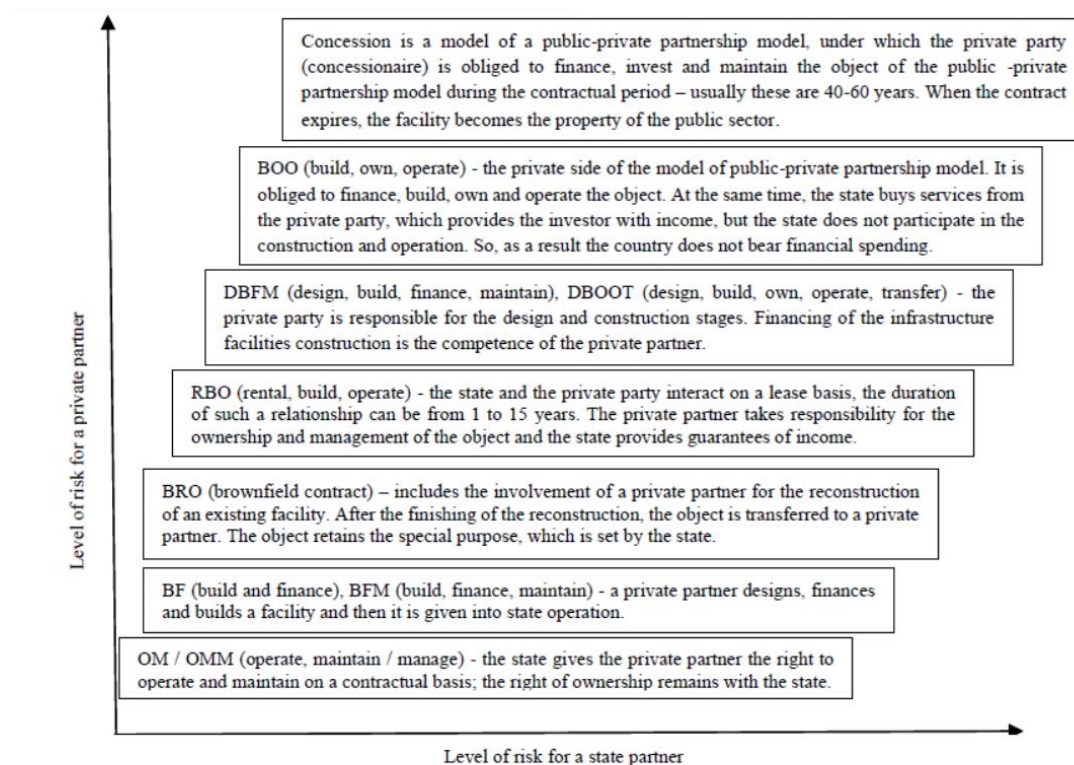
Мөн ТХХТ-ийн амжилт нь зөвхөн гэрээ байгуулахаас гадна сонирхлын нийцэл, эрх зүйн орчин, институцийн чадамж, хөрөнгө оруулалтын орчин зэрэг олон хүчин зүйлээс хамаардаг гэдгийг анхаарах ёстой юм байна. Бидний хувьд энэ чиглэлийн олон улсын туршлагыг нарийвчлан судалж, Монгол Улсад нутагшуулахдаа институцийн чадавх, хууль эрх зүйн орчныг анхаарч хөгжүүлэх шаардлагатай юм байна.

3. Судалгааны материал ба арга зүй

- **Ашигласан үндсэн аргууд:**
 - Харьцуулалт, абстракц, шинжилгээ
 - Статистик болон аналитик шинжилгээ
 - Таблич, график, аналитик загварчлал
- **Үндсэн зорилго:**
 - Төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн загваруудын эдийн засгийн шинж, нөлөөллийг тодорхойлох
 - Олон улсын болон үндэсний жишээн дээр тулгуурлан загваруудын үр ашиг, хэрэгжилтийн динамикийг судлах
- **Судалгааны хүрээ:**
 - Улс орон болон эдийн засгийн салбар бүрээр хэрэгжсэн ТХХТ загваруудын зардал, тоон үзүүлэлтүүдийг харьцуулсан

4. Судалгааны үр дүн

- **Гол дүгнэлт:**
 - Төр ба хувийн хэвшлийн эрх мэдэл, хариуцлагын тэнцвэрийг хадгалах нь ТХХТ-ийн амжилтад чухал
 - Хоёр талын ашиг сонирхол, чадавхи, үүргийн уялдаа нь дэд бүтцийн томоохон төслүүдийг амжилттай хэрэгжүүлэх үндэс болдог
- **ТХХТ загварын амжилтыг тодорхойлогч 3 үндсэн хүчин зүйл:**
 1. **Эрсдэлийн хуваарилалт:** Төсөл хэрэгжүүлэх явцад үүсэх эрсдэлийг тэнцвэртэй хуваарилах; хувийн хэвшлийн оролцооны ашгийг эрсдэлтэй нь уялдуулан тодорхойлдог
 2. **Санхүүжилтийн хосолсон бүтэц:** Төр болон хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтыг хослуулан, гуравдагч этгээдийн оролцоо бүхий санхүүгийн схемүүд ашиглах боломжтой
 3. **Урт хугацааны хамтын ажиллагаа:** Зураг төсөл, барилга, ашиглалт, засвар үйлчилгээ зэрэг төслийн бүх үе шатанд хамтран ажилладаг
- **Эцсийн ойлголт:**
 - ТХХТ загварын үр дүн нь эрсдэлийн хуваарилалт ба хувийн хэвшлийн оролцооны түвшнээс ихээхэн хамаардаг (зураг 1-д тусгагдсан)



Source: (Canadian Council for Public-Private Partnerships, 2011; Roehrich et al., 2013; Yashchenko, 2018)

Энэ зурагт харуулсан нь хувийн хэвшлийн талын эрсдэлийн түвшин ба төрийн талын эрсдэлийн зэргийг харуулсан.

Хувийн байгууллагын хувьд эрсдэл нь багаасаа өндөр лүү дараах дараалалтай:

- OM/ОММ Загвар (ажиллуулах, засварлах, удирдах). Төр хувийн байгууллагад үйл ажиллагааг гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлэх эрх өгч, эрхийн өмчлөлийг төр хадгалах
- BF загвар (барих, санхүүжүүлэх). Хувийн байгууллага загварчилж, санхүүжүүлэн, барилга байгууламжийг бариад төрийн үйл ажиллагаанд хүлээлгэн өгөх
- BRO Загвар (Бор талбарын гэрээ хийх). Одоо байгаа барилгаж байгууламжийг дахин барихад хувийн байгууллагууг оролцуулах. Дуусах үед объектыг хувийн хамтрагчид өгнө. Объектыг тусгай зориулалтаар үргэлжлүүлэн ашиглах ба төр зориулалтыг тогтооно.
- RBO загвар (түрээслэх, барих, ажиллуулах) – төр ба хувийн байгууллага түрээсийн гэрээний үндсэн дээр хамтран ажиллах. 1-15 жилийн хугацаанд үргэлжилж болно. Объектын өмчлөл, менежментийг хувийн компани хариуцах ба төрд орлого амлана.
- DBFM загвар (дизайн, барь, санхүүжүүл, зас) эсвэл DBOOT загвар (дизайн, барих, санхүүжүүлэх, засах, шилжүүлэх) – хувийн байгууллага дизайн гаргаж, барилга барих үе шатыг хариуцна. Дэд бүтцийн нөөцийг бүрдүүлэх нь хувийн байгууллагын чадамж байна.

- ВОО загвар (барь, өмчил, үйл ажиллагаа явуул) - Хувийн байгууллага өөрийн хөрөнгөөр загвар гаргаж, барьж, засварладаг бол төр нь хувийн байгууллагаасаа худалдан авалт хийнэ. Барих ба үйл ажиллагаа явуулах процесст төр оролцохгүй. Тиймээс үйл ажиллагааг нь явуулахын төлөө төрийн төсвөөс зардал гарахгүй.
- Концессийн загвар – 40-60 жилийн хугацаанд гэрээ байгуулж, объектыг санхүүжүүлэх, хөрөнгө оруулах, хэвийн ажиллуулах үүргийг хувийн байгууллага хариуцна. Гэрээ дуусахад энэ объект нь төрийн өмч болно.

Энэ шатлалын дагуу төрийн байгууллага мөн эрсдэлийн зэрэг нь ижил дарааллаар өсч явна.

Ажиллах хүчний бүтээмж ба мэдлэгийн өсөлт:

- Төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн эерэг чиг хандлагын нэг нь **ажилтнуудын бүтээмжийг нэмэгдүүлэх** явдал бөгөөд энэ нь **өөрийгөө хөгжүүлэх таатай орчин** бүрдүүлдэгтэй холбоотой.
- **Шинжлэх ухаан, техник, инновацын дэвшлийг хэрэгжүүлэх нь ажилчдын ур чадвар, мэдлэгийг дээшлүүлэхэд нөлөөлдөг.**
- Иймээс шинэ технологи, мэдээллийг мэддэг, хэрэглэж чаддаг хөдөлмөрийн насны иргэдийн хувь тогтмол өсч байна.
- Мэдээллийг үнэлэх нарийвчлал, мэргэжлийн чадвар нь төр-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааны загварын амжилтад шууд нөлөөлдөг.

Төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн загваруудын олон улсын туршлага:

1. Их Британи:

- **Загварууд:** Концессын гэрээ, удирдлагын гэрээ, “Greenfield” төслүүд
- **Салбарууд:** Тээвэр, эрүүл мэнд, боловсрол, орон сууц, хог хаягдал, батлан хамгаалах, мэдээллийн технологи, барилга
- **Онцлог:** Хувийн хэвшил өөрийн хөрөнгөөр санхүүжүүлдэг; гэрээний хэрэгжилтэд хариуцлага тооцдог (торгууль)

2. Герман:

- **Загварууд:** Концесс, түрээс, удирдлагын гэрээ, DBFM (зураг төсөл–барилга–санхүү–засвар), BOT
- **Салбарууд:** Тээвэр, эрчим хүч, дэд бүтэц, эрүүл мэнд, боловсрол
- **Онцлог:** Төр өмчийг хадгалдаг; хувийн хэвшил түр хугацаанд үйлчилгээ үзүүлэх эрхтэй; холбооны тогтолцооны онцлогийг харгалзсан

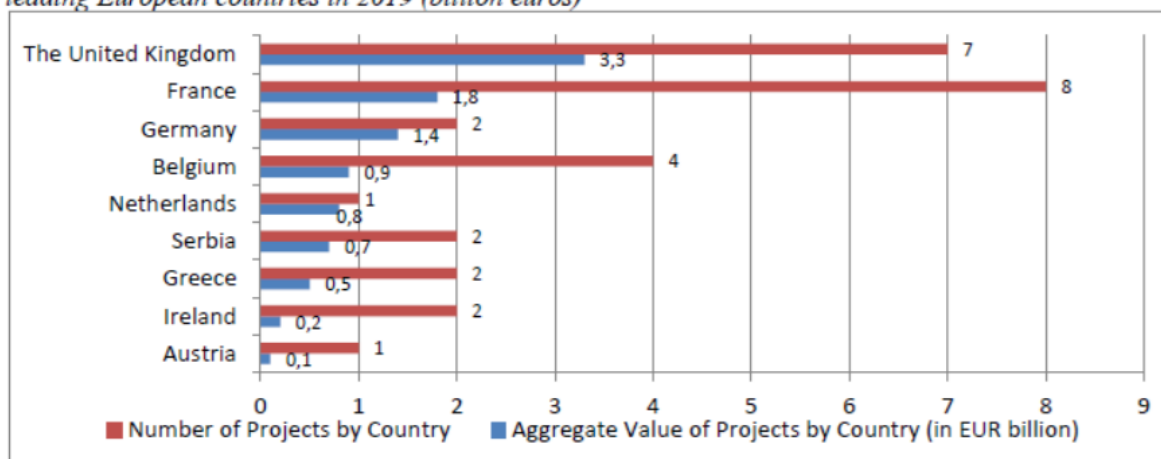
3. Франц:

- **Загварууд:** Концессын гэрээ, удирдлагын гэрээ, “Greenfield” төслүүд
- **Салбарууд:** Тээвэр, орон сууц, боловсрол, хог хаягдал, зогсоолын бүс

- **Онцлог: SEM (Холимог Эдийн Засгийн Нийгэмлэг)**-ээр дамжуулан төр-хувийн түншлэлийг удирддаг; өрсөлдөөнт орчин бүрдүүлж, үр ашиг нэмэгдүүлдэг

Европын орнуудын хэрэгжүүлсэн төслийн нийт зардал 2019 оны байдлаар:

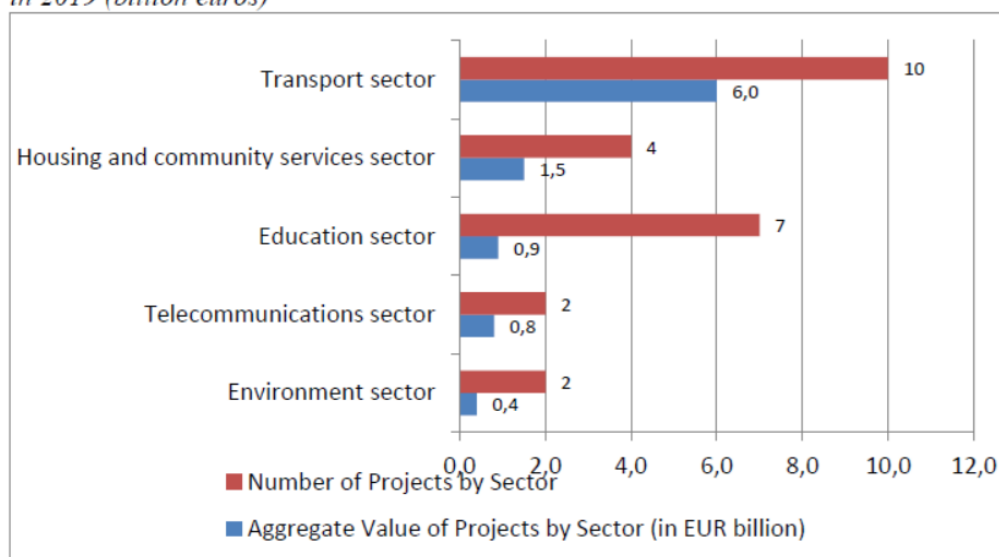
Figure 2. Indicators of the total cost and number of public-private partnership projects implemented by leading European countries in 2019 (billion euros)



Source: Compiled by the authors according to the data EPEC (2020b).

Европын улсуудад төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн загварыг зам тээвэр, орон сууц байшин, боловсрол, харилцаа холбоо, байгаль орчин, олон нийт, батлан хамгаалах, соёл ба бусад асуудалд гэсэн ангиллаар нийтлэг хэрэглэдэг. Эдгээр салбарт зарцуулдаг төслийн зардлын хэмжээг дор үзүүлсэн:

Figure 3. Indicators of total expenses and the number of public-private partnership projects by industry in 2019 (billion euros)



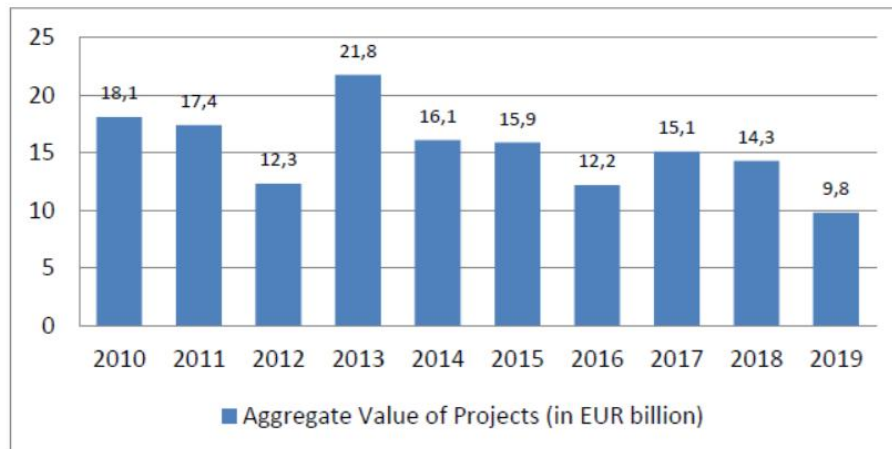
Source: Compiled by the authors according to the data (EPEC, 2020b).

Зам тээврийн салбарт 10 тэрбум еврогийн төсөл нийтдээ хэрэгжсэнээс 6 тэрбум еврог нь төр, хувийн хэвшлийн түншлэлээр (ТХХТ) талууд санхүүжүүлсэн, байшин барилга ба

нийгмийн үйлчилгээний салбарт 4 тэрбум евро зарцуулагдсанаас 1.5 тэрбум нь ТХХТ, боловсролын салбарт 7 тэрбум еврогийн төсөл хэрэгжсэнээс 0.9 тэрбум нь ТХХТ, харилцаа холбооны салбарт 2 тэрбум еврогийн төсөл хэрэгжсэнээс 0.8 тэрбум евро нь ТХХТ, байгаль орчны салбарт 2 тэрбум евро зарцуулсанаас 0.4 тэрбум еврог ТХХТ санхүүжүүлсэн байна.

2010-2019 оны хооронд ТХХТ-р санхүүжүүлсэн төслийн зардал дор харагдаж байна:

Figure 4. Dynamics of the total cost of public-private partnership projects during 2010-2019 (billion euros)



Source: Compiled by the authors according to the data EPEC (2020b).

Европ дахь ТХХТ-ийн төсөл, 2019 он:

- **Нийт дүн:**
 - 2019 онд Европын орнуудад хэрэгжиж дууссан ТХХТ төслүүдийн нийт өртөг **9.8 тэрбум евро**
 - Энэ нь 2018 оныхоос **31%-иар бага** (2018 онд 14.3 тэрбум евро)
- **Төслийн тоо:**
 - 2019 онд хэрэгжиж дууссан ТХХТ төслийн тоо **29 байсан**
 - Энэ нь **1996 оноос хойших хамгийн бага тоо** юм

Украины ТХХТ-ийн практик:

- **Ерөнхий байдал:**
 - ТХХТ-ийн хэрэглээ дөнгөж хөгжиж эхэлж байгаа
 - Үр дүн нь Европ болон дэлхийн хөгжингүй орнуудтай харьцуулахад хангалтгүй
- **2020 оны 1-р сарын 1-ний байдлаар:**
 - **Нийт 187 гэрээ** байгуулагдсан
 - **52 гэрээ хэрэгжиж байгаа**

- Үүнээс: 34 нь концессын гэрээ, 16 нь хамтын ажиллагааны гэрээ, 2 нь бусад төрлийн гэрээ
- **135 гэрээ хэрэгжээгүй**
 - 4 төслийн гэрээ дууссан
 - 1 төсөл бүрэн хэрэгжсэн
 - 18 гэрээ цуцлагдсан
 - 113 гэрээ **ямар нэгэн шалтгаанаар хэрэгжээгүй**

ТХХТ-ийн үр нөлөөнд нөлөөлөх хүчин зүйлс:

- **ТХХТ-ийн амжилт нь төр ба хувийн хэвшлийн хөдөлгөгч хүчин зүйлс, сонирхлын уялдаа** зэргээс хамаарна
 - Хамтын ажиллагаанд **дараах зорилгууд чухал:**
 - Дэд бүтцийн хөгжил
 - Нийгэм, эдийн засгийн өсөлт
 - Төслийн өгөөж, үр ашиг
 - Ажилгүйдлийг бууруулах
 - Орон нутгийн төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх
 - **Төвлөрлийг сааруулах болон нийгмийн уялдаатай бодлогыг дэмжих**
-

Үндсэн дүгнэлт ба санал:

- **ТХХТ-ийн үр дүнтэй байдал нь дараах хүчин зүйлсээс хамаардаг:**
 1. Эрсдэл, үүрэг, хариуцлагын **зохистой хуваарилалт**
 2. **Санхүүжилтийн эх үүсвэрийн төрөлжилт**, зээлээр санхүүжүүлсэн төслүүдийн төлбөрийг төр баталгаажуулах
 3. **Хууль эрх зүйн үндэслэл, итгэлцэл** бүхий харилцаа
- **Хөгжингүй орнуудын туршлага:** Их Британи, Франц, Герман улсууд **амжилттай жишээ** болж байна
 - Тэдгээр орнууд нь **төгс хууль, институцийн суурь** бүхий ТХХТ хэрэгжүүлдэг
 - Талуудын **сонирхлын зохицол** төслийн чанарыг тодорхойлдог