

Боловсролын салбарын тойм судалгаа

Б. Отгонтөгс,
С. Баттулга,
Б. Мөнх-Ирээдүй

Эдийн Засгийн Судалгаа, Эрдэм Шинжилгээний Хүрээлэн (ЭЗСЭШХ)

Хураангуй

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд сүүлийн жилүүдэд боловсролын салбарт тулгамдаж буй асуудлуудыг хөндсөн. Судалгааны аргачлал, арга зүйн хувьд судалгааны баг боловсролын салбарын зардлын тоон мэдээллийн шинжилгээ, сонгосон ЕБС-ууд дээр хийсэн кейс судалгаа, орон нутгийн боловсролын салбарын төсөвлөлтийн үйл явцад оролцох иргэдийн оролцооны талаар холбогдох мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлага, хоёрдогч эх үүсвэр буюу бичиг баримт судлалын зэрэг аргуудыг ашигласан.

Түлхүүр үг:

Боловсролын салбар, ерөнхий боловсролын санхүүжилт, орон нутгийн хөгжлийн сан

Улаанбаатар хот

2013



БОЛОВСРОЛЫН САЛБАРЫН ТОЙМ СУДАЛГАА



БОЛОВСРОЛЫН САЛБАРЫН ТОЙМ СУДАЛГАА

Улаанбаатар

2013

Агуулга

Хураангуй.....	1
Өмнөх үг.....	4
Сэдвийн судлагдсан байдал.....	5
Бүлэг 1. Монгол улсын боловсролын салбарын санхүүжилт.....	17
1.1 Боловсролын салбарын зорилго, санхүүжилтийн бодлоготой нийцэж байна уу?	17
1.2 Боловсролын салбарын санхүүжилтийн өөрчлөлт	22
1.3 Боловсролын салбарын санхүүжилтийг бусад салбарын санхүүжилттэй харьцуулах нь	26
1.4 Суралцагчдын сурлагын амжилт зарцуулж буй мөнгөний хэмжээнээс хамаарч байна уу?	28
1.5 Монгол улсын боловсролын санхүүжилтийн стратеги: боловсролын санхүүжилт нийлүүлэлтэд эсвэл эрэлтэд суурилж байна уу?	33
Бүлэг 2. Ерөнхий боловсролын санхүүжилт.....	36
2.1 Ерөнхий боловсролын сургуулиудын зардлын бүтэц.....	36
2.2 Стандартын шаардлага хангасан ерөнхий боловсролын хөтөлбөрийн зардал нэг сургууль, нэг суралцагчийн хувьд ямар байх вэ?.....	40
Бүлэг 3. Боловсролын салбарын төсөв боловсруулах үйл явц, иргэд олон нийтийн оролцоо.....	45
3.1 Боловсролын салбарын төсөв боловсруулах үйл явц.....	45
3.2 Боловсролын төсвийн үйл явцад иргэд, олон нийтийн оролцоо ямар байна вэ?	48
Дүгнэлт	55

ХҮСНЭГТ, ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1	Боловсролын салбарын зардал, 2005 оны үнээр (сая төгрөгөөр)	22
Зураг 2	Бодит ДНБ -ий өсөлт ба боловсролын салбарын эзлэх хувь	23
Зураг 3	Боловсролын салбарын зардлын засгийн газрын орлого ба зарлагад эзлэх хувь	24
Зураг 4	Улсын нэгдсэн төсвийн орлого, зарлагын болон боловсролын салбарын санхүүжилтийн өсөлт.....	25
Зураг 5	Хөгжлийн албан ёсны тусламж, 2005 оны үнээр, тэрбум. төг	26
Зураг 6	Улсын төсвөөс нийгмийн хамгаалал, боловсролын салбарт олгосон санхүүжилтийн бодит өсөлт (хувиар)	27
Зураг 7	Улсын төсвөөс хөдөө аж ахуй, боловсролын салбарт олгосон санхүүжилтийн бодит өсөлт (хувиар)	27
Зураг 8	Улсын төсвөөс дэд бүтэц, боловсролын салбарт олгосон санхүүжилтийн бодит өсөлт (хувиар)	28
Зураг 9	21 аймгийн суралцагчдын 2011 оны ЭЕШ -ын дундаж оноо ба төсвөөс нэг суралцагчид ногдох зардлын хэмжээний хамаарал	30
Зураг 10	21 аймгийн суралцагчдын 2012 оны ЭЕШ -ын дундаж оноо ба төсвөөс нэг суралцагчид ногдох зардлын хэмжээний хамаарал	31
Зураг 11	21 аймгийн суралцагчдын 2013 оны ЭЕШ -ын дундаж оноо ба төсвөөс нэг суралцагчид ногдох зардлын хэмжээний хамаарал	31
Зураг 12	Ерөнхий боловсролын эрэлт	35
Зураг 13	Ерөнхий боловсролын сургуулиудын зардал, 2005 оны зэрэгцүүлэх үнээр. 38	
Зураг 14	Ерөнхий боловсролын сургуулиудын тогтмол зардал, 2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр.....	40
Зураг 15	Нэг суралцагчид ногдох бодит зардал.....	43
Зураг 16	Боловсролын салбарын төсөв боловсруулах үйл явц	47
Зураг 17	Улаанбаатар хотын ОНХС-аас 2013 онд дүүргүүдийн орон нутгийн хөгжлийн санд олгосон хэмжээ, тэрбум. төгрөг	53
Хүснэгт 1	Зарим орнуудын боловсролын статистик мэдээлэл	7
Хүснэгт 2	Ерөнхий боловсролын санхүүжилтийн механизмууд, тэдгээрийн онцлог, сул ба давуу талууд, хүртээмж буюу тоо хэмжээ, чанар, тэгш байдалд үзүүлэх нөлөө	11
Хүснэгт 3	Ерөнхий боловсролын зардлын бүтэц 2004-2012 (сая төгрөгөөр).....	36
Хүснэгт 4	Ерөнхий боловсролын бодит зардлын бүтэц 2004-2012 (сая төгрөгөөр)	37
Хүснэгт 5	Стандартын шаардлагыг хангасан ерөнхий боловсролын хөтөлбөрийн нэг суралцагчид ногдох зардал, төгрөг (нэг хичээлийн жил)	41

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

БШУЯ	Боловсрол, Шинжлэх Ухааны Яам
ЕБС	Ерөнхий боловсролын сургууль
ИТХ	Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
ОНХС	Орон нутгийн хөгжлийн сан
ӨНЭЗС	Өрхийн Нийгэм Эдийн Засгийн Судалгаа
СӨБ	Сургуулийн өмнөх боловсрол
УИХ	Улсын Их Хурал
ҮНБ	Үндэсний Нийт Бүтээгдэхүүн
ҮСХ	Үндэсний Статистикийн Хороо
ХАА	Хөдөө Аж Ахуй
ЭЕШ	Элсэлтийн Ерөнхий Шалгалт
ЭЗХАХБ	Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллага

Хураангуй

Монгол улс хөгжлийн шинэ шатанд гарч боловсролын тогтолцоо тасралтгүй өөрчлөгдөн хөгжиж буй энэ цаг үед ерөнхий боловсролын салбарын санхүүжилтийн тухай судалгаа хийх нь цагаа олсон ажил гэж үзэж байна. Ерөнхий боловсрол нь боловсролын тогтолцооны хамгийн чухал үе шат бөгөөд дэлхийн орнууд ерөнхий болон дээд боловсролд бусад шатны боловсролоос илүү их анхаарал тавьдаг. Ерөнхий боловсролын үе шатанд хүн насан туршид хэрэглэх онол, практик мэдлэг, нийгэмд амьдрах дадал, дээд боловсрол эзэмшихэд шаардлагатай суурь мэдлэгийг олж авдаг. Ерөнхий боловсролын чанараас тухайн орны иргэдийн хөдөлмөрийн бүтээмж хамаарна. Боловсролын чанар эцэстээ санхүүжилтийн хэмжээнээс ихээхэн шалтгаалдаг. Тиймээс ерөнхий боловсролын санхүүжилтийн энэхүү тойм судалгаа нь чухал юм.

Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд сүүлийн жилүүдэд боловсролын салбарт тулгамдаж буй сонирхолтой асуудлуудад хариулт өгөхийг зорьлоо. Тухайлбал, боловсролын салбарын зорилго, санхүүжилтийн бодлоготой нийцэж байгаа эсэх, боловсролын салбарын санхүүжилтийн өөрчлөлт, суралцагчдын сурлагын амжилт санхүүжилтийн хэмжээнээс хамаарч байгаа эсэх, Монгол улсын боловсролын салбарын санхүүжилтийн механизм, ерөнхий боловсролын сургуулиудын зардлын бүтэц, боловсролын салбарын төсөвлөлтийн үйл явцад иргэд, олон нийтийн оролцох оролцоо зэрэг асуудлуудыг хөндсөн.

Судалгааны аргачлал, арга зүйн хувьд судалгааны баг боловсролын салбарын зардлын тоон мэдээллийн шинжилгээ, сонгосон ЕБС-ууд дээр хийсэн кейс судалгаа, орон нутгийн боловсролын салбарын төсөвлөлтийн үйл явцад оролцох иргэдийн оролцооны талаар холбогдох мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлага, хоёрдогч эх үүсвэр буюу бичиг баримт судлалын зэрэг аргуудыг ашигласан.

Судалгаанаас гарсан үр дүнг тоймловол:

- Монгол улсын боловсролын салбарыг 2006-2015 онд хөгжүүлэх мастер төлөвлөгөөний тэргүүлэх чиглэлд “Нийгэм, соёлын ялгаатай байдал, өрхийн амьжиргааны түвшний ялгарлалаас шалтгаалан бүх иргэдэд хүртээмжтэй,

чанартай, хэрэгцээнд нь нийцсэн боловсрол эзэмших тэгш боломж олгогдохгүй байдлыг багасгах” хэмээн тусгасан байдаг. Гэтэл сүүлийн жилүүдэд боловсролын санхүүжилтийн бодлого хэрэгжихдээ тэгш байдлыг хангахад биш, тэгш бус байдлыг аажмаар нэмэгдүүлж байж болзошгүй гэж дүгнэж болохоор байна. Энэ нь *нэгдүгээрт*, улсын төсвөөс 31 тусгай сургуулийг илүү хэмжээгээр санхүүжүүлж байгаагаар, *хоёрдугаарт*, улсын төсвөөс хувийн сургуулиудын хувьсах зардлыг санхүүжүүлж байгаагаар тус тус тайлбарлагдана. Төрөөс суралцагчдын дунд тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлж болзошгүй бодлого хэрэгжүүлж байхад өрхүүд орлогын түвшнээсээ хамааран хүүхдийнхээ боловсролд эрс ялгаатай хөрөнгө оруулалт хийж тэгш бус байдлыг улам нэмэгдүүлж байна.

- Боловсролын салбарын санхүүжилт 2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр авч үзэхэд 1992 онд 120.9 тэрбум төгрөг байсан бол 2002 онд 186.2 тэрбум төгрөг буюу санхүүжилт 1.54 дахин өссөн. 2003 онд боловсролын салбарын санхүүжилт 185.7 тэрбум төгрөг байсан бол 2013 онд 326.2 тэрбум төгрөг буюу 10 жилийн хугацаанд санхүүжилт 1.76 дахин өссөн байна. Өөрөөр хэлбэл, боловсролын салбарын санхүүжилтийн бодит хэмжээ 1992-2012 онуудад ердөө 2.7 дахин л өссөн байна.
- 2013 онд 21 аймгийн нэг суралцагчид ногдох ерөнхий боловсролын зардал нэмэгдэх тусам суралцагчдын ЭЕШ-н дундаж оноо буурах сөрөг хамаарал ажиглагдаж байна. Мөн хөдөөгийн сургуулиудын нэг багшид ногдох суралцагчдын тоо Улаанбаатар хотынхоос бага байдаг боловч хөдөөгийн суралцагчдын гол хичээлүүдийн шалгалтын оноо хотын хүүхдүүдийнхээс доогуур байгаа нь суралцагчдын сурлагын амжилт тэдний нийгэм, эдийн засгийн байдал, сургуулийн санхүүжилт, зардлын зарцуулалт зэрэг бусад хүчин зүйлсээс хамаардагтай холбоотой.
- Боловсролын салбарт ашигладаг санхүүжилтийн томъёо нь нийлүүлэлт болон эрэлтэд суурилсан санхүүжилтийн хэлбэрийн хоёуланг нь багтаадаг. Тухайлбал, төрийн болон төрийн бус өмчийн сургуульд өдөр, орой, эчнээ, албан бус хэлбэрээр бага, суурь, бүрэн дунд боловсролын стандарт хэрэгжүүлэх үйлчилгээ, дотуур байраар хангах үйлчилгээг хүүхдийн тоонд суурилж санхүүжүүлдэг бол дотуур байрны хүүхдийн хоол, үдийн цай хөтөлбөрийг хүүхэд өдөрт суурилж санхүүжүүлдэг.

- Ерөнхий боловсролын сургуулийн нийт зардлын 70 орчим хувийг багш нарын цалинд, хичээл, практикийн зардал буюу сургалтын хэрэглэгдэхүүн, материалын зардалд 1.18 хувийг зарцуулж байна. Тогтмол зардлын хувьд нийт зардлын 10-20 хувийг, тэр дотроо түлш, халаалтын зардалд 75-77.6 хувийг зарцуулж байгаа нь ерөнхий боловсролын сургуулийн зардлын үр ашигтай байдлыг бууруулж байна.
- Судалгаанд хамрагдсан сургуулийн багш нараар нэр бүхий тухайн хичээлийг боловсролын агуулгын стандартын дагуу заахад нэг суралцагчид ногдох зардлыг тооцуулсан. Гэвч уг зардал сургуулиудын хувьд ялгаатай гарсан нь багш нар стандартын дагуу хичээлээ бэлтгэж заадаг эсэхэд эргэлзэхэд хүргэж байна.
- Улсын нэгдсэн төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлд иргэд, олон нийтийн оролцоо сул байгаа ч 2013 оноос эхлэн төсвийн тухай хууль, эрх зүйн шинэ орчны хүрээнд ОНХС –н хөрөнгө зарцуулалтын төлөвлөлт, гүйцэтгэлд оролцох иргэдийн оролцоо харьцангуй нэмэгдэж байна. Хөдөө орон нутгийн иргэд ихэвчлэн дэд бүтцийн төслүүдийг санхүүжүүлж, хэрэгжүүлэхийг дэмжиж байгаа бол хүн амын төвлөрөл ихтэй нийслэл хотын дүүргүүдэд цэцэрлэг, сургууль барьж байгуулах, засварлах зэрэг боловсролын салбарт чиглэсэн төсөл, арга хэмжээнүүд олон нийтийн дэмжлэгийг илүүтэйгээр авч байна.

Өмнөх үг

Монгол улс хөгжлийн шинэ шатанд гарч боловсролын тогтолцоо тасралтгүй өөрчлөгдөн, хөгжиж буй энэ үед ерөнхий боловсролын салбарын санхүүжилтийн тухай судалгаа нь цагаа олсон гэж үзэж байна. Ерөнхий боловсрол нь боловсролын тогтолцооны хамгийн чухал үе шат юм. Дэлхийн орнууд ерөнхий болон дээд боловсролд бусад шатны боловсролоос илүү их анхаарал тавьдаг. Ерөнхий боловсролын үе шатанд хүн насан туршид хэрэглэх онолын болон практик мэдлэг, нийгэмд амьдрах дадал, дээд боловсрол эзэмшихэд шаардлагатай суурь мэдлэгийг олж авдаг. Ерөнхий боловсролын чанараар тухайн орны иргэдийн хөдөлмөрийн бүтээмж тодорхойлогдоно. Боловсролын чанар эцэстээ санхүүжилтээс хамаарна. Тиймээс ерөнхий боловсролын санхүүжилтийн энэхүү тойм судалгаа нь чухал юм.

Энэ судалгаагаар бид Монгол улсад боловсролын салбарын санхүүжилт нь боловсролын зорилгодоо нийцэж байна уу? Салбарын гол зорилтууд болон олон улсын хэмжээнд авсан үүрэг амлалтууд, тогтоосон стандартуудыг хангаж чадаж байна уу? Санхүүжилтийн бодлого нь ямар стратеги, шинэ механизмуудыг хэрэглэж байна вэ? Боловсролын санхүүжилт нийлүүлэлтэд эсвэл эрэлтэд суурилж байна уу? Стандартын шаардлагыг хангасан ерөнхий боловсролын хөтөлбөрийн зардал, нэг суралцагчийн хувьд ямар байх вэ? Боловсролын төсвийн хариуцлагатай, ил тод үйл ажиллагаа үндэсний ба орон нутгийн түвшинд хэр байна вэ? зэрэг асуултанд хариулахыг хичээсэн. Мөн боловсролын санхүүжилтийг олон нийтэд ил тод болгох, төсөв боловсруулах үйл явцад олон нийтийг оролцуулах ажил ямар түвшинд байгаа талаар судалсан.

Судалгааны хүрээнд дараах тоон шинжилгээг хийж гүйцэтгэлээ. Үүнд: 1990 оноос хойшхи боловсролын салбарын нийт санхүүжилтийн хэмжээг тодорхойлж, уг салбарт зориулагдсан хөгжлийн албан ёсны тусламжийн хэмжээг харууллаа. Мөн боловсролын салбарын төсвийн улсын төсвийн орлого, зарлагад хичнээн хувийг эзэлж байгаа, энэ үзүүлэлт хэрхэн өөрчлөгдөж ирсэн, олон улсын хэмжээнд тогтоосон стандарт, үндэсний хууль тогтоомжийн заалтууд, олон улсын байгууллагын өмнө Монгол улсын засгийн газар авсан үүргээ хэрхэн биелүүлж байгаа талаар судалсан болно. Мөн улсын төсөв нэмэгдэж байгаа хувь хэмжээгээр боловсролын төсөв нэмэгдэж байгаа эсэхийг,

боловсролын төсвийн өсөлтийг нийгмийн хамгаалал, дэд бүтэц, ХАА-н салбарын төсвийн өсөлттэй харьцуулж харууллаа.

Цаашилбал ерөнхий боловсролын нийт төсвийн хэдэн хувь цалин болон тогтмол зардалд, хэдэн хувь нь сургалтын материал, засвар үйлчилгээнд зарцуулагдаж байгааг нарийвчлан үзүүлсэн. Үндэсний, хэлний цөөнх, хөгжлийн бэрхшээлтэй болон хөдөө орон нутгийн хүүхдүүдэд зарцуулж байгаа зардал хотын хүүхдүүдтэй харьцуулахад ямар байгааг судаллаа.

Сэдвийн судлагдсан байдал

Ерөнхий боловсролын санхүүжилтийн талаарх судалгаануудаас харахад улс орнууд бохир хамрагдалтын жинг 60 хувь хүрсэн байхаар тооцож санхүүжилт хийхэд Үндэсний Нийт Бүтээгдэхүүн (ҮНБ)-ий 3.8 хувьтай тэнцүү хэмжээний санхүүжилт хийх хэрэгтэй гэж тооцсон байдаг. Хэрвээ ерөнхий боловсролын бохир хамрагдалтын жинг 80 хувиас 100 хувь хүрсэн байхаар төлөвлөсөн бол ҮНБ-ий 5.1 –с 6.3 хувьтай тэнцүү хэмжээний санхүүжилт хийх хэрэгтэй гэж тооцоолсон байна.¹

Монгол улсын хувьд боловсролын салбарыг 2006-2015 онд хөгжүүлэх мастер төлөвлөгөөнд 2015 он гэхэд бага, дунд, суурь боловсролын хамран сургалтын бохир жинг харгалзан 97.8 хувь, 93.4 хувь, 95.6 хувьд хүргэнэ гэж зорьсон.² Энэхүү зорилтыг биелүүлэхийн тулд судлаачдын хийсэн дээрх тооцооллын дагуу Монгол улс Дотоодын Нийт Бүтээгдэхүүн (ДНБ³)-ий 6 орчим хувийг боловсролын салбарт зарцуулах шаардлагатай болж байна. Монгол улсын хувьд ДНБ-д эзлэх боловсролын салбарын зардлын хэмжээ 1985-1990 оны 12-13.4 хувь, 1991-1993 онуудад 4.8-6.2 хувь байсан бөгөөд 2000 оноос 9.7 хувь болж нэмэгдсэн. Сүүлийн жилүүдэд энэ хэмжээ 6.5-7.6 хувь

¹International Institute for Educational Planning. 2001. Financing secondary education in developing countries. www.unesco.org/iiep

²Монголын боловсролыг 2006-2015 онд хөгжүүлэх мастер төлөвлөгөө.

³ ДНБ нь хэдийгээр ҮНБ-ээс ялгаатай боловч хэмжилтийн хүндрэлээс болж орчин үед ДНБ-ийг илүү хэрэглэж байна. ДНБ нь тухайн улсын хил хязгаар дотор нэг жилд үйлдвэрлэгдсэн нийт бараа, үйлчилгээний эцсийн өртгийн нийлбэрээр хэмжигддэг бол ҮНБ нь тухайн үндэстэний нэг жилд үйлдвэрлэгдсэн нийт бараа, үйлчилгээний эцсийн өртгөөр илэрхийлэгдэнэ.

байна. Тиймээс одоо хийж байгаа санхүүжилтийн хэмжээгээр Монгол улс дэлхийн түвшнээс өндөр түвшинд хүрсэн гэж дүгнэж болохоор байна.⁴

Санхүүжилтийн хувьд хэрэглэж болох өөр нэг жишиг бол засгийн газрын зардлын (төсвийн зардлын) 15-20 хувийг боловсролд зарцуулахыг зөвлөсөн Ослогийн тунхаглал юм.⁵ Манай улсын хувьд Ослогийн тунхаглалыг биелүүлж байгаа орнуудын тоонд багтаж байна. 2002 онд батлагдсан Боловсролын тухай хуулийн дагуу “Боловсролын санхүүжилтэд улсын төсвийн орлогын хориос доошгүй хувийг зарцуулна”⁶ гэж тодорхой заасан байсан бөгөөд сүүлийн жилүүдийн дунджаар Монгол улс төсвийн 18 орчим хувийг боловсролын салбарт зарцуулж байна.

Нэг суралцагчид ногдох төсвийн зардлын⁷ нэг хүнд ногдох ДНБ-д эзлэх хувь нь тухайн орон боломжит нөөцтэйгээ харьцуулахад нэг суралцагчид ямар зардал зарцуулж буйг харуулдаг үзүүлэлт юм. Хүснэгт 1 –д харуулснаар 2010 оны байдлаар Монгол улсад уг үзүүлэлт 18.1 хувь байгаа нь өндөр хөгжилтэй орнуудтай харьцуулахад доогуур байгаа боловч хөгжиж буй орнуудтай харьцуулахад өндөр үзүүлэлт юм. Дээрх тоон үзүүлэлт өндөр гарах нь Засгийн газар тухайн улсын боловсролын салбарыг чухал салбар гэж үздэг, боловсролын салбарт төсвийн зардал голлох үүрэг гүйцэтгэдгийг илтгэнэ. Байдал хэдий ийм байгаа ч боловсролд зарцуулж буй санхүүжилт хувийн секторын санхүүжилтээс ихээхэн хамаардаг. 2011 оны Өрхийн Нийгэм, Эдийн Засгийн Судалгаа (ӨНЭЗС) –наас үзэхэд 2002-2011 оны хооронд өрхүүдийн нэрлэсэн дундаж мөнгөн орлого 3 дахин өссөн байна. Гэвч дээрх хугацаанд өрхүүдийн бодит орлого 70 хувь л өсчээ.⁸ Уг судалгаагаар өрхүүд нийт зардлынхаа 6.9 хувийг боловсролын хэрэгцээнд зарцуулдаг байна.⁹

⁴ЮНЕСКО-гийн Статистикийн байгууллагаас гаргасан мэдээллээр Ази, Номхон далайн бүсийн орнуудын хувьд боловсролын салбарт улсаас зарцуулж байгаа зардал ДНБ-ий 6 хувьд хүрэхгүй байна.

⁵2008 онд Бүх нийтийн боловсролын талаар Ослод зохиогдсон дээд түвшний уулзалтын тунхаглалд ингэж заасан. Мөн тунхаглалд ҮНБ-ий 4-6 хувийг боловсролд зарцуулахыг зөвлөсөн байдаг.

⁶Энэ хуульд 2011 оны 12 сарын 23 –ны өдөр өөрчлөлт оруулсан.

⁷Энэ нь нэг суралцагчид оногдох хувьсах зардлаас ялгаатай ойлголт юм. Улсын төсвөөс боловсролын салбарт зарцуулж буй зардлыг ЕБС-д суралцаж буй нийт суралцагчдын тоонд хувааж тооцдог.

⁸ҮСХ. 2012. 2011 оны Өрхийн Нийгэм Эдийн засгийн судалгааны үндсэн тайлан. Хавсралт хүснэгт А16.

⁹Enkhtsetseg. 2013. Хуудас 28.

Хүснэгт 1 Зарим орнуудын боловсролын статистик мэдээлэл

Улсын нэр	Улсаас боловсролд зарцуулж буй зардал (ДНБ-ий хувь)			Улсаас боловсролд зарцуулж буй зардал (улсын төсвийн хувь)			Ерөнхий боловсролын нэг суралцагчид оногдох төсвийн зардлын нэг хүнд ногдох ДНБ-д эзлэх хувь		
	2000	2006	2010	2000	2006	2010	2000	2006	2010
Австрали	4.88	4.76	-	14.34	14.33	-	13.94	17.84	-
Азербейжан	3.85	2.56	2.78	23.8	12.64	10.04	-	-	-
Бангладеш	2.38	2.46	-	14.99	14.24	-	10.6	14.62	14.51
Болгар	-	4.04	4.1	-	11.61	10.77	-	20.99	24.94
Хятад	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Чех	3.83	4.42	4.24	9.49	10.51	9.67	20.42	22.17	24.37
Унгар	4.96	5.44	4.85	10.37	10.43	9.82	20.44	23.31	21.62
Япон	3.62	3.46	3.78	10.49	9.51	-	20.85	22.28	24.32
Казахстан	3.26	2.63	-	12.1	-	-	-	-	-
Киргиз	3.51	5.55	5.82	20.28	24.97	18.64	-	-	-
Монгол	5.55	-	5.39	15.81	-	11.86*	-	-	18.1
Орос	2.94	3.87	-	10.65	-	-	-	-	-
Тажикстан	2.33	3.4	4	-	18.97	14.75	-	-	-
Их Британи	4.5	5.5	-	11	11.9	-	24.27	26.84	-
АНУ	-	5.62	5.62	-	14.71	-	22.71	24.2	25.3

Эх сурвалж: Дэлхийн банк (2012). Дэлхийн хөгжлийн үзүүлэлтүүд

*2011 оны үзүүлэлт

Хүснэгт 1 –д харуулснаар Япон, АНУ зэрэг хөгжингүй орнуудын хувьд ерөнхий боловсролын нэг суралцагчид ногдох төсвийн зардлын нэг хүнд ногдох ДНБ-д эзлэх хувь харьцангуй өндөр буюу 20 хувиас илүү байдаг бол Монгол улсад 18.1 хувь байна. Бусад 2 үзүүлэлтийг авч үзэхэд Монгол улс боловсролын салбарт их хөрөнгө зарцуулдаг нь харагдаж байна.

2011 оны тоон мэдээллээр Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ) –ын орнууд нийт ДНБ-ий 6.1 хувийг боловсролд зарцуулсан. Бага, дунд, ерөнхий боловсролын дараах дээд бус боловсролд зарцуулсан зардал нийт

боловсролын зардлын 61 хувийг, ДНБ-ий 3.7 хувийг эзэлжээ. Боловсролын салбарын уг дэд салбарт зарцуулсан санхүүжилтийн 91 хувь нь улсын төсвөөс санхүүжсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, ЭЗХАХБ –ын орнууд улсын төсвийн 12.9 хувийг боловсролын салбарт зарцуулжээ. 2008 оны байдлаар ЭЗХАХБ-ын орнууд жилд дунджаар 8,852 долларыг ерөнхий боловсролын сургуулийн нэг суралцагчид зарцуулсан байна. Бага болон ерөнхий боловсролын сургуулиудын хувьд нэг суралцагчид ногдох нийт зардлын 93 хувь нь боловсролын үндсэн үйл ажиллагаанд¹⁰ зарцуулагдсан байна.

Дэд салбаруудын хувьд авч үзвэл бага, дунд, ерөнхий боловсролын дараах дээд бус боловсролд зарцуулсан улсын төсвийн хөрөнгө дээд боловсролд зарцуулсан улсын төсвийн хөрөнгөөс даруй 3 дахин их байсан. Энэ нь уг дэд салбарын хамран сургалтын түвшин өндөр байгаатай, мөн суурь боловсролд заавал олгогдох ёстой түвшинтэй тус тус холбоотой байж болох юм.

Эдгээр орнуудад зардлын бүтцийн хувьд дээрх дэд салбарт зарцуулж буй нийт зардлын 92 хувийг урсгал зардал, үүнээс 70-аас илүү хувь нь ажиллагсдын цалинд зарцуулагджээ. Оюутнуудын хичээллэх цаг, багш нарын хичээл заах цаг, багш нарын цалин, анги дүүргэлт гэсэн 4 хүчин зүйл нэг суралцагчид ногдох цалингийн зардалд нөлөөлдөг. Ерөнхий боловсролын ахлах ангийн нэг суралцагчид ногдох цалингийн зардал 2008 оны байдлаар Чилид 539 доллар байсан бол Испани, Люксембург зэрэг орнуудад 5,000 гаран доллар байжээ.

Судлаачдын цохон тэмдэглэж байгаагаар боловсролын салбарын санхүүжилтийн механизмын гол зангилаа асуудал нь боловсролын салбарт зарцуулах зардлыг бүхэлд нь нэмэгдүүлэх үү, эсвэл зөвхөн ерөнхий боловсролын салбарын санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх үү, үгүй бол үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд анхаарах уу гэдэгт байгаа юм. Уг шийдвэрийг гаргахын тулд дараах 2 хүчин зүйлийг харгалзан үзэх хэрэгтэй. Үүнд:

1. Тухайн орны Сангийн яам, Засгийн газрын бусад гишүүд, бусад өндөр түвшний шийдвэр гаргагчид боловсролын салбар, тэр дундаа ерөнхий боловсролын салбарыг мөнгөө үр ашигтай зарцуулдаг гэдэгт итгэдэг эсэх;
2. Боловсролын салбар болон ерөнхий боловсролын санхүүжилт олон улсын жишиг утгатай харьцуулахад хангалттай хэмжээнд байгаа эсэх;

¹⁰Үндсэн үйл ажиллагааны зардалд багш нарын цалин, сургуулийн байр, сургалтын материал, ном ба сургуулийн удирдлагын зардал хамаарна.

Олон оронд ерөнхий боловсролын төсвийн боловсролын салбарын төсөвт эзэлж буй хувь хэмжээ маш бага зөрүүтэй байдаг байна. Тодруулбал, 1990-ээд оны сүүлч үед тоон мэдээлэл нь бэлэн байсан 72 орны хувьд дээрх үзүүлэлт дунджаар 32 хувь байжээ. Ерөнхий боловсролд хамгийн их хувийг зарцуулдаг орнуудын хувьд 34 хувь байхад, хамгийн бага хувийг зарцуулдаг орнуудын хувьд 30 хувь байжээ.

Судлаачдын үзэж байгаагаар хэрвээ ерөнхий боловсролын хамрагдалтын бохир жинг 100 хувь хүрсэн байхаар зорьвол тухайн улс ҮНБ-ийхээ 6.3 хувьтай тэнцэх хэмжээний санхүүжилт хийх хэрэгтэй гэж тооцсон нь эцэстээ энэ их хэмжээний хөрөнгийг жил болгон үр дүнгүй зарцуулаад байна гэсэн үг биш юм. Ерөнхий боловсролд оруулсан хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийн түвшин капитал болон хөдөө аж ахуй, аж үйлдвэр, дэд бүтцэд оруулсан хөрөнгө оруулалтаас хувийн үр ашиг өндөртэй байдаг гэж Дэлхийн Банкны судлаачид тооцоолсон байдаг.¹¹

Нийт эдийн засгийн ерөнхий боловсролд оруулсан хөрөнгө оруулалт их байх тусам тухайн орны эдийн засгийн өсөлт, ялангуяа экспортын өсөлт өндөр байна гэдгийг Wood болон Ridao-Cano (1996), Nelson ба Pack (1998) нарын судлаачид тогтоосон байна. Азийн Хөгжлийн Банк (1997), Lewin (1999) нар 1970-1980 онуудад гарсан Зүүн Өмнөд Азийн эдийн засгуудын өндөр өсөлт, үсрэнгүй хөгжил нь ерөнхий боловсролд их хэмжээний хөрөнгө оруулсны үр дүн гэж дүгнэсэн.

Өнөө үед бага боловсролтой хүний тоо дэлхий дахинд эрчимтэй нэмэгдэж байна. Харин суурь боловсролтой болон бүрэн дунд боловсролтой хүн харьцангуй ховор байгаа нь энэ шатны боловсролын үр өгөөж цаашид өсөх боломжтойг харуулж байгаа юм. Монгол улсад бүрэн дунд боловсролтой эрэгтэй хүн, боловсролгүй болон бага боловсролтой эрэгтэй хүнтэй харьцуулахад сарын дундаж цалин 6.5 хувиар, бүрэн дунд боловсролтой эмэгтэй хүн, боловсролгүй болон бага боловсролтой эмэгтэй хүнтэй харьцуулахад сарын дундаж цалин 15.9 хувиар өндөр байгааг судлаачид тооцоолсон байдаг.¹²

¹¹International Institute for Educational Planning. 2001. Financing secondary education in developing countries. Хуудас 7. www.unesco.org/iiep

¹²Otgontugs Banzragch. 2012. Educational and the labor market in Central Asia. Хуудас 98.

Хүснэгт 2 –т ерөнхий боловсролын санхүүжилтийн голлох механизмуудыг харуулав. Эдгээр механизмуудаас сонголт хийхдээ тэдгээрийн онцлог, сул ба давуу талууд, хүртээмж буюу тоо хэмжээ, чанар, тэгш байдалд үзүүлэх нөлөөг харгалзах хэрэгтэй.

Хүснэгт 2 Ерөнхий боловсролын санхүүжилтийн боломжит механизмууд

Хандлага			Онцлог, сул ба давуу тал	Хүртээмж буюу тоо хэмжээнд үзүүлэх нөлөө	Чанарт үзүүлэх нөлөө	Тэгш байдалд үзүүлэх нөлөө
Илүү санхүүжилт олж авах	Улсын санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх	Боловсролын салбарын санхүүжилтийг ерөнхийд нь нэмэгдүүлэх	Боловсролын салбарын санхүүжилтийг ДНБ-ий 5-6 хувьд хүргэхэд хангалттай юм. Хэрэв одоогийн байгаа түвшин үүнээс өндөр бол илүү нэмэгдүүлэх нь үр ашигтай байж чадахгүй байх талтай	Хүртээмжийг нэмэгдүүлэх хамгийн хялбар арга	Чанарт үзүүлэх нөлөө тодорхойгүй	Тэгш байдлыг нэмэгдүүлэх хандлагатай
		Боловсролын салбарын зардлыг дахин хуваарилах замаар ерөнхий боловсролын санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх	Ерөнхий боловсролын сургуульд хамрагдалтын хувь доогуур байдаг орнууд уг салбарт нөөцөөсөө маш багахан хэсгийг хуваарилдаг орнууд биш байдаг. Гол асуудал нь ерөнхий боловсролын нэгжийн зардал буюу нийт зарцуулалтанд байгаа болохоос биш боловсролын салбарын нийт зардлын дэд секторуудад хуваарилагдаж байгаатай холбоотой биш	Дээрхтэй ижил (бусад секторт зарцуулах зардлыг бууруулахгүй байхад анхаарах)	Дээрхтэй ижил	Дээрхтэй ижил (бага боловсролоос дунд боловсролд хөрөнгийг шилжүүлэх нь ядууст зориулсан санхүүжилтийг багасгах нөлөөтэй байж болно)

Хувийн санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх	Төр хувийн хэвшлийн түншлэлийг ашиглах (төлбөртэй хувийн сургуулиудыг тооцохгүй)	Корпорацийн нийгмийн хариуцлага ба өглөг, мэргэжилтэй ажиллах хүчний эрэлт	Яамдууд зарим хяналтаасаа татгалзахад бэлэн байна уу үгүй юу гэдгийг харгалзах хэрэгтэй	Бага зэрэг эерэг нөлөөтэй	Туршилтын төслийн үр дүнгүүдээс харахад чанарт сайнаар нөлөөлдөг	Санхүүжилтийг ядууст чиглүүлж чадвал бага хэмжээний эерэг нөлөө үзүүлж болно
		Төр ба хувийн хэвшлийн албан түншлэл	Сайтар хөгжсөн санхүүгийн зах зээл, албан сектортой хөгжингүй болон дунд орлоготой орнуудад илүү үр ашигтай байж болно	Их хэмжээний нөлөө үзүүлэх боломжтой	Гадны техникийн дэмжлэг, багш нарыг авахгүй л бол чанарт нөлөө үзүүлэхгүй	Эерэг нөлөө үзүүлж болно
	Эцэг эхээс албан ба албан бус, мөнгөн ба мөнгөн бус дэмжлэг авах, урсгал зардлыг төлбөрөөр санхүүжүүлж улсын сургуулийг төлбөртэй болгох буюу хувийн хангалтыг нэмэгдүүлэх замаар улсын мөнгийг ядууст чиглүүлэх		Харицлагыг нэмэгдүүлэхгүй хэрнээ хүртээмж ба тэгш байдалд хортойгоор нөлөөлөх аюултай	Бага зэргийн эерэг нөлөө үгүй бол нөлөөгүй	Эерэг нөлөө үзүүлж болно	Хэрэв орлого олох зорилготой бол сөрөг нөлөө үзүүлнэ

		Эцэг эх буюу хамт олны албан ба албан бус, мөнгөн ба мөнгөн бус дэмжлэгийг капитал зардалд зориулах, хэрэв албан бол олон нийт-хамт олны түншлэл байж болно	Ерөнхий боловсролын хувьд “хамт олон” гэдэг нь тодорхой биш байдгаас амжилтгүй болж болно.	Өөр байдлаар сургууль баригддаггүй бол эерэг нөлөө үзүүлж болно	Бага зэргийн үгүй бол нөлөөгүй	Бага зэргийн үгүй бол нөлөөгүй
		Төлбөртэй буюу төлбөр-татаастай хувийн сургуулиудыг дэмжих	Нийгмийн хувьд үр ашиггүй байдлыг үүсгэж болно. Зөвхөн улсын биш нийт зардлыг харгалзан үзэх хэрэгтэй			
Үр ашиг ба тэгш байдлыг нэмэгдүүлэх	Бодлого ба удирдлагыг сайжруулах	“Идэвхгүй” багш нарыг ажлаас чөлөөлөх, илүү хариуцлагатай, үр ашигтай багш нарын урамшуулан хяналт, хариуцлагыг дээшлүүлэх замаар ажиллах хүчин чармайлтыг нэмэгдүүлэх	Сургуульд байдаггүй хэрнээ цалин авдаг багш, оршин байддаггүй сургууль зэрэг асуудлыг шийдсэнээр төсвийн 5-20 хувийг хэмнэж болно	Хэмнэлт бий болгох замаар хүртээмжийг нэмэгдүүлж болно	Чанарыг сайжруулж болно	Эерэг нөлөөтэй
		Ном сурах бичиг, багш, барилгын хувьд илүү сайн бодлого, зах зээлийг ашиглах замаар нөөцийн үнийг бууруулах (жишээ нь худалдан авалтын бодлого, хөдөлмөрийн	Багш нарын цалин, сурах бичиг, барилгын зардал заримдаа сайн чанартай нөөцийг олж авахад шаардлагатай хэмжээнээс ч их байдаг.	Хэмнэлт бий болгох замаар хүртээмжийг нэмэгдүүлж болно	Эерэгээр нөлөөлнө	Эерэг нөлөө

		харилцаа гэх мэт)				
		Чөлөөг багасгах, хичээл заах цагийг нэмэгдүүлэх, анги дүүргэлтийн тоог нэмэгдүүлэх замаар цөөн багш, илүү материаллаг нөөц гэх мэт илүү сайн нөөцийн хольцийг бий болгох	Цалин ба цалингийн бус зардлын харьцаа 75 хувиас 10 буюу түүнээс илүү хувиар илүү байвал нөөцийн хольцыг үр ашигтай биш байна гэж үздэг. Үр ашиггүй байдлын гол шалтгаануудын нэг нь маш жижиг сургуулиуд байгаа явдал юм. Тиймээс сургуулиудыг нэгтгэх асуудлыг авч үзэх хэрэгтэй	Байхгүй	Эерэг нөлөөтэй	Дээрхтэй адил
		Тусгай чанарын арга хэмжээтэй болон хэмжээгүй норм ба бодлогын тусламжтайгаар давтан сургалт болон сургууль завсардалтыг бууруулж дотоод үр ашгийг нэмэгдүүлэх	Давтан суралцагчид нь хүртээмжид эерэгээр нөлөөлдөг бол сургууль завсардалт ихэвчлэн их хэмжээний давтан сургалтаас үүсдэг	Эерэг нөлөөтэй	Насны ялгаатай байдлыг багасгаж чадвал чанарыг сайжруулж болно	Ядуус ихэнхдээ шаардлагагүй давтан сургалтад хамгийн ихээр хамрагддаг. Тиймээс насаар ангилан сургах тогтолцоо нь эерэг нөлөө үзүүлнэ

		Зайн сургалт гэх мэт илүү сайжруулсан технологийг хэрэглэх (өөр сургалтын төлөвлөгөө хэрэглэхэд хүрнэ)	Эхлэлтийн зардал өндөр, зохион байгуулахад амаргүй байж болно	Эерэг нөлөө үзүүлж болно	Суралцагчдын тоо их байгаа үед сургалтын зардлыг бууруулж чанарыг сайжруулж болно	Эерэг нөлөө үзүүлнэ
Удирдлага ба санхүүжилтийн механизмыг сайжруулах		Үйл ажиллагааны эрх чөлөө болон хариуцлагыг дээшлүүлэхийн тулд санхүүжилтийн аргыг сайжруулах (жишээ нь томъёогоор санхүүжүүлэх, ядууралд чиглэж санхүүжүүлэх, гүйцэтгэлд суурилсан санхүүжилт, бонус гэх мэт)	Үр ашгийг нэмэгдүүлж байгаа эсэхийг нэгтгэн дүгнэх боломжгүй байна	Бага зэргийн үгүй бол нөлөөгүй	Бусад дагалдах арга хэмжээг авсан тохиолдолд томъёогоор санхүүжүүлэх нь сургуулийн үйл ажиллагааны эрх чөлөөг нэмэгдүүлснэ эр чанарыг сайжруулж	Томъёонд ядуурал орсон бол тэгш байдалд маш хүчтэйгээр нөлөөлж болно

					болно	
		Багш нар болон сургуулийн удирдлагуудад өртөг нэмэх шинжилгээ, үр ашигтай сургуулийн шинжилгээ ба дэмжлэгт суурилсан сургалт, чадавх бэхжүүлэх үйл ажиллагааны тусламжтайгаар бүтээмжийг дээшлүүлэх	Суралцагч-багшийн харьцаа өндөр сургуулиудын сурлагын амжилт сайн байх тохиолдлууд бий. Удирдлагыг сайжруулснаар төсвийн 15 орчим хувийг хэмнэдэг байна	Бага зэргийн үгүй бол нөлөөгүй	Маш их нөлөөтэй байж болно	Эерэг нөлөөтэй
	Сургалтын төлөвлөгөө ба бүтцийг зохимжтой болгох		Сургалтын төлөвлөгөө хүнд, тохиромжгүй байх тохиолдолд зардлыг ихэсгэж үр ашгийг бууруулж болно	Зардлыг бууруулах замаар хүртээмжийг нэмэгдүүлж болно	Сургалтын төлөвлөгөө хэрхэн сайжирч, түүнийг хэрхэн хэрэглэж байгаагаас хамааран нөлөөлнө	Тухайн үеийн сургалтын төлөвлөгөө ядууст хэр тохиромжгүй байсанаас шалтгаалан нөлөөлнө

Бүлэг 1. Монгол улсын боловсролын салбарын санхүүжилт

1.1 Боловсролын салбарын зорилго, санхүүжилтийн бодлоготой нийцэж байна уу?

Боловсролын санхүүжилтийн бодлого гэдэг нь тухайн нийгмийн хүрэхээр төлөвлөсөн боловсролын зорилтыг хангахын тулд хичнээн хэмжээний хөрөнгийг, хэн (төр, эцэг эх, хувь хүн), ямар хэлбэрээр (эрэлтийн болон нийлүүлэлтийн талыг дэмжсэн), хэрхэн санхүүжүүлэхийг тогтоосон бодлогын баримт бичиг юм. Боловсролын төсвийн бодлого бол боловсролыг санхүүжүүлэхээр төрөөс зарцуулж байгаа хөрөнгийн зүй зохистой удирдлагын тухай асуудал юм.¹³

1992 онд батлагдсан Монгол улсын Үндсэн хуулийн 16 дугаар зүйлийн 7-д “Монгол улсын иргэн сурч боловсрох эрхтэй. Төрөөс бүх нийтийн ерөнхий боловсролыг үнэ төлбөргүй олгоно” гэж заасан. 2002 онд батлагдсан Бага, дунд боловсролын тухай хуулийн 2.1-д “Бага, дунд боловсролын зорилго нь суралцагчид ерөнхий боловсрол эзэмшүүлэх, эх оронч үзэл төлөвшүүлэх, хүмүүнлэг ёсонд суралцах, авъяас чадвараа хөгжүүлэх, амьдрал, хөдөлмөрт болон тасралтгүй суралцахад өөрийгөө бэлтгэхэд нь туслахад оршино” гэж заасан байдаг.

Боловсролын тухай хуулийн 40.1 болон 40.2-д “Төрийн өмчийн сургалтын байгууллагыг тогтмол, норматив зардлаар санхүүжүүлнэ”, “Төрийн өмчит бүх шатны сургуулийн тогтмол зардал, ерөнхий боловсролын сургууль, мэргэжлийн сургалт үйлдвэрлэлийн төвийн дотуур байрны нийт зардал, цэцэрлэгийн хүүхдийн хоолны зардлын зарим хэсэг, өмчийн хэлбэр харгалзахгүйгээр цэцэрлэг, ерөнхий боловсролын албан болон албан бус сургалтанд хамрагдаж байгаа нэг суралцагчид ногдох сургалтын норматив зардлыг улсын төсвөөс тус тус санхүүжүүлнэ ” гэж зохицуулсан.¹⁴ Үүний дагуу төрөөс төрийн өмчийн бүх шатны сургуулийн зардлыг бүрэн санхүүжүүлээд зогсохгүй төрийн бус өмчийн бүх цэцэрлэг, бага, дунд, ахлах сургууль, мэргэжлийн сургалт үйлдвэрлэлийн төвийн хувьсах зардлыг санхүүжүүлдэг.

Монгол улсын дунд боловсролын зорилго нь бүх нийтийг суурь боловсролтой болгох явдал юм. Ерөнхий боловсролын хамралт, чанарт улс орнууд онцгой анхаардаг. Учир нь

¹³А. Заяадэлгэр(2011). Боловсролын эдийн засаг. Хуудас. 574.

¹⁴Энд хуульчлагдсан норматив зардал бол эдийн засгийн онолоор хувьсах зардал юм.

ерөнхий боловсролын хамралт, чанар өндөр байх нь тухайн орны хүн амын хөдөлмөрийн бүтээмж өндөр, эдийн засаг, нийгмийн хөгжил сайн байх үндэс болдог.

Боловсролын санхүүжилтийн төрийн бодлогыг Боловсролын тухай хуулиар зохицуулж 2002 онд батлагдсан хуулийн дагуу “Боловсролын санхүүжилтэд улсын төсвийн жилийн орлогын хориос доошгүй хувийг зарцуулна” гэж хэмжээг нь тодорхой заасан байсан ч 2011 оны өөрчлөлтөөр хүчингүй болгосон.

2008-2012 оны хооронд ажилласан Засгийн газар Монгол улсын ерөнхий боловсролын тогтолцоонд шинэчлэл хийж уг шатны сургалтын стандартыг Кембрижийн стандартад нийцүүлэх бодлогыг хэрэгжүүлж эхэлсэн. Энэ шинэчлэлийг нийслэл хотод Шинэ эрин, Шинэ эхлэл, Монгол тэмүүлэл гэсэн төрийн өмчийн 3 –н сургуулийг байгуулан, монгол, англи хэл дээр сургалт явуулж эхэлсэн. 2013 онд аймгийн төвүүд дээр аймгийн төвийн тэргүүний сургуулиудыг түшиглэн олон улсын лаборатори сургуулиудыг байгуулан ажиллуулж байна. Монгол улсын ерөнхий боловсролын бүх сургууль 2010-2019 оны хооронд Кембрижийн стандартад бүрэн шилжинэ хэмээн төлөвлөн ажиллаж байгаа.

2012 оноос үйл ажиллагаагаа эхлүүлсэн Шинэчлэлийн засгийн газар бүрэн эрхийнхээ хугацаанд боловсролын салбарт “Эрдэм боловсролтой Монгол хүн” гэсэн хөтөлбөр хэрэгжүүлж эхэлсэн. Энэ ажлын хүрээнд (1) сургууль, цэцэрлэгийн тоог нэмэгдүүлэх, өргөтгөх замаар хүүхдийн ая тухтай сурч хүмүүжих орчинг бүрдүүлэх, (2) үдийн хоол хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, (3) сургуулийн бие засах орчин, гар угаалтуурын нөхцөлийг сайжруулах, (4) дотуур байруудыг нийтийн халуун устай, утасгүй интернеттэй, номын сантай болгох, (5) багш нарын ур чадвар, бүтээмж, гүйцэтгэл дээр үндэслэсэн цалин, урамшууллын тогтолцоог нэвтрүүлж “Багш” хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, (6) алслагдсан аймаг, сумдын багш нарын цалин, орон сууцны нөхцөлийг сайжруулна гэсэн бодлого төлөвлөн, хэрэгжүүлж байна.¹⁵

Уг “Эрдэм боловсролтой Монгол хүн” хөтөлбөр Кембрижийн стандартад шилжих хөтөлбөртэй хэрхэн уялдаж байгаа талаар болон эдгээр хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэх боловсролын санхүүжилтийн бодлого ямар байгаа талаар одоохондоо мэдээлэл байхгүй байна.

¹⁵<http://www.cooperation.gov.mn/index.php?option>

Монгол улсад боловсрол олгох үйл ажиллагаа *нэгдүгээрт*, газар нутаг уудам бөгөөд хүн ам нь тархай суурьшдаг, *хоёрдугаарт*, удаан үргэлжлэх өвлийн хүйтэн улирлаас хамааран дулаан, халаалтын зардал өндөр, *гуравдугаарт*, боловсролын салбар нь хөдөлмөр багтаамж болон орц ихтэй салбар учраас бусад салбаруудтай харьцуулахад цалингийн зардал өндөр гардаг. Тухайлбал, 2010 оны “Хүн ам, орон сууцны улсын тооллого” –ын мэдээгээр Улаанбаатар хотын нэг хүнд ногдох газар нутгийн хэмжээ 0.004 км. кв, нэг хүүхдэд ногдох хэмжээ 0.025 км. кв байхад хөдөөгийн нэг хүнд ногдох газар нутгийн хэмжээ 1.04 км. кв, нэг хүүхдэд ногдох хэмжээ 4.76 км. кв, зүүн бүсийн аймгуудын хувьд нэг хүүхдэд 7.4 км. кв нутаг ногдож байна. Энэ нь хөдөө орон нутагт боловсролын үйлчилгээг хүргэх зардлыг ихээр нэмэгдүүлж байна.

Сүүлийн жилүүдэд Монгол улсад боловсролын салбарын санхүүжилтийг илүү тэгш байдлыг хангах зорилгоор зарцуулах уу? эсвэл тэгш байдлыг боломжит түвшинд нь хангаад илүү үр ашигтай (зарцуулсан нэмэлт хөрөнгийн хэмжээгээр бүх суралцагчдын амжилт, сурлага, шалгалтын оноо өмнөх үеэсээ нэмэгдэж, орлого багатай өрхийн хүүхдүүдийн амжилт илүү ахицтай байх) байдлаар зарцуулах уу гэсэн асуудал тулгараад байна.

Монгол улсын боловсролын салбарыг 2006-2015 онд хөгжүүлэх мастер төлөвлөгөөний тэргүүлэх чиглэлд тусгасан хамгийн эхний чиглэл нь “Нийгэм, соёлын ялгаатай байдал, өрхийн амьжиргааны түвшний ялгарлалаас шалтгаалан бүх иргэдэд хүртээмжтэй, чанартай, хэрэгцээнд нь нийцсэн боловсрол эзэмших тэгш боломж олгогдохгүй байдлыг багасгах” явдал юм. Гэтэл сүүлийн жилүүдэд Монгол улсын хувьд ерөнхий боловсролын санхүүжилтийн бодлого тэгш байдлыг хангахад биш, үр дүн, хариуцлагад суурилсан хандлагад чиглэсэн ч биш, харин тэгш бус байдлыг аажмаар нэмэгдүүлэх чиглэлд хэрэгжиж байна уу гэж дүгнэж болохоор байна. Энэ нь *нэгдүгээрт*, улсын төсвөөс 30 гаруй тусгай сургуулийг илүү хэмжээгээр санхүүжүүлж байгаагаар, *хоёрдугаарт*, улсын төсвөөс хувийн сургуулиудын хувьсах зардлыг санхүүжүүлж байгаагаар тус тус тайлбарлагдана.

2008-2012 оны хооронд хэрэгжиж эхэлсэн Кембрижийн стандартын хөтөлбөрийг нутагшуулахын тулд БШУЯ одоо ажиллаж байгаа ерөнхий боловсролын сургуулиудаас нийслэлд 10, аймгуудад 21 сургууль сонгож эдгээр сургуулиудын 1-12 дугаар ангид заах бүх хичээлийн хөтөлбөрийг уг стандартад нийцүүлж, өөрчлөн заах болж байгаа

бөгөөд дээрх 31 сургуульд Кембрижийн бүх хичээлийн хос хэлний хөтөлбөр хэрэгжинэ. Үлдсэн төрийн өмчийн бүх ерөнхий боловсролын сургуулиудад 2014-2015 оны хичээлийн жилээс эхлэн бага ангиудад, дараа нь дунд ангиудад, 2017 он гэхэд ахлах ангиудад шинээр Кембрижтэй уялдуулсан үндэсний хөтөлбөр хэрэгжинэ.

Эдгээр сургуулиудад багшилж байгаа багшийн цалин бусад сургуулийн багш нарын цалингаас 30 хувиар өндөр, хичээл сургалтын материал, лабораторийн сургалтын тоног төхөөрөмж илүү их хангамжтай байгаа нь нийт суралцагчдад ногдож буй дундаж зардлыг тэгш биш болгож байна. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр 31 сургуульд илүү хэмжээгээр санхүүжилт зарцуулагдаж байгаа нь үлдсэн төрийн өмчийн нийт 570 орчим сургуулиудад ногдох санхүүжилтээс танаж, тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлж байна. 2011 оны 7 дугаар сард Кембрижийн стандартын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүжилтийг тогтоох ажлын үнэлгээнд оролцсон П. Муукийн бичсэнээр “хос хэлний сургууль бүрэн үйл ажиллагаанд ороход нэг суралцагчид ногдох зардал нь ерөнхий боловсролын нэг суралцагчид ногдох зардлаас 2.6 дахин өндөр байх төлөвтэй” гэж тооцоолсон байна.¹⁶ Харамсалтай нь эдгээр сургуулиудад суралцаж байгаа болон суралцах 8,400 суралцагчид нь нийт суралцагчдын 2 хувийг л эзэлж байгаа. Мөн эдгээр сургуулиудад сонгон шалгаруулалтаар илүү өндөр оноо авсан хүүхдүүд орж суралцаж байгаа нь суралцагчдыг нийтэд нь жигд амжилттай сургахад чиглэсэн санхүүжилт гэхээсээ илүүтэйгээр авъяастай суралцагчдыг нэг сургуульд хамруулан сургаж, сурлагын өндөр амжилт гаргахыг зорьсон санхүүжилт гэж дүгнэх үндэстэй юм. Онолын хувьд сонгон шалгаруулалтаар эдгээр сургуульд бүх суралцагчид элсэн суралцах боломжтой боловч бодит байдал дээр ихэвчлэн хот суурин газар амьдардаг, дунд болон дундаас дээш түвшний орлоготой гэр бүлээс гаралтай, гадаад хэлний суурь мэдлэг сайтай, тоо болон байгалийн шинжлэх ухааны хичээлүүдэд сайн хүүхдүүд л элсэх боломжтой.

Өнөөгийн байдлаар Монгол улсад ажиллаж байгаа ерөнхий боловсролын хувийн 134 сургуулиудад нийтдээ 28,205 суралцагчид суралцаж байна. Боловсролын тухай хуулийн 40.2-д заасны дагуу төсвөөс хувийн бүх цэцэрлэг, ерөнхий боловсролын сургуулиудад нэг суралцагчид ногдох норматив зардлыг¹⁷ суралцагчдын тоогоор үржүүлэн олгодог бөгөөд үдийн цай хөтөлбөрийн нэг хүүхдэд ногдох санхүүжилтийг ч нэмж олгож байна.

¹⁶ Азийн Хөгжлийн Банк. 20132. “Нийгмийн эмзэг бүлгийн иргэдэд боловсролын үйлчилгээг хүргэх нь” судалгааны тайлан. Хуудас 50.

¹⁷ Уг хуульчагдсан норматив зардал бол эдийн засгийн онолоор хувьсах зардал юм.

Эдгээр хувийн сургуулиудад амьжиргааны дунд болон дундаас дээш түвшний өрхийн хүүхдүүд суралцаж байгаа бөгөөд доогуур орлоготой болон хөдөө орон нутагт амьдардаг, мөн ядуу өрхийн хүүхдүүдтэй яг ижил норматив зардлын санхүүжилтийг нэмж авч боловсрол эзэмшиж байгаа нь тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлж байгаа юм.

Төрөөс суралцагчдын дунд тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлж болзошгүй боловсролын санхүүжилтийн бодлого хэрэгжүүлж байна. Мөн өрх гэрүүд орлогын түвшнээсээ хамааран хүүхдийн боловсролд эрс ялгаатай хөрөнгө оруулалт хийж байна. Тухайлбал, 2011 оны ӨНЭЗС-ны тоог ашиглан МУИС-ийн багш, судлаачдын тооцоолсноор чинээлэг өрхүүдийн нэг сард боловсролын хэрэгцээнд зарцуулдаг зардал сарын нийт зардлын 7.4 хувь (24,423 төгрөг), дундаж орлоготой өрхүүдийн хувьд сарын нийт зардлын 7.0-7.8 хувийг (9,262-13,824 төгрөг) эзэлдэг бол дунджаас доогуур орлоготой өрхүүд 5.4 хувь (2,689 төгрөг), ядуу өрхүүд 4.2 хувийг (2,689 төгрөг) зарцуулж байна.¹⁸ Өөрөөр хэлбэл чинээлэг өрхүүд нэг сард хүүхдийнхээ боловсролд дунджаар 24,423 төгрөг зарцуулж байхад ядуу өрхүүд дунджаар 2,689 төгрөг буюу 9 дахин бага мөнгө зарцуулж байна.

Улсын нэгдсэн төсвөөс боловсролын санхүүжилтийн тэгш бус байдлыг бууруулж байгааг БШУЯ хөдөөгийн сургуулиудын нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлыг хотын нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлаас 40-50 хувиар илүү тогтоож байгаагаар¹⁹ тайлбарлаж болох боловч хөдөө, хотын хүүхдүүдийн тоо ойролцоо байна. Тухайлбал, Орхон, Дархан-Уул, Улаанбаатар хотод нийтдээ 221,171 хүүхэд ерөнхий боловсролын сургуульд сурч байгаа бол хөдөө орон нутагт 273,952 хүүхэд сурч байна. Мөн улсын төсвөөс малчдын хүүхдийг сурах боломжоор бүрэн дүүрэн хангахын тулд хөдөөгийн сургуулиудын дотуур байрны зардлыг бүрэн санхүүжүүлэн боловсролын салбарын санхүүжилтийн тэгш бус байдлыг бууруулж байгаа мэт боловч “сургуулийн дотуур байрны хүрэлцээ, хангамж муу тул дотуур байрны хүүхдүүдийн сурлагын амжилт гэрээсээ сургуульд явдаг хүүхдийнхээс муу байгаа” талаар судлаачид дүгнэсэн байдаг.²⁰

¹⁸Enkhtsetseg, 2013. Монголд дундаж анги байна уу? Хуудас 28.

¹⁹P.Moock, N.Batchimeg, 2012. Хуудас. 40.

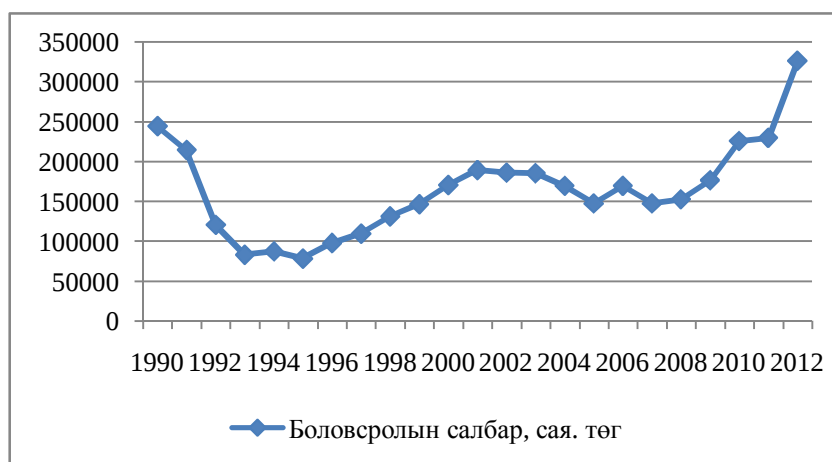
²⁰А. Заяадэлгэр.2011. Боловсролын эдийн засаг. Мөнхийн үсэг ХХК. Хуудас 616.

1.2 Боловсролын салбарын санхүүжилтийн өөрчлөлт

Манай улс 1992 онд боловсролын салбарын нийт зардалд тухайн оны үнээр 3.2 тэрбум төгрөг зарцуулж байсан бол 2002 онд 103.7 тэрбум төгрөг зарцуулсан буюу 10 жилийн дотор санхүүжилт 31.2 дахин өссөн байна. Эдийн засгийн өсөлт эрчимжихийн хэрээр 2003 онд боловсролын салбарын нийт зардалд 115.4 тэрбум төгрөг зарцуулж байсан бол 2013 онд 867.7 тэрбум төгрөг зарцуулсан буюу дараагийн 10 жилд санхүүжилт 7.5 дахин өсчээ. Гэвч эдгээр нь тухайн оны буюу нэрлэсэн үнээр харуулсан зардлын өсөлт юм.

1992-2013 оны хооронд үнийн ерөнхий түвшин ихээхэн өссөн тул боловсролын санхүүжилтийн бодит хэмжээ хэрхэн өөрчлөгдсөнийг харах нь зүйтэй. 2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр авч үзэхэд 1992 онд боловсролын салбарын нийт зардалд 120.9 тэрбум төгрөг зарцуулж байсан бол 2002 онд 186.2 тэрбум төгрөг зарцуулсан буюу санхүүжилт 1.54 дахин л өссөн.²¹ 2003 онд боловсролын салбарын нийт зардалд 2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр авч үзэхэд 185.7 тэрбум төгрөг зарцуулж байсан бол 2013 онд 326.2 тэрбум төгрөг зарцуулсан буюу дараагийн 10 жилд санхүүжилт 1.76 дахин өссөн байна²². Өөрөөр хэлбэл, боловсролын салбарын санхүүжилтийн бодит хэмжээ 1992-2012 онуудад ердөө 2.7 дахин л өссөн байна.

Зураг 1 Боловсролын салбарын зардал, 2005 оны үнээр (сая төгрөгөөр)



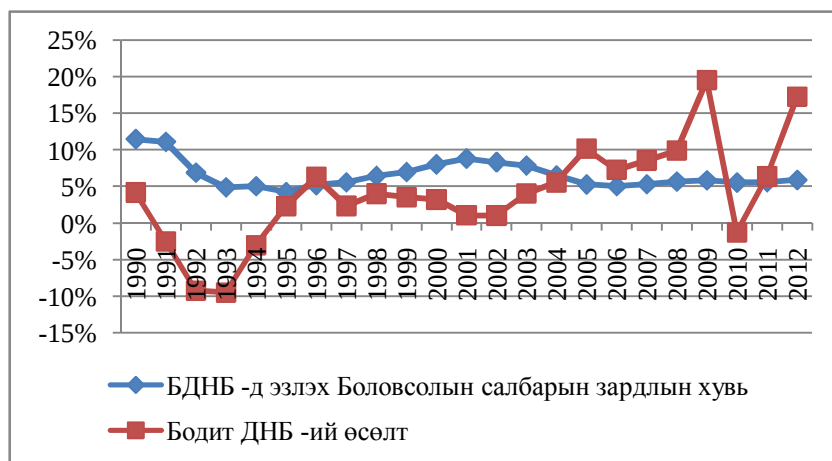
Эх үүсвэр: Үндэсний Статистикийн Хороо. 1991-2012 онуудын Жилийн тайлан

²¹1985-2012 оны тоон мэдээллүүдийг 2005 оны зэрэгцүүлэх үнэ рүү шилжүүлэхдээ ДНБ –ий дефлятор ашиглан шилжүүлсэн болно. Монгол улсын статистикийн эмхэтгэл дээр ДНБ–г 1986, 1995, 2000, 2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр харуулдаг.

²²Үндэсний Статистикийн Хороо. 1991-2012 онуудын Жилийн Тайлан.

Эдийн засгийн өсөлтийн түвшинтэй боловсролын салбарын санхүүжилт хэр зэрэг уялдаатай байсан бэ гэдгийг харахын тулд салбарын санхүүжилтийг ДНБ-ий өсөлтийн түвшинтэй хамт авч үзье. Зах зээлийн эдийн засагт шилжиж орсон эхний жилүүдэд ДНБ-ий өсөлт буурч байсан бөгөөд 1994 оноос эхлэн 2.4 хувийн эерэг өсөлттэй гарч эхэлсэн. 1994-2002 онуудад дундаж өсөлт 5 хувиас доогуур байсан бол 2003-2012 онуудад дундаж өсөлт 7-17 хувь болтол нэмэгдэж, эдийн засаг эрчимтэй өсч эхэлсэн. Монгол улсын эдийн засгийн өсөлт сүүлийн 2 жилд 10 хувиас өндөр байна. 2012 оны байдлаар Дэлхийн Банкны ангиллын дагуу нэрлэсэн ДНБ-ий нэг хүнд ногдох хэмжээгээр Монгол улс доогуур дунд орлоготой улсуудын эгнээнд ороод байгаа билээ.

Зураг 2 Бодит ДНБ -ий өсөлт ба боловсролын салбарын эзлэх хувь

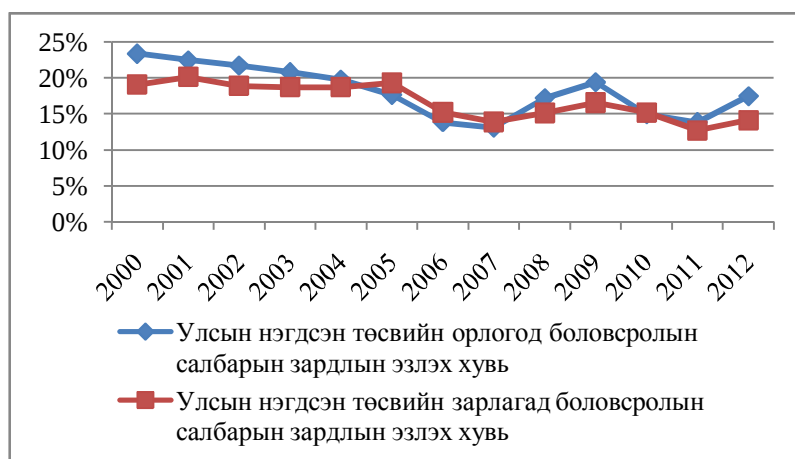


Эх үүсвэр: Үндэсний Статистикийн Хороо. 1991-2012 онуудын жилийн тайлан

Зураг 2 –т харуулснаар эдийн засгийн өсөлт сөрөг байсан 1991-1993 онуудад ДНБ-д эзлэх боловсролын салбарын зардлын хувь мөн дагаад буурч байсан. Тухайлбал, 1991 онд ДНБ-д эзлэх боловсролын салбарын санхүүжилтийн хэмжээ 12.7 хувь байсан бол 1993 онд 5 хувь болтол буурсан юм. 1994 оноос эхлэн эдийн засгийн өсөлтийн хувь нэмэгдэхэд ДНБ-д эзлэх боловсролын салбарын зардлын хувь тогтворжиж эхэлжээ. Тодруулбал, 1994-1998 онд энэ хэмжээ 5.4-6.8 хувьд хэлбэлзэж байсан бол 1999-2002 онд 7.3-9.34 хувь болтол өссөн байна. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр онуудад Монгол улсад боловсролын салбарын санхүүжилтийн түвшин зах зээлийн эдийн засагт шилжин орсны дараах хамгийн өндөр үзүүлэлтийг харуулсан. Эдийн засгийн өсөлтийн хурд удааширсан 2000-2002 онуудад боловсролын салбарт зарцуулах зардлын ДНБ-д эзлэх хувь 9 гаран хувь болж нэмэгдэв. Энэ нь ДНБ –ий хэмжээ буурахад боловсролын салбарт зарцуулсан улсын төсвийн зардал өөрчлөгдөөгүй байсантай холбоотой. 2003-

2008 онуудад ДНБ-д эзлэх боловсролын салбарын санхүүжилт 7.9-6.23 хувь болтол буурсан байна. Сүүлийн жилүүдэд дээрх үзүүлэлт эдийн засгийн өсөлтийн хурдаас үл хамааран харьцангуй тогтвортой 6 орчим хувьд хэлбэлзэж байгаа нь чамлахааргүй үзүүлэлт юм. ЮНЕСКО-гийн Статистикийн байгууллагаас гаргасан мэдээллээр Ази, Номхон далайн бүсийн орнуудын хувьд боловсролын салбарт улсаас зарцуулж байгаа зардал ДНБ-ий 6 хувиас бага байгаа ажээ. Түүнчлэн судлаачдын үзэж байгаагаар боловсролын санхүүжилтийн хэмжээ ДНБ-ий 5-6 хувь байхад хүртээмж, тэгш байдлыг нэмэгдүүлэх хамгийн зохистой гэж үздэг. 2012 оны тоон мэдээгээр ДНБ-ий 7.6 хувийг боловсролын салбарт зарцуулсан байна. Эндээс дүгнэхэд эдийн засгийн өсөлт өндөр байсан жилүүдэд ДНБ нэрлэсэн, абсолют хэмжээгээр огцом нэмэгддэгээс шалтгаалан боловсролын салбарын зардлын ДНБ-д эзлэх хувь буурах хандлагатай байдаг бол эдийн засгийн өсөлтийн хурд удааширсан жилүүдэд дээрх хувь нэмэгдэх дүр зурагтай байдаг ажээ.

Зураг 3 Боловсролын салбарын зардлын засгийн газрын орлого ба зарлагад эзлэх хувь



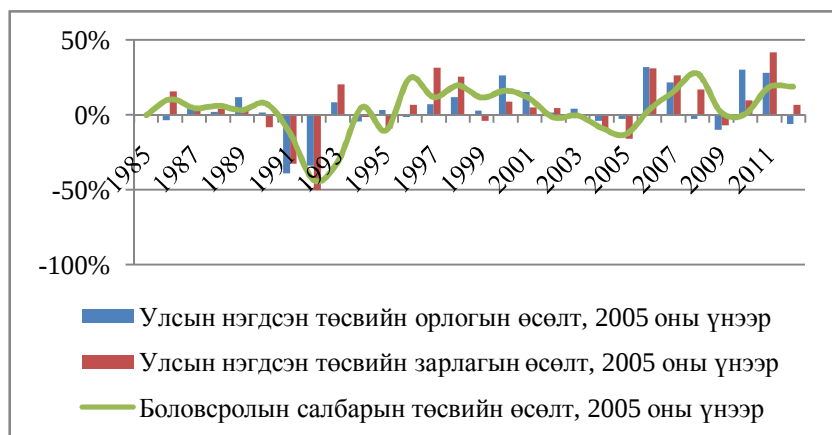
Эх үүсвэр: Үндэсний Статистикийн Хороо. 1991-2012 онуудын Жилийн тайлан

Дээрх зурагт харуулснаар 2000-2004 онд Монгол улс төсвийн орлогын 20-иос илүү хувийг боловсролын салбарт зарцуулж байсан бол 2005 оноос хойш энэ хувь буурч 2009 оныг эс тооцвол 20 хувьд хүрэхгүй байна. Төсвийн зарлагын хувьд авч үзвэл 2005 оноос хойш манай улс төсвийн зарлагын 20 хүрэхгүй хувийг боловсролын салбарт зарцуулж байсан. Энэ нь улсын төсвийн нэрлэсэн, абсолют хэмжээ томорсонтой холбоотой. Санхүүжилтийн хувьд хэрэглэж болох өөр нэг жишиг нь Ослогийн тунхаглалаар улс орнууд төсвийн зарлагын 15-20 хувийг боловсролд зарцуулахыг зөвлөсөн байдаг.

Монгол улсын хувьд 2012 оны байдлаар төсвийн зарлагын 18.2 хувийг боловсролын салбарт зарцуулж байна. Нэг суралцагчид ногдох төсвийн зарлагын нэг хүнд ногдох ДНБ-д эзлэх хувь Монгол улсын хувьд 18.1 хувь (Хүснэгт 1) байгаа нь Засгийн газар боловсролын салбарын санхүүжилтэд голлох үүрэг гүйцэтгэдгийг илтгэнэ.

Зураг 4 –өөс үзэхэд боловсролын салбарын бодит зардлын өсөлт улсын нэгдсэн төсвийн бодит орлого, зарлагын өсөлтийн өөрчлөлттэй нягт холбоотой байгаа нь харагдаж байна. Тодруулбал, нэгдсэн төсвийн орлого, зарлага 40 орчим хувиар багассан 1991, 1992 онуудад тус салбарын төсөв мөн хувиар буурсан. Улмаар 1995 оноос тухайн үеийн эдийн засгийн нөхцөл байдалтай холбоотойгоор улсын нэгдсэн төсвийн орлого, зарлагын үзүүлэлт сайжирч жилээс жилд өсөлттэй гарсан нь боловсролын салбарын төсөв эерэг өөрчлөлттэй гарахад нөлөөлжээ. 2009 онд болсон дэлхийн олон орныг хамарсан санхүү, эдийн засгийн хямралын улмаас манай улсын нэгдсэн төсвийн орлого, зарлага багассан нь боловсролын салбарын төсөвт мөн сөргөөр нөлөөлсөн байна. Сүүлийн жилүүдэд уг салбарын бодит төсөв тогтмол 20 орчим хувийн өсөлттэй байгааг зурагт харуулав.

Зураг 4 Улсын нэгдсэн төсвийн орлого, зарлагын болон боловсролын салбарын санхүүжилтийн өсөлт

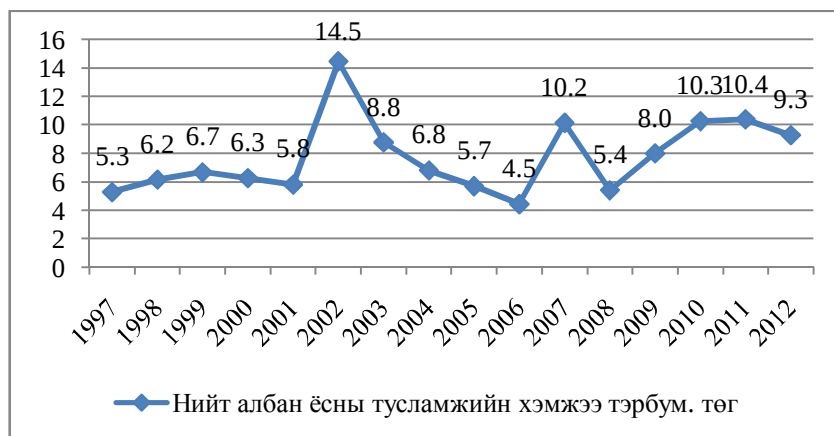


Эх үүсвэр: Үндэсний Статистикийн Хороо, 1991 – 2012 оны жилийн эмхэтгэл

Боловсролын салбарын санхүүжилтийн өөр нэг эх сурвалж болох тус салбарт орсон хөгжлийн албан ёсны тусламжийн тоо мэдээгээр бол сүүлийн жилүүдэд уг үзүүлэлт бодит хэмжээгээр 10 орчим тэрбум төгрөгт хэлбэлзэж байна. 2002 онд албан ёсны тусламж хамгийн их буюу 14.5 тэрбум төгрөг байсан бол 2006 он болон Дэлхийн санхүү,

эдийн засгийн хямрал эхэлсэн 2008 онд хамгийн бага хэмжээнд хүрсэн нь Зураг 5 –т харагдаж байна.

Зураг 5 Хөгжлийн албан ёсны тусламж, 2005 оны үнээр, тэрбум. төг



Эх үүсвэр: Боловсрол, Шинжлэх Ухааны Яам

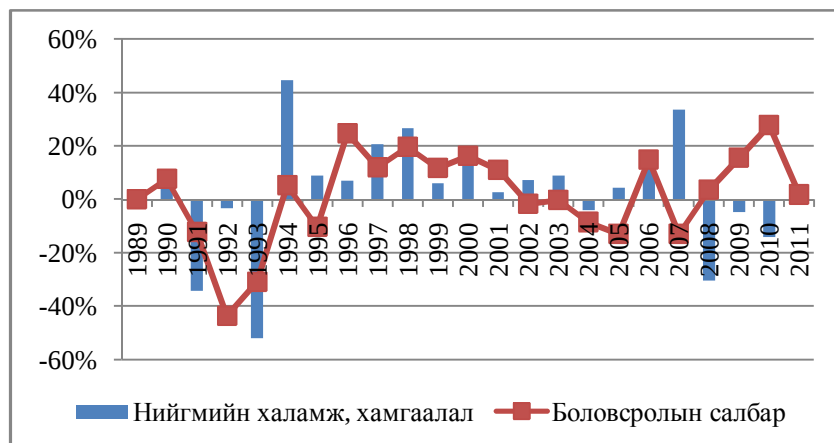
1.3 Боловсролын салбарын санхүүжилтийг бусад салбарын санхүүжилттэй харьцуулах

Ерөнхийдөө 1989 оноос хойшхи улсын төсвийн зарцуулалтын хэмжээг 2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр авч үзэхэд боловсрол, нийгмийн хамгаалал, дэд бүтэц, хөдөө аж ахуйн салбар гэсэн дараалалтай байсан бөгөөд энэ байдал 2012 онд ч мөн ажиглагдаж байна. Эдийн засгийн шилжилт явагдсан 1992-1995 онд дээрх салбаруудын санхүүжилт бүгд буурсан. Жишээлбэл, нийгмийн хамгааллын салбарын санхүүжилтийн бодит хэмжээ 1993 онд өмнөх онтой харьцуулахад 53 хувиар, дэд бүтэц 136 хувиар буурсан байхад боловсролын салбарын санхүүжилт 30 хувиар буурч байсан (Хүснэгт А6 хавсралтаас харна уу). Гэвч салбаруудад хуваарилагддаг санхүүжилтийн өөрчлөлт, өсөлтийн хувьд байдал ялгаатай байна. Боловсролын салбарын санхүүжилт 2002, 2003, 2004, 2005, 2007 онуудад өмнөх онтой харьцуулахад бодит хэмжээ нь буурч байсан ч 2008-2012 онд 3.5-27 хувиар өссөн байна.

Боловсролын салбарын санхүүжилтийн нэгэн адил нийгмийн хамгааллын салбарын санхүүжилт 1991-1993 онд эрс буурсан ч 1994-1998, 2002-2007 онд боловсролын салбарын санхүүжилтийн өсөлтөөс илүү хэмжээгээр нэмэгдсэн. 2008-2012 онд

боловсролын салбарын санхүүжилт нийгмийн хамгааллын салбарын санхүүжилтээс илүү хэмжээгээр нэмэгджээ (Зураг 6).

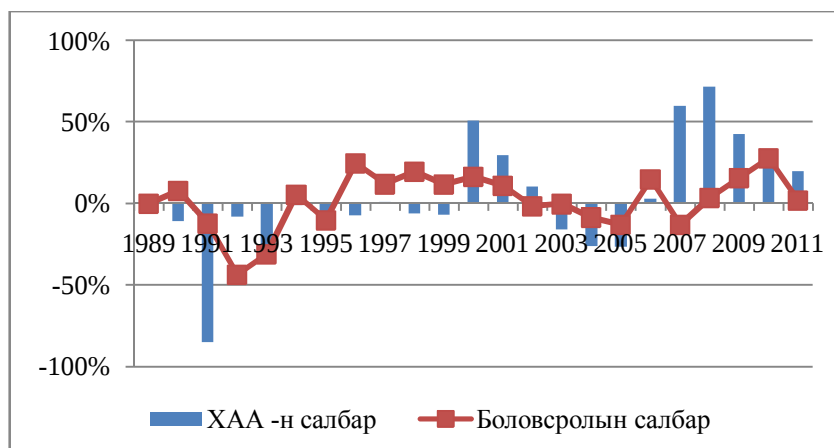
Зураг 6 Улсын төсвөөс нийгмийн хамгаалал, боловсролын салбарт олгосон санхүүжилтийн бодит өсөлт (хувиар)



Эх үүсвэр: Үндэсний Статистикийн Хороо. 1991-2012 онуудын Жилийн Тайлан

Зураг 7 -д харуулж байгаа аж ахуйн салбарын санхүүжилт 1991-1993 онд бусад салбаруудын адил эрс буурсан. 2000 – 2002 онд Хөдөө аж ахуйн салбарын санхүүжилт боловсролын салбарын санхүүжилтээс илүү өсч байсан бөгөөд 2007-2011 онд мөн илүү хэмжээгээр нэмэгдэж энэхүү нэмэгдэл өсөлт нь боловсролын салбарын санхүүжилтийн өсөлтөөс давж гарсан байна. Тодруулбал, 2007 онд боловсролын салбарын санхүүжилт буурч байсан бол ХАА-н салбарын санхүүжилт эсрэгээрээ өндөр өсөлттэй байжээ.

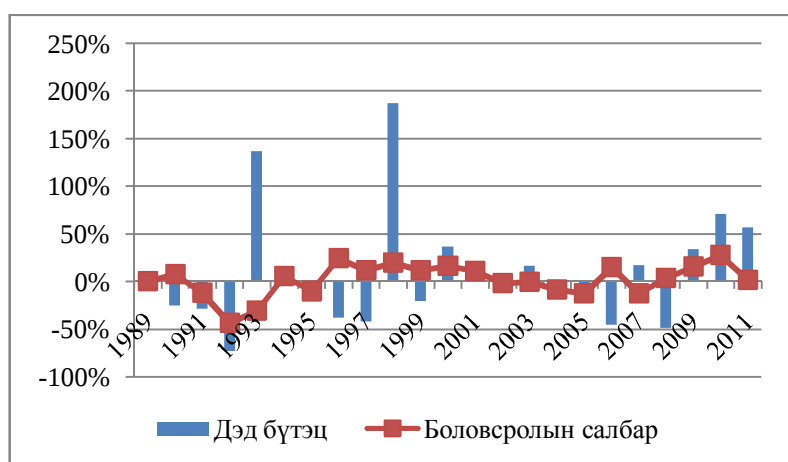
Зураг 7 Улсын төсвөөс хөдөө аж ахуй, боловсролын салбарт олгосон санхүүжилтийн бодит өсөлт (хувиар)



Эх үүсвэр: Үндэсний Статистикийн Хороо. 1991-2012 онуудын жилийн эмхэтгэл

Дэд бүтцийн салбарын санхүүжилт ч 1991-1993 онд бусад салбаруудын нэгэн адил эрс буурсан. 1995 оноос эхлэн боловсролын салбарын санхүүжилт дэд бүтцээс илүү давамгай өсч байсан бол дэд бүтцийн санхүүжилт 1998, 2007 болон 2009-2012 онуудад боловсролын салбарын өсөлтөөс илүү хэмжээгээр нэмэгдэж байсан нь Зураг 8-д тодорхой харагдаж байна.

Зураг 8 Улсын төсвөөс дэд бүтэц, боловсролын салбарт олгосон санхүүжилтийн бодит өсөлт (хувиар)



Эх үүсвэр: Үндэсний Статистикийн Хороо. 1991-2012 онуудын Жилийн Тайлан

Дээрх харьцуулалтуудаас дүгнэхэд боловсролын салбарт улсын төсвөөс зарцуулж буй зардал цаг хугацааны туршид хамгийн бага хэлбэлзэлтэй буюу өөрчлөлт нь бусад салбаруудын зардлын өөрчлөлтэй харьцуулахад харьцангуй тогтвортой байсан гэж дүгнэж болохоор байна.

1.4 Суралцагчдын сурлагын амжилт зарцуулж буй мөнгөний хэмжээнээс хамаарч байна уу?

АНУ-ын зарим судлаачид тухайлбал, Eric Hanushek (1986), Hanishek, Rivkin, Taylor (1996), Dolton (2004), Leigh, Ryan (2004)²³ нарын хийсэн судалгаагаар “Боловсролын чанарт сургуулийн хүчин зүйл (нэг багшид ногдох суралцагчдын тоо, багшийн мэргэжлийн зэрэг) гэхээсээ илүү суралцагчийн гэр бүлийн орчны хүчин зүйл илүү

²³ Австралийн жишээн дээр 1964-2003 оны хооронд хийсэн боловсролын бүтээмжийн судалгаа

нөлөөлдөг гэж үздэг. Тэд нэг хүүхдэд ногдох боловсролын зардлыг нэмэгдүүлсээр байхад тэдний сурлагын амжилт сайн нэмэгдэхгүй байна гэсэн ерөнхий дүгнэлтэнд хүрсэн.

Гэтэл Rob Greenwald, Larry Hedges, Richard Laine (1994, 1996), Wilson (2002), Guryan (2003), Carnoy (2006)²⁴ нарын бусад судлаачид “сургуулийн төсвийн зарцуулалт нь сурлагын амжилтад нөлөөлдөг” гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн байна. Winter-Ebmer, Witz (2004) нарын судалгаа АНУ-ын өгөгдлийг ашигласан бөгөөд эмзэг бүлгийн хүүхдүүдэд нэмэлт хичээл, давтлага хэлбэрээр нэмэлт хөрөнгө зарцуулах нь тэдний сурлагын амжилтыг нэмэгдүүлдэг гэсэн дүгнэлт гарсан. Eric Hanushek эдгээр судалгааны үр дүнд сургуулийн мөнгийг үр ашигтай, хариуцлагатай зарцуулбал зорилтот бүлгийн хүүхдүүдийн сурлагын амжилт илүү нэмэгдэх, илүү үр өгөөжтэй байж болох юм гэж үзсэн. Харин тэрээр тэгш байдлыг хангах зорилгоор, үр ашгийг тооцохгүйгээр зардлыг нийтэд нь нэмэгдүүлэх бодлого тэр болгон амжилтанд хүрэхгүй гэж үзжээ.

Тиймээс орчин үед боловсролын санхүүжилтийн хувьд аль болох бүх суралцагчийг илүү их амжилт гаргахаар хэрхэн, яаж үр ашигтай, зарцуулах вэ гэдэг асуудал чухал байна. Одоогоор манай оронд боловсролд зарцуулсан санхүүжилт, зардал нь суралцагчдын сурлагын чанар, амжилтанд хэрхэн нөлөөлж байгаа талаар судалсан судалгаа алга байна. Монгол дахь боловсролын санхүүжилтийн үр ашгийг бодитой үнэлэхийн тулд улсын хэмжээнд бүх суралцагчаас тогтоосон стандартын түвшин болгонд авдаг боловсролын нэгдсэн, үнэлгээний системтэй болох нь чухал байна.²⁵

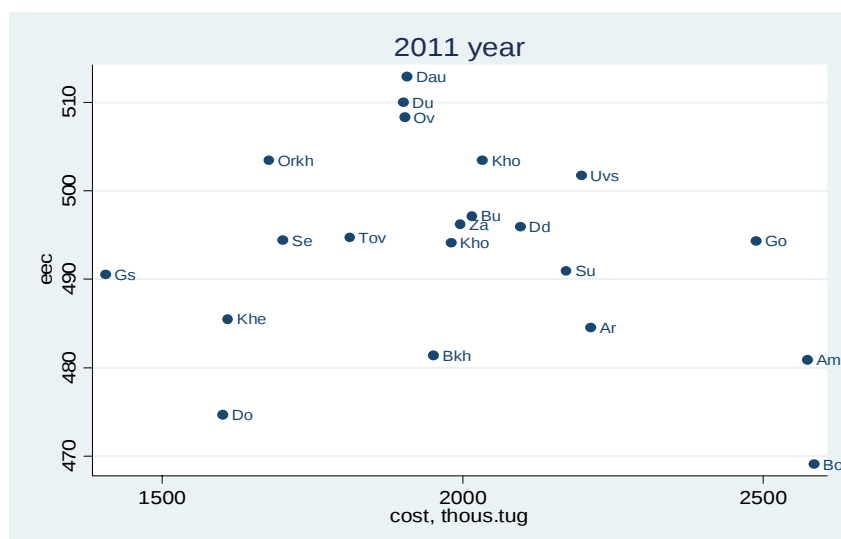
Доорхи зургуудад сүүлийн 3 жилд Монгол улсын ерөнхий боловсролын сургууль төгссөн нийт суралцагчдын өгдөг Элсэлтийн Ерөнхий Шалгалт (ЭЕШ) –ын монгол хэл, англи хэл, математик, нийгмийн ухаан, физик, хими, газарзүй гэсэн нийтлэг 7 шалгалтын дундаж оноог буюу гаргасан сурлагын амжилтыг улсын төсвөөс тухайн аймгийн нэг суралцагчид ногдох ерөнхий боловсролын зардлын хэмжээтэй ямар хамааралтай байгааг диаграмм ашиглан харууллаа. Улаанбаатар хотын дүүргүүдийн хувьд 2011 онд Сүхбаатар (522.5), Баянзүрх (519.5), Баянгол (510.0), ба Чингэлтэй (507.7), 2012 онд Сүхбаатар (522.0), Чингэлтэй (517.7), Баянгол (515.2), Баянзүрх (512.6)

²⁴Бразил улсад хэрэгжүүлсэн төслийн үр дүнд хийсэн судалгаа

²⁵Дэлхийн Банкны судлаачид Vegas, Umansky (2005) нар хүүхдийн мэдлэгийг тестээр хэмжих нь хамгийн төгс арга биш боловч боловсролын чанарыг системтэйгээр хэмжиж, харьцуулалт хийхэд үндэсний тестийн үнэлгээний аргаас өөр төгс, боломжтой арга байхгүй байгааг дурьдсан байдаг.

ба Багануур (509.5), 2013 онд Сүхбаатар (524.4), Баянгол (523.3), Баянзүрх (517.8), Чингэлтэй (512.9) болон Багануур (510.8) дүүргүүдийн суралцагчдын дундаж оноо улсын дунджаас өндөр байсан байна.

Зураг 9 21 аймгийн суралцагчдын 2011 оны ЭЕШ -ын дундаж оноо ба төсвөөс нэг суралцагчид ногдох зардлын хэмжээний хамаарал



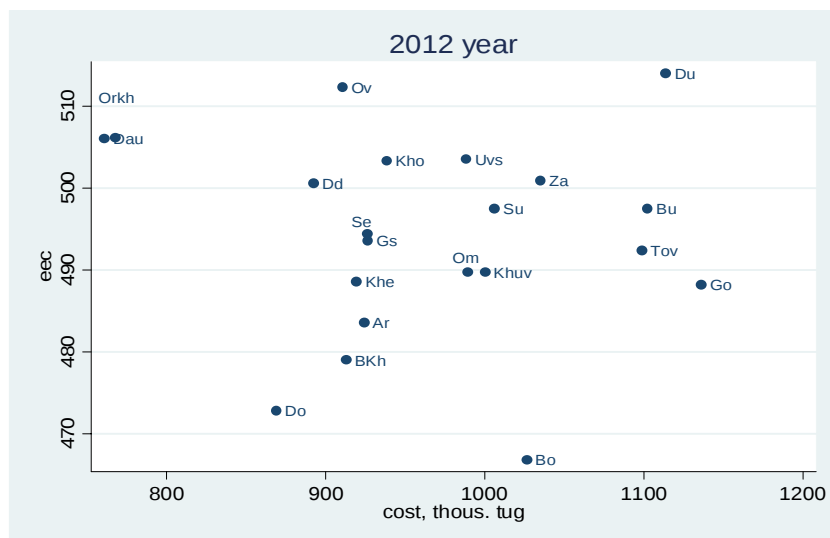
Эх үүсвэр: Хөвсгөл аймгийн Боловсрол, соёлын газрын мэргэжилтэн Ц. Оюунбилэг

Дээрх зургаас харахад 21 аймгийн хувьд нэг суралцагчид ногдох ерөнхий боловсролын зардал нэмэгдэх тусам ЭЕШ-д үзүүлсэн суралцагчдын амжилт нэмэгдэх эерэг хамаарал харагдаж байгаа боловч уг хамаарал сул байна. 2011 оны хувьд нэг суралцагчид ногдох зардал Говь-Сүмбэр, Дорнод, Хэнтий, Сэлэнгэ аймгуудад бага байсан бөгөөд эдгээр аймгуудад элсэлтийн ерөнхий шалгалтанд орсон суралцагчдын амжилт 500 онооноос доогуур байгаа нь дээрх зургаас харагдаж байна. Нэг суралцагчид ногдох ерөнхий боловсролын зардал²⁶ Орхон аймагт Сэлэнгэ аймагтай адил бага байсан боловч Орхон аймгийн суралцагчдын дундаж оноо илүү өндөр, дунджаар 503.4 байна. Нэг суралцагчид ногдох зардал нэмэгдэх тусам Ховд (503.4), Дархан Уул (512.9), Дундговь (510), Өвөрхангай (508.3), Увс (501.7), Булган (497.1), Завхан (496.2), Дорнод (495.7) аймгуудад суралцагчдын амжилт өндөр байна. Гэвч нэг суралцагчид ногдох зардал

²⁶ Энд дахин тэмдэглэхэд уг зардал ЕБС-ийн санхүүжилтэнд хэрэглэгдэж буй нэг сурагчид ногдох хувьсах зардлаас өөр үзүүлэлт бөгөөд тухайн орон нутагт хуваарилагдсан ЕБС-ийн нийт зардлыг нийт сурагчийн тоонд харьцуулан гаргасан.

хамгийн өндөр Баян-Өлгий аймгийн хувьд ЭЕШ-ийн дундаж оноо хамгийн бага буюу 469 байна.

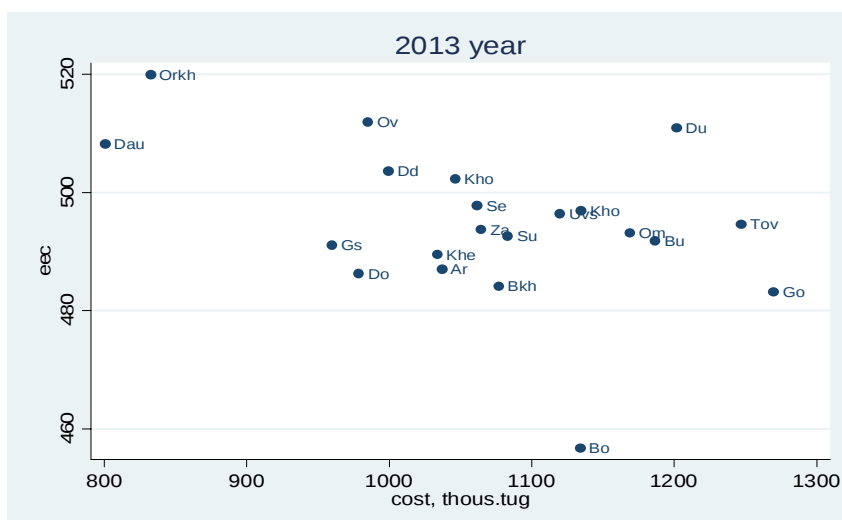
Зураг 10 21 аймгийн суралцагчдын 2012 оны ЭЕШ -ын дундаж оноо ба төсвөөс нэг суралцагчид ногдох зардлын хэмжээний хамаарал



Эх үүсвэр: Хөвсгөл аймгийн Боловсрол, соёлын газрын мэргэжилтэн Ц. Оюунбилэг

2012 оны тоон өгөгдлийг харуулсан Зураг 10 –аас харахад 21 аймгуудын хувьд нэг суралцагчид ногдох ерөнхий боловсролын зардал нэмэгдэх тусам ЭЕШ-д үзүүлсэн суралцагчдын амжилт нэмэгдэх эерэг хамаарал хадгалагдаж байна. Гэхдээ Орхон, Дархан–Уул аймгуудын хувьд нэг суралцагчид ногдох зардал бага буюу 767 мянган төгрөг орчим байхад эдгээр аймгуудын суралцагчдын дундаж оноо (506) өндөр байсан. Харин нэг суралцагчид ногдох төсвийн зардал илүү өндөр буюу 1,113 мянган төгрөгний санхүүжилттэй Дундговь аймгийн хувьд ЭЕШ-ийн дундаж оноо 514 байсан байна.

Зураг 11 21 аймгийн суралцагчдын 2013 оны ЭЕШ -ын дундаж оноо ба төсвөөс нэг суралцагчид ногдох зардлын хэмжээний хамаарал



Эх үүсвэр: Хөвсгөл аймгийн Боловсрол, соёлын газрын мэргэжилтэн Ц. Оюунбилэг

2013 оны хувьд 21 аймгийн нэг суралцагчид ногдох ерөнхий боловсролын зардал нэмэгдэх тусам ЭЕШ-д үзүүлсэн суралцагчдын амжилт буурсан хамаарал харагдаж байна. Гэхдээ Орхон, Дархан-Уул аймгуудын хувьд нэг суралцагчид ногдох зардал бага буюу 800 орчим мянган төгрөг орчим байхад эдгээр аймгуудын суралцагчдын ЭЕШ-ын дундаж оноо харгалзан 520, 508 байсан. Харин нэг суралцагчид ногдох төсвийн зардал илүү өндөр буюу 1.2 сая төгрөгний санхүүжилттэй Дундговь аймгийн хувьд ЭЕШ-ийн дундаж оноо 510 байсан байна. Мөн нэг суралцагчид ногдох төсвийн зардал 1.13 сая төгрөгний санхүүжилттэй Баян-Өлгий аймгийн хувьд ЭЕШ-ийн дундаж оноо улсдаа хамгийн доогуур буюу 456 байсан байна. Гэхдээ эдгээр оноонууд нь аймгуудын дундаж үзүүлэлт гэдгийг анхаарууштай юм. Уг судалгаагаар сумын төвийн сургуулийг аймгийн төвийн гүнзгийрүүлсэн сургалттай сургуультай харьцуулан үзэхийг зориогүйгээс тухайн орон нутгийн хувьд ЭЕШ-ын оноо өндөртэй суралцагчид бүхий сургуулийн оноог бага оноотой суралцагчдын сурдаг сургуулийн оноотой дундажлан авч үзсэн хэрэг.

Эндээс гарч байгаа урьдчилсан дүгнэлт бол хөдөөгийн сургуулиудын нэг багшид ногдох суралцагчдын тоо Улаанбаатар хотынхоос бага байдаг боловч хөдөөгийн суралцагчдын гол хичээлүүдийн шалгалтын оноо хотын хүүхдүүдийнхээс доогуур байгаа нь нэг багшид ногдох суралцагчдын тоо бага байх тусам хүргэж байгаа боловсролын үйлчилгээ улам чанартай байна гэсэнтэй зөрчилдөж байгаа явдал юм. Энэ нь нөгөөтэйгүүр суралцагчдын сурлагын амжилт тэдний нийгэм, эдийн засгийн байдал, сургуулийн санхүүжилт, зардлын зарцуулалт зэрэг бусад хүчин зүйлсээс хамаардагтай холбоотой. Монгол улсын Боловсролын тухай хуулинд төрөөс санхүүжилт авдаг сургуулиудын

санхүүгийн хариуцлагыг хэрхэн хэмжих, ямар хариуцлага тооцох вэ гэдэг асуудал тусгагдаагүй байдаг тул одоогийн санхүүжилтийн тогтолцоонд хариуцлагын механизм бүрэлдээгүй байна. Төсвийн талаарх хуулинд санхүүжилтийн үр дүнгийн хариуцлагын тухай бус зөвхөн төсвийн зарцуулалтын хариуцлагын асуудал зохицуулагдсан байдаг. Төсвийн зарцуулалтын хариуцлагыг хэмжихдээ төсвөөс зарцуулахаар төлөвлөгдсөн зардлыг өөр зүйлд зарцуулсан эсэх, илүү эсвэл дутуу зарцуулсан зэргийг ашигладаг.

1.5 Монгол улсын боловсролын санхүүжилтийн стратеги: боловсролын санхүүжилт нийлүүлэлт, эрэлтийн алинд суурилж байна вэ?

Монгол улсад ерөнхий боловсролын сургуулиудыг санхүүжүүлэх зарчим нь санхүүжилтийн томъёо ашиглах (суралцагчдын тоо, газарзүйн байршилд үндэслэн), үйл ажиллагааны зардлаар нь санхүүжүүлэх (сургуулийн засвар), тухайн үед нь тооцож санхүүжүүлэх (багш нарын тэтгэвэрт гарах зардал), зарим үед эрэлтэд суурилсан санхүүжилт (эмзэг бүлгийн хүүхдийг сурах бичгээр хангах) хийдэг. Жил болгон боловсролын салбарыг санхүүжүүлэхийн тулд тухайн жилд хичнээн хэмжээний зардал шаардлагатай байгааг санхүүжилтийн томъёогоор тооцож олдог. Ерөнхий боловсролын зардлын хэмжээ сургуулиудын байрлал болон тэдгээрийн ангиллаас ихээхэн хамаарна. БШУЯ сургуулиудыг баг, сумын төв, аймгийн төв, нийслэл хотын гэж байршлаар нь 4 ангилахаас гадна түвшнээр нь: (1) бага сургууль, (2) суурь боловсролын сургууль буюу 9 жилийн сургууль, (3) ерөнхий боловсролын сургууль буюу 11 жилийн сургууль, (4) зөвхөн ахлах сургууль, (5) суурь болон ахлах сургууль гэж 5 ангилдаг. Учир нь нэг суралцагчид ногдох хувьсах буюу норматив зардал нь сургуулийн төрлөөс хамааран харилцан адилгүй байдаг.

Монгол улсад хамгийн анх 1998 онд нэг суралцагчийн норматив зардалд суурилсан санхүүжилтийн системийг нэвтрүүлсэн. Өөрөөр хэлбэл, орчин үеийн боловсролын санхүүжилтийн томъёо хэрэглэж эхэлсэн үе бол 1998 он юм. Энэ үеэс эхлэн тухайн жилийн үнийн өсөлтийг тусгасан норматив зардлыг жил болгон шинэчлэн тогтоодог. Анх тогтоосноос хойш тухайн үеийн макро эдийн засгийн байдал, инфляцийн хэлбэлзэл, аймаг, бүсийг ангилах ангилал өөрчлөгдсөн, төрийн албан хаагчдын цалингийн сүлжээ өөрчлөгдсөн, боловсролын тогтолцоонд хувийн салбар үүсч, хөгжиж байгаа зэрэгтэй уялдуулан энэ томъёог 2003 оноос хойш жил болгон өөрчилж байна. 2012 – 2013 онд норматив зардалд гарсан өөрчлөлтийг харахад сумын төвд байрладаг бүрэн дунд

сургуулиудын нэг суралцагчид олгох зардал хамгийн өндөр буюу 47 хувиар өссөн байна. Багийн сургуулиудын тоо цөөн, ихэвчлэн бага сургууль байдаг бөгөөд багийн сургуулийн нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардал хамгийн өндөр байна.²⁷ Бага сургуулийн санхүүжилт байршлаасаа хамааран 31-38 хувиар өссөн байхад суралцагчдын ихэнх нь төвлөрсөн нийслэл хотын бага, суурь сургуулиудын санхүүжилт 27.7 хувиар, бүрэн дунд сургуулийн санхүүжилт 39.2 хувиар тус тус өсчээ (Хүснэгт А13-аас харна уу). Нэгэнтээ боловсролын салбарын төсөв нэг хүүхдэд ногдох норматив зардлаар төлөвлөгдөж, хувиарлагддаг учраас хүүхдийн тоог нэмж гаргах, ашиглалтын үнэ тарифыг өсгөх, эсвэл ашиглалтын лобби хэрэглэх гэсэн 3 аргаар л сургуулиуд илүү төсөв авах боломжтой.

Санхүүжилтийн томъёо нь өөрөө нийлүүлэлтэд болон эрэлтэд суурилсан санхүүжилтийн хэлбэрийн хоёуланг нь багтаадаг. Тухайлбал, төрийн болон төрийн бус өмчийн сургуульд өдөр, орой, эчнээ, албан бус хэлбэрээр бага, суурь, бүрэн дунд боловсролын стандарт хэрэгжүүлэх үйлчилгээ, дотуур байраар хангах үйлчилгээг хүүхдийн тоонд суурилж санхүүжүүлдэг бол дотуур байрны хүүхдийн хоол, үдийн цай хөтөлбөрийг хүүхэд өдөрт суурилж санхүүжүүлдэг. Ихэнх улсуудад суурь зардал, нэмэлт зардал, газарзүйн байршлын ялгааг тооцож оруулах, нийгэм, эдийн засгийн ялгааг тооцож оруулдаг бол манай улсад санхүүжилтийн томъёог тооцохдоо зөвхөн эхний гурван хэсгийг оруулдаг.

Бусад орнуудад ерөнхий боловсролыг санхүүжүүлэхдээ тэгшитгэх (нэг хүүхдэд ногдох зардлыг тэгшитгэж тооцох), жинлэгдсэн (хөгжлийн бэрхшээлтэй, авъяаслаг зэрэг ялгаатай бүлгүүдэд нэмэгдүүлсэн зардлыг тооцох), үр дүнд үндэслэсэн (тавигдсан шалгууруудыг хангасан сургууль, дүүрэг илүү санхүүжилт авах) гэсэн санхүүжилтийн стратегийг хэрэглэдэг. Монгол улсын хувьд эхний хоёр буюу тэгшитгэсэн, жигнэсэн стратегийг хослуулсан суурь хэрэглэдэг буюу тэгш байдлыг илүү хангах байдлаар нөөцийг хувиарладаг.

Монгол улсын боловсролын санхүүжилтэнд учирч байгаа гол бэрхшээл бол алслагдсан сумын сургуулиудад чанартай боловсрол олгох зардал өндөр байдаг явдал юм. Иймд

²⁷ Монгол улсын Засгийн Газрын 2010 оны 342, 2012 оны 94 тогтоолууд.

хөдөө орон нутагт хөрөнгө оруулалт хийх боловсролын өргөжилтийн буурч буй үр өгөөжтэй буюу нэг хүүхдийг сургах зардал буурч биш өсч байна. Аймгийн төвүүд болон Улаанбаатар хотын дүүргүүдийн сургуулиуд нэг дор олон хүүхдийг чанартай сургах боломжтой (Зураг 9 - Зураг 11) буюу хөрөнгө оруулалт хийх боловсролын өсч буй үр өгөөжтэй байна.

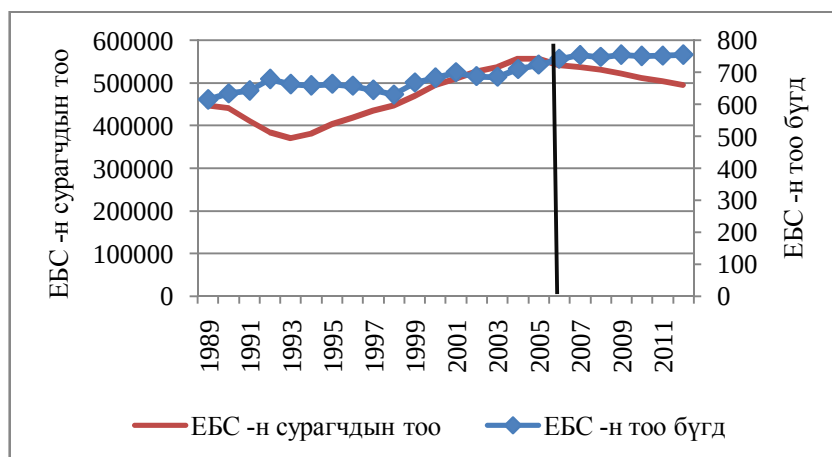
Ерөнхий боловсролын эрэлтийн хувьд авч үзэхэд хөдөө орон нутгийн сургуулиудын анги дүүргэлт ирээдүйд бага байх нь одоо ажиглагдаж байгаа хүн амын өсөлтийн түвшнээс харагдаж байна. Сүүлийн 4-5 жилийн байдлаар хүн амын өсөлтийн түвшин улсын дунджаар 1.8 хувь, Улаанбаатар хотод 3.8 хувь, хөдөө орон нутагт 0.2 хувь байна.²⁸ Хүн амын өсөлтийн түвшнээс хамаарах ерөнхий боловсролын сургуулийн эрэлт 1989 оноос 1994 он хүртэл буурсан бол 1995 оноос эхлэн сэргэж 2005 он хүртэл 10 жилийн туршид тасралтгүй нэмэгдэж иржээ. 2006 оноос эхлэн аажмаар буурах хандлагатай байсан бол (Хавсралт Зураг А1) сүүлийн жилүүдэд хүн амын төрөлт нэмэгдэж байгаатай холбоотойгоор сургуулийн хүүхдийн тоо ихсэж байна. Бага, дунд, ахлах ангийн суралцагчдын тоогоор нь авч үзвэл ЕБС-д суралцаж байгаа нийт 480,000 суралцагчдын 53 хувь нь бага, 34 хувь нь дунд, 13 хувь нь ахлах ангид суралцдаг.²⁹

Ерөнхий боловсролын нийлүүлэлтийн хувьд Монгол улсад төрийн өмчийн 602 орчим ЕБС ажиллаж байна. Эдгээрийн 37 нь (6.1%) багийн сургууль, 346 нь (57.5%) сумын төвийн, 115 нь (19.1%) аймгийн төвийн, 104 нь (17.3%) Улаанбаатар хотын сургууль байна. Нэг сургуульд сурч байгаа суралцагчдын тоо 2011-2012 оны хичээлийн жилийн байдлаар улсын дунджаар 786 байна. Ерөнхий боловсролын эрэлт, нийлүүлэлтийн харьцааг авч үзвэл нийлүүлэлт нь эрэлтээс ихэвчлэн илүү байсныг Зураг 11 -ээс харж болно. 1998 оноос эхлэн ЕБС-ийн тоо нэмэгдэж байна.

Зураг 12 Ерөнхий боловсролын эрэлт

²⁸ҮСХ. 2010. 2009 оны Статистикийн Тайлан.

²⁹2004-2005 оны хичээлийн жилд ЕБС-ийн системийг 10 ангитай (3+5+2) байсныг 11 ангитай (5+4+2) болгосон. 2008-2009 оны хичээлийн жилд 11 жилийн системийг 12 жилийн (5-4+3) сургалттай болгож өөрчилсөн.



Эх үүсвэр: Үндэсний Статистикийн Хороо, 1991-2012 онуудын Жилийн Тайлан

Байршлаар нь авч үзвэл нийлүүлэлт эрэлтийг хангаж байна гэж хэлэх нь өрөөсгөл юм. Тухайлбал, аймгийн төвийн сургуульд дунджаар 1,200 хүүхэд сурдаг бол сумын төвийн сургуульд дунджаар 500 хүүхэд суралцдаг. Нийслэл хотын хувьд нэг сургуульд 1,600 орчим хүүхэд суралцдаг. Нийслэл хотын төвийн сургуулиудад дунджаар 1,628 суралцагч, захын сургуулиудад 1,119 хүүхэд суралцаж байна. Хүүхдийн тоонд харьцуулбал нийслэл хотод ЕБС –н нийлүүлэлт дутагдалтай, сумын төвд илүүдэлтэй байна.

Бүлэг 2. Ерөнхий боловсролын санхүүжилт

2.1 Ерөнхий боловсролын сургуулиудын зардлын бүтэц

БШУЯ-ны статистик мэдээгээр боловсролын салбар дотроо ЕБС-уудын санхүүжилт нэрлэсэн дүнгээрээ хамгийн их нэмэгддэг байна. 2004-2012 оны хооронд буюу 8 жилийн хугацаанд нийт зардал 63.2 тэрбум төгрөгөөс 453.93 тэрбум төгрөг болтол 7 дахин нэмэгдсэн байна (Хүснэгт 3).

Хүснэгт 3 Ерөнхий боловсролын нэрлэсэн зардлын бүтэц 2004-2012 (сая төгрөгөөр)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Багш нарын цалин, НДШ	41.99	46.35	63.62	92.08	140.12	158.31	176.02	206.55	319.00
Хичээл, практикийн зардал	1.53	1.74	1.87	2.24	5.30	2.44	3.33	2.65	5.39

Тогтмол зардал	13.37	15.98	18.36	20.81	24.14	26.30	31.90	36.27	47.42
Бусад зардал	9.47	9.72	13.19	13.62	35.87	20.80	26.55	44.61	82.12

Эх үүсвэр: БШУЯ-ны статистик мэдээ, 2012

Гэхдээ 2005 оны үнээр илэрхийлсэн ЕБС-ын бодит зардал уг хугацаанд дөнгөж 2 дахин нэмэгдсэн байгаа нь Хүснэгт 4 –т харагдаж байна. Тиймээс олон нийтийн дунд байдаг боловсролын зардал богино хугацаанд их хэмжээгээр нэмэгдэж байдаг гэсэн ойлголт бол ташаа ойлголт юм. Үнэн хэрэгтээ дээрх хугацаанд бодит зардал 80 тэрбум төгрөгөөс 171 тэрбум төгрөг болтол 2.1 дахин л нэмэгдсэн байна. “Нийгмийн эмзэг бүлгийн иргэдэд боловсролын үйлчилгээг хүргэх нь” гэсэн судалгаанаас “Бодит дүнгээр хувьсагч зардлын дундаж нормативын төсвийн хуваарилалт (инфляцийг индексжүүлсний дараах байдлаар) маш бага байна” гэсэн дүгнэлт гарсан нь дээрх тооцооллыг үнэмшилтэй гэдгийг батлан харуулж байгаа юм.³⁰

Хүснэгт 4 Ерөнхий боловсролын бодит зардлын бүтэц 2004-2012 (сая төгрөгөөр)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Багш нарын цалин, НДШ	50.57 (63.3%)	46.35 (62.8%)	51.67 (65.6%)	67.01 (71.5%)	84.73 (68.2%)	94.01 (76.2%)	87.08 (74.0%)	93.10 (71.2%)	120.20 (70.3%)
Хичээл, практикийн зардал	1.84 (2.3%)	1.74 (2.4%)	1.52 (1.9%)	1.63 (1.7%)	3.21 (2.6%)	1.45 (1.2%)	1.65 (1.4%)	1.19 (0.9%)	2.03 (1.2%)
Тогтмол зардал	16.10 (20.1%)	15.98 (21.7%)	14.91 (18.9%)	15.14 (16.2%)	14.60 (11.8%)	15.62 (12.7%)	15.78 (13.4%)	16.35 (12.5%)	17.87 (10.4%)
Бусад зардал	11.41 (14.3%)	9.72 (13.2%)	10.71 (13.6%)	9.91 (10.6%)	21.69 (17.5%)	12.35 (10.0%)	13.13 (11.2%)	20.11 (15.4%)	30.94 (18.1%)

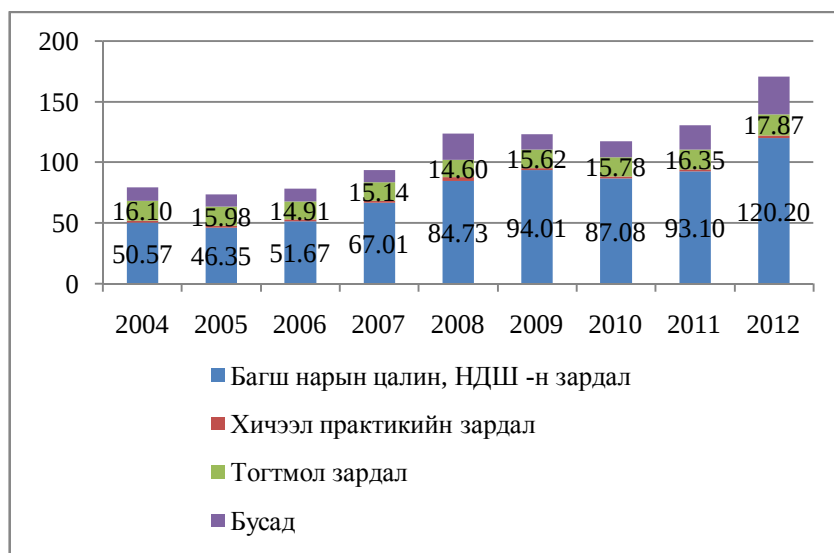
Эх үүсвэр: 2005-2012 онуудын БШУЯ-ны статистик мэдээ

Зардлын бүтцийн хувьд ерөнхий боловсролын салбарт зарцуулж буй нийт зардлын 70 орчим хувийг багш нарын цалинд зориулдаг нь ЭЗХАХБ-ын 2011 онд хэвлэгдсэн боловсролын статистикт мэдээлсэн түвшинтэй ижил түвшинд байна. Мөн нийт зардлын 10–20 хувийг тогтмол зардалд, тэр дотроо түлш, халаалтын зардалд зарцуулж байгаа нь ерөнхий боловсролын салбарт зарцуулж буй зардлын үр ашигт байдлыг бууруулж байна. Харин хичээл, практикийн зардал буюу сургалтын хэрэглэгдэхүүн, материалын зардал тун бага хуваарилагддаг бөгөөд жил бүрийн өсөлт хамгийн бага байгаа нь доорхи Зураг

³⁰ Азийн Хөгжлийн Банк. 20132. “Нийгмийн эмзэг бүлгийн иргэдэд боловсролын үйлчилгээг хүргэх нь” судалгааны тайлан. Хуудас 16.

13 -аас харагдаж байгаа юм. 2010-2011, 2013 онд хийсэн бага хэмжээний түүвэр судалгаа, хот, хөдөөгийн зарим сургуулиудын багш нар, сургалтын менежерүүдтэй хийсэн ярилцлагуудаас дүгнэхэд багшийн цалингаас бусад хувьсах зардал дотор хамгийн хүрэлцээ муутай байгаа нь хичээл, практикийн зардал байна.

Зураг 13 Ерөнхий боловсролын сургуулиудын зардал, 2005 оны зэрэгцүүлэх үнээр



Эх үүсвэр: 2005-2012 онуудын БШУЯ-ны статистик мэдээ

Ерөнхий боловсролын сургуульд ажиллаж байгаа нийт ажиллагсдын 60 хувь нь багш нар байна. Үлдсэн 40 хувийг сургуулийн захиргаа, аж ахуйн ажилчид эзэлдэг. Хөдөөгийн сургуулиудад энэ харьцаа 50:50 хувь байх тохиолдол байна.³¹ Монгол улсын нийт 26,000 орчим багшийн 80 хувь нь эмэгтэй бөгөөд харьцангуй залуу, 30.6 хувь нь 5 хүртэлх жил багшилсан багш нар байдаг бөгөөд тэдний 65 хувь нь боловсролын бакалавр зэрэгтэй багш нар байна. Нийт багш нарын 34 хувь нь бага ангид буюу 1-5 ангид, 42-45 хувь нь дунд ангид буюу 6-9 дүгээр ангид, 24 орчим хувь нь ахлах ангид багшилдаг ажээ.³² Анги ахих тусам сургалтын төлөвлөгөөний дагуу долоо хоногт заах хичээлийн цагийн тоо нэмэгдсэнээр багш нарын цагийн ачаалал, цалингийн зардал нэмэгдэж ирдэг.

2011 онд хийгдсэн “Монголын багш нар: Эмпирик судалгааны тайлан”-д дүгнэснээр 2010-2011 оны хичээлийн жилд ерөнхий боловсролын сургуулийн багшийн сарын дундаж цалин 324,292 төгрөг байсан. Илүү цаг, анги даалт болон бусад ажлын нэмэгдэл

³¹Хөвсгөл аймгийн Хатгал тосгоны бүрэн дунд сургуульд 39 багш, 38 ажилтан ажиллаж байна.

³²Steiner Khamsi, Б.Батжаргал “Монголын багш нар” судалгаа, Хуудас. 60

хөлс, мэргэжлийн зэргийн нэмэгдэл ба урамшууллыг нэмбэл сарын дундаж орлого 374,727 төгрөг болжээ. Судлаачдын тооцоолсноор, багшийн үндсэн цалин нь сарын нийт орлогын 86.5 хувийг бүрдүүлж байна (Steiner Khamsi, Batjargal, 2013).³³

Тогтмол зардлын нийт зардалд эзлэх хувийн жин 10-17.5 хувьд хэлбэлзэж байхад хичээл, практикийн зардал нийт зардлын дөнгөж 1.18 хувийг эзэлж байна. 2012 хийсэн түүвэр судалгаагаар:

Улаанбаатар хотын сургуулиудын хувьд 2010 оны санхүүгийн жилд багшийн цалингийн зардал нийт зардлын 74 орчим хувийг эзэлж байсан бол хөдөөгийн сургуулиудын хувьд 66-70 хувь байна. Сургуулиудын төсөвт тогтмол зардал улсын дунджаар 11 хувийг эзэлдэг боловч хөдөөгийн сургуулийн хувьд энэ нь 15 хүртэл хувийг эзэлж байна. Тогтмол зардалд гэрэл цахилгаан, түли, халаалт, тээвэр (шатахуун), цэвэр, бохир ус болон байрын түрээсийн зардлыг оруулан тооцсон. Хөдөөгийн сургуулиудад цэвэр, бохир ус, түли, халаалт (нүүрс)-ын зардал их гардаг. Хотын сургуулиудын хувьд түлиний зардал бага ч ус, ариун цэврийн өрөө, цэвэрлэгээний зардал өндөр гарах хандлагатай байна. Улаанбаатар хотын сургуулиудад ус, ариун цэврийн өрөө цэвэрлэгээний зардал нийт зардлын 2 хувийг эзэлж байхад Увс аймгийн сургуулиудад энэ төрлийн зардал 0.3 хувийг эзэлж байсан. Бусад хувьсах зардалд хичээлийн заах материал ордог бөгөөд энэ төрлийн зардал маш бага буюу 5-7 хувийг эзэлж байна (Р.Мооск, N.Batchimeg, 2012. Хуудас. 40).

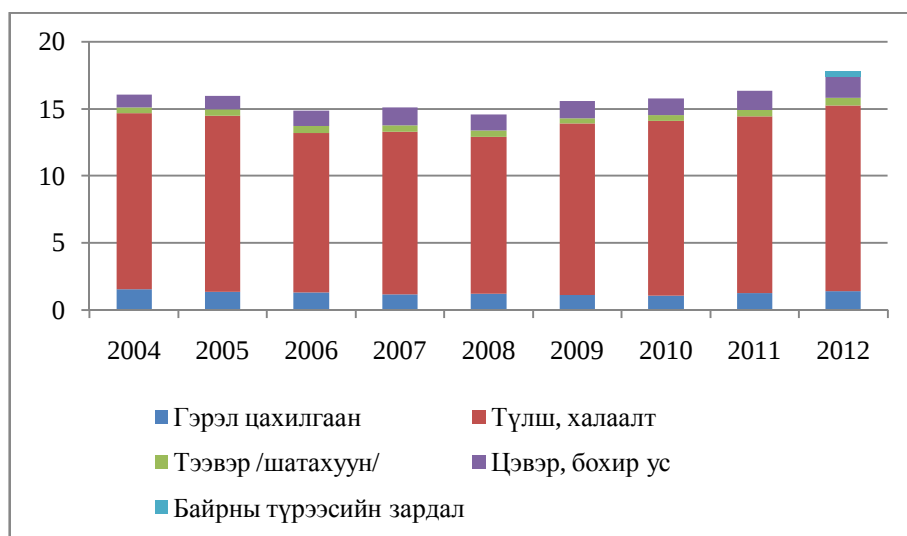
Ерөнхий боловсролын санхүүжилтийн дараагийн том зардал бол бусад зардал гэсэн зардлын ангилал байдаг. Энэ зардалд захиргаа, аж ахуйн ажилтнуудын цалин болон хичээл, практикийн зардалд ороогүй үлдсэн бүх төрлийн зардал тухайлбал, багшийн хөгжил, сургалт, хичээлийн дараах давтлага, сургалтын зардал ордог. Монголын ерөнхий боловсролын сургуулиудын нэг онцлог бол нийт багш, ажилчдын 60 хүрэхгүй хувь нь хичээл заадаг багш нар байдаг бол үлдсэн 40 орчим хувьд нь захирал, сургалтын менежерүүд, нийгмийн ажилтан, нягтлан, нярав, номын санч, эмч, хичээлийн туслах ажилтнууд, дотуур байрны багш нар, аж ахуйн ажилчид, цахилгаанчин, мужаан, цэвэрлэгч, галч, тогооч, манаач нар ордог. Эдгээр ажилчдын цалин бусад зардалд ордог. Учир нь захиргаа, аж ахуйн ажилтнуудын тоо нь тодорхой үйл ажиллагааны хүрээнд

³³Энэ судалгаа нь Улаанбаатар хотын болон таван аймгийн нийт 28 сургуулийг хамарсан юм.

хүүхдийн тооноос үл хамааран тогтмол байдаг. Жишээлбэл сургууль болгон өөрийн нягтлан, няравтай тодорхой талбайг цэвэрлэх үйлчилгээний ажилтнуудтай байдаг. Тиймээс 2008 оноос захиргаа, аж ахуйн ажилтнуудын цалинг багш нарын цалин буюу суралцагчдын тооноос хамааран өөрчлөгддөг хувьсах зардлын санхүүжилтэнд багтаахгүй байхаар болсон байна. Энэ нь төсвийн хариуцлагын талаарх хууль байхгүй өнөө үед сургуулийн захирал нар дур мэдэн хүмүүс авч ажиллуулж, сургуулийн санхүүжилтийг үр ашиггүй зарцуулах үндэс болж болох талтай.

Сүүлийн жилүүдэд сургуулийн бодит тогтмол зардлын хэмжээ хэрхэн өөрчлөгдөж ирснийг Зураг 14 –д харууллаа. 2004-2012 онд гарсан нийт тогтмол зардлын 75-77.6 хувийг зөвхөн түлш, халаалтын зардал эзэлжээ.

Зураг 14 Ерөнхий боловсролын сургуулиудын тогтмол зардал, 2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр



Эх үүсвэр: 2005-2012 онуудын БШУЯ-ны статистик мэдээ

2.2 Стандартын шаардлага хангасан ерөнхий боловсролын хөтөлбөрийн нэг сургууль, нэг суралцагчид ногдох зардал ямар байх вэ?

Стандартын шаардлага хангасан нэг суралцагчид ногдох санхүүжилтийн жишиг тоо БШУЯ-ны Санхүү, хөрөнгө оруулалтын газарт байхгүй байна. Энэ талаар хийсэн судалгаа ч хомс. Уг зардлыг тооцохын тулд сургалтын үйл ажиллагааны зардал, сургалтын үйл ажиллагаанд зарцуулах цаг, сургалтын бус ажилтны ажлын цаг, бусад

тогтмол үзүүлэлтүүд тухайлбал, нийгмийн даатгал, эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэл зэрэг нэг суралцагчид ногдох шууд (хичээл заах багшийн цалин, хичээлийн тоног төхөөрөмж, хэрэгсэл гэх мэт) болон шууд бус зардлуудыг (захиргааны зардал гэх мэт) тооцох хэрэгтэй юм.³⁴

Эдгээрээс сургалтын төлөвлөгөөнд үндэслэн, бага, суурь, бүрэн дунд боловсролын стандартыг хангахад шаардлагатай үйл ажиллагаа, тоног төхөөрөмж, ном сурах бичиг, хичээлийн хэрэгсэл зэргийн өртгийг тооцон хувьсах зардлын нормативыг тогтоох бол хамгийн хялбар арга гэдгийг судлаачид тогтоосон байдаг. Уг судалгааны явцад Монгол улсын бага, суурь, бүрэн дунд боловсролын стандартын дагуу монгол хэл, уран зохиол, байгаль шинжлэл, хими, технологийн хичээлүүдийг заахад шаардагдах нэг суралцагчид ногдох зардлыг тооцоолсон юм. Дээрх хичээлүүдийн боловсролын агуулгын стандартыг судалж хичээлийн ай тус бүрээр суралцагчийн мэдэж авах мэдлэгийг олгоход шаардагдах хичээлийн хэрэглэгдэхүүн, сургалтын материал, тоног төхөөрөмжийн зардлыг (хичээл, сургалтын зардал) тухайн хичээлийг заадаг мэргэжлийн багш нараар гаргуулж Хүснэгт 5 –д харуулав. Уг зардлын тооцооллыг Улаанбаатар хотын Чингэлтэй дүүргийн улсын тэргүүний 24 дүгээр дунд сургууль, Сонгинохайрхан дүүргийн 62 дугаар дунд сургууль, Баянгол дүүргийн олон улсын лаборатори “Шинэ эрин” сургууль, Хөвсгөл аймгийн Мөрөн сумын үндэсний лаборатори “Эрдмийн далай” сургууль, Хөвсгөл аймгийн Хатгал тосгоны дунд сургуулийн багш нар хийсэн болно.

Хүснэгт 5 Стандартын шаардлагыг хангасан ерөнхий боловсролын хөтөлбөрийн нэг суралцагчид ногдох зардал, төгрөг (нэг хичээлийн жил)

	Хичээлийн нэр	24 дүгээр сургууль	62 дугаар сургууль	“Шинэ эрин” сургууль	“Эрдмийн далай” сургууль	Хатгалын сургууль
Бага боловсрол	Монгол хэл ³⁵			Бага анги байхгүй	31947.4	
	Технологи	57487.5	106408.6		3797.4	
	Байгаль шинжлэл		44642.5		29602.7	157100
Суурь боловсрол	Монгол хэл	9755.5	9454.3			10000
	Уран зохиол	9755.5	16089.6			3468.8

³⁴ А. Заяадэлгэр. 2011. Боловсролын эдийн засаг. Мөнхийн үсэг ХХК. Хуудас 678.

³⁵ Бага боловсролын стандартын хувьд уран зохиолын хичээл Монгол хэлний хичээлээс салгаж заагдахаа больсон.

	Хими						
	Байгаль шинжлэл		4700	5586	Энэ хичээл ордоггүй		64187.2
	Технологи	Эр		81820	3		
		Эм			4400*		
Бүрэн дунд	Монгол хэл		9755.5	31562.4			14000
	Уран зохиол		9755.5	12720.4			4777.8
	Хими			41400			
	Технологи	Эр		18785.7	249		
		Эм			00*		

Эх үүсвэр: 2013 онд хийсэн түүвэр судалгааны үр дүнгээс

*Дундаж зардал

Будагдсан хэсэгт зардлыг мөнгөн дүнгээр бус хичээлийн хэрэглэгдэхүүн тус бүрээр тодорхойгүй тоо хэмжээтэй бичсэн тул тооцоолол хийх боломжгүй.

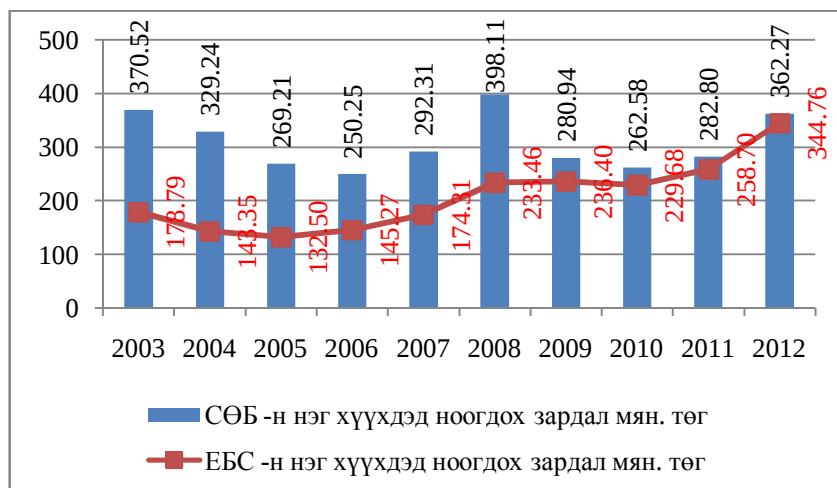
Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд технологийн хичээл хамгийн их зардалтай хичээл болох нь харагдаж байна. Монгол хэл, уран зохиолын хичээлийн хувьд бичгийн цаас, үзүүлэнгээс өөр зардал үндсэндээ гардаггүй бол байгаль шинжлэлийн хичээл бага боловсролын түвшинд суурь боловсролын түвшинтэй харьцуулахад их зардалтай заагддаг ажээ. Химийн хичээлээр олон төрлийн урвалж сорил, лабораторийн багаж төхөөрөмж шаарддаг хэдий боловч багш нар ахуйн хэрэглэгдэхүүний тусламжтайгаар ихэнх сорил, туршилтыг явуулдаг. Жишээлбэл, хүчлийн оронд хийжүүлсэн ундаа, шүлтийн оронд угаалгын нунтаг хэрэглэдэг ажээ.

Судалгаанд хамрагдсан сургуулийн багш нар боловсролын агуулгын стандартын дагуу заахад нэг суралцагчид ногдох зардлыг тооцоолсон хэдий боловч уг зардал

сургуулиудын хувьд ялгаатай гарсан нь хачирхалтай үр дүн юм. Уг үр дүн нь багш нар стандартын дагуу хичээлээ бэлтгэж заадаг эсэхэд эргэлзэхэд хүргэж байна. Хэрэв стандартын дагуу тухайн хичээлийг бэлтгэж заадаг бол гарах зардал нь ойролцоо хэмжээнд байх учиртай. Харамсалтай нь амьдрал дээр багш нар стандартын шаардлагыг биелүүлэхээс илүү орон нутаг, хичээл, ангийн онцлогт тааруулан хичээлээ “боломжоороо” бэлтгэж заадаг болох нь бидний судалгааны үр дүнгээс тод харагдаж байна.

Бодит байдалд нэг суралцагчид нэг хичээлийн жилд ногдох санхүүжилтийг сүүлийн 10 жилийн хугацаанд 2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр авч үзэхэд 2003-2005 онд буурсан байдалтай байсан бол 2006 оноос эхлэн өссөн байна. Тухайлбал, 2007 онд өмнөх онтой харьцуулбал нэг суралцагчид ногдох зардал 9.6 хувиар нэмэгдсэн байна. Улмаар 2008 онд 20 хувиар, 2009 онд 34 хувиар тус тус өсчээ. Харин 2009-2010 онд нэг суралцагчид нэг жилд зарцуулах бодит зардал өөрчлөгдөөгүй буюу тогтмол 230 орчим мянган төгрөг байсан. Зураг 15–аас харахад сүүлийн жилүүдэд уг зардал өсч 2012 онд өмнөх онтой харьцуулбал уг зардал 345 мянган төгрөг болж 33 хувиар нэмэгдсэн байна.

Зураг 15 Нэг суралцагчид ногдох бодит зардал³⁶



Эх үүсвэр: 2005-2012 онуудын БШУЯамны статистик мэдээ

2012 онд хийсэн түүвэр судалгаагаар:

³⁶2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр,

Түүвэр судалгаанд хамрагдсан нийт 14 сургуулийн хувьд 2010 оны санхүүгийн жилд нэг суралцагчид ногдох зардал 378,000 төгрөг байсан бөгөөд Улаанбаатар хотын 6 сургуулиудын хувьд 328,000 төгрөг, Увс аймгийн 4 сургуулийн нэг суралцагчид 466,000 төгрөг, Дорнод аймгийн 4 сургуулийн хувьд 489,000 төгрөг байсан байна. Хөдөөгийн сургуулиудын хувьд нэг суралцагчид ногдох зардал хотын суралцагчдынхаас 40-50 хувиар өндөр байна. (Р.Мооск, N.Batchimeg, 2012. Хуудас. 40)

Тухайн сургууль олон суралцагчтай байх тусам нэг суралцагчид ногдох зардал эдийн засгийн онолын өргөжилтийн үр өгөөжийн хуулиар буурах учиртай. Бага ангийн багш нарын тоо цөөн байдаг тул улсын дунджаар бага ангийн нэг багшид ногдох суралцагчдын тоо 28, дунд ангид 16, ахлах ангийн нэг багшид 12 суралцагч ногдож байна. Хот хөдөөгийн хувьд энэ харьцаа ялгаатай байгааг энд тэмдэглэх нь зүйтэй. 2010 оны байдлаар дунд ангийн нэг багшид ногдож байгаа суралцагчдын тоо Казакстан, Тайланд, Узбекистан, Индонезид 16-17 суралцагч, Вьетнамд 20, Тажикистанд 23, Камбожид 49 байгаа бол Монгол улсад дунджаар 16-18 байна.³⁷ Улаанбаатар хотын хувьд 2009 – 2013 оны дундажаар дунд ангийн нэг багшид ногдож буй суралцагчдын тоо 20-21 байгаа нь төлбөртэй хувийн сургуулиудын анги дүүргэлт бага байдаг нь нөлөөлсөн байж болох юм. Учир нь улсын сургуулийн нэг багшид ногдох суралцагчдын тоо, төлбөртэй хувийн сургуулийн нэг багшид ногдох суралцагчдын тоо эрс ялгаатай байдаг.

Нэг багшид ногдох суралцагчдын тоо цөөн байгаа нь газар нутгийн өргөн уудам байдлаас гадна хүн амын өсөлт удааширч байгаагаар мөн холбоотой. Сүүлийн жилүүдэд сургуулийн насны хүүхдийн тоо буурч байна. Харин нэгэнт ажиллаж байгаа багш нарын тоо буурахгүй, тогтмол байх юм. Гэвч сүүлийн 5-6 жилд хүн амын өсөлт хот суурин газруудад эрчимжиж байна. Тиймээс ойрын жилүүдэд сургуулийн насны хүүхдийн тоо нэмэгдэх үед багшийн тоо хэвээр байвал хотын сургуулиудын нэг багшид ногдох суралцагчдын тоо нэмэгдэж, хөдөөгийн сургуулийн хувьд энэ үзүүлэлт оновчтой түвшинд хүрэх боломжтой юм. Нэг багшид ногдох суралцагчдын тоо оновчтой түвшинд хүрвэл цалинд зарцуулж байгаа зардлын тодорхой хэсэг хичээл заах материал, ашиглах багаж төхөөрөмж, ном, компьютер зэрэгт зарцуулагдаж сургалтын чанар нэмэгдэх боломжтой болно.

³⁷<http://www.worldbank.org/education/edstats>

Үндэсний болоод хэлний цөөнх, ядуу өрхийн хүүхдүүд, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүд зэрэг нийгмийн бүлгүүдэд боловсрол олгоход тусгайлан төсөв хуваарилсан эсэхийг авч үзэхэд одоогийн байдлаар Монгол улсад 18 мянган хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхэд, Баян-Өлгий аймагт 22.6 мянган казак хэлтэй хүүхэд, алс хязгаар Цагааннуур суманд амьдардаг 444 цаатан хүүхэд байна. Баян-Өлгий аймагт ЕБС-ийн санхүүжилтийн томъёонд нэмэлт итгэлцүүр ашигладаг тул нэг суралцагчид ногдох ерөнхий боловсролын санхүүжилт бусад бүх аймгуудаас жил бүр илүү байдаг. Тухайлбал, уг аймгийн нэг хүүхдэд ногдох ерөнхий боловсролын санхүүжилт 2012 онд 1,026 мянган төгрөг, 2013 онд 1,134 мянган төгрөг байсан байна. Энэ нь Улаанбаатар хотын дунджаас 72.3%, аймгуудын дунджаас 7% -аар илүү байна.

Алс хязгаар Хөвсгөл аймгийн Цагааннуур суманд амьдардаг 444 цаатан хүүхдэд дунджаар 2,254 мянган төгрөгийн боловсролын санхүүжилт ногдож байна. Цаатан хүүхдүүд суралцдаг сумын сургуулийн нэг хүүхдэд ногдох хувьсах зардлын норматив бусад хойд сумууд болох Ханх, Ренчинлхүмбэ сумуудын сургуулийнхтай ижил байдаг. Энэ жилээс эхлэн цаатан хүүхдэд зориулах улсын санхүүжилт нэмэгдэж байгаа бөгөөд 2013 оны 6 дугаар сараас эхлэн цаатан хүүхдүүдэд 18 нас хүртэл нь сар бүр улсын төсвөөс 65,450 төгрөг бэлнээр шилжүүлж байна. Монгол улсын бусад бүх хүүхдүүдэд 18 нас хүртэл сар бүр улсын төсвөөс 20,000 төгрөг олгож байна.

Улсын төсвийн санхүүжилтээр жил болгон ерөнхий боловсролын сургуульд суралцдаг нийгмийн эмзэг бүлгийн хүүхдүүдийг сурах бичиг, хичээлийн хэрэгслээр хангах зорилгоор БСШУ-ы сайд, Сангийн сайдын хамтарсан 2008 оны 4 дүгээр сарын 178/157 дугаар тушаалаар нэг хүүхдэд 16 мянган төгрөгний хичээлийн хэрэгсэл өгдөг байна.

Бүлэг 3. Боловсролын салбарын төсөв боловсруулах үйл явц, иргэд олон нийтийн оролцоо

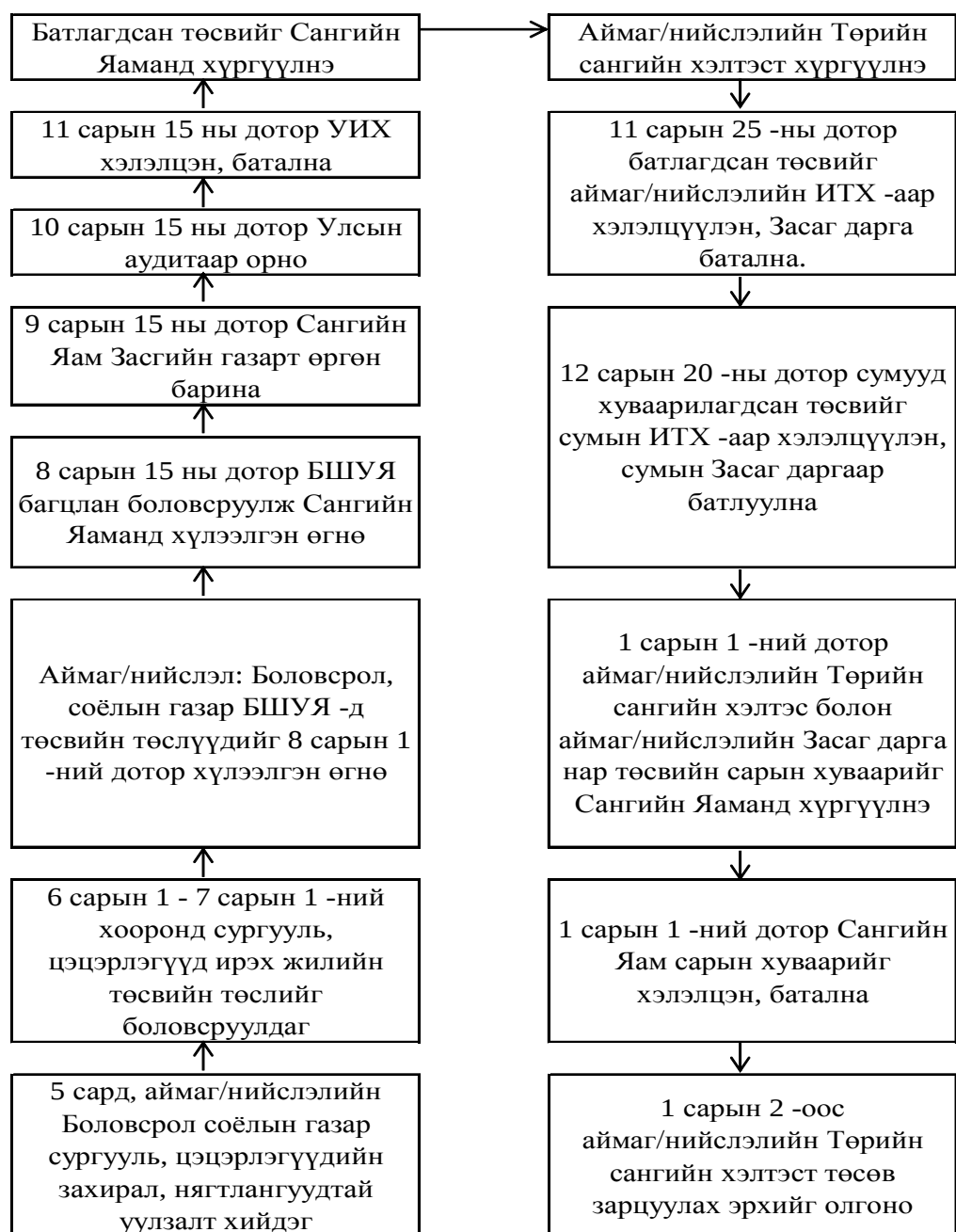
3.1 Боловсролын салбарын төсөв боловсруулах үйл явц

Монгол улсын Төсвийн тухай 2012 оны хууль, Сангийн яамнаас гаргасан бусад холбогдох хууль, тогтоомжинд заасны дагуу боловсролын салбарын төсөв боловсруулах үйл явц дараах үе шатуудыг дамждаг. Үүнд:

1. Жил бүрийн 5 сард аймаг, нийслэлийн боловсрол, соёлын газрууд сургууль, цэцэрлэгүүдийн захирал, эрхлэгч, нягтлан бодогч нарыг цуглуулан Сангийн яамнаас боловсруулсан төсвийн удирдамжийн дагуу ирэх оны төсвийн төлөвлөлтийг хэрхэн хийх талаар сургалт, яриа зохион байгуулдаг.
2. Жил бүрийн 6 дугаар 1-нээс 7 дугаар сарын 1-ний хооронд сум, аймаг, дүүргийн сургуулиуд ирэх хичээлийн жилийн төсвийн төслийг боловсруулан өөрийн харъяалагдах боловсрол, соёлын газарт авчирч, баталгаажуулан, гарын үсэг зурж хүлээлгэн өгдөг. Сургуулиуд ирэх жилийн төсвийн төсөөллийг боловсруулахдаа гурван жилээр хийж гаргадаг бөгөөд хамгийн гол анхаардаг мэдээлэл бол элсэн суралцах, үргэлжлүүлэн суралцах суралцагчдын тоо, дотуур байранд амьдрах суралцагчдын тоо, багшийн тоо байдаг.
3. 7 дугаар сарын 20 гэхэд аймаг, нийслэлийн боловсрол, соёлын газрууд орон нутгаас ирсэн төсвийг нэгтгэн нягталсаны дараа 8 дугаар сарын 1-ний дотор төсвийн саналаа БШУЯ-ны Санхүү, хөрөнгө оруулалтын газарт хүлээлгэн өгдөг.
4. Бүх яамдууд түүний дотор БШУЯ уг мэдээллийг 8 сард багцлан, боловсруулж 8 сарын 15 гэхэд Сангийн яаманд хүргүүлдэг. Сангийн яамны төсвийн газар БШУЯ-аас хүлээн авсан төсвийн саналыг цэцэрлэг, сургуулиудын тоо, тэдгээрт суралцагчдын тоо, Засгийн газраас тогтоосон төрийн албан хаагчдын цалин, нийгмийн хамгааллын зардлын өсөлт, өөрчлөлт, мөн ирэх оны үнийн ерөнхий түвшний өөрчлөлтөнд тулгуурлан засаж хянадаг.
5. Ирэх оны төсөв Улсын Их Хурлын (УИХ) намрын чуулганаар хэлэлцэгдэн, хуулийн дагуу 11 дугаар сарын 15-аас өмнө батлагдах ёстой.
6. Ирэх оны төсөв УИХ-аар батлагдсаны дараа 12 сарын 25-ны дотор аймаг, дүүргийн ИТХ батлагдсан хэмжээн дотор өөрчлөлт хийх, зарим санхүүжилтийг шилжүүлэх, нийт төсвийн саруудын хуваарийг хэлэлцэн гаргадаг. ИТХ-д боловсрол, соёлын газрын мэргэжилтэн тайлбар өгдөг. ИТХ ирэх оны төсвийн зарцуулалтын талаар тогтоол гаргаж аймаг, дүүргийн засаг даргад хүргүүлнэ.
7. Ирэх оны төсвийн зарцуулалтын талаарх тогтоолыг аймаг, дүүргийн засаг дарга нар батална. Боловсролын салбарын санхүүжилтийн талаарх тогтоолыг аймгийн боловсрол, соёлын газрын мэргэжилтэнд хүргүүлдэг. Ингэснээр аймгийн болон дүүргийн санхүү, төрийн сангийн мэргэжилтнүүд төсөв зарцуулах эрхийг олгоно.

Энэ судалгааг хийх явцад 2013 онд Хөвсгөл аймгийн боловсрол, соёлын газрын мэргэжилтэн Н. Далайжаргалтай ярилцахад тэрээр шинээр батлагдаад ирсэн төсөв хэдэн хувиар өссөн, буурсан, аль зардалд илүү их өөрчлөлт орсон, тогтмол болон хувьсах зардлын хэмжээ анх санал болгосон хэмжээнээс хэр их өөрчлөгдөж батлагдсан талаар дүн шинжилгээ хийдэг. Ер нь санал болгож хүргүүлсэн төсөв их танагддаг хэмээн хэлж байлаа.

Зураг 16 Боловсролын салбарын төсөв боловсруулах үйл явц



Эх үүсвэр: Сангийн яам, Төсвийн хууль тогтоомж – I, II, 2013 он

Аймаг, сумдын сургуулийн санхүүжилт нь нийслэл хотоос алсад байгаа 4 бүсийн дундаж зай, түүний дотор аймгийн төвөөс алслагдсан байдлыг нэгэн жигд бодож тооцоолдог. Тиймээс одоо мөрдөж байгаа санхүүжилтийн томъёо ёсоор хэдэн суралцагчидтай сургууль, сургалтын чанар, нийгэм, эдийн засгийн үзүүлэлтүүд гэхээс илүү хэр алслагдсан зайд тухайн сургууль оршиж байна гэдгээс хамааран нэг суралцагчид нэг хичээлийн жилд ногдох хувьсах зардал тогтоогдож байна. Сүүлийн жилүүдэд тогтоосон норматив зардлыг нарийвчлан судалсан П.Мүүк, Н.Батчимэг (2012) нарын судалгаагаар:

10,000 суралцагчидтай Улаанбаатар хотын Ирээдүй цогцолбор сургуулийн нэг суралцагчид ногдох зардал 297,000 төгрөг буюу 225 ам. доллар байхад 1000 орчим суралцагчидтай Увс аймгийн Тэс сумын сургуулийн нэг суралцагчид ногдох зардал 700,000 төгрөг буюу 530 ам. доллар байна. (P.Moock, N.Batchimeg, 2012. Хуудас. 44)

3.2 Боловсролын төсвийн үйл явцад иргэд, олон нийтийн оролцоо ямар байна вэ?

Төсвийн ил тод байдлын талаарх эрх зүйн орчин нь өнөөдрийн байдлаар 2011 оны 12-р сард батлагдсан “Төсвийн тухай хууль”, 2011 оны 6-р сард батлагдсан “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль”, Сангийн сайдын 2012 оны 11 дүгээр сарын 19 өдрийн 244 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах журам” зэрэг хэд хэдэн хууль тогтоомж, дүрэм журмаар зохицуулагдаж байна. 2013 оноос хэрэгжиж эхэлсэн төсвийн тухай шинэ хуулийн дагуу сургууль, цэцэрлэг, номын сан, музей, сумын эмнэлэг, биеийн тамирын газар, хүүхдэд үзүүлэх үйлчилгээ гэсэн байгууллагуудын санхүүжилт тусгай зориулалтын шилжүүлгээр орон нутгийн төсвийн захиргаанд ирдэг болсон.

“Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах тухай” хуульд зааснаар төрийн захиргаа, төсвийн бүх байгууллага үйл ажиллагаа, хүний нөөц, төсөв, санхүү, худалдан авалтын мэдээллийг хуулинд заасан тодорхой хугацаанд өөрсдөө ил тод болгох, иргэд байгууллагууд хүсэлт тавьсан тохиолдолд долоо хоногийн дотор гаргаж өгөх үүрэгтэй. Уг хуулийн “Төсөв санхүүгийн байдлын ил тод байдал” гэсэн 9-р зүйлд төсвийн байгууллага нь тухайн жилийн төсөв, өмнөх оны төсвийн гүйцэтгэл, дараа жилийн төсвийн төсөл, жилийн эцсийн санхүүгийн тайлан, аудитын дүгнэлтийг өөрийн цахим

хуудас болон Монгол улсын төсвийн ил тод байдлын цахим хуудас, байгууллагын мэдээллийн самбартаа ойлгомжтой байдлаар байрлуулан иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагын зүгээс төсвийн зарцуулалтад хяналт тавих боломжийг хангах ёстой гэж заажээ.³⁸

“Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль”-ийн 10-р зүйлд төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлыг хангах чиглэлээр худалдан авах ажиллагааны бодлого, тендерийн баримт бичиг, тендер шалгаруулалтыг явуулах журам, тендерийн урилга, тавигдах шалгуур үзүүлэлт болон гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулсан үндэслэл, тендерт шалгарсан болон шалгараагүй оролцогчийн талаарх товч мэдээлэл, гарсан шийдвэрийн шалтгаан ба үндэслэлийн талаар тодорхой танилцуулах, худалдан авсан бараа, ажил, үйлчилгээний тайлан, худалдан авах ажиллагаанд хийсэн аудитын тайлан, дүгнэлт болон бусад хяналт, шалгалтын дүнг цахим хуудас болон мэдээллийн самбартаа ойлгомжтой байдлаар байрлуулан, тухай бүрт нь шинэчлэх, нийтэд мэдээлэх үүргийг төсвийн байгууллагууд хүлээж байгаа юм.

Уг хуулийн хэрэгжилт БШУЯ хувьд биелэгдэж байгаа эсэхийг тус яамны цахим хуудаснаас харахад төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн 2008, 2009, 2010, 2011 оны санхүүгийн тайлан, төсвийн гүйцэтгэлийн тайлангууд нийтлэгдсэн байсан ч, эдгээр тайланг хянасан аудитын тайлан, тухайн санхүүгийн жилийн худалдан авах үйл ажиллагааны тухай, худалдан авсан бараа үйлчилгээний тайлан, зарлагдсан тендерийн гүйцэтгэл болон хийгдэх тендерийн урилгын мэдээлэл, хуульд заасан төлбөр хураамжийн хэмжээ, тендер шалгаруулалтын талаарх мэдээлэл зэргийг байршуулаагүй байна. Зөвхөн 2010 оны 12 дугаар сарын 17-наас эхлэн 2013 оны 8 дугаар сарын 8 хүртэлх хугацааны тендерийн зарлал тавигдсан байв. Гэхдээ сүүлийн жилүүдэд худалдан авах үйл ажиллагаа нийслэл хот болон аймаг, сумуудын ямар объект дээр хэдий хэмжээтэй явагдсан талаар мэдээлэл БШУЯ-ны цахим хуудсанд байхгүй байна.

Орон нутгийн засаг, захиргаа дээрх үүргийг хэрхэн биелүүлж байгааг Хөвсгөл аймгийн жишээн дээр судлахад аймгийн Засаг даргын тамгын газар, Эрүүл мэндийн төв, Боловсролын, соёлын газар, Гэр бүл, хүүхэд хөгжлийн ордон, Нийгмийн халамжийн хэлтэс зэрэг байгууллагууд санхүүгийн ил тод байдлын самбартай байсан бөгөөд 2013

³⁸www.legalinfo.mn

оны эхний хагас жилийн болон жилийн төсөв, төсвийн зарцуулалт, аймгийн аудитын газрын тайлан, худалдан авах үйл ажиллагааны тайлан, тендерийн зарлал зэргийг олон нийтэд ил тод тавьсан байв. “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах тухай” хуульд зааснаар санхүү, төрийн сангийн ажилтан нар тухайн болон өмнөх жилүүдийн төсвийн талаарх мэдээллийг судлаачдад гаргаж өгч байв.

Төсвийн тухай шинэ хуулийг дагаад өөрчлөгдсөн нэг чухал хууль бол 2012 онд батлагдсан “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль”³⁹ бөгөөд тус хуулийн “Худалдан авах үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоо” гэсэн 71 дүгээр зүйлд сум, дүүргийн төсвийн хүрээнд худалдан авах 20 сая хүртэлх төгрөгийн өртөгтэй бараа ажил үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг олон нийтийн оролцоотойгоор зохион байгуулж болно гэж заажээ⁴⁰. Олон нийтийн оролцоотой худалдан авах ажиллагаанд орон нутгийн иргэдийн төлөөллийг оролцуулан сонгон шалгаруулалт явуулах бөгөөд тухайн төсөл, арга хэмжээний хэрэгжилт, гүйцэтгэлд орон нутгийн иргэдийг өргөнөөр оролцуулах зарчмыг баримтлах ёстой юм.

Бодит байдалд дээрх оролцоо ямар байгаа талаар судалсан судалгаа одоогоор цөөн байна. Улсын нэгдсэн болон орон нутгийн төсвийн суурь хэмжээг тогтоох, бүрдүүлэлт, зарцуулалт, хяналтын үйл явц ямар байгааг судалсан Эдийн Засгийн Судалгаа, Эрдэм Шинжилгээний Хүрээлэнгийн 2013 онд хийсэн судалгаанд дурьдсанаар:

Иргэд багийн иргэдийн нийтийн хуралд шууд оролцох, сум ба аймгийн ИТХ-ын төлөөлөгчдөөр дамжуулах болон ИТХ-ын хуралдаанд шууд оролцох, баг, сум, аймгийн Засаг дарга нарт шууд хандах, орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллагуудаар дамжуулах зэрэг механизмаар дамжуулан орон нутгийн ишидвэр гаргах, бодлого боловсруулах түвшинд оролцох боломжтой ч бодит амьдралд үр дүнтэй хэрэгжихгүй байгаа шалтгаануудыг тогтоожээ. Үүнд, иргэдийн идэвх сонирхол муу, мэдээллийн хүртээмж тааруу, иргэдийн хурлаар хэлэлцэх асуудлын хүрээ хязгаарлагдмал, төсвийн эрх мэдэл хомс, иргэдийн төлөөлөгчид иргэдтэйгээ холбоо султай гэх мэт олон талын шалтгаан бий ажээ. (Ч. Нарантуяа, Д. Манлайбаатар, 2012, хуудас 31)

³⁹Хуулийн энэхүү заалт 2013 оны 1-р сарын 1-ээс хүчин төгөлдөр болсон байна.

⁴⁰ www.legalinfo.mn

2012 онд Мэрс Кор олон улсын байгууллага Монгол дахь засаглалын төлөв байдалд өгөх иргэдийн үнэлгээг 16 аймгийн 32 сумын иргэдээс түүвэрлэн судалжээ. Хэдийгээр уг судалгаа сум орон нутгийн эрх мэдэл нэмэгдэж, орон нутаг төсвөө өөрсдөө бүрдүүлж, захиран зарцуулах боломж нэмэгдэж, “сум хөгжүүлэх сан”, “сумын мастер төлөвлөгөө” боловсруулах талаар шийдвэрүүд гараад хэрэгжиж эхэлсэн хойно хийгдсэн ч иргэд энэ талаар тун хангалтгүй мэдээлэлтэй байна гэсэн дүгнэлтэнд хүрсэн байна (Мэрс Кор, 2012). Тухайлбал, сум хөгжүүлэх сангийн тухай болон “сумын мастер төлөвлөгөө”-ний талаар иргэдийн 60 хувь нь огт сонсоогүй бол мэдээлэлтэй иргэдийн дөнгөж 30 хувь нь сум хөгжүүлэх сангийн зардлыг юунд зарцуулсан талаар мэднэ гэжээ.

Сангийн сайдын 2012 оны 11 дүгээр сарын 19 өдрийн 244 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах журам”-ын дагуу аймаг, нийслэл, сум дүүргийн Засаг дарга тухайн шатны жилийн төсвийн төслийг боловсруулж Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал (ИТХ)-д өргөн мэдүүлэх, орон нутгийн төсөвт байгууллага болон орон нутагт үйл ажиллагаа явуулдаг, тусгай зориулалтын шилжүүлгийн гэрээгээр санхүүжих улсын төсвийн байгууллагын төсвийн захирагч нар жилийн төсвийн төсөл боловсруулж дээд шатны төсвийн захирагчид хүргүүлэхдээ олон нийтийн оролцоог заавал хангах үүрэгтэй болсон. Тухайлбал, уг журмын 6.3.5-д тусгай сангуудыг төлөвлөхдөө заавал орон нутгийн иргэдийн оролцоотой төлөвлөнө гэж заасан нь орон нутагт төсвийн мөнгөөр хийгдэх ажлуудын төсвийн төлөвлөлтөнд иргэд оролцох эрх зүйн орчинг бий болгосон байна.

Төсвийн тухай Монгол улсын 2012 онд шинэчлэн батлагдсан хуулийн 60 дугаар зүйлд тухайн шатны төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь орон нутгийн хөгжлийг дэмжих зорилготой Орон нутгийн хөгжлийн сантай байна гэж заасан нь төсвийн төвлөрлийг сааруулах, төлөвлөлт, шийдвэр гаргалт, гүйцэтгэл, хяналтанд орон нутгийн энгийн иргэдийн оролцох оролцоог хуульчилж өгсөн шинэ эрх зүйн орчинг бий болгосон юм.⁴¹

Уг хуульд зааснаар “Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нар орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгөөр тухайн жилд хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт, хөтөлбөр, төсөл арга хэмжээний төлөвлөгөөний урьдчилсан жагсаалтыг боловсруулж, жил бүрийн 3 дугаар улиралд багтаан иргэд, олон нийтийн саналыг санал асуулгын хуудас, бүлгийн

⁴¹ Уг сангаас орон нутагт хөрөнгийг хувиарлахдаа орон нутгийн хөгжлийн индекс, хүн амын тоо, хүн амын нягтрал, алслагдсан байдал, нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, орон нутгийн татварын идэвх санаачлага гэсэн үзүүлэлтүүдийг тэнцүү жинтэйгээр буюу 25 хувиар жигнэн харгалзаж хувиарилдаг.

ярилцлага, цахим хэлбэрээр авах ёстой”. Санал авах хуудсыг дүүрэг, сум, баг, хорооны айл өрх болгонд жил бүр нэгдүгээр улиралд багтаан хүргүүлэх ёстой. Хоёрдугаар улирлын эхний 30 хоногт багтаан саналын хуудсаар иргэдээс санал авч дуусгана. Санал авч дууссаны дараа баг/хорооны Иргэдийн нийтийн хуралд хэлэлцүүлэх санал асуулгын үр дүн, урьдчилсан жагсаалтыг бэлтгэхдээ дараах хүчин зүйлсийг харгалздаг байна. Үүнд:

- хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлснээр бий болох үр өгөөжийг хэн хүртэх;
- хэдэн хүн ашиг хүртэх;
- сум, дүүргийн иргэдийн амьдралд хэрхэн нөлөөлөх;
- төслийн нийт өртөг;

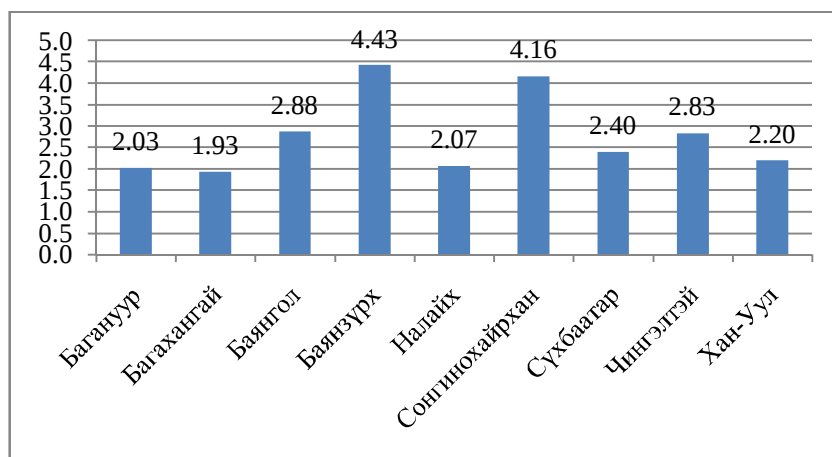
Журамд зохицуулсаны дагуу баг, хорооны Засаг дарга Иргэдийн нийтийн хурал хуралдахаас 2 долоо хоногийн өмнө тухайн сум, дүүрэгт хуваарилагдах хөрөнгийн урьдчилсан тооцоо, иргэдээс гаргасан саналын урьдчилсан жагсаалт, сум, дүүргийн Засаг даргаас ирүүлсэн тухайн сум, дүүрэг, баг хороонд хэрэгжүүлэх шаардлагатай хөгжлийн бодлого чиглэлтэй уялдсан төслүүдийн мэдээлэл, өмнөх жилүүдэд хэрэгжсэн хөрөнгө оруулалт, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээний талаарх товч мэдээллийг баг, хороодод байршуулна. Ингэснээр, багийн иргэд уг орон нутгийн хөгжлийн бодлого ямар чиглэлд хэрэгжиж байгаа, ямар төслүүд их санал авсан, өмнөх жилүүдэд ямар төсөл, ажлууд хэрэгжсэн талаар илүү тодорхой, тэгш мэдээлэлтэй болох боломжтой болсон. Уг саналд үндэслэн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаар хэлэлцүүлэхдээ иргэдээс авсан саналуудыг эрэмбэлсэн байна. Уг хуульд “Баг, хорооны Иргэдийн нийтийн хурал дээр гарсан саналыг тухайн сум, дүүргийн Иргэдийн нийтийн хуралд хэлэлцүүлж, тус хурлаас эрэмбэлэгдэн гарсан төслийн жагсаалтыг сум, дүүргийн Засаг даргад 2 дугаар улиралд багтаан хүргүүлнэ” гэж заасан байгаа. Өөрөөр хэлбэл, бүх шатны төсвийн захирагч нар олон нийтээс хамгийн их санал авсан хөрөнгө оруулалт, хөтөлбөр, төсөл арга хэмжээ, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх дарааллыг эрэмбэлэн, иргэд, олон нийтэд танилцуулах үүрэгтэй болсон. Түүнчлэн Засаг дарга уг төсөл, арга хэмжээнүүдийг төсөвлөхөд мэргэжлийн, салбар хариуцсан мэргэжилтнүүдээс бүрдсэн арга зүйн зөвлөмж өгч, дүгнэлт гаргах үүрэгтэй 7-оос доошгүй гишүүдтэй ажлын хэсгийг томилон ажиллуулдаг.

Иргэд оролцох дараагийн том боломж нь дээрх журамд заасны дагуу олон нийтийн санал эрэмбэлэгдсэний дараа аймаг, нийслэлийн Засаг дарга олон нийтийн дунд зохион байгуулах нээлттэй хэлэлцүүлэг юм. Иргэд нээлттэй хэлэлцүүлэгт оролцож хөрөнгө оруулалт, төсөл хөтөлбөрийн талаар өөрсдийн санал бодол, байр сууриа илэрхийлэх бүрэн боломжтой.

Дээрх хууль, журмуудад заагдсан боломжуудыг нэгтгэн дүгнэхэд төсвийн мөнгийг орон нутагт зарцуулахад иргэд дараах байдлаар оролцох боломжтой байна. Үүнд:

1. Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгөөр тухайн жилд хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт, хөтөлбөр төсөлд санал өгөх
2. Өөрсдийн өгсөн саналууд дотроос хамгийн их санал авсан хөрөнгө оруулалт, хөтөлбөр, төсөл арга хэмжээ, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх дараалал, эрэмбийн талаар маш тодорхой мэдээлэл авах
3. Олон нийтийн санал эрэмбэлэгдсэний дараа аймаг, нийслэлийн Засаг даргын олон нийтийн дунд зохиогдох нээлттэй хэлэлцүүлэгт оролцох, саналаа хэлэх
4. Төсөвтэй холбоотой бүх мэдээллийг самбар, хэвлэл мэдээлийн бусад хэрэгслээс авах
5. Иргэд уг төслүүдийг төсөвлөхөд мэргэжлийн, салбарыг хариуцсан мэргэжилтний байр сууринаас зөвлөмж өгч, дүгнэлт гаргах үүрэгтэй ажлын хэсэгт орж ажиллах
6. Энэ асуудлаар багийн Иргэдийн нийтийн хуралд оролцох, асуулт асууж, тодруулах, санал оруулах
7. Тухайн шатны Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд сонгогдсон бол оролцон төсвийн санал, хуваарь, гүйцэтгэл, тайлан, үнэлгээг хэлэлцэхэд оролцох зэргээр иргэдийн оролцоо баталгаажсан байна.

Зураг 17 Улаанбаатар хотын ОНХС-аас 2013 онд дүүргүүдийн орон нутгийн хөгжлийн санд олгосон төсөв, тэрбум. төгрөгөөр



Эх сурвалж: Нийслэлийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурлын 2012 оны 83 дугаар тушаалын хавсралт

Зураг 17 –аас харахад 2013 онд хүн ам олонтой Баянзүрх, Сонгинохайрхан дүүргүүдийн ОНХС –д 4.43 ба 4.16 тэрбум төгрөг хуваарилагдсан бол хүн ам багатай, нягтрал сийрэг Багануур, Багахангай дүүргүүдэд үүнээс 2 дахин бага хөрөнгийг хуваариласан байна.

Энэ судалгааны явцад Хөвсгөл аймгийн Алаг-Эрдэнэ сумын харъяа Хатгал тосгоны байдалтай танилцсан. Уг тосгоны 990 өрхийн 3,000 гаруй хүнээс санал асуулга авахад шинээр худаг гаргах, хог цэвэрлэх үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох, гудамжны гэрэлтүүлэг зэрэг саналууд хамгийн их санал авч эрэмбээр эхний нэг, хоёрт жагссан байна. Цэцэрлэгийн засварын талаар зөвхөн бага насны хүүхэдтэй 150 иргэд л санал өгсөн тул 2014 оны орон нутаг хөгжүүлэх сангийн хөрөнгөөр цэцэрлэгийн засварын зардал санхүүжигдэж чадахгүй болжээ.⁴² Үүнээс харахад иргэдийн санал дээр үндэслэн төслүүдийг эрэмбэлэн, санхүүжүүлэхэд гарах бэрхшээлүүдийн нэг бол хүн ам цөөтэй орон нутагт иргэд ихэвчлэн дэд бүтцийн төслүүдэд илүү санал өгөх хандлагатай байгаа тул хүүхдийн төлөөх шууд хөрөнгө оруулалтын саналууд тухайлбал, сургууль цэцэрлэгийн орчин, халаалт, сантехник, барилгын засвар үйлчилгээ зэрэгт оруулах хөрөнгө оруулалт яваандаа буурч болзошгүй юм.

Нөгөө талаас нийслэл хот болон хүн амын нягтрал, суурьшил ихтэй газарт хүүхдийн цэцэрлэг байгуулах, хүүхдийн цэцэрлэг болон нийтийн эзэмшлийн газарт байрлалтай хүүхдийн тоглоомын талбайг тохижуулах, шинээр байгуулах, зүлэгжүүлэх, сургуулиудын биеийн тамирын талбайг тохижуулах, урлагийн танхим засах, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, камержуулах, нийтэд зориулсан нийтийн биеийн тамир, амралт,

⁴² Хөвсгөл аймгийн Хатгал тосгоны төрийн сангийн мэргэжилтэний яриа

соёл үйлчилгээний төв байгуулах, хогийн төвлөрсөн цэг байгуулах гэсэн хүүхдийн боловсрол, эрүүл мэнд, аюулгүй байдлыг хангахад чиглэсэн саналууд хамгийн их санал авч эрэмбээр эхний байруудад жагсжээ.

Дүгнэж хэлэхэд хүн амын тоо, нягтрал, хөгжлийн индексээс хамааран ОНХС –н хөрөнгөнөөс хүүхдийн цэцэрлэг, сургуулийн орчин, дэд бүтцийг сайжруулахад зарцуулах хөрөнгийн хэмжээ ихээхэн хамаарч байна. Улсын нэгдсэн төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлд иргэд, олон нийтийн оролцоо сул байгаа бол 2013 оноос эхлэн хууль, эрх зүйн шинэ орчны хүрээнд ОНХС –н хөрөнгийн зарцуулалтын төлөвлөлт, гүйцэтгэлд оролцох иргэдийн оролцоо харьцангуй нэмэгдэж байна.

Дүгнэлт

Уг судалгаагаар Монгол улсад боловсролын салбарын санхүүжилт нь боловсролын зорилгодоо нийцэж байна уу? Салбарын гол зорилтууд болон олон улсын хэмжээнд авсан үүрэг амлалтууд, тогтоосон стандартуудыг хангаж чадаж байна уу? Санхүүжилтийн бодлого нь ямар стратеги, шинэ механизмуудыг хэрэглэж байна вэ? Боловсролын санхүүжилт нийлүүлэлтэд эсвэл эрэлтэд суурилж байна уу? Стандартын шаардлагыг хангасан ерөнхий боловсролын хөтөлбөрийн зардал нэг сургууль, нэг суралцагчийн хувьд ямар байх вэ? Боловсролын төсвийн хариуцлагатай, ил тод үйл ажиллагаа үндэсний ба орон нутгийн түвшинд хэр байна вэ? зэрэг асуултанд хариулахыг зорилоо. Мөн боловсролын санхүүжилтийг олон нийтэд ил тод болгох, төсөв боловсруулах үйл явцад олон нийтийг оролцуулах ажил ямар түвшинд байгаа талаар судалж дараах үндсэн дүгнэлтүүдийг гаргаж байна.

- Монгол улсын боловсролын салбарыг 2006-2015 онд хөгжүүлэх мастер төлөвлөгөөнд 2015 он гэхэд бага, дунд, суурь боловсролын хамран сургалтын бохир жинг харгалзан 97.8 хувь, 93.4 хувь, 95.6 хувьд хүргэнэ гэж зорьсон.⁴³ Олон улсын боловсролын хүрээлэнгийн судлаачдын хийсэн тооцооны дагуу энэ түвшинд хүрэхийн тулд Монгол улс ДНБ-нийхээ 6 орчим хувийг боловсролын салбарт зарцуулах шаардлагатай болж байна. Сүүлийн жилүүдэд Монгол улсын ДНБ-д эзлэх боловсролын салбарын зардлын хэмжээ 6.5-7.6 хувь, төсвийн зардлын 18 орчим хувийг боловсролын салбарт зарцуулж байна. Тиймээс одоо

⁴³Монголын боловсролыг 2006-2015 онд хөгжүүлэх мастер төлөвлөгөө.

хийж байгаа санхүүжилтийн хэмжээгээр Монгол улс дэлхийн түвшинд хүрээд байна. Тиймээс Монгол улсад боловсролын салбарын санхүүжилт нь боловсролын хамран сургалтын түвшинг нэмэгдүүлэх зорилгодоо нийцэж байна.

- Монгол улсад боловсрол олгох үйл ажиллагаа *нэгдүгээрт*, газар нутгийн уудам бөгөөд хүн амын тархай суурьшсан байдал, *хоёрдугаарт*, удаан үргэлжлэх өвлийн хүйтэн улирлаас хамааран дулаан, халаалтын зардал өндөр гардаг, *гуравдугаарт*, салбар нь өөрөө хөдөлмөр багтаамж ихтэй салбар учраас бусад салбаруудтай харьцуулахад өндөр зардалтай байдаг юм. Монгол улсад сургуулиудыг санхүүжүүлэх зарчим нь санхүүжилтийн томъёо ашиглах (суралцагчдын тоо, газар зүйн байршилд үндэслэн), үйл ажиллагааны зардлаар нь санхүүжүүлэх (сургуулийн засвар), тухайн үед нь тооцож санхүүжүүлэх (багш нарын тэтгэвэрт гарах зардал), зарим үед эрэлтэд суурилсан санхүүжилт (эмзэг бүлгийн хүүхдийг сурах бичгээр хангах) хийдэг. Монгол улсын боловсролын салбарын санхүүжилтэнд учирч байгаа гол бэрхшээл бол алслагдсан сумын сургуулиудад чанартай боловсрол олгох зардал өндөр байдагт оршиж байна. Иймд уг салбар хөдөө орон нутагт өргөжилтийн үр өгөөж муутайгаас нэг хүүхдийг сургах зардал буурч биш өсөж байдаг. Аймгийн төвүүдийн болон Улаанбаатар хотын дүүргүүдийн сургуулиуд өргөжилтийн үр өгөөж нь эерэг байдгаас нэг дор, олон хүүхдийг чанартай сургах боломжтой. Өөрөөр хэлбэл хот суурин газруудад ерөнхий боловсролын салбар өргөжилтийн үр өгөөж сайтай, нэг хүүхдийг сургах зардал буурах боломжтой байдаг.
- 1992-2002 оны хооронд боловсролын салбарын санхүүжилт 31.2 дахин өссөн байна. 2003-2013 оны хооронд санхүүжилт 7.5 дахин өссөн байна. Энэ бол тухайн оны нэрлэсэн үнээр харуулсан зардлын өсөлт юм. 1992-2013 оны хооронд ерөнхий үнийн түвшин ихээхэн өссөн. 2005 оны үнээр авч үзэхэд 1992-2002 оны хооронд санхүүжилт 1.54 дахин, 2003- 2013 онуудын хооронд зөвхөн 1.76 дахин өссөн байна. Дүгнэж хэлэхэд, боловсролын салбарын төсвийн санхүүжилтийн бодит хэмжээ 1992-2012 онуудад ердөө 2.7 дахин л өссөн байна.
- Монгол улсын бага, суурь, бүрэн дунд боловсролын агуулгын стандартын дагуу бага боловсролын Монгол хэлний хичээлийг заахад нэг суралцагчид нэг хичээлийн жилд 31, 147 төгрөг, технологийн хичээл 3,797-60,408 төгрөг, байгаль

шинжлэл 26,602-157,100 төгрөг тус тус шаардлагатай байна. Суурь боловсролын түвшинд монгол хэлний хичээлийн нэг суралцагчид ногдох зардал 9.755 төгрөг, уран зохиол 9.755-16,089 төгрөг, байгаль шинжлэл 4700-64,187 төгрөг байна. Бүрэн дунд боловсролын түвшинд химийн хичээлийн нэг суралцагчид оногдох зардал 41,400 төгрөг байна. Судалгаанд хамрагдсан сургуулийн багш нар тухайн хичээлийг боловсролын агуулгын стандартын дагуу заахад нэг суралцагчид ногдох зардлыг тооцоолсон хэдий боловч тооцооллын үр дүнгүүд ялгаатай гарсан нь багш нар стандартын дагуу хичээлээ бэлтгэж заадаг эсэхэд эргэлзэхэд хүргэлээ. Багш нар стандартын дагуу бус буюу орон нутаг, хичээл, ангийн онцлогт тааруулан “боломжоороо” хичээлээ бэлтгэж заадаг байж болзошгүй байна.

- Монгол улсын хувьд ерөнхий боловсролыг санхүүжүүлэхдээ тэгшитгэх (нэг хүүхдэд ногдох зардлыг тэгшитгэж тооцох), жинлэгдсэн (хөгжлийн бэрхшээлтэй, авьяаслаг зэрэг ялгаатай бүлгүүдэд нэмэгдүүлсэн зардлыг тооцох) стратегиудыг хослуулдаг. Харин үр дүнд үндэслэсэн (тавигдсан шалгууруудыг хангасан сургууль, дүүрэг илүү санхүүжилт авах) санхүүжилтийн стратегийг хэрэглэдэггүй байна.
- Манай улсын ерөнхий боловсролын санхүүжилтийн бодлого уг салбарын 2006-2015 онд хөгжүүлэх мастер төлөвлөгөөний тэргүүлэх чиглэлд тусгасаны дагуу суралцагчдын тэгш байдлыг хангахад чиглэгдсэн байдалтай байна. Тухайлбал, төсвийн санхүүжилтээр жил болгон ерөнхий боловсролын сургуульд суралцдаг нийгмийн эмзэг бүлгийн нэг хүүхдэд нэг хичээлийн жилд нийтдээ 16 мянган төгрөгний хичээлийн хэрэгсэл өгдөг.

Баян-Өлгий аймагт ЕБС-ийн санхүүжилтийн томъёонд нэмэлт итгэлцүүр ашигладаг тул тус аймгийн нэг суралцагчид ногдох ерөнхий боловсролын санхүүжилт бусад бүх аймгуудаас жил бүр 7 хувь, Улаанбаатар хотын дундажаас 72.3 хувиар илүү байдаг.

Энэ жилээс эхлэн цаатан хүүхдэд зориулах улсын санхүүжилт нэмэгдэж байгаа бөгөөд улс даяар нийт 18 нас хүртэлх хүүхдүүдэд сар бүр 20,000 төгрөг өгдөг бол 2013 оны 6 дугаар сараас эхлэн цаатан хүүхдүүдэд 18 нас хүртэл нь сар бүр улсын

төсвөөс 65,450 төгрөг буюу 227 хувиар илүү мөнгийг олгож байна. Энэ бол хүүхдүүдэд өгч байгаа мөнгө буюу эрэлтийн талыг дэмжиж, тэгшитгэж байгаа бодлого бол боловсролын нийлүүлэлтийн талаас харахад, цаатан хүүхдүүд суралцдаг сумын сургуулийн нэг хүүхдэд ногдох хувьсах зардлын норматив бусад хойд сумууд болох Ханх, Ренчинлхүмбэ сумуудын сургуулийнхтай ижил байдаг. Өөрөөр хэлбэл цаатан суралцагчдын тэгш байдлыг сайжруулах, тэдний сургалтын чанарыг дээшлүүлэхэд зайлшгүй шаардалагатай нэмэлт санхүүжилтийн бодлого хэрэгжихгүй байна.

Гэвч бодит байдал дээр харахад ерөнхий боловсролын санхүүжилтийн бодлого тэгш байдлыг хангахад биш, тэгш бус байдлыг аажмаар нэмэгдүүлэх чиглэлд хэрэгжиж байна уу гэж дүгнэж болохоор байна. Энэ нь *нэгдүгээрт*, улсын төсвөөс 30 гаруй тусгай сургуулийг илүү хэмжээгээр санхүүжүүлж байгаа, *хоёрдугаарт*, улсын төсвөөс хувийн сургуулиудын хувьсах зардлыг санхүүжүүлж байгаагаар тус тус тайлбарлагдана. Төрөөс суралцагчдын дунд тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлж болзошгүй боловсролын санхүүжилтийн бодлого хэрэгжүүлж байхад өрх орлогын түвшнээсээ хамааран хүүхдийн боловсролд эрс ялгаатай хөрөнгө оруулалт хийж байна.

- Монгол улсын Боловсролын тухай хуулинд төрөөс санхүүжилт авдаг сургуулиудын санхүүжилтийн үр дүнгийн хариуцлагыг хэрхэн тооцох вэ гэдэг асуудал тусгагдаагүй байдаг тул одоогийн санхүүжилтийн тогтолцоонд хариуцлагын механизм бүрдээгүй байна. 2011-2012 онд 21 аймгийн хувьд нэг суралцагчид ногдох ерөнхий боловсролын зардал нэмэгдэх тусам ЭЕШ-д үзүүлсэн суралцагчдын амжилт нэмэгдэх эерэг хамаарал харагдаж байгаа боловч уг хамаарал сул байна. 2013 оны хувьд эсрэгээрээ буюу нэг суралцагчид ногдох ерөнхий боловсролын зардал нэмэгдэх тусам суралцагчдын амжилт буурсан хамаарал харагдлаа. Хөдөөгийн сургуулийн нэг багшид ногдох суралцагчдын тоо Улаанбаатар хотынхоос цөөн боловч хөдөөгийн суралцагчдын гол хичээлүүдийн шалгалтын дундаж оноо хотын хүүхдүүдийнхээс доогуур байгаа нь нэг багшид ногдох суралцагчдын тоо бага байх тусам боловсролын үйлчилгээ улам чанартай байна гэсэнтэй зөрчилдөж байгаа дүр зураг юм. Төсвийн талаарх хуулинд санхүүжилтийн үр дүнгийн хариуцлагын тухай бус зөвхөн төсвийн зарцуулалтын хариуцлагын асуудал зохицуулагдсан байдаг. Энэ нь төсвөөс зарцуулахаар

төлөвлөгдсөн зардлыг өөр зүйлд зарцуулсан эсэх илүү эсвэл дутуу зарцуулсан гэдгээр хэмжигдэж байдаг.

- Өнөөгийн байдлаар иргэд орон нутагтаа төсвийн мөнгийг хэрхэн зарцуулахад оролцох боломж нь 2011 оны 12-р сард батлагдсан “Төсвийн тухай хууль”, 2011 оны 6-р сард батлагдсан “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль”, Сангийн сайдын 2012 оны 11 дүгээр сарын 19 өдрийн 244 дүгээр тушаалаар батлагдсан “Орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах журам” зэрэг хэд хэдэн хууль тогтоомж, дүрэм журмаар зохицуулагдаж байна. Улсын нэгдсэн төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлд иргэд, олон нийтийн оролцоо сул байгаа ч 2013 оноос эхлэн төсвийн тухай хууль, эрх зүйн шинэ орчины хүрээнд ОНХС –н хөрөнгө зарцуулалтын төлөвлөлт, гүйцэтгэлд оролцох иргэдийн оролцоо харьцангуй нэмэгдэж байна. Орон нутагт иргэд ихэвчлэн дэд бүтцийн төслүүдийг санхүүжүүлж хэрэгжүүлэхийг дэмжиж байгаа бол хүн ам төвлөрөл ихтэй нийслэл хотын дүүргүүдэд энэ нь эсрэгээрээ буюу цэцэрлэг, сургууль барьж байгуулах, засварлах зэрэг боловсролын салбарт чиглэсэн төсөл, арга хэмжээнүүд олон нийтийн дэмжлэг илүүтэй авч байна. Дүгнэж хэлэхэд хүн амын тоо, нягтрал, хөгжлийн индексээс хамааран ОНХС –н хөрөнгөнөөс хүүхдийн цэцэрлэг, сургуулийн орчин, дэд бүтцийг сайжруулахад зарцуулах хөрөнгийн хэмжээ ихээхэн хамаарч байна.

Хүснэгт А 1. БСШУ -ы дэд салбарууд, БСШУ -ы салбарын зардал, 2005 оны
зэрэгцүүлсэн үнээр, 1985-2012

<i>сая. төг</i>	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Боловсролын салбарын зардал	179,110.62	197,996.17	207,179.56	219,894.96	227,223.65	244,538.49	214,744.80	120,976.13	83,508.53	87,901.72
Соёл, урлагийн салбарын зардал	21,020.96	27,336.67	27,496.62	30,131.79	16,461.35	16,453.47	15,362.99	10,529.79	6,787.31	6,676.98
Шинжлэх ухааны салбарын зардал	11,789.04	16,762.67	16,695.11	20,325.23	21,466.91	24,283.62	28,223.37	0.00	0.00	4,341.35
БСШУ -ы салбарын зардал	211,920.62	242,095.51	251,371.30	270,351.98	265,151.91	285,275.59	258,331.16	131,505.92	90,295.84	98,920.05

<i>сая. төг</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Боловсролын салбарын зардал	78,842.13	98,289.51	109,964.85	131,629.89	146,920.55	170,829.85	189,480.71	186,242.02	185,703.09
Соёл, урлагийн салбарын зардал	6,504.69	7,527.99	8,217.89	9,506.47	10,125.53	12,496.47	12,514.38	13,625.75	12,714.34
Шинжлэх ухааны салбарын зардал	3,793.09	4,913.76	4,012.76	4,303.09	4,435.86	7,103.54	7,147.01	7,009.79	5,875.48
БСШУ -ы салбарын зардал	89,139.90	110,731.26	122,195.51	145,439.44	161,481.94	190,429.86	209,142.10	206,877.55	204,292.90

<i>сая. төг</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Боловсролын салбарын зардал	169,818.37	147,792.20	169,818.37	147,792.20	153,084.80	176,850.37	225,936.90	229,934.71	326,213.94
Соёл, урлагийн салбарын зардал	11,195.87	9,006.54	10,185.88	14,364.84	14,232.81	16,232.85	16,100.35	19,473.19	78,433.36
Шинжлэх ухааны салбарын зардал	1,037.56	2,198.16	2,198.16	2,198.16	2,198.16	2,198.16	2,198.16	2,198.16	2,198.16
БСШУ -ы салбарын зардал	182,051.79	158,996.90	182,202.40	164,355.20	169,515.78	195,281.38	244,235.41	251,606.06	406,845.46

Эх сурвалж: ҮСХ, Статистикийн эмхтгэл / 1991 – 2012/ ба БШУЯ –ны статистик мэдээ / 2003 – 2012/

Хүснэгт А 2. БСШУ -ы дэд салбарууд, БСШУ -ы салбарын зардал, оны үнээр, 1985 –
2012

<i>сая.төг</i>	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Боловсролын салбарын зардал	952.60	966.20	1,008.90	1,080.80	1,116.70	1,202.70	2,102.30	3,273.20	9,595.60	16,439.00
Соёл, урлагийн салбарын зардал	111.80	133.40	133.90	148.10	80.90	80.90	150.40	284.90	779.90	1,248.70
Шинжлэх ухааны салбарын зардал	62.70	81.80	81.30	99.90	105.50	119.40	276.30	0.00	0.00	811.90
БСШУ -ы салбарын зардал	1,127.10	1,181.40	1,224.10	1,328.80	1,303.10	1,403.00	2,529.00	3,558.10	10,375.50	18,499.60

<i>сая.төг</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Боловсролын салбарын зардал	23,525.30	33,668.90	46,644.00	52,941.50	64,811.40	82,109.00	98,709.00	103,708.90	115,354.10
Соёл, урлагийн салбарын зардал	1,940.90	2,578.70	3,485.80	3,823.50	4,466.70	6,006.40	6,519.30	7,587.50	7,897.83
Шинжлэх ухааны салбарын зардал	1,131.80	1,683.20	1,702.10	1,730.70	1,956.80	3,414.30	3,723.20	3,903.40	3,649.70
БСШУ -ы салбарын зардал	26,598.00	37,930.80	51,831.90	58,495.70	71,234.90	91,529.70	108,951.50	115,199.80	126,901.63

<i>сая.төг</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
----------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Боловсролын салбарын зардал	141,019.50	147,792.20	188,472.85	243,026.67	373,652.88	387,210.72	467,845.24	609,185.51	865,766.60
Соёл, урлагийн салбарын зардал	9,297.20	9,006.54	12,540.51	19,740.08	23,538.13	27,336.17	32,544.67	43,202.79	208,160.90
Шинжлэх ухааны салбарын зардал	861.60	2,198.16	7,701.14	10,410.05	17,052.60	15,987.01	21,642.69	28,730.50	40,272.50
БСШУ -ы салбарын зардал	151,178.30	158,996.90	208,714.50	273,176.80	414,243.60	430,533.90	522,032.60	681,118.80	1,114,200.00

Эх сурвалж: ҮСХ, Статистикийн эмхтгэл / 1991 – 2012/ ба БШУЯ –ны статистик мэдээ / 2003 – 2012/

Хүснэгт А 3. Боловсролын салбарт зарцуулагдсан хөгжлийн албан ёсны тусламж,

2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, 1997 - 2012

<i>сая. төг</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Нийт албан ёсны тусламжийн хэмжээ	5,291.35	6,167.33	6,685.11	6,276.42	5,817.31	14,461.43	8,780.13	6,810.92

<i>сая. төг</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Нийт албан ёсны тусламжийн хэмжээ	5,710.96	4,452.43	10,150.34	5,416.08	8,013.43	10,268.44	10,397.35	9,283.10

Эх сурвалж: ҮСХ, Статистикийн эмхтгэл / 1991 – 2012/ ба БШУЯ –ны статистик мэдээ / 2003 – 2012/

Хүснэгт А 4. Боловсролын салбарт зарцуулагдсан хөгжлийн албан ёсны тусламж,

оны үнээр, 1997 – 2012

<i>сая. төг</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Нийт албан ёсны тусламжийн хэмжээ	2,244.44	2,480.50	2,949.02	3,016.75	3,030.50	8,052.85	5,454.00	5,655.88

<i>сая. төг</i>	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Нийт албан ёсны тусламжийн хэмжээ	5,710.96	5,481.68	13,948.53	8,957.07	13,494.64	20,756.26	23,067.33	24,637.20

Эх сурвалж: <http://www.meds.gov.mn>

Хүснэгт А 5. Улсын нэгдсэн төсвийн орлого, зарлагад Боловсролын салбарын төсвийн

эзлэх хувь, 2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, 1985 – 2012

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Улсын нэгдсэн төсвийн орлогод боловсролын салбарын төсвийн эзлэх хувь	22.92%	27.09%	26.96%	28.39%	24.85%	26.33%	38.92%	29.86%	18.92%	21.65%
Улсын нэгдсэн төсвийн зарлагад боловсролын салбарын төсвийн эзлэх хувь	19.77%	19.51%	19.10%	19.71%	18.45%	21.65%	29.09%	29.60%	16.84%	18.70%

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Улсын нэгдсэн төсвийн орлогод боловсролын салбарын төсвийн эзлэх хувь	18.88%	23.71%	24.44%	25.94%	27.96%	26.07%	24.80%	24.15%	22.91%
Улсын нэгдсэн төсвийн зарлагад боловсролын салбарын төсвийн эзлэх хувь	18.49%	21.48%	18.02%	17.09%	19.70%	21.30%	22.25%	21.00%	20.61%

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Улсын нэгдсэн төсвийн орлогод боловсролын салбарын төсвийн эзлэх хувь	21.20%	18.98%	15.34%	14.76%	19.09%	21.59%	16.72%	15.48%	22.50%
Улсын нэгдсэн төсвийн зарлагад боловсролын салбарын төсвийн эзлэх хувь	20.09%	20.79%	16.87%	15.62%	16.79%	18.43%	16.95%	14.21%	18.22%

Эх сурвалж: ҮСХ, Статистикийн эмхтгэл (1991 – 2012)

Хүснэгт А 6. Боловсролын салбарын төсвийн өсөлтийн хувийг Нийгмийн халамж, хамгаалал, Дэд бүтэц ба ХАА –н салбарын өсөлтийн хувьтай харьцуулвал, 2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, 1990 – 2011

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Нийгмийн халамж, хамгаалал	-	9.87%	-34.22%	-3.28%	-52.04%	44.63%	8.86%	6.84%	20.73%
ХАА -н салбар	-	-10.91%	-85.06%	-8.04%	-36.30%	-1.14%	-6.39%	-7.30%	1.14%
Дэд бүтэц	-	-25.12%	-28.33%	-73.25%	136.65%	-1.70%	-14.10%	-38.36%	-41.91%
Боловсролын салбар	-	7.62%	-12.18%	-43.67%	-30.97%	5.26%	-10.31%	24.67%	11.88%
БСШУ ы салбар	-	-12.35%	-9.47%	-49.09%	-31.34%	9.55%	-9.89%	24.22%	10.35%

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Нийгмийн халамж, хамгаалал	26.68%	6.11%	16.47%	2.57%	7.22%	8.80%	-4.20%
ХАА -н салбар	-6.24%	-6.69%	51.01%	29.73%	10.60%	-16.07%	-26.01%
Дэд бүтэц	187.38%	-20.43%	36.61%	13.75%	6.27%	16.17%	-9.95%
Боловсролын салбар	19.70%	11.62%	16.27%	10.92%	-1.71%	-0.29%	-8.55%
БСШУ ы салбар	19.02%	11.03%	17.93%	9.83%	-1.08%	-1.25%	-10.89%

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Нийгмийн халамж, хамгаалал	4.44%	12.85%	33.60%	-30.46%	-4.87%	-14.17%	4.74%
ХАА -н салбар	-26.69%	3.09%	59.75%	71.89%	42.46%	29.99%	19.68%
Дэд бүтэц	-4.31%	-45.16%	16.85%	-49.10%	33.93%	70.96%	56.53%
Боловсролын салбар	-12.97%	14.90%	-12.97%	3.58%	15.52%	27.76%	1.77%
БСШУ ы салбар	-12.66%	6.62%	17.26%	26.00%	2.07%	1.02%	18.88%

Эх сурвалж: ҮСХ, Статистикийн эмхтгэл /1991 – 2012/

Хүснэгт А 7. Боловсролын салбарын төсвийн өсөлтийн хувийг Нийгмийн халамж, хамгаалал, Дэд бүтэц ба ХАА –н салбарын өсөлтийн хувьтай харьцуулвал, оны үнээр, 1990 – 2011

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Нийгмийн халамж, хамгаалал	-	9.92%	30.96%	167.31%	103.68%	135.39%	73.69%	22.66%	49.50%
ХАА -н салбар	-	-10.87%	-70.25%	154.16%	170.54%	60.90%	49.35%	6.42%	25.24%
Дэд бүтэц	-	-25.09%	42.69%	-26.07%	905.04%	60.00%	37.05%	-29.23%	-28.07%
Боловсролын салбар	-	7.70%	74.80%	55.70%	193.16%	71.32%	43.11%	43.12%	38.54%
БСШУ ы салбар	-	7.67%	80.26%	40.69%	191.60%	78.30%	43.78%	42.61%	36.65%

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Нийгмийн халамж, хамгаалал	20.12%	16.38%	26.90%	11.17%	14.61%	21.37%	28.07%
ХАА -н салбар	-11.10%	2.34%	64.53%	40.60%	18.23%	-6.38%	-1.09%
Дэд бүтэц	172.49%	-12.72%	48.84%	23.29%	13.60%	29.58%	20.38%
Боловсролын салбар	13.50%	22.42%	26.69%	20.22%	5.07%	11.23%	22.25%
БСШУ ы салбар	12.86%	21.78%	28.49%	19.03%	5.73%	10.16%	19.13%

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Нийгмийн халамж, хамгаалал	25.76%	38.93%	49.12%	-16.31%	-3.13%	3.03%	14.96%
ХАА -н салбар	-11.71%	26.92%	78.30%	106.86%	45.06%	56.03%	31.35%
Дэд бүтэц	15.23%	-32.48%	30.42%	-38.75%	36.38%	105.21%	71.81%
Боловсролын салбар	4.80%	27.53%	28.95%	53.75%	3.63%	20.82%	30.21%
БСШУ ы салбар	5.17%	31.27%	30.89%	51.64%	3.93%	21.25%	30.47%

Эх сурвалж: ҮСХ, Статистикийн эмхтгэл /1991 – 2012/

Хүснэгт А 8. Боловсролын салбарын зардал, боловсролын түвшингээр,

2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, 2003 – 2012

<i>сая. төг</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
СӨБ	20,763.91	22,603.19	24,605.40	29,177.50	40,349.20	67,500.10	67,212.10	83,428.10	103,060.80	173,993.83
Ерөнхий боловсрол	59,683.55	66,363.10	73,790.20	97,029.90	128,749.00	205,438.70	207,850.50	237,792.90	290,073.00	453,931.40
МСҮТ	3,020.86	3,692.98	4,514.64	6,030.44	6,619.84	30,161.50	34,813.20	44,968.70	54,143.80	20,319.23
Дээд боловсрол	31,885.79	48,360.23	44,881.96	56,235.01	67,308.63	111,143.30	77,334.92	101,655.54	233,841.20	217,522.14
Нийт	115,354.10	141,019.50	147,792.20	188,472.85	243,026.67	414,243.60	387,210.72	467,845.24	681,118.80	865,766.60

Эх сурвалж Боловсролын салбарын статистикийн эмхтгэл /2010 – 2012/

Хүснэгт А 9. Боловсролын салбарын зардал, боловсролын түвшингээр,

оны үнээр, 2003 – 2012

<i>тэрбум. төг</i>	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
СӨБ	20.76	22.60	24.61	29.18	40.35	67.50	67.21	83.43	103.06	173.99
Ерөнхий боловсрол	59.68	66.36	73.79	97.03	128.75	205.44	207.85	237.79	290.07	453.93
МСҮТ	3.02	3.69	4.51	6.03	6.62	30.16	34.81	44.97	54.14	20.32
Дээд боловсрол	31.89	48.36	44.88	56.24	67.31	111.14	77.33	101.66	233.84	217.52
Нийт	115.35	141.02	147.79	188.47	243.03	414.24	387.21	467.85	681.12	865.77

Эх сурвалж Боловсролын салбарын статистикийн эмхтгэл /2010 – 2012/

Хүснэгт А 10. ЕБС –н зардлын өсөлт, оны үнээр ба 2005 оны үнээр, 2003 - 2013

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
ЕБС -н зардлын өсөлт, оны үнээр	-	22.33%	11.17%	31.46%	32.64%	60.31%	1.04%	13.85%	21.07%	42.43%	13.42%
ЕБС -н зардлын өсөлт, 2005 оны үнээр	-	-8.50%	-7.68%	6.77%	18.84%	33.21%	-0.77%	-5.15%	10.30%	19.06%	-

* Батлагдсан төсөв

Эх сурвалж: Улсын нэгдсэн төсөв

Хүснэгт А 11. БСШУЯ –ны багц төсөвт Боловсролын салбарын төсвийн эзлэх хувь,

2005 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, 1985 – 2012

<i>сая. төг</i>	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Боловсролын салбарын зардал	179,110.62	197,996.17	207,179.56	219,894.96	227,223.65	244,605.61	214,744.80	120,976.13	83,508.53	87,901.72
БСШУ -ы салбарын зардал	211,920.62	242,095.51	251,371.30	270,351.98	265,151.91	285,342.70	258,331.16	131,505.92	90,295.84	98,920.05

<i>сая. төг</i>	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Боловсролын салбарын зардал	78,842.13	98,289.51	109,964.85	131,629.89	146,920.55	170,829.85	189,480.71	186,242.02	185,703.09
БСШУ -ы салбарын зардал	89,139.90	110,731.26	122,195.51	145,439.44	161,481.94	190,429.86	209,142.10	206,877.55	204,292.90

<i>сая. төг</i>	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Боловсролын салбарын зардал	169,818.37	147,792.20	153,084.80	176,850.37	225,936.90	229,934.71	231,450.24	274,583.74	326,213.94
БСШУ -ы салбарын зардал	182,051.67	158,996.90	169,525.84	198,790.60	250,480.92	255,661.02	258,257.56	307,006.89	419,821.66

Эх сурвалж: ҮСХ, Статистикийн эмхтгэл / 1991 – 2012/ ба БСШУЯ, Боловсролын статистикийн эмхтгэл /

2003 – 2012/

Хүснэгт А 12. Боловсролын зардлын ДНБ –д эзлэх хувь, 2009 он

Armenia	3.8
China*	2.5
India	3.2
Indonesia	3.5
Isreal	5.8
Japan	3.6

Kazakhstan	2.9
Korea, Rep. of	5.0
Kyrgyz Republic	6.2
Malaysia	6.0
Mongolia	5.1
Philippines	2.7

Singapore	3.3
Tajikistan	4.1
Thailand	4.1
Uzbekistan	12.0
Vietnam	6.0
Russia Federation	4.10

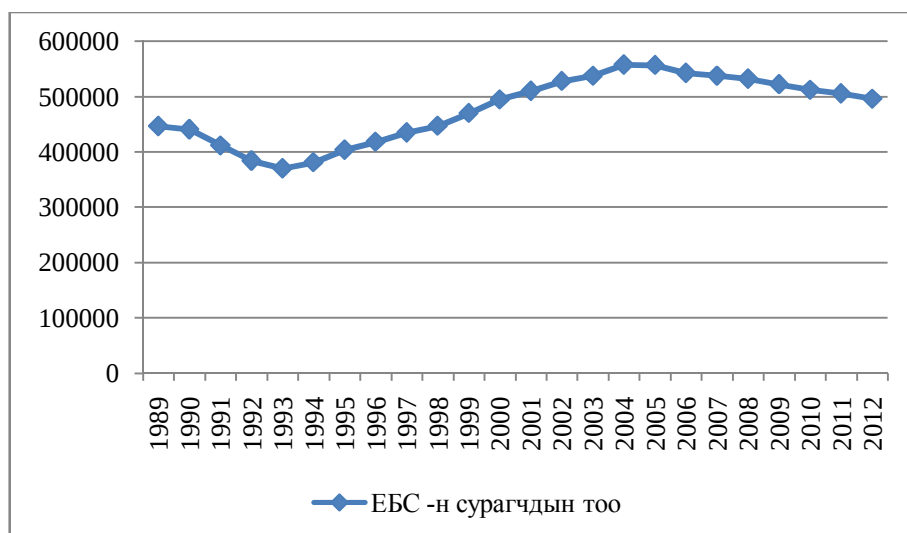
Эх сурвалж: Дэлхийн банк

Хүснэгт А 13. Норматив зардлын өөрчлөлт

Сургуулийн хэлбэрүүд	2010-2011	2011-2012	Өөрчлөлт %
Багт байрладаг бага сургууль	437.9	598.6	36.60%
Сумын төвд байрладаг бага сургууль	326.8	319.2	-2.30%
Сумын төвийн суурь сургууль	230.4	319.2	38.50%
Сумын төвийн бүрэн дунд сургууль	198.8	292.9	47%
Аймаг болон УБ хотын захын бага сургууль	209.8	275.1	31.10%
Аймаг болон УБ хотын захын суурь сургууль	200.2	275.1	37.40%
Аймаг болон УБ хотын захын бүрэн дунд сургууль	198.6	275.1	38.50%
УБ хотын захын бага сургууль	196.9	251.2	27.70%
УБ хотын захын суурь сургууль	196.9	251.2	27.70%
УБ хотын захын бүрэн дунд сургууль	181	251.2	39.20%

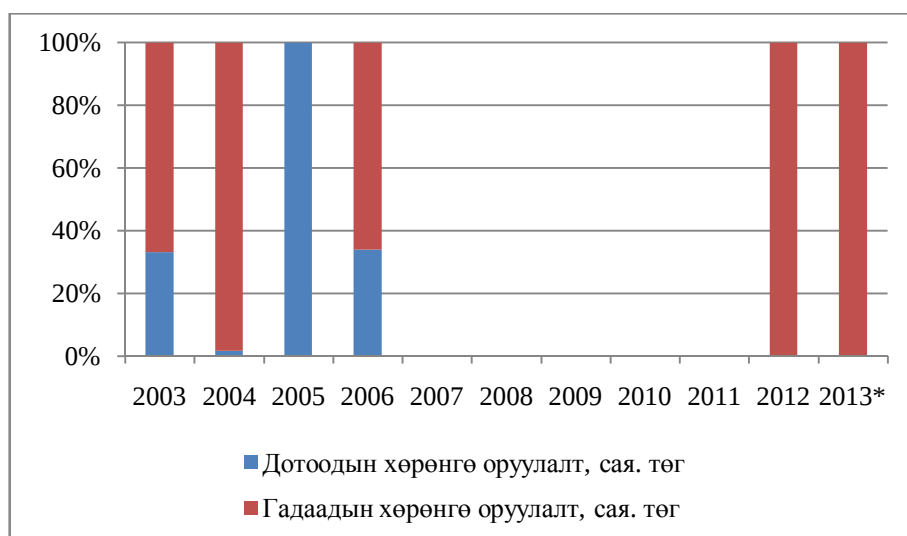
Эх үүсвэр: Монгол улсын Засгийн Газрын 2010 оны 342, 2012 оны 94 тогтоолууд

Зураг А 1. Ерөнхий боловсролын эрэлт



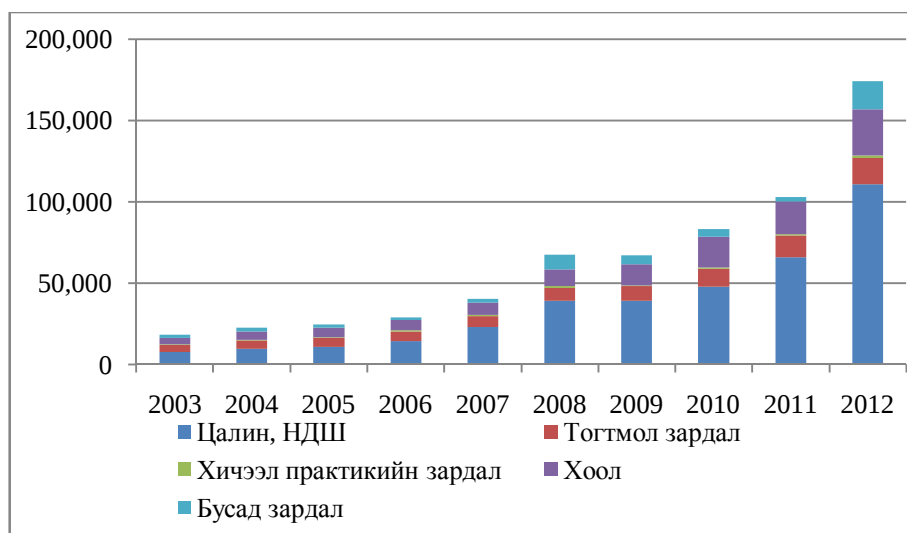
Эх үүсвэр: Үндэсний Статистикийн Хороо, 1991-2012 онуудын Жилийн Тайлан

Зураг А 2. Боловсролын салбарын хөрөнгө оруулалтын зардлын өсөлт



Эх үүсвэр: Сангийн яам, Монгол улс

Зураг А 3. Сургуулийн өмнөх боловсролын зардлын өөрчлөлт



Эх үүсвэр: 2005-2012 онуудын БШУЯамны статистик мэдээ

Зураг А 4. Ерөнхий боловсролын зардлын өөрчлөлт



Эх үүсвэр: 2005-2012 онуудын БШУЯамны статистик мэдээ

Ашигласан материал

Banzragch, O. (2012). Educational and the labor market in Central Asia. Ulaanbaatar.

International Institute for Educational Planning. (2001). *Financing secondary education in developing countries*. France: United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization.

World Bank. (2005). *Expanding opportunities and building competencies for young people: A new agenda for secondary education*. Washington, D. C.

World Bank. 2012. World development indicators.

UNESCO Institute for Statistics. (2011). *Statistical Yearbook for Asia and the Pacific 2011*

OECD (2011), *Education at a Glance 2011: OECD Indicators*, OECD Publishing.

Азийн Хөгжлийн Банк. (2013). Нийгмийн эмзэг бүлгийн иргэдэд боловсролын үйлчилгээг хүргэх нь.

Боловсрол Соёл Шинжлэх Ухааны Яам. (2004). *Жилийн тайлан*. Улаанбаатар.

Боловсрол Соёл Шинжлэх Ухааны Яам. (2005). *Жилийн тайлан*. Улаанбаатар.

Боловсрол Соёл Шинжлэх Ухааны Яам. (2006). *Жилийн тайлан*. Улаанбаатар.

Боловсрол Соёл Шинжлэх Ухааны Яам. (2007). *Жилийн Тайлан*. Улаанбаатар.

Боловсрол Соёл Шинжлэх Ухааны Яам. (2008). *Жилийн тайлан*. Улаанбаатар.

Боловсрол Соёл Шинжлэх Ухааны Яам. (2009). *Жилийн тайлан*. Улаанбаатар.

Боловсрол Соёл Шинжлэх Ухааны Яам. (2010). *Жилийн Тайлан*. Улаанбаатар.

Боловсрол Соёл Шинжлэх Ухааны Яам. (2011). *Жилийн тайлан*. Улаанбаатар.

Боловсрол Шинжлэх Ухааны Яам. (2012). *Жилийн тайлан*. Улаанбаатар: "Содпресс" ХХК.

Боловсрол, Шинжлэх Ухааны Яам ба НҮБ -ын Хүүхдийн сан. (2012). *Монголын багш нар*. Улаанбаатар: "BCI" ХХК.

Заяадэлгэр, А. (2011). Боловсролын эдийн засаг. Улаанбаатар: "Мөнхийн Үсэг" ХХК.

Монгол улсын засгийн газар. (2006). *Монголын боловсролыг 2006-2015 онд хөгжүүлэх мастер төлөвлөгөө*. Улаанбаатар.

Үндэсний Статистикийн Хороо. (1991-2012). *Жилийн тайлан*. Улаанбаатар.

Үндэсний Статистикийн Хороо. (2011). *Өрхийн Нийгэм, Эдийн Засгийн үндсэн судалгааны тайлан*. Улаанбаатар.

Үндэсний Статистикийн Хороо. (2012). *Өрхийн Нийгэм, Эдийн Засгийн үндсэн судалгааны тайлан*. Улаанбаатар.

Үндэсний Статистикийн Хороо. (2000). *Хүн ам, орон сууцны улсын тооллого*. Улаанбаатар.

Үндэсний Статистикийн Хороо. (2010). *Хүн ам, орон сууцны улсын тооллого*. Улаанбаатар.

Стандартчилал, Хэмжилзүйн Үндэсний Төв. (2004). *Бага боловсролын стандарт*. Улаанбаатар

Стандартчилал, Хэмжилзүйн Үндэсний Төв. (2004). *Суурь боловсролын стандарт*. Улаанбаатар

Стандартчилал, Хэмжилзүйн Үндэсний Төв. (2004). *Бүрэн дунд боловсролын стандарт*. Улаанбаатар

Стандартчилал, Хэмжилзүйн Үндэсний Төв. (2004). *Монгол хэл, уран зохиолын боловсролын стандарт*. Улаанбаатар

Стандартчилал, Хэмжилзүйн Үндэсний Төв. (2004). *Технологийн боловсролын стандарт*. Улаанбаатар

Стандартчилал, Хэмжилзүйн Үндэсний Төв. (2004). *Химийн боловсролын стандарт*. Улаанбаатар

Стандартчилал, Хэмжилзүйн Үндэсний Төв. (2004). *Байгаль шинжлэлийн боловсролын стандарт*. Улаанбаатар