



МОНГОЛБАНК

**ЭДИЙН ЗАСГИЙН ТӨЛӨВЛӨЛТ,
АЖ ҮЙЛДВЭРИЙН БОДЛОГО: БУСАД ОРНЫ
ТУРШЛАГААС СУРАЛЦАХУЙ**

Доожавын Ган-Очир¹

¹ Монголбанкны Ерөнхий эдийн засагч, Эдийн засгийн ухааны доктор (PhD), Дэд профессор.

1. УДИРТГАЛ

Монгол Улсын хууль тогтоомжид эдийн засгийн бодлого, зохицуулалт, төлөвлөлтийн талаар тодорхой заалтууд орж, мөрдөгдөж байна. Тухайлбал, Үндсэн хуульд Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байхыг тунхагласан. Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулж байхаар тусгасан. Байгалийн баялагийг ашиглах, орлогын дахин хуваарилалтыг хийх төрийн зохицуулалт, зарчмын хувьд ‘байгалийн баялгийг ашиглах төрийн бодлого нь урт хугацааны хөгжлийн бодлогод тулгуурлаж, одоо ба ирээдүй үеийн иргэн бүрд эрүүл, аюулгүй орчинд амьдрах эрхийг нь баталгаажуулах, газрын хэвлийн баялгийн үр өгөөжийг Үндэсний баялгийн санд төвлөрүүлж тэгш, шударга хүртээхэд чиглэнэ.’ гэж онцолсон. Сүүлийн 30 жилийн сургамж дээрээ үндэслэн Монгол Улс хөгжлийн алсын хараагаа гаргаж, түүнд хүрэхэд бүх талуудын зөвшилцөл байх ёстой гэсэн зарчим гаргаж, энэ хүрээнд ‘Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт тогтвортой байна’ гэсэн заалтыг 2019 оны Үндсэн хуулийн өөрчлөлтөөр нэмж тусгасан. Үндсэн хуулийн өөрчлөлттэй нийцүүлэн 2020 оны 5 дугаар сард баталсан ‘Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, түүний удирдлагын тухай’ хуульд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтвортой, залгамж чанарыг хангах, үндэсний хэмжээнд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд баримтлах зарчмыг тодорхойлох, хөгжлийн бодлого боловсруулах, төлөвлөх, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийх, мэдээлэх, нэгдсэн, оновчтой тогтолцоог бүрдүүлэх, бодлого, төлөвлөлтийн харилцаанд оролцогчдын эрх, үүргийг тодорхойлох зэрэг тодорхой зохицуулалтууд тусаад байна.

Гэхдээ бодит байдал, институцийн хувьд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн оновчтой нэгдсэн тогтолцоо бүрдээгүй, хөгжлийн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, төлөвлөх үйл ажиллагаанд төр-хувийн хэвшлийн түвшлэлийн харилцаа бүрэн тодорхой болоогүй, хөгжлийн зорилт, хэрэгжилтийг хангахад төрийн бодлогуудын харилцан уялдаа тодорхой бус хэвээр байна. Ялангуяа, Монгол төрийн эдийн засгийг төрөлжүүлэх, гадаад худалдаа, аж үйлдвэрийн бодлого, салбарын дундын бодлого бараг ‘эзэнгүй’ явж байна. Манай улсад хөгжлийн процесст шаардлагатай элемент, агентлагууд дан дангаараа байгаа боловч, тэднийг зангидан нэгтгэсэн тогтолцоо бүрдүүлж, бүрэн ажиллагаатай нэгдсэн механизм болгож ажиллуулах байдал дутагдалтай байна.

Иймд энэхүү судалгааны өгүүллээр Зүүн Азийн хөгжлийн загварын гол төлөөллүүд болсон Япон, Солонгос улсын хөгжлийн болон аж үйлдвэрийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтолцоог судалж, түүн дээр үндсэн өөрийн оронд авч хэрэгжүүлж болох сургамж, туршлагыг тоймлохыг оролдов. Тэр дундаа

хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн нэгдсэн тогтолцоо бүрдүүлэх, хөгжлийн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, төлөвлөх үйл ажиллагаанд төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн харилцааг тодорхой болгох чиглэлд санал гаргахыг зорив.

Монголчууд бидэнд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт хийж, амжилттай хэрэгжүүлж үр дүнд хүрч ирсэн арвин туршлага бий. Гагцхүү ‘хаягдаад’ буй тус тогтолцоог сэргээн хэвшүүлэх шаардлага тулгарч байна. Бид 1948-1990 оны хооронд 8 таван жилийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлснээр аж үйлдвэржилт, бүтээн байгуулалтыг цогцлоож мал аж ахуйн орноос аж үйлдвэржилтэд хүрч чадаж байсан түүхтэй. Энэ үед алсын хараатай, шат дараатай бүтээн байгуулалт хийгдсэн. Өөрөөр хэлбэл, Монгол Улс урт хугацааны бодлого, төлөвлөгөөтэйгөөр хөгжиж байсан (гэхдээ эрэлт, нийлүүлэлтийн тэнцвэрийг олоогүй, үр ашигт суурилагагүй зарим төлөвлөлт, төлөвлөгөө биелүүлэх гэсэн хэт ‘улайралт’ нь гажуудал дагуулж байсан) билээ. Харин зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэнээс хойших 30 жилийн хугацаанд хөгжлийн урт хугацааны алсын хараа бараг ‘хаягдаж’, дунд хугацааны төлөвлөлтгүй шахам, дан ганц 1 жилийн нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, 1 жилийн төсөв (3 жилийн төсвийн хүрээний мэдэгдэл гаргадаг ч дагаж мөрдсөн нь бас л цөөн), 1 жилийн мөнгөний бодлогын үндсэн чиглэл гэсэн ойрын санамж, ойрын хараатай явсаар өнөөг хүрлээ. Өөрөөр хэлбэл, бид өөрсдийн сайн хийж чадаж байсан зүйлээ хийхгүй (энд социализмын үеийн арга хэлбэрийг шууд хуулбарлахыг хэлсэнгүй), ‘ухралт’ гаргаж ирлээ. Сүүлийн хагас жаранд нийгэм, эдийн засагт олон эерэг өөрчлөлт байгаа хэдий ч, хөгжлийн загвар, алсын хараа, түүнд хүрэх арга зам нь тодорхой бус, төрийн бодлогын залгамж халаа муу, төр нь өөрөө тогтворгүй, түүнийг дагаад бодлого нь ‘богино ойтой’ явж ирлээ (Ган-Очир 2020). Энэ нь хөгжлийн боломжоо бүрэн ашиглаж чадахгүй, эргээд орлогын тэгш бус байдал, ядуурал, нийгмийн сөрөг үр дагавартайгаар популизмт нийгэм, улс төржилт рүү ороход хүргэж байна. Урт хугацааны хөгжлийн зам чиг тодорхой байж, түүнд хүрэх оновчтой арга замыг сонгож, бодит байдалд нийцтэй төлөвлөн, түүний төлөө тууштай ажилласнаар Монголчууд бид бадрангуй хөгжилд хүрч чадна. Иймд баталж гаргасан урт хугацааны хөгжлийн алсын хараа, бодлогыг хэрэгжүүлэх цаг хугацааны болон орон зайн төлөвлөлтийг оновчтой хийж хэрэгжүүлэх механизм, хэвшил тогтооход бүх талын оролцоо, хүчин чармайлт нэн шаардлагатай байна.

Энэхүү өгүүлэл нь дараах бүтэцтэй. Хоёрдугаар хэсэгт, Японы ид хөгжлийн үед баримталж байсан эдийн засгийн төлөвлөлт, аж үйлдвэрийн бодлогын нэгдсэн тогтолцоо, арга хэлбэр, механизмыг авч үзэв. Түүнчлэн Өмнөд Солонгосын эдийн засгийн төлөвлөлт, аж үйлдвэрийн бодлогыг тоймилж шигтгээ оруулав. Гуравдугаар хэсэгт, эдгээр орны туршлагаас Монгол Улсад авч хэрэгжүүлж болох сургамж, арга хэмжээг тоймлов. Дөрөвдүгээр хэсэгт нэгтгэн дүгнэв.

2. ЭДИЙН ЗАСГИЙН ТӨЛӨВЛӨЛТ, АЖ ҮЙЛДВЭРИЙН БОДЛОГО: ЯПОН УЛСЫН ТУРШЛАГА

Эдийн засгийн төлөвлөлт, аж үйлдвэржилтийн бодлогын амжилттай туршлагыг судлах зорилгын хувьд хөгжлийн гараан дээр байсан Япон улсад аль институци, юуг, яаж хийж байсныг суралцах нь илүү үр дүнтэй юм. Иймд Япон орны 1970-аад онд хэрэгжүүлж байсан эдийн засгийн төлөвлөлт, аж үйлдвэржилтийн бодлогын талаар энд илүүтэй авч үзсэн болно. Эдийн засгийн төлөвлөлт нь Японы тогтвортой өндөр өсөлт, хөгжлийг бий болгоход чухал үүрэг гүйцэтгэсэн (Lippit 1975).

2.1 Үндэсний эдийн засгийн төлөвлөлт

Төлөвлөлт хийх процесс. Япон улс зах зээлийн эдийн засагтай тул засгийн газрын эрх, үүрэг нь хувийн хэвшилд ерөнхий удирдамж өгөх, бизнесийн салбартай харилцан зөвлөлдөх хэлбэрээр хязгаарлагддаг (Brown 1980). Гэхдээ нийгэм, эдийн засгийн хөгжил хаашаа явж байна, тэр дотроо аж үйлдвэрийн бүтэц хэрхэн өөрчлөгдөх чиг хандлага, энэхүү өөрчлөлтийг дэмжихэд төрөөс авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг тодорхой байлгах зорилгоор Үндэсний эдийн засгийн төлөвлөгөөг гаргаж ирсэн.

Үндэсний эдийн засгийн төлөвлөгөөг боловсруулах, олон нийтэд зарлах нь тогтсон процесс байв. Ерөнхий сайд дунд хугацаа (5 жилийн)-ны төлөвлөгөө боловсруулах хүсэлтийг Эдийн засгийн консулд гаргадаг, тус Консул боловсруулсан төлөвлөгөөний тайлангаа Ерөнхий сайдад өргөн барьдаг. Эдийн засгийн консул нь 1952 онд байгуулагдсан, Ерөнхий сайдад зөвлөх чиг үүрэгтэй зөвлөл бөгөөд 30 гишүүнтэй, гишүүдийн дийлэнх нь томоохон корпорациудын ерөнхийлөгч, ТУЗ-ын дарга нар, өмнө нь төрд ажиллаж байсан албан тушаалтнууд, их сургуулийн профессор, судалгаа, төрийн бус байгууллагын удирдлага, банкирууд, хэвлэл мэдээлэл, холбоодын албан тушаалтнуудаас бүрдэж байжээ¹. Зөвлөлийн гишүүдийг Ерөнхий сайд томилдог.

Албан ёсоор Эдийн засгийн консул тус төлөвлөгөөг бэлтгэх боловч, төлөвлөгөөг тус консул дангаараа хийх боломжгүй. Тус консулын гишүүн байх нь нэр төрийн хэрэг бөгөөд ихэнх гишүүд нь салбаруудын судалгаа хийж, төлөвлөгөө бичиж, боловсруулахаас илүүтэй эдийн засагт тулгарч буй том асуудлуудыг гарган тавих ажилтай, завгүй хүмүүс байв. Иймд тус Консулын дэргэд олон дэд зөвлөлүүд ажиллаж байсан бөгөөд тэдгээрт бараг 240 орчим гишүүд ажиллаж байсан баримт бий (Sakisaka 1963). Дэд зөвлөлүүдийн гишүүд нь хэлэлцүүлэг, уулзалтад оролцож, саналаа хэлэх хэдий ч, төлөвлөлтийн процесст хязгаарлагдмал эрхтэй байв.

¹ Жишээ нь, 1972 оны 8 сард тухайн үеийн Ерөнхий сайд Танака тус Консулд үндэсний эдийн засгийн төлөвлөгөө боловсруулах хүсэлт тавьсны дагуу 1973 оны 2 сард Эдийн засаг, нийгмийн суурь төвлөгөөгөө өргөн барьснаар бараг өөрчлөлт орохгүйгээр Засгийн газрын хуралдаанаар батлагдаж, 1973-1977 оны төсвийн жилд үндэсний эдийн засгийг удирдах удирдамж болж байв.

Яг бодит төлөвлөгөө боловсруулагчид нь тус Консулын нарийн бигийн үүргийг гүйцэтгэж байсан Эдийн засгийн төлөвлөлтийн агентлаг (ЕРА), тэр дотроо Иж бүрэн төлөвлөлтийн товчоо (Bureau of Comprehensive Planning, BCP) юм. Төлөвлөгөөг боловсруулахдаа яамд болон агентлагуудын мэргэжилтнүүдийн зөвлөмж, тусламжийг авч боловсруулдаг. Энэ нь тухайн салбарын хийхээр төлөвлөж буй ажлуудын талаар мэдээлэл авч тусгах, нэгдсэн зөвшилцөлд хүрэхэд чухал үүрэгтэй байв. Практик дээр энэхүү хамтын ажиллагааг бүрдүүлж, зангидахад Олон улсын худалдаа, аж үйлдвэрийн яам (MITI) чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Эдгээр ЕРА болон MITI-ийг засгийн газрын кабинетийн гишүүд толгойлдог бөгөөд доторх ажилчдыг өндөр шалгуур тавьж мэргэжлийн төрийн албан хаагчид (шилдэг их сургууль төгсөгчдөөс сонгон шалгаруулж)-аар бүрдүүлдэг байжээ. Эдгээр байгууллагуудын удирдах албан тушаалд ажиллаж байсан хүмүүс тэтгэвэрт гарах (ихэнхдээ 55 насандаа тэтгэвэрт гардаг байсан) үедээ томоохон хувийн компаниудад өндөр түвшний алба хаших, улс төрийн карьер хийх хандлагатай байжээ. Харин 1980-аад оны сүүл үеэр Ерөнхий сайд болох хүн нь MITI-ийн сайдыг урьдчилж хашсан байх жишиг ч тогтож байв.

Төлөвлөгөө нь улс төрийн баримт бичиг тул төлөвлөлтийг хийхдээ улс төрийн лидерүүдтэй ярилцаж, зөвшилцөх нь зайлшгүй нэг процес, жишиг байв.

Олон улсын худалдаа, аж үйлдвэрийн яам (MITI) нь аж үйлдвэржилтийн бодлого, эдийн засгийн төлөвлөлт, хэрэгжилтэд чухал үүрэг гүйцэтгэж ирсэн. MITI нь дотроо тодорхой салбаруудыг хариуцсан товчоонууд, тэднийг хянах болон 'нэгдсэн' бодлогыг гаргаж байх цөөн тооны ерөнхий товчоонууд (жишээ нь, Аж үйлдвэрийн бодлогын товчоо, Сайдын нарийн бичгийн алба)-аас бүрдэж байв. Түүнчлэн Аж үйлдвэрийн бүтцийн консул (Sankōshin)-ийг Олон улсын худалдаа, аж үйлдвэрийн сайдад зөвлөх чиг үүрэгтэй (Эдийн засгийн консул Ерөнхий сайдад зөвлөдөгтэй адил)-гээр ажиллуулж байв. Тус консул нь аж үйлдвэрийн бүтцийн суурь зарчмуудад анхаарал хандуулж байсан бол товчоод нь салбарын бодлогын асуудлууд дээр төвлөрч байв. Тус консул нь мөн дотроо дэд хороодоос бүрдэх бөгөөд Эдийн засгийн консултай адил эдийн засаг, бизнесийн салбарын лидерүүдийг гишүүнээр ажиллуулж байв. MITI-ийн ажилчид нь Аж үйлдвэрийн бүтцийн консулын нарийн бичгийн болон бодлого, арга хэмжээний төсөл бэлтгэх үүргийг гүйцэтгэдэг. MITI дээрх төлөвлөлтийг дотор нь тодорхой салбаруудын болон үндэсний аж үйлдвэрийн бүтэц ерөнхий төлөвлөлт гэж 2 чиглэлд ангилдаг. Эдгээр төлөвлөлтийг харгалзан салбаруудын товчоод болон Аж үйлдвэрийн бүтцийн консул хариуцдаг. MITI дээр бүх салбарын зорилтуудын мониторинг, бодлогын хэрэгжилт төвлөрдөг. MITI-ийн дотоод нарийн бүтэц, түүний хувийн хэвшилтэй хэрхэн хамтран ажилладаг механизмыг 2.3 хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзэв.

Төрийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа. Яам бүр өөрийн хариуцах асуудлаар төлөвлөгөөний төслийг бэлтгэнэ. Олон улсын худалдаа, аж үйлдвэрийн яам (МИТ) (үүн дотроо аж үйлдвэрийн товчоонууд) өөрийн хариуцах чиг үүргийн хүрээнд аж үйлдвэржилттэй холбоотой бүх асуудлыг нэгтгэн боловсруулна. Барилга, тээвэр, хөдөө аж ахуйн болон бусад яамд ч үүнтэй адилаар бэлтгэнэ. Салбар хариуцсан сайд нарын эрх мэдэл нь тэдний олгодог лиценз, зөвшөөрөл олгох, тухайн салбарт хэрэгжих төслийн зөвшөөрөл олгох зэргээр хязгаарлагдана. Төлөвлөлтийн мөн чанар нь байгаа нөөц хөрөнгийг салбар дунд оновчтой байршуулах явдал юм. Иймд сайд нар тухайн салбар дахь санхүүжилтийн асуудлыг Сангийн сайд болон Хөгжлийн банкинд хүсэлт гаргадаг. Гэхдээ Японы хувьд Эдийн засгийн төлөвлөлтийн агентлагийн эрх мэдэл сул байсан (өөрөө шууд үүрэг өгч, хэрэгжилт нэхэж, хариуцлага тооцож чадахгүй) нь төлөвлөлт сул байхад нөлөөлж ирснийг олон судалгаа онцолсон байдаг.

Төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа. Оролцогч талуудын санаа, саналын балансыг олох нь төлөвлөлийн салшгүй хэсэг юм. Эдийн засгийн төлөвлөлт дэх хувийн хэвшлийн оролцоог Эдийн засгийн консулд төлөөллийг оруулахаас гадна, МИТ-ийн Аж үйлдвэрийн бүтцийн консул, түүний дэд хороодод төлөөллийг оруулж, хамтран ажиллаж иржээ. МИТ нь засгийн газар болон бизнесийн хамтын ажиллагааг хангахад гол үүрэг гүйцэтгэж байв². МИТ-ийн хувьд бодлогын шийдвэр гаргахдаа ‘зөвшилцөлд хүрэх’ арга барилыг баримталж ирсэн. Эдийн засгийн зорилтууд дээр төрийн албан хаагчид, улс төрчид болон бизнес эрхлэгчидийн дундын зөвшилцлийг хангаж ирсэн нь Японы нийгэм-эдийн засгийн хөгжилд чухал үүрэг гүйцэтгэж ирсэн гэж үздэг. Тухайлбал, засгийн газар, бизнесийн лидерүүд харилцан зөвлөлдөхгүйгээр томоохон шийдвэр гаргаж байгаагүй ажээ.

Үндэсний эдийн засгийн төлөвлөгөөний шинж чанар. Японы эдийн засгийн төлөвлөлт нь ялгаатай хугацаатай байсан хэдий ч, нийтлэг хугацаа нь 5 жил байв. Эдийн засгийн төлөвлөлт холбогдох талуудын оролцоог бүрэн хангасан нь хамтын ‘бүтээл’ юм: Консул, дэд зөвлөлүүд, яамдын түвшинд хэлэлцүүлэг өрнүүлсний дараагаар төлөвлөлтийн ерөнхий чиглэл, зорилтууд болон макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүд (бодит ҮНБ-ий өсөлт, төлбөрийн тэнцэл, үнийн индекс гэх мэт)-ийн суурь төсөөллийг гаргаж ирдэг. Төлөвлөгөө гаргаж эхэлсэн эхний жилүүдэд зорилт, төлөвлөгөө гэж гаргадаг байсан хэдий ч, тоон утга зөрөх бүрийд шүүмжлэл дагадаг байсан тул төсөөлөл, үнэлгээ гэж солих болсон.

Японы эдийн засгийн төлөвлөлт нь ‘ерөнхий чиг заагч’ төрлийн төлөвлөлтөд ордог. Өөрөөр хэлбэл, үйлдвэрлэгчид тухайн нэг төрлийн бүтээгдэхүүнийг хэдэн ширхэгийг үйлдвэрлэхийг шууд заадаггүй, харин

2 Энэхүү хамтын ажиллагаа нь 1867 оны Мэйжийн сэргэн мандалтын үеэс улбаатай бөгөөд эдийн засгийг хөгжүүлэхэд төр, хувийн хэвшил нягт хамтран ажиллаж ирсэн.

салбарын доторх, салбар хоорондын харилцан уялдааг хангахад илүүтэй анхаардаг. Төлөвлөлтийн чухал үүрэг нь ирээдүйн эдийн засгийн бүтэц, салбаруудын идэвхжилийг урьдчилан харж, түүнд шаардлагатай бэлтгэлийг эртнээс хангах явдал билээ. Иймд энэхүү чиг заагч төлөвлөлтийн зорилго нь эдийн засгийн бүтэц, үйл ажиллагааны ирээдүйн төлөвийг гаргаж ирэх зорилготой. Ирээдүйн талаарх төсөөлөл нь 1) хувийн секторын шийдвэр гаргалтад мэдээлэл болох, 2) төрийн хөрөнгө оруулалтын цаашдын шийдвэрүүдэд чиглэл болох, 3) эдийн засаг дахь төрийн хяналт, зохицуулалтын чиглэлийг тодорхой болгох, 4) төрийн бодлогын арга хэмжээ шаардлагатай байгаа асуудлуудыг гаргаж ирэхэд тусалдаг. Энэхүү ерөнхийдөө этөлөвлөлт нь төлөвлөгөөнд тусгасан эдийн засгийн зорилгуудаа биелүүлэхэд төрийн бодлогын арга хэмжээнүүдийг уялдуулах суурь болдог.

Японы засгийн газар 1955-1973 оны хооронд 7 удаагийн дунд, урт хугацааны үндэсний эдийн засгийн төлөвлөгөөг гаргаж, нийтэд зарласан. Дайны дараах эхний жилүүдэд аж үйлдвэрийн өсөлт, хуримтлал, хөрөнгө оруулалт болон экспортод илүүтэй төвлөрч байв. Дараа нь тэргүүлэх чиглэл нь 'тэнцвэртэй өсөлт', үнийн тогтвортой байдал болон олон улсын хамтын ажиллагаа руу шилжсэн. Харин 1970-аад оны үед нийгмийн баялаг, амьдралын чанар болон байгаль орчны асуудал руу чиглэх болсон. Харьцангуй богино хугацаанд олон тооны төлөвлөгөө гаргаж байсан нь эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийн бодит гүйцэтгэл нь төлөвлөгөөнөөс байнга давж биелж ирсэнтэй холбоотой гэж үздэг. Ийнхүү зөрөх болгонд Үндэсний эдийн засгийн төлөвлөгөө нь хэзээ ч шүүмлэлээс хол байгаагүй ажээ. Гэхдээ тус төлөвлөгөө нь аж үйлдвэржилтийн бүтэц, ажиллах хүчний салбараарх тархалт, экспортын бүтэцэд гарах өөрчлөлтийн цаашдын ерөнхий дүр зургийг өгөх чухал баримт бичиг байсныг нийтээр хүлээн зөвшөөрдөг. Эдгээр төлөвлөгөөнөөс хамгийн амжилттай хэрэгжсэн нь Ерөнхий сайд Икэдагийн 1960 онд зарласан орлогыг 2 дахин нэмэгдүүлэх төлөвлөгөө байсан бөгөөд хувийн сектор маш их хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийсэн байна.

Японд эдийн засгийн төлөвлөгөөнүүд нь парламентаар бус, харин засгийн газрын кабинатаар батлагддаг. Ийнхүү кабинаатар баталж байгаа нь тодорхой бодлогын амлалт авахгүй байгааг илэрхийлдэг. Төлөвлөгөөний зарим хэсэг хэрэгжих эсэх нь улс төрийн хүсэл эрмэлзэлээс хамаарч иржээ.

2.2 Бүс нутгийн төлөвлөлт

Япон улс бүс нутгийн төлөвлөлтөд ихээхэн анхаарч ирсэн. Ерөнхийдөө бүс нутгийн 3 төрлийн төлөвлөгөө гаргаж байв: 1) урт хугацааны үндэсний хэмжээний төлөвлөгөөнүүд нь хүн ам, аж үйлдвэрүүд болон орлогын бүс нутгийн тархалтыг хамардаг; 2) тодорхой орон нутагт тухайлсан инсентив болон буцалтгүй тусламж үзүүлэх төлөвлөгөөнүүд; 3) төв засгийн газраас орон нутгийн захиргаанд үзүүлэх шууд дэмжлэгийг багтаасан

төлөвлөгөөнүүд гэж хуваагдана (Komiyu 1975).

Эхний төрлийн төлөвлөгөөнд жишээ нь, 1962 оны Үндэсний иж бүрэн хөгжлийн төлөвлөгөө, 1969 оны Үндэсний иж бүрэн хөгжлийн шинэ төлөвлөгөө багтана. Эдгээрийг Эдийн засгийн төлөвлөлтийн агентлаг (ЕРА)-ийн Иж бүрэн төлөвлөлтийн товчоо (Bureau of Comprehensive Development, BCD) бэлтгэн боловсруулж байжээ. 1969 оны төлөвлөгөөний хувьд Японы 7 үндсэн бүс нутгийн 1985 оны байдлаарх хүн ам, орлогын төсөөллийг гаргаж, хүн амын болон аж үйлдвэрийн бүс нутгаарх тархалтыг зохистой болгоход чиглэсэн бодлогыг гаргаж ирсэн. Гэхдээ тус төлөвлөгөө нь бүс нутгийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээний ‘хүслийн жагсаалт’ байсан гэж шүүмжлэгдэж байжээ.

Бүс нутгийн төлөвлөгөөний хоёрдахь хэлбэр нь харьцангуй тодорхой гэж үздэг. Энэ нь дотроо 4 чиглэлийг багтаадаг: 1) тус хөтөлбөрийн хүрээнд аль бүс нутаг хамрагдахыг тодорхой заах; 2) тус бүс нутаг дахь хувийн хэвшилд (эсвэл тэнд шинэ үйлдвэр байгуулах хувийн компаниудад) онцгой инсентивүүд (татварын хөнгөлөлт, засгийн газрын бага хүүтэй зээл)-ийг санал болгох; 3) тухайлсан бүс нутагт төв засгийн газраас тухайлсан буцалтгүй тусламж эсвэл санхүүжилт олгох; 4) төв засгийн газраас тэргүүн ээлжинд хөрөнгө оруулалт хийх (зам, боомтын байгууламжууд, төмөр зам, аж үйлдвэрийн усан хангамж, нийгмийн бусад хөрөнгө) бүс нутгийг гаргаж ирэх зэрэг юм. Энэ төрлийн бүс нутгийн төлөвлөгөөнд 1962 онд батлагдсан ‘Шинэ аж үйлдвэрийн хотууд хөтөлбөр’ багтана. Нийт 40 хүсэлт ирснээс 15 бүс нутгийг сонгосон. ‘Шинэ аж үйлдвэрийн хот’ бүр нь дотроо олон хэд хэдэн хот, тосгоныг хамарсан. Эдгээр бүс нутгийн эцсийн төлөвлөлтийг Эдийн засгийн төлөвлөгөөний агентлаг болон бусад агентлагууд (Эдийн засгийн төлөвлөлтийн агентлаг, Орон нутаг хариуцсан яам, Олон улсын худалдаа, аж үйлдвэрийн яам болон орон нутгийн захиргаа)-д хамтран гаргадаг.

Гуравдахь хэлбэрийн төлөвлөгөөний жишээнүүд нь 1970 онд хүн ам хурдацтай буурч байгаа бүс нутагт туслахаар гарч ирсэн. Энэ төлөвлөгөөний хүрээнд 5 жилийн хугацаанд хүн ам нь 10 хувиас дээш хувиар буурсан хот, тосгон нь буцалтгүй тусламж эсвэл бага хүүтэй эх үүсвэрийг төв засгийн газраас авах эрх нээгддэг. Сангийн яам болон Орон нутаг хариуцсан яам нь энэ асуудал дээр илүүтэй оролцож ажилладаг.

2.3 Аж үйлдвэрийн бодлого

Японы засгийн газар нь аж үйлдвэрийн хөгжлийг дэмжих бодлогын нэгдсэн системийг хөгжүүлж ирсэн. Засгийн газраас бодлогын тодорхой арга хэрэгслээр дамжуулан тодорхой салбарууд, зах зээлүүдэд идэвхтэй оролцож ирсэн бөгөөд хувийн хэвшилтэй нягт хамтарч ажилладаг.

Аж үйлдвэрийн бодлого нь салбар хоорондын нөөцийн хуваарилалт

хийх, тухайн нэг салбар доторх аж ахуйн нэгжүүдийн бүтээмжийг өсгөхөд чиглэсэн засгийн газрын бодлого юм. Энэ бодлого нь үйлдвэрлэл, хөрөнгө оруулалт, судалгаа ба хөгжүүлэлт (R&D), шинэчлэлийг дэмжих, эдгээрт сөргөөр нөлөөлөх хүчин зүйлсийг засч, арилгахад чиглэдэг. Аж үйлдвэрийн бодлогын сонгодог нэг жишээ нь хамгаалах тарифууд болон тансаг бараа, бүтээгдэхүүн дэх онцгой албан татвар тавих явдал юм.

Японы аж үйлдвэрийн бодлогын систем нь цаг хугацааны туршид өөрчлөгдөж ирсэн. Аж үйлдвэрийн бодлого боловсруулагчид нь засгийн газар талдаа жэнкиоку (genkyoku) албад, хамтын ажиллагааг хангах албад болон консулууд бол, хувийн хэвшил талдаа салбарын холбоод юм. Эдгээр оролцогчдоос гадна, аж үйлдвэржилтэд шаардлагатай санхүүжилтийг Zaikai (Японы бизнесийн ертөнц бөгөөд 4 том байгууллагыг багтаадаг: Эдийн засгийн байгууллагуудын холбоо (Keidanren), ажил олгогч эдийн холбоодын холбоо (Nikkeiren), Японы аж үйлдвэр, худалдааны танхим (Nissho), Корпорацийн удирдах ажилтны холбоо (Keizai Doyukai)) болон банкуудаас олгодог байжээ. Эдгээр байгууллагуудаас аль нь ч аж үйлдвэржилтийн бодлогод давамгайл үүрэгтэй оролцдоггүй бөгөөд нягт хамтарч, зөвшилцөлд хүрч ажилладаг. Өөрөөр хэлбэл, Японы төлөвлөлт, аж үйлдвэрийн бодлого нь 'зөвшилцөлд хүрэх' гэсэн үндсэн зарчим дээр суурилсан.

MITI нь аж үйлдвэрийн бодлогод чухал үүрэг гүйцэтгэсэн бөгөөд дараах эрх мэдэл, чиг үүрэг нь энэ боломжийг бүрдүүлдэг: 1) импортын болон гадаадын хөрөнгө оруулалтын орох урсгалыг шууд хянах, 2) санхүүгийн тусламж болон шууд бус төсвийн инсентивийг хуваарилалтыг хариуцах, 3) онцгой хөтөлбөрүүдийг гаргаж, санхүүжүүлэх эрх мэдэл юм.

Boltho (1975) нь 1953-1973 Японы эдийн засгийн судлаад төлөвлөлт нь дангаараа эдийн засгийн дэмжихэд маш бага үүрэгтэй байсан, харин MITI болон Сангийн яам эдийн засгийг, аж үйлдвэржилтийг дэмжихэд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн гэж дүгнэсэн. Тэрээр яамдууд өсөлтийг бий болгож, төв банк үүнийг нь санхүүжүүлсэн гэж онцолсон.

Аж үйлдвэрийн бодлого боловсруулах процесс

Жэнкиоку болон хамтын ажиллагааг хангах оффисууд. Жэнкиоку (genkyoku) гэдэг үг нь "үндсэн товчоо" эсвэл "засгийн газрын үндсэн алба" гэсэн утгатай. Тиймээс энэ нь аж үйлдвэржилтийг хариуцсан засгийн газрын нэгжүүд юм. Эдийн засгийн салбар бүр нь тэднийг хянах, бодлого чиглэл гаргах тус тусдаа Жэнкиокутэй байв. Жэнкиокуд чадвартай, ажилдаа чин эрмэлзэлтэй төрийн албан хаагчид ажиллаж байсныг онцолдог. Ихэнх Жэнкиоку албад нь MITI-д хамаардаг. 1970-аад онд MITI-ийн 9 товчооны 5 нь Жэнкиоку байсан: Хүнд аж үйлдвэрийн товчоо, Химийн аж үйлдвэр, Нэхмэл эдлэл, Нүүрс болон бусал үйлдвэр, нийтийн аж ахуй. Товчоо бүр нь дотроо нэг том салбарын доторх дэд салбаруудад хуваагддаг байжээ. Жишээ нь, Хүнд аж үйлдвэрийн товчоо нь төмөр болон ган, аж үйлдвэрийн машин

техник, электроникс, авто мобайл, агаарын хөлөг болон бусад хэд хэсгүүдэд хуваагддаг. Эдгээр дэд салбар бүр тусдаа *Жэнкиоку*-тэй байжээ.

МІТІ-ийн *Жэнкиоку* товчоонуудыг ‘босоо хуваарь’ гэж нэрлэдэг байсан. МІТІ-д мөн ‘хэвтээ хуваарь’ мөн байжээ. Тухайлбал, 1970-аад оны үед Олон улсын худалдаа, Худалдааны хөгжил, Аж ахуйн нэгжүүд, Бохирдол болон аюулгүй байдал хариуцсан товчоонууд байв. Эдгээр ‘хэвтээ’ товчоод болон Сайдын нарийн бичгийн алба нь өөрсдийн бодлогыг гаргаж ирдэг. Тэд МІТІ доторх хамтын ажиллагаа, ажлын уялдааг хангах чиг үүрэгтэй байсан тул манлайлалыг авч, гол үүрэгтэй оролцдог байв.

Хөдөө аж ахуйн яам нь хөдөө аж ахуйн салбараас гадна ой олон загасны аж ахуй, хүнс боловсруулалт, согтууруулах бус ундааны салбарын *Жэнкиоку* байв. Харин Сангийн яам нь банк, үнэт цаасны дилерүүд, даатгалын салбарын *Жэнкиоку* байсан бөгөөд мөн согтууруулах ундааны салбарыг хариуцдаг байв.

Жэнкиоку оффис нь бодлогын шийдвэр гаргах процесст 4 үндсэн чиг үүрэгтэй: 1) тодорхой салбаруудтай холбоотой онцгой хуулийн төслийг бэлтгэх; 2) тодорхой салбаруудад татварын хөнгөлөлт үзүүлэх, тарифыг өөрчлөх, импортын либералчлалын бодлого, гадаадын хөрөнгө оруулалтын либералчлалын бодлогын төслийг боловсруулах; 3) патент, ноу-хоу гэрээнүүд, гадаад болон Японы компаниудын хамтарсан үйлдвэр байгуулах зөвшөөрөл олгох; 4) *жэнкиоку* оффис, түүний яам нь засгийн газрын санхүүгийн байгууллагууд (Японы Хөгжлийн банк)-аас бага хүүтэй эх үүсвэр олгоход шийдвэрлэх нөлөөтэй байдаг.

Онцгой хуулийн төсөл бэлтгэхээс эхлээд хамтарсан үйлдвэр байгуулах зөвшөөрөл олгох хүртэлх бүх бодлогуудын хэлэлцүүлэг, нэгтгэл нь эхний ээлжинд яамдын түвшинд бэлтгэгдэж, дараа нь Сангийн яам руу хүргэгддэг. Татварын товчоо нь онцгой хуулиудыг эцэслэн шийдвэрлэнэ. Тарифын товчоо нь тарифын түвшин болон импортын либералчлалыг хариуцана. Олон улсын санхүүгийн товчоо нь үлдсэн асуудлуудыг хариуцдаг байжээ. Эдгээр товчоод нь Сангийн яамны нэг хэсэг хэдий ч, практик дээр бусад яамын аль эрт шийдсэн асуудлыг өөрчлөхөд маш хүндрэлтэй байдаг ажээ.

Аж үйлдвэрийн бодлого боловсруулалтад оролцдог өөр нэг засгийн газрын чухал агентлаг бол *Шударга худалдааны комисс (Fair Trade Commission)* юм. Тус комисс нь монополийн эсрэг асуудлыг хариуцдаг.

Салбарын холбоод. Салбаруудын хэдэн зуун холбоод, түүний дэд бүрдлүүдийн дийлэнх нь өөрийн салбарь хамаарах *жэнкиоку* оффисуудтай нягт хамтран ажилладаг. Тухайн салбарын холбооны Ерөнхийлөгч нар нь ихэнхдээ тус салбарын хамгийн том компанийн Ерөнхийлөгч эсвэл ТУЗ-ын дарга нар байв. Холбоодын оролцоо нь *жэнкиоку* оффисууд тухайн салбарт ээлтэй арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхэд илүүтэй төвлөрч байв. Гэхдээ зарим

салбаруудын хувьд үзэл баримтлалын томоохон зөрүү гардаг байжээ. Жэнкиоку нь салбарын бодлогуудыг авч хэрэгжүүлэхдээ ихэнхдээ тухайн холбоотой нь хамтарч ажиллахыг эрмэлзэж иржээ. Гэхдээ бодит байдал дээр тулгарч буй асуудлыг шийдвэрлэхэд Жэнкиоку ажилтнууд болон салбарын холбооны удирдлагууд нь маш олон цагийг тохиролцоонд хүрэхэд зарцуулдаг байжээ.

Консулууд. Яамны сайд бүрийн дэргэд олон тооны консулууд ажилладаг бөгөөд тодорхой асуудлуудыг шийдвэрлэх саналыг түүнд гаргаж өгдөг. 1970-аад онд МИТИ нь 27 консултай байсан. Үүний 15 консул нь аж үйлдвэрийн бодлого дээр төвлөрч ажиллаж байжээ: Аж үйлдвэрийн бүтцийн консул нь ерөнхий бодлогын төлөвлөгөө, тайлан гаргадаг, харин машины салбарууд, шатахуун, уул уурхай, нүүрс олборлолт, электроник өгөгдөл боловсруулалтыг дэмжих, хөнгөн аж үйлдвэрүүдийн технологи, аж үйлдвэрийн байршил, усны хангамж болон бусад асуудлууд харицсан Консулууд нь өөр өөрийн тайлангаа гаргадаг.

Аж үйлдвэрийн бодлого дээр зөвлөх Консулуудаас гадна, бусад бодлогын чухал асуудлууд дээр тусдаа Консулууд ажиллаж, сайдад тайлангаа өгдөг байсан. Эдгээр консулууд нэгдсэн дүгнэлтэд хүрч, түүнийг засгийн газар дэмжих тохиолдолд тэдний саналууд нь Үндэсний эдийн засгийн төлөвлөгөөнд тусдаг байв.

Үндэсний эдийн засгийн шинэ төлөвлөгөө гардаг жил жэнкиоку сайдууд нь төсвийн асуудлуудаа Сангийн сайдтай зөвшилцдөг.

Аж үйлдвэрийн бодлогын төрлүүд

Японы аж үйлдвэрийн бодлого эрчимтэй хэрэгжсэн бөгөөд ерөнхийд нь дараах 5 чиглэлд хувааж болохоор байна. Үүнд:

Шинэ аж үйлдвэрийн салбарыг хөгжүүлэх. Шинэ салбарууд (жишээ нь, төмөр, ган, усан онгоц барих, газрын тос боловсруулах, синтетик утас, автомашинууд, нефть химийн үйлдвэр, тоног төхөөрөмж, электроникс, компьютер)-ыг хөгжүүлэхийг дэмжихийн тулд засгийн газраас үе үе тухайн салбаруудад татварын онцгой хөнгөлөлт үзүүлж байв. Жишээ нь, хурдавчилсан элэгдэл байгуулах давуу байдал олгох, ашиг дээр онцгой бага татвар ногдуулах, үйлдвэрлэлд зориулсан импортын машин төхөөрөмжийг импортын тарифаас чөлөөлөх зэрэг арга хэмжээ багтаж байв. Түүнчлэн Японы хөгжлийн банк, Японы Экспорт-Импорт Банк болон засгийн газрын бусад санхүүгийн байгууллагаас бага хүүтэй санхүүжилт олгож байв.

Засгийн газраас тухайн салбаруудтай өрсөлдөх импортод квот, тариф тавих, дөнгөж хөл дээрээ босч байгаа компаниудыг гадаадын компанийн өрсөлдөөнөөс хамгаалахын тулд гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг хязгаарлах арга хэмжээг авч байжээ. Харин засгийн газраас шинэ салбаруудад шууд мөнгөн тусламж олгох арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байгаагүй ажээ.

Аж үйлдвэрийн салбарыг шинэчлэх хөтөлбөр. Энэ хөтөлбөр нь хэт олон тооны компаниуд үйл ажиллагаа эрхэлдэг, гэхдээ нэг компанийн хэмжээ нь харьцангуй бага, олон нэр төрлийн бүтээгдэхүүнийг цөөн тоогоор үйлдвэрлэж байгаа салбарт төвлөрч хэрэгждэг. Энэ тохиолдолд “шинэ технологи нэвтрүүлэхэд чиглэсэн хөрөнгө оруулалтыг дэмжих, компаниуд хоорондоо нэгдэж нийлэх, хамтран ажиллахыг дэмжсэн “салбарын дахин зохион байгуулалт” эсвэл “бүтцийн сайжруулалт”-ийн хөтөлбөрийг гаргаж хэрэгжүүлдэг. Зарим компаниудыг цөөн нэр төрлийн бүтээгдэхүүн дээр мэргэшиж, өргөжилтийн үр өгөөж бий болгоход чиглүүлдэг. Компаниудын хамтын ажиллагааг бүрдүүлж, тодорхой чиглэлээр дагнан мэргэшүүлэх нь “зохистой картел” (тодорхой нөхцөл хангасан тохиолдолд монополийн эсрэг гэрэг үүсэхээс чөлөөлөгддөг) бий болгоход чиглэж байв. Тодорхой нэг салбарт энэ хэлбэрийн бодлого хэрэгжих үед холбогдох Консулуудтай зөвшилцсөний үндсэн дээр дунд хугацааны “суурь төлөвлөгөө” болон жилийн ажлын төлөвлөгөөг боловсруулдаг. Энэ хөтөлбөрт оролцогч компаниуд нь татвараас чөлөөлөгдөх эсвэл бага хүүтэй санхүүжилт авах дэмжлэг хүртэж байв. Машин механизм, нэхмэл болон химийн аж үйлдвэрүүд нь энэ төрлийн бодлогын гол үр шимийг хүртэгсэд гэж үздэг.

Хэт их хөрөнгө оруулалтын хяналт. 1960-аад оны үед МТИ-ийн онцгой анхаарч байсан асуудлуудын нэг нь төмөр, ган, нефть боловсруулалт, нефть химийн үйлдвэр, бусад химийн үйлдвэр, цемент, цаас, целлюоз, сахар боловсруулалтын салбаруудад “хөрөнгө оруулалтын хэт өрсөлдөөн” бий болохоос сэргийлж байв. Эдгээр салбарууд нь хэт их хэмжээний капиталтай, нэгэн төрлийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэж, олигополь хэлбэрийн өрсөлдөөн дунд үйл ажиллагаа явуулж байв³. Яагаад эдгээр салбар дахь компаниуд хэт их хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийдэг вэ? гэсэн асуулт гарч ирнэ. Үйлдвэрлэлийн хүчин чадлын хязгаарлалт нь энэ асуудлыг шийдвэрлэх стандарт, шууд арга хэрэгсэл байсан. Гэхдээ компаниуд энэ шалгуур ирээдүйд хэрэгжинэ гэж хүлээдэг нь эдгээр салбарт “хэт өрсөлдөөн”-ий бодит шалтгаан болж байжээ. Жишээ нь, хэрэв газрын тосны импортын квот нь боловсруулах хүчин чадалд суурилан хуваарилагддаг тохиолдолд, компаниуд зах зээлийн багтаамжийн хязгаарыг давсан хэмжээгээр хүчин чадлаа нэмдэгдүүлж, ингэснээр зах зээлд эзлэх хувь, ашгаа нэмэгдүүлж чадна гэж итгэдэг байна.

Японы засгийн газар илүүдэл хөрөнгө оруулалтыг хянахын тулд ‘ятгах’ аргыг хэрэглэсэн. Засгийн газрын ‘ятгах’ эрх мэдэл нь түүний импорт дээрх шууд хяналт, патент, ноу-хау гэрээний зөвшөөрлөөр дамжин хэрэгждэг. Тухайдбал, зарим салбаруудад (жишээ нь, нефть химийн үйлдвэрлэл) гадаадын туршлагатай компани, ноу-хау байхгүй бол шинэ үйлдвэр барих,

³ Гадны захиалга авдаг, олон төрлийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэдэг салбаруудын хувьд илүүдэл хөрөнгө оруулалт нь асуудал үүсгэдэггүй. Энэ тохиолдолд хөрөнгө оруулалт болон борлуулалтын хооронд шууд хамаарал оршдог.

үйлдвэрлэлээ өргөтгөх боломжгүй байхаар зохицуулсан. Хэрэв энэ “ятгалт” нь хэт хөрөнгө оруулалтыг хязгаарлаж чадахгүй бол, засгийн газар нь дараагийн түвшний арга авах эрх нь нээлттэй байв.

Уналтад орж буй аж үйлдвэрүүдэд дэмжлэг үзүүлэх. Японд нүүрсний уурхай нь уналттай байсан цөөн салбарын нэг байв. 1950-аад оны сүүл үеэс шатахууны импорт хурдацтай нэмэгдсэнээр нүүрс нь өрсөлдөх чадваргүй болсон. Японы засгийн газраас нүүрсний жилийн үйлдвэрлэлийг хэвийн хадгалахад анхаарч ажилласан. Ингэснээр тус салбараас ажиллах хүчин дайжих, ажилгүйдэл нэмэгдэх (тус салбарт ажилчид нь бусад салбарт шилжин ажиллахад хүндрэлтэй гэж үзэж байв)-ээс сэргийлсэн. Түүнчлэн өөр салбар руу шилжиж буй ажилчдад мөнгөн тусламж үзүүлэх, дахин сургалтанд хамрагдахад татаас олгох, нүүрсний уурхайн бүс нутагт аж үйлдвэр хөгжихийг дэмжих зэрэг арга хэмжээг авч ажиллажээ. Энэ бодлогод шаардлагатай арга хэмжээний санхүүжилтийг шатахууны импортын тарифыг 10 хувиар өсгөж бүрдүүлсэн.

Түүнчлэн 1971 оны Япон-Америкийн нэхмэлийн гэрээнээс үүдэн нэхмэлийн салбаруудын экспорт буурч, уналтад орж эхэлсэн. Дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор засгийн газраас шинэчлэх хөрөнгө оруулалт болон ороолт үйлдвэрлэх машин тоног төхөөрөмж худалдан авахад зориулан бага хүүтэй санхүүжилт олгосон.

Төлөвлөгөөт хөлөг онгоц үйлдвэрлэл. Энэ бодлого 1974 онд эхэлсэн. Японы хөгжлийн банк хөнгөлөлттэй нөхцөлөөр хөлөг онгоц барих санхүүжилтийн 50-80 хувийг олгосон.

Шигтгээ 1. Өмнөд Солонгосын эдийн засгийн төлөвлөлт, аж үйлдвэрийн бодлого

Өмнөд Солонгос нь 1960 оноос хойш хурдацтай хөгжсөн орнуудын нэг билээ. 1960 онд нэг хүнд ногдох үндэсний нийт бүтээгдэхүүн (ҮНБ) нь 100 ам.доллар байсан бол 2004 онд 14000 ам.доллар болж өссөн. Хүнд болон химийн аж үйлдвэр (НСИ) (тус салбарыг засгийн газраас 1970-аад оноос эрчимтэй дэмжиж ирсэн)-ийн салбарын эзлэх хувь 1960 онд 23 хувь байсан бол 1980 онд 54 хувь, 2002 онд 79 хувь хүрч өссөн.

Солонгосын засгийн газар өөрөө бие даан эдийн засгийн төлөвлөлт хийх бүтцийг бий болгох зорилгоор Сэргээн босголтын яаман дээр Эдийн засгийн хөгжлийн зөвлөл (Economic Development Council)-ийг байгуулсан. Сэргээн босголтын сайдын ахалсан тус зөвлөл нь Солонгосын хөгжлийн урт хугацааны төлөвлөгөө боловсруулах чиг үүрэгтэй байв. 1960 оны сүүлээр шинэ Ерөнхий сайд Chang Муин Эдийн засгийн хөгжлийн зөвлөлд 5 жилийн хөгжлийн төлөвлөгөө боловсруулах чиглэл өгч, 1961 оны 5 сард анхны төлөвлөгөөний төсөл гарчээ. 1961 оны төлөвлөгөө батлагдсаны дараа цэргийн эрхтнүүд төрийн эрхэнд гарч, Ерөнхий сайдыг буулгаж, Генерал Pak Chung Hi-ийн удирдлаган дор Үндэсний сэргээн босголтын дээд зөвлөл төрийн хэргийг мэдэх болсон. Зохион байгуулалтын хувьд Эдийн засгийн хөгжлийн зөвлөлийг Эдийн засгийн төлөвлөлтийн хороо (Economic Planning Board)-гоор сольсон. Тус агентлагийг Шадар сайд удирдаж, харин орлогч нь кабинетийн гишүүн ажиллахаар болсон.

Тус хороо нь хөгжлийн төлөвлөлт, ажлын уялдаа, хамтын ажиллагааг хангах, жилийн төсөв бэлтгэх, гадаадын зээл тусламжийн хамтын ажиллагаа, гадаадын хөрөнгө оруулалт татах ажлыг хариуцах болсон.

Ингэснээр 1961 оны төлөвлөгөөг халж, 1962 онд шинэ төлөвлөгөөг гаргаж ирсэн. Тухайн үед 3 тэргүүлэх салбар (цахилгаан эрчим хүч, хөдөө аж ахуй болон нэмүү өртөг шингээсэн салбар)-т ач холбогдол өгч, дэмжин ажилласан. Нийт төлөвлөлтийн шинжилгээнд анхдагч, хоёрдагч, дээд ангилалын аж үйлдвэрүүдийн хувьд ялгаатай параметртэй Харрод-Домарын хөрөнгө оруулалтын загварыг ашиглаж байжээ. Үүнээс хойш 5, 5 жилээр батлагдаж ирсэн хөгжлийн төлөвлөгөө нь Солонгосын хөгжилд онцгой хувь нэмэр оруулсан гэж үздэг.

Аж үйлдвэржилтийн бодлого 1960-аад онд импортыг орлох, тэр дундаа хэрэглээний бүтээгдэхүүнд төвлөрч байв. Худалдаа, аж үйлдвэрийн яам нь импортын лицензийн систем бий болгох замаар импортыг зохицуулах болсон. Гадаад валютын болон технологийн дутагдлаас болж, хувийн компаниуд нь гаднаас эх үүсвэрийг татахыг хичээж байсан бөгөөд үүнийг засгийн газраас хатуу хянаж байв. Хөгжлийн эхний үе шатанд Худалдаа, аж үйлдвэрийн яамнаас бордоо, поливинил хлорид, цемент болон шатахуун боловсруулалтыг гол салбаруудаар сонгон, холбогдох дэд бүтцийг бүрдүүлж өгсөн. Том хэмжээтэй төслүүдэл урт хугацаатай санхүүжилт өгөх, бодлогын зээл олгох зорилгоор 1954 онд Солонгосын хөгжлийн банк (KDB)-ийг байгуулсан. Засгийн газраас мөн экспортыг дэмжих байгууллагууд (Солонгосын худалдаа, хөрөнгө оруулалтын корпораци (KOTRA), Солонгосын олон улсын худалдааны холбоо (KITA))-ыг байгуулсан. KOTRA нь олон улсын маркетинг болон технологийн импортын чиглэлээр тусламж үзүүлж байсан бол KITA нь сургалтын хөтөлбөрүүд, судалгаа, үзэсгэлэн болон гадаад зах зээлийг тэлэхэд туслах байдлаар экспортыг дэмжиж байв.

1970-аад оноос Солонгосын аж үйлдвэрийн бодлого нь хөдөлмөр эрчимжилттэй салбараас нэмүү өртөг шингээсэн HCI салбар руу шилжсэн. Цалингийн өсөлт нь хөдөлмөр эрчимжилттэй салбарын өрсөлдөх чадварыг сулруулсан. HCI салбарыг дэмжих төлөвлөгөөг 1971 онд гаргасан. HIC салбарыг дэмжих зорилгоор 1974 онд Үндэсний хөрөнгө оруулалтын санг байгуулсан. Засгийн газраас үйлдвэрлэлийн урагшаах болон хойшоох холбоос, эдийн засагт үзүүлэх нөлөө болон гадаад валют бүрдүүлэх чадамж дээр үндэслэн 6 салбар (ган, усан онгоц үйлдвэрлэл, машин тоног төхөөрөмж, электроникс, гангаас бус металл, шатахуун болон химийн аж үйлдвэрүүд)-ыг стратегийн ач холбогдолтой салбараар нэрлэсэн. Гэхдээ HCI салбарыг хэт дэмжсэн бодлогын үр дагаварт тус салбарын хүчин чадлын ашиглалт хурдацтай буурч, 1980 онд ДНБ-ий өсөлт сөрөг болоход нөлөөлсөн гэж үздэг.

1983 оноос хойш Солонгосын аж үйлдвэрийн бодлого нь салбарыг дэмжсэн бодлого (HCI салбар)-оос судалгаа ба хөгжүүлэлт (R&D)-ийг дэмжих чиглэл рүү шилжжээ. Энэ өөрчлөлт 1985 онд батлагдсан Аж үйлдвэрийг хөгжүүлэх хуулиар баталгаажсан. Засгийн газраас зах зээлийн механизм руу шилжих шилжилтийг эрчимтэй хийж байсан хэдий ч, том корпорациудад хөнгөлөлттэй хүүтэй зээл олгосоор байв. R&D-ийг дэмжих зорилгоор засгийн газраас жил дараалан том хэмжээний төсөв баталж хэрэгжүүлсэн. Тухайлбал, засгийн газрын R&D төсвийн зардал нь нийт R&D-ийн зардалд эзлэх хувь 1980 онд 63.7 хувь, 1990 онд 19.4 хувь, 2003 онд 27.6 хувийг бүрдүүлж байжээ. R&D-ийг дэмжсэний үр дүнд хагас-дамжуулагчийн салбар сайн хөгжсөн. Засгийн газраас 1985 онд хагас-дамжуулагчийн салбарыг хөгжүүлэх төлөвлөгөөг батлан хэрэгжүүлсэн.

Аж үйлдвэрийн бодлогын хэрэгслийн хувьд татварын систем нь Солонгосын аж үйлдвэрлэл бүтцэд нөлөөлөхөд идэвхтэй ашиглагдсан. Татварын чөлөөлөлт, бууралтын хяналтын хуулиар экспортын компаниудад олон төрлийн татварын хөнгөлөлт үзүүлсэн. 1970-аад оны дунд үеэс HCI салбарууд дээрх корпорацийн татварууд буурсан.

Татварын дэмжлэгээс гадна, засгийн газраас экспортын чиглэлтэй аж үйлдвэрүүдийг дэмжих үүднээс тэдний импортоос авсан түүхий эд эсвэл завсрын бүтээгдэхүүний импортын татварыг буцаан олгох арга хэмжээг авч байв.

Өөр нэг бодлогын хэрэгсэл нь хөнгөлөлттэй санхүүжилт олгох явдал байв. Солонгост 1961 оны цэргийн эргэлтийн дараа арилжааны банкуудыг тэр дуруй нийгэмчилсээс хойш 1990-ээд оны сүүл хүртэл банкууд нь Сангийн яамны хатуу хяналтан дор үйл ажиллагаа явуулж ирсэн. Тухайн үед арилжааны банкууд нь жилийн төлөвлөгөө, удирдах албан тушаалтнуудаа Сангийн сайдаар батлуулж байжээ. 1960 оны эхнээс 1980-аад оны дунд үе хүртэл банкны эх үүсвэрийн болон зээлийн хүү нь төрийн зохицуулалттай байсан бөгөөд зээл олголтыг тодорхой салбар эсвэл компаниуд руу бодлогоор чиглүүлж байв. Энэхүү санхүүгийн татаас нь 1960, 1970-аад онд тодорхой салбарууд руу, ялангуяа, экспортын чиглэлийн аж үйлдвэрийн салбар руу чиглэж байв. 1970-аад онд хөнгөлөлттэй хүүтэй бодлогын зээлийг HCI салбарт олгож байв. Тус бодлогын зээлээс гадна, засгийн газраас стратегийн ач холбогдолтой салбар маш хөнгөлөлттэй зээл олгож байв.

Засгийн газар 1980 онд бодлогын зээлийг бууруулж, арилжааны банкуудын удирдлагын эрх мэдлийг хязгаарласан зохицуулалтаа сулруулсан. Энэ нь банкуудыг хувьчлах зорилттой нийцтэй байв.

Экспортын санхүүжилтийн систем нь экспортыг дэмжих гол хэрэгсэл болж ирсэн. Экспортын үйл ажиллагааны бүх шат дамжлагад хүүний татаас олгосон. Солонгосын экспорт-импорт банк (KEIB) нь экспортлогч компаниудад экспортын гэрээний дүнгийн 90 хувьтай тэнцэх хэмжээний зээл олгож байв. Засгийн газрын агентлаг болох Солонгосын экспортын даатгалын корпораци (KEIC)-ийг экспортын даатгал үзүүлэх зорилгоор 1992 онд байгуулсан. 1997-1998 оны эдийн засгийн хямралын үед экспортын даатгалын эрэлт нэмэгдсэн.

Зарим судлаачид Солонгосын аж үйлдвэрийн бодлогын дэмжлэг, зах зээл дэх хэт оролцоо нь гажуудал, сөрөг үр дагавар бий болгож байсныг онцолдог. Ялангуяа, бодлогын их хэмжээтэй зээлийг банкны салбараас олгуулж байсныг шүүмжилдэг. Тухайлбал, банкны салбараар олгосон бодлогын зээлийн нийт зээлд эзлэх хувь 1974-1979 онд 40.6 хувь байсан бол 1985-1989 оны хооронд 34.6 хувь байв. Үр ашиггүй төслүүдэд олгосон бодлогын зээлүүд нь чанаргүй зээл болсон. Бодлогын зээлийг хөнгөлөлттэй хүүгээр олгосон тул бүх компаниуд арилжааны банкуудаас аль болох их зээлийг авахыг хүссэн. Үр дүнд нь өр, өөрийн хөрөнгийн харьцаа нь 1996 онд 317 хувьд хүрч байжээ. 1997 оны эцэст 30 том групп (хөнгөлөлттэй бодлогын зээлийн дийлэнхийг авсан нөхөд)-ын өр, орлогын харьцаа 518 хувьд хүрсэн байжээ. Азийн хямралын дараа эдгээрийн 2 нь дампуурлаа зарласан. Засгийн газрын банкууд дээрх хяналт нь чанаргүй зээлийг өсгөж, банкуудыг дампууруулж, Солонгосын эдийн засгийн хямралд хүргэх нэг хүчин зүйл болсон. Энэ туршлага нь банкуудад хатуу хяналт тогтоож, хэт их татаас олгуулах нь эдийн засгийн урт хугацааны хөгжилд сөрөг нөлөөтэйг харуулсан.

Түүнчлэн дотоод хуримтлал бага тохиолдолд (өмнө нь олгож байсан хөнгөлөлттэй бодлогын зээл багассан үед) хөгжиж буй орны эдийн засгийн хөгжлийг үргэлжлүүлэн хангахын тулд гаднаас эх үүсвэр (зээл авах эсвэл хөрөнгө оруулалт татах замаар) авахад хүрдэг. Гаднаас эх үүсвэр бүрдүүлэх нэг арга зам нь урт хугацаатай ГШХО-ын татах явдал бөгөөд энэ нь богино хугацааны, ашиг хайсан хөрөнгө оруулалтаас ялгаатай. Богино хугацааны хөрөнгийн урсгал нь хэлбэлзэл өндөртэй тул богино хугацааны гадаад өр, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг төрөөс хатуу хянах шаардлагатайг Солонгосын жишээ мөн харуулдаг. Солонгосын эдийн засаг 1990-ээд оны дунд үед богино хугацаат гадаадын хөрөнгө оруулалтын гэнэтийн урсгалаас хамаарах эмзэг байдал маш өндөр болсон.

Энэ нь банкууд дээрх хатуу хяналтын үр дүнд бий болсон өндөр хэмжээний чанаргүй зээлтэй хавсарснаар 1997 оны эдийн засгийн хямралд хөтөлсөн гэж үздэг. Тухайлбал, богино хугацааны гадаад өрийн хэмжээ 1993 онд 40 тэрбум ам.доллар байсан бол 1997 оны 9 сард 98 тэрбум ам.долларт хүрч нэмэгдсэн. Аж ахуйн нэгжүүд энэхүү богино хугацаат гадаад өрөө төлөх эсвэл хугацааг сунгаж чадахгүй болсноор Солонгосын эдийн засгийн гүнзгий эдийн засгийн хямралд орсон.

Эх сурвалж: Wolf (1962), Kim (1992) болон Mah (2007)

Аж үйлдвэрийн бодлого хэрэгжүүлэхэд МПТ-ийн үүрэг

Японы хувьд өмнөх хэсэгт дурдсан бодлогуудыг МПТ амжилттай хэрэгжүүлэхэд дараах 3 хүчин зүйлс нөлөөлсөн гэж үздэг (Brown 1980). Үүнд:

Хөрөнгө оруулалтын санхүүжилт. Японы бизнесүүдийн санхүүгийн нэг онцлог байдал нь маш өндөр өр, өөрийн хөрөнгийн харьцаа маш өндөр (дунджаар $80 \div 20$) байв. Хөрөнгийн зах зээл нь хөгжөөгүй, компаниудын өөрийн хөрөнгө бага байсан тул хөрөнгө оруулалт хийхийн тулд санхүүгийн байгууллагуудаас зээл авдаг байв. Иймд МПТ-ийн шууд санхүүжилтийн механизм нь хөрөнгө оруулалтын шийдвэрт хүчтэй нөлөө үзүүлсэн. Компорациуд өндөр хэмжээний өр, орлогын харьцаатай байсан тул арилжааны банкуудаас зээлээс ихээхэн хамааралтай байв. Арилжааны банкуудад Японы төв банк, Сангийн яам хяналт, зохицуулалт хийдэг бөгөөд тэд аль салбаруудыг дэмжих асуудлаар МПТ-тэй нягт хамтран ажилладаг. Түүнчлэн засгийн газраас хувийн хэвшлийн гол салбаруудын хөрөнгө оруулалт, экспортын санхүүжилтэд зориулсан зээл олгож байв. Эх үүсвэрийн тодорхой хэсэг нь татварын орлогоос, ихэнх хэсэг нь төрийн банкуудад хийсэн хувийн хадгаламж болон засгийн газрын дэмжлэгтэй даатгалын тогтолцооноос санхүүжилж байжээ. Японы хувьд “бага хэмжээ”-ний хуримтлалуудаас бүрдсэн маш их хэмжээний эх үүсвэрийн эргэлт нь чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Тухайлбал, өргөн хүрээг хамарсан нийгмийн даатгалын тогтолцоо бүрдээгүй байсан тул Японы иргэд, аж ахуйн нэгжийн хуримтлал маш өндөр байсан бөгөөд татварын дараах орлогод эзлэх хуримтлал 1965, 1970, 1975 онд харгалзан 17.4 хувь, 19.6 хувь, 24.5 хувь байв. Тухайн үед хөрөнгийн зах зээл сайн хөгжөөгүй байсан тул эдгээр эх үүсвэр нь засгийн газрын дэмжлэгтэй даатгалын сангаар дамжин банкны системд орж, тэндээс эрх бүхий байгууллагуудын хяналттайгаар аж үйлдвэрийн салбарт зээл болж очиж байв. Тухайн үед МПТ-ийн тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлсон ‘зааварчилгаа’-тай нийцтэй байдлаар мөнгөний бодлого нь нөөц хөрөнгө өрхийн салбараас корпорацийн салбарт шилжихэд тусалж байв.

Гадаад валютын хомсдол. 1950-аад он, 1960-аад оны эхэн үед Японы эдийн засагт гадаад валютын архагшсан хомсдол бий болоод байв. Гадаад валютын хомсдолын үед МПТ-ийн хэрэгжүүлсэн нэг хариу арга хэмжээ нь стратегийн ач холбогдол бүхий салбарт гадаад валютын эх үүсвэр орж

ирэхийг хориглох байв. Тариф, квот, шууд бус хязгаарлалтууд нь ихэнх гол салбарууд хөл дээрээ босох, хөгжих нөхцөлийг бүрдүүлсэн, харин хөрөнгийн дотогшлох урсгал дахь шууд хяналт нь ГШХО-ын бүх хэлбэрийг зогсоосон (Boltho 1975). Дотоодын компаниудыг хамгаалахын хувьд гадаад валютын хяналт нь шууд тарифаас илүү чухал нөлөөтэй байжээ. Тухайн үед засгийн газар, тэр дундаа МПТ нь аж үйлдвэрийн санхүү, гадаад худалдаанд маш ихээр оролцож байв.

“Зөвшилцөл”-ийн арга барил. Олон орны судлаачид МПТ-ийн бодлого, тэр дундаа Японы аж үйлдвэржилтийн бодлого амжилттай хэрэгжихэд бодлого боловсруулалт дахь “зөвшилцөлд хүрэх” арга барил чухал үүрэг гүйцэтгэсэнийг онцолдог. Эдийн засгийн тодорхой зорилтууд, түүнд хүрэх арга зам нь ихэнхдээ төрийн удирдах албан тушаалтнууд, улс төрчид болон бизнесменүүдийн хоорондын зөвшилцлийн зарчим дээр суурилж иржээ. Ийнхүү зөвшилцөлд хүрэхэд эдгээр 3 группуудийн боловсролын болон нийгмийн ижил гарал үүсэл нөлөөлсөн гэж үздэг. Энэхүү уялдаа сайжрах нэг механизм нь төрийн удирдах албан тушаалтнууд тэтгэвэртээ гарах үедээ өөрийн хяналт, зохицуулалт хийж байсан хувийн хэвшилдээ удирдах түвшинд ажиллах явдал байв. Жишээ нь, тэд хувийн хэвшилд очсоны дараа төрийн албан тушаалтнууд (өмнө нь тэдний доор ажиллаж байсан)-тай хэлэлцээрийн ширээний хойно суудаг. Иймд эрх ашиг тодорхой түвшинд зөрөхөөс, мэдлэг ойлголцлын том зөрүү үүсдэггүй байжээ.

Энэ тогтолцооны үед МПТ-ийн үүрэг нь бодлогын давуу талыг бизнесийн салбарынханд ойлгоуулж, ятгах, бодлогын хэрэгжилтийг хангах явдал байв. МПТ-ийн дэргэдэх консулуудын бүтцээр дамжуулан төрийн албан хаагчид, хувийн хэвшлийн төлөөллүүд байнга ойр дотно уулздаг байсан тул тухайн бодлогын бүх түвшинд нэгдсэн ойлголт, тохиролцоонд хүрдэг байжээ.

Бусад яам, агентлагийн үүрэг

Аж үйлдвэржилтийн бодлогод МПТ-ээс гадна бусад яам, агентлагууд чухал үүрэг гүйцэтгэсэн. Банкны систем нь хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийн эх үүсвэр олгож байсан тул Сангийн яамны оролцоо чухал байв. Эдийн засгийн төлөвлөлтийн агентлаг нь дунд хугацааны бодлогын ерөнхий чиглэлийг гаргаж ирэх үүргийг хүлээж байв. МПТ-ийн зарим бодлого, үйл ажиллагаа нь Шударга худалдааны комиссын чиг үүрэгтэй зөрчилддөг байжээ. МПТ бусад яамдтай байнга нэгдсэн ойлгоцолд хүрэхийг эрмэлздэг байсан боловч, тэр нь амжилттай болж байгаагүй. Нэг салбарыг стратегийн ач холбогдол бүхий салбар гэж тодруулах бүрийд МПТ-ын эрх мэдэл, хүч чадал бусад яамдтай харьцуулахад нэмэгдсээр байв. Ялангуяа, сэргээн босголтын болон хурдацтай өсөлтийн жилүүдэд аж үйлдвэрийн бодлого, экспортын тэлэлтэд бусад нийгэм, эдийн засгийн зорилтуудтай харьцуулахад илүү анхаарал хандуулж байсан тул МПТ-ийн эрх мэдэл хүчтэй байв.

3. МОНГОЛ УЛСАД АВЧ ХЭРЭГЖҮҮЛЖ БОЛОХ СУРГАМЖ, ТУРШЛАГА

Бусад орны туршлага (Япон, Солонгос)-д суурилан Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тогтолцоог боловсронгуй болгох, түүнд төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн гүйцэтгэгтэх үүрэг, хэлбэрийг хэрхэн бүрдүүлэх боломжтой талаарх саналыг танилцуулж байна.

Өнгөсөрн 30 жилийн хугацаанд олон ололт амжилт гарсан хэдий ч, эс аж үйлдвэржилт явагдаж, гадаад худалдаа, хөрөнгө оруулалтын орчноо 'бүрэн' либералчилж, нэг салбараас хэт өндөр хамааралтай болж, институци, засаглал суларсан нь 'байгалийн баялагийн хараал'-д өртөх нөхцөлийг бүрдүүлээд байна. Төрөлжөөгүй эдийн засгийн бүтэц, мөчлөг дагасан бодлого нь эдийн засгийн эмзэг байдлыг бий болгож, уналт-өрнөлийн мөчлөгт богино давтамжтай өртөж, 'жалга тойрсон, гал унтраасан' асуудлуудтай нүүр тулсаар нийгэм, хөгжлийн асуудлуудаа хангалттай сайн шийдвэрлэж чадахгүй өдийг хүрлээ.

Иймд Монголын хөгжлийн шинэ загвар нь төрөлжсөн эдийн засгийг бий болгох, чиг баримжаа нь 'хүн төвтэй' буюу амьдралын чанарыг дээшлүүлэхэд чиглэх нь зүйтэй. Хөгжлийн стратеги, зарчим бол байгалийн баялгийг эдийн засгийн хөгжилд шилжүүлэх (уул уурхайн эдийн засгаас мэдлэг шингээсэн олон тулгууртай эдийн засаг руу шилжих), тэр дундаа Монгол хүний хөгжил, оюун ухааныг хөгжүүлж, нэмүү өртөг шингээсэн, экспортод чиглэсэн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг бий болгох явдал юм. Төрөлжсөн эдийн засгийг бий болгох нь нөөц хөрөнгийн төрөлжилт (институцийг бэхжүүлэх, хүний хөгжил, чадавхийг бий болгох, оюундаа хөрөнгө оруулалт хийх) болон бүтээгдэхүүний төрөлжилтийг бүрдүүлэх явдал юм. Бүтээгдэхүүний төрөлжилт нь экспортод чиглэсэн, ГШХО-ын төрөлжилтийг далласан хэлбэртэй байх ёстой болно. Энэ төрөлжилтийг амжилттай хийхийн тулд аж үйлдвэрийн бодлого, гадаад худалдааны бодлого, гадаадын хөрөнгө оруулалт, зээл тусламжийн бодлого нь харицлан нягт уялдаатай байх ёстой. Түүнчлэн экспортод чиглэсэн эдийн засгийн бодлогыг хэрэгжүүлэх урьдач нөхцөл нь 1) хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтөд тодорхой туссан байх, 2) экспортыг дэмжих асуудлыг хариуцсан тусгай нэгж, хэрэгсэл байх, 3) экспортын санхүүжилтийн схем тодорхой байх зэргийг шаарддаг (Mandel болон Müller 1974).

Гадаад зах зээлд өрсөлдөх чадвартай салбар, бүтээгдэхүүн л глобал өрсөлдөөнд 'амьд' үлдэнэ. Иймд гадаад худалдаа, хөрөнгө оруулалтын бодлого нь аж үйлдвэрийн бодлоготой бүрэн нийцтэй, түүнийг дэмжсэн байх ёстой. Аж үйлдвэрийн салбар хөгжиж байж 'хэрэглэгч, импортлогч' орноос 'үйлдвэрлэгч, экспортлогч' орон болж, урсгал тэнцлийн алдагдал буурч, 'гадаад өр'-өө өсгөх бус, бууруулах юм. Гэтэл гадаад худалдаа, хөрөнгө оруулалтын бодлого, аж үйлдвэрийн бодлого, хэрэгжилт хариуцсан

яамгүй, яам болгон дээр ‘тарсан’ байдалтай, нэгдсэн тогтолцоо бүрдээгүй явж байна.

Эдгээр ерөнхий агуулга, нийцлийг хангах хүрээнд холбогдох саналыг гаргасан болно.

3.1. Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн оновчтой, нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэх чиглэлд

Төрөлжсөн эдийн засгийг бий болгоход улс төрийн манлайлал шаардлагатай. Иймд эдийн засгийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт, хэржилтэд Ерөнхий сайдын манлайлал чухал юм. Түүнчлэн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийг кабинетаар хэлэлцэн баталж, шаардлагатай тохиолдолд л УИХ-д өргөн мэдүүлдэг механизм бүрдүүлэх шаардлагатай.

Энэ үүднээс эдийн засгийн, хөгжлийн төлөвлөлтийн тогтолцооны хувьд:

- Төлөвлөвлөлтийн процесс нь: Ерөнхий сайд <= Үндэсний хөгжлийн зөвлөл (түүний дэргэдэх дэд зөвлөлүүд) <= үндэсний хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага (шинээр байгуулах) <= гадаад худалдаа, аж үйлдвэрийн бодлого төлөвлөлтийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага (шинээр байгуулах) болон бусад яам, агентлагууд <= Яам, агентлаг дээрх зөвлөлүүд гэсэн ерөнхий бүдүүвч байх боломжтой. Үүнийг дараах хэсэгт задлан авч үзье.
- Үндэсний хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал эрхэлсэн сайд (эсвэл Ерөнхий сайд ахлаад, тус сайд орлогчоор ажиллаж болно)-аар ахлуулсан Үндэсний хөгжлийн (эсвэл Үндэсний эдийн засгийн) зөвлөл байх, зөвлөлийн гишүүд нь бизнес, эдийн засгийн болон бусад салбарын лидерүүд, төрд ажиллаж байсан (улс төрийн болон мэргэжлийн капиталтай) албан тушаалтнууд байх. Тус зөвлөл нь хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудлаар Ерөнхий сайдад зөвлөх үүрэг гүйцэтгэнэ. Шаардлагатай тохиолдолд дэд зөвлөлүүд байгуулан ажиллуулах.
- Эдийн засгийн зөвлөлийн нарийн бичгийн үүргийг үндэсний хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага (Японы Эдийн засгийн төлөвлөлтийн агентлагтай адил, шинээр байгуулах) хариуцана. Тус яамны бүтцийг 1970-аад оны Японы Эдийн засгийн төлөвлөлтийн агентлагтай бүтцийг харгалзан, өөрийн орны онцлог (одоогийн ҮХГ-ын бүтэц, ноу-хау)-ийг тусгасан байдлаар хийж болно. Тус яам нь баримт бичгийн нэгтгэл, эцсийн боловсруулалт (бусад яамд болон агентлагуудын мэргэжилтнүүдийг зөвлөмж, тусламжийг авч боловсруулна)-ыг хийж, Үндэсний хөгжлийн зөвлөлд өргөн барина.

- Төлөвлөлтийн процесс шуурхай, үр дүнтэй хийгдэхэд түүнийг гардан хариуцах яам, түүний сайдын эрх мэдэл хүчтэй байх шаардлагатайг бусад орны туршлага харуулдаг. Иймд энэ хүчин зүйлийг харгалзах нь зүйтэй.
- Түүнчлэн гадаад худалдаа, аж үйлдвэрийн бодлого төлөвлөлтийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага байгуулах (Японы MITI-тэй адил, шинээр байгуулах) онцгой шаардлагатай байна. Ийнхүү аж үйлдвэржилтийн бодлого, худалдааны бодлого, төлөвлөлтийг ‘хариуцсан эзэн’-тэй болгож, экспортод чиглэсэн аж үйлдвэржилтийг системтэй хөгжүүлэх хэрэгцээ өндөр байна. Тус яам нь хариуцсан салбар бүрийн зорилтыг хянах, салбар дундын уялдааг хангаж ажиллах, тухайн зорилтыг хангахын тулд шаардлагатай бодлогын арга хэмжээг хэрэгжүүлэх эрх мэдэлтэй байна. Тус яамны сайдын дэргэд мөн Аж үйлдвэр, худалдааны зөвлөл ажиллана.
- Үндэсний хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт хариуцсан яам (эсвэл худалдаа, аж үйлдвэрийн яам)-ны дэргэд Хөгжлийн судалгааны хүрээлэн (Солонгосын KDI, Японы ERI эсвэл RIETI-тэй адил адил) байгуулж ажиллуулах. Тус хүрээлэн нь бодлого, салбарууд дахь реформын санал боловсруулах, холбогдох судалгаа хийх чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ. Энэхүү судалгааны хүрээлэн нь төлөвлөлт, хэрэгжилтийн процессыг дангаар шууд хариуцахаас илүүтэй бодлого, зөвлөмж, санал боловсруулах чиг үүрэг гүйцэтгэнэ.
- Салбар яам бүр дээр бодлого, төлөвлөлт хариуцсан нэгжүүд (Японы genkyoku-тэй адил)-ийг тодорхой болгож, хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн процесс дахь чиг үүргийг тодорхой болгох шаардлагатай.

Хэрэв дээр дурдсан хоёр яам (Гадаад худалдаа, аж үйлдвэрийн болон хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагууд)-ыг нэгэн зэрэг байгуулах нь санхүүгийн чадавхи, улс төрийн орчны хувьд боломжгүй тохиолдолд Үндэсний хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт хариуцсан яамны чиг үүргийг Засгийн газрын хэрэг эрхлэх, газар (ЗГХЭГ)-т шилжүүлж, тус газарт хөгжлийн төлөвлөлт хариуцсан тусгай газар шинээр байгуулж ажиллуулж болох юм. Харин аж үйлдвэрийн салбаруудын нэгдсэн бодлого, салбар дундын бодлого, уялдааг хангах, төлөвлөлт хийх, гадаад худалдааны хилийн наана болон цаана байгаа саад тодгорыг арилгах, нийлүүлэлтийн, өртгийн сүлжээг бүхэлд нь хариуцан бодлого, хэрэгжилтийг ханган ажиллах чиг үүрэгтэй Гадаад худалдаа, аж үйлдвэрийн яамыг эн тэргүүнд байгуулах нь зүйтэй гэж харж байна.

Ийнхүү худалдаа, аж үйлдвэрийн бодлого, хэрэгжилтийн асуудал эрхэлсэн яамтай болсноор ‘жинхэнэ’ утгаар нь эдийн засгийн төрөлжилтийг бий болгоход чиглэсэн худалдаа, аж үйлдвэрийн бодлого хэрэгжүүлэх,

тухайлбал, шинэ аж үйлдвэрийн салбарыг бий болгох, аж үйлдвэрийн салбарыг шинэчлэх, хөрөнгө оруулалтад хяналт, зохицуулалт хийх, аж үйлдвэрүүдэд дэмжлэг үзүүлж босгож ирэх зэрэг арга хэмжээг авах нөхцөл бүрдэнэ гэж үзэж байна. Эдгээр бодлого, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх хэрэгслийн хувьд тариф, квот тавих, татварын хөнгөлөлт, хөнгөлөлттэй санхүүжилтийн талаарх санал боловсруулж, төрийн бусад байгууллагуудтай хамтран шийдвэрлэх эрх мэдэлтэй байх ёстой болно. Өөрөөр хэлбэл, энэ яам дээр худалдаа, аж үйлдвэрийн бодлого, төлөвлөлт зангидагдаж, түүнийг хэрэгжүүлэх эцсийн саналууд гарч ирнэ.

3.2 Хөгжлийн бодлого боловсруулах, төлөвлөх, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд төр-хувийн хэвшлийн түншлэлийн харилцааг зохистой байдлаар хангах чиглэлд

Манай орны эдийн засгийн төлөвлөлт нь бусад орны жишгийн дагуу ‘хатуу биелүүлэх’ төлөвлөгөө гэхээс илүүтэй эдийн засгийн, тухайн салбарын ‘цаашдын хөгжлийн чиг’-ийг гаргасан, түүнийг хэрэгжүүлэх төрийн бодлого, төр-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагааг тодорхой болгоход чиглэх учиртай.

Бусад орны туршлагаас харахад төр-хувийн хэвшлийн түншлэл, тэр дундаа ‘зөвшилцөлд хүрэх’ арга барил нь хөгжлийн процесст чухал үүрэг гүйцэтгэж иржээ. Хөгжлийн, эдийн засгийн бодлого, төлөвлөлтөд төрийн байгууллагуудын нягт хамтын ажиллагаанаас гадна худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим, салбарын холбоод, яамдын дэргэдэх зөвлөлүүд чухал үүрэг гүйцэтгэж ирсэн. Иймд манай орны хувьд төр-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа, оролцоог шийдвэр гаргах, зөвлөмж гаргах бүх түвшинд, бүх салбарт бүрдүүлэх нь чухал байна. Үүний тулд:

- Дээр дурдсан Үндсэний хөгжлийн зөвлөлд хувийн хэвшлийн төлөөллүүд (бизнесийн төлөөллийн байгууллагын удирдлага, бизнесийн салбарын лидерүүд)-ийг оруулах.
- Худалдаа, аж үйлдвэрийн болон бусад салбарын сайд нарын дэргэдэх зөвлөлүүд, дэд салбаруудын түвшин дэх дэд зөвлөлүүд байгуулж, бүх түвшинд салбарын холбоод, хувийн хэвшлийн төлөөллийг оролцуулж хамтран ажиллах.
- Эдгээр зөвлөлүүд нь эцсийн шийдвэр гаргахаас илүүтэй салбарыг хөгжүүлэх ‘мэргэшлийн, бодит нөхцөл байдал’-ын санал санаачилга гаргах, аж үйлдвэржилтийн бодлого, арга хэмжээнд санал өгч хамтран ажиллах чиг үүрэгтэй байна.
- Зарим тохиолдолд төрөөс баримталж буй аж үйлдвэрийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд үзүүлж буй дэмжлэгийн хариуд тухайн салбар дээр ямар шинэчлэл, өөрчлөлт хийгдэх шаардлагатай талаар зөвшилцөл, тохиролцоонд хүрэх асуудал ч яригдах ёстой болно.

- Японы ‘зөвшилцөл’ арга, барил нь төр-хувийн хэвшлийн лидерүүд ‘хэт’ ойр, хамтарч ажиллаж байна гэсэн хардлага, шүүмжлэлийг дагуулдаг байсан тул зөвлөл, шийдвэр гаргалтын процесс дэх хяналтын механизмыг бүрдүүлэх (жишээ нь, Японы кейс дээрх Шударга худалдааны комиссийн чиг үүргийг оруулж ирэх) шаардлагатай.

Салбар, түвшин бүр дээр төр-хувийн хэвшлийн төлөөллүүд тогтмол давтамжтай уулзаж, мэдээлэл, санал солилцох нь салбарын асуудлууд, шийдэл дээр ‘хоёр талаас дөхөлт’ хийгдэж, нэгдсэн ойлголттой болох, төрийн шийдвэр ‘байнаас хол тусахгүй’ байхад тустай юм.

4. ДҮГНЭЛТ, САНАЛ

Өнөөдөр бидний нүүр тулж буй гол сорилт бол хэрхэн байгалийн баялаг дээрээ тулгуурлан хөгжих вэ гэдэг асуудал юм. Иймд Монгол Улсын хөгжлийн шинэ загвар нь төрөлжсөн эдийн засгийг бий болгоход чиглэх учиртай. Үүний тулд нөөц хөрөнгийн (хүний хөгжлийг бий болгох, оюун ухаанд хөрөнгө оруулалт хийх, институцийг хүртээмжтэй болгож бэхжүүлэх) болон бүтээгдэхүүний төрөлжилтийг бий болгох ёстой болно. Нөөц хөрөнгийн төрөлжилт нь бүтээгдэхүүний төрөлжилтийг бодит үйл хэрэг болгох үндсэн суурь юм. Бүтээгдэхүүний төрөлжилт нь өөрийн орны харьцангуй давуу тал, гадаад зах зээлд өрсөлдөх чадвар, салбаруудын дам нөлөөнд суурилах бөгөөд үүнийг аж үйлдвэрийн болон худалдааны бодлогоор дэмжих ёстой болно.

Иймд хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн нэгдсэн тогтолцоо бүрдүүлэх, түүн доторх худалдаа, аж үйлдвэрийн бодлого, төлөвлөлтийг хариуцах эзэн тодорхой байх асуудал чухал байна. Үндсэн хуулиндаа зах зээлийн эдийн засагтай байхаар тусгасан⁴ манай орны хувьд эдийн засаг дахь төрийн зохицуулалт нь төсөв, мөнгөний бодлогоос гадна худалдаа, аж үйлдвэрийн бодлогоор дамжин хэрэгжих учиртай. Энэ хүрээнд хөгжлийн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, төлөвлөх үйл ажиллагаанд төр-хувийн хэвшлийн түвшлэлийн харилцааг тодорхой болгох шаардлага ч урган гарч байна.

Япон, Солонгосын туршлага нь эдийн засгийн дунд хугацааны төлөвлөлт нь эдийн засаг дахь төрийн зохицуулалт, оролцоо тодорхой байж, үр дүнд хүрэхэд тусалдаг, энэ процесст төр-хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаа чухал үүрэг гүйцэтгэдэг болохыг харуулж байна. Иймд эдийн засгийн төлөвлөлтийн нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэх хүрээнд 3 дугаар хэсэгт дурдсан механизм бүрдүүлэхийг санал болгож байна. Энэ хүрээнд Гадаад худалдаа, аж үйлдвэрийн болон хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагуудыг шинээр байгуулах, төр-хувийн

⁴ Дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна гэж заасан.

хэвшлийн “зөвшилцөлд хүрэх” талбаруудыг бий болгох шаардлагатай.

Манай орны хувьд худалдаа, аж үйлдвэрийн бодлогын арга хэрэгслүүд (татварын ялгаатай хөнгөлөлт, импортын тариф, квот, хөнгөлөлттэй эх үүсвэр олгох, тусгай зөвшөөрлүүд гэх мэт) харьцангуй бага судлагдсан, үүнийг дагаад практикт дорвитой хэрэглэгдэхгүй (тодорхой салбаруудад хөнгөлөлттэй зээл олгох арга хэмжээ олон хэлбэрээр хэрэгжсэн хэдий ч, ‘том зураг’-аар, худалдаа, аж үйлдвэрийн бодлогын нэгдсэн бодлогын хүрээнд асуудалд хандаагүй тул дорвитой үр дүн гараагүй) явж ирлээ. Иймд энэ чиглэлийн судалгааг өөрийн орны онцлог, нөхцөл байдалтай уялдуулан хийх хэрэгцээ өндөр байна. Энэ хүрээнд экспорт, аж үйлдвэржилтийг дэмжих санхүүжилтийн схемийг тодорхой болгох шаардлага хэвээр байна. Хэрэв энэ механизмыг тодорхой, зөв хийхгүй тохиолдолд илүү том гажуудалд хүргэж болно. Тухайлбал, Солонгосын аж үйлдвэрийн бодлого нь экспортод чиглэсэн аж үйлдвэрийн хөгжилд хувь нэмэр оруулсан хэдий ч, эдгээр салбарыг дэмжихээр олгосон хөнгөлөлттэй нөхцөлтэй бодлогын зээл нь хувийн банкуудын чанаргүй зээлийг нэмэгдүүлж, улмаар эдийн засгийн хямралд хүргэх нэг хүчин зүйл болсон сургамж бий.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖ

- A. Boltho 1975, *Japan: An Economic Survey 1953-73*, London: Oxford University Press.
- Brown, C 1980, 'Industrial Policy and Economic Planning in Japan and France', *National Institute Economic Review*, No.93, pp. 59-75.
- Д.Ган-Очир 2020, *Монголын хөгжлийн зам: Сургамж, Сорилт, Боломж*, Улаанбаатар: Адмон принт ХХК.
- Kim, B 1992, 'Economic policy and the Economic Planning Board (EPB) in Korea', *Asian Affairs: An American Review*, Vol. 18, No. 4, Symposium: Class, Economy, and Polity in Korea (Winter, 1992), pp. 197-213.
- Komiya, R 1975, 'Economic Planning in Japan', *Challenge*, vol. 18, no. 2, pp. 9-20.
- Lippit, V 1975, 'Economic Planning in Japan', *Journal of Economic Issues*, vol. IX, no. 1, pp. 39-58.
- Mah, J 2007, 'Industrial Policy and Economic Development: Korea's Experience', *Journal of Economic Issues*, vol. XLI, no. 1, pp. 77-92.
- Mandel, M and Müller, J 1974, 'Aims of an Export-Oriented Economic Policy', *Acta Oeconomica*, vol. 13, no. 1, pp. 35-47.
- Sakisaka, M 1963, 'Economic Planning in Japan', *The Developing Economies*, vol. 1, no. 2, pp. 202-217.
- Wolf, C 1962, 'Economic Planning in Korea', *Asian Survey*, vol. 2, no. 10, pp. 22-28.