



УДИРДЛАГЫН
АКАДЕМИ

**“МОНГОЛ УЛСАД ХЭРЭГЖҮҮЛЖ БУЙ
ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН УДИРДЛАГЫН
ШИНЭЧЛЭЛ: ТУРШЛАГА, СОРИЛТ”**

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

016

Улаанбаатар хот
2019 он

“МОНГОЛ УЛСАД ХЭРЭГЖҮҮЛЖ БУЙ ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН УДИРДЛАГЫН ШИНЭЧЛЭЛ: ТУРШЛАГА, СОРИЛТ”

Энэхүү бүтээлийн зохиогчийн эрхийг хуулийн дагуу хамгаалсан болно. Бүтээлийг бүтнээр буюу хэсэгчлэн хувилах, нийтлэх, электрон системд оруулах болон бусад ямар нэг хэлбэрээр олшруулахыг хориглоно.

БАГИЙН АХЛАГЧ:

Л.Отгонтуяа Эдийн засаг, санхүүгийн тэнхмийн багш доктор, профессор

Зөвлөх:

Б.Баясгалан Удирдлагын академийн дэд захирал, доктор, дэд профессор

Судлаачид:

В.Данаасүрэн Эдийн засаг, санхүүгийн тэнхмийн багш, доктор

Б.Ганзориг Эдийн засаг, санхүүгийн тэнхмийн ахлах багш, магистр

Гэрээт судлаач:

А.Алтангэрэл Удирдлагын академийн сонсогч

Т.Батсүх Сангийн яамны Төсвийн бодлого, төлөвлөлтийн газрын зөвлөх

Туслах ажилтан:

Б.Баянжаргал Эдийн засаг, санхүүгийн тэнхмийн ажилтан

“Мөнхийн Үсэг” ХХК-д эхийг бэлтгэж хэвлэв.

АГУУЛГА

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ТАЙЛБАР	V
ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ	VII
ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ	IX
ӨМНӨХ ҮГ	XI
НЭГ. УДИРТГАЛ	1
1.1. Судалгааны асуудал, хэрэгцээ	1
1.2. Судалгааны асуулт.....	2
1.3. Судалгааны зорилго, зорилт	2
ХОЁР. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ	4
2.1. Төсвийн зарлагын удирдлагыг судалсан судалгааны тойм	4
2.2. Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн зорилго, хамрах хүрээ: Олон улсын туршлага	12
2.3. Төсвийн зарлагын удирдлагын зорилтууд, шинэчлэл хийж буй орнуудын туршлага, сургамж.....	17
2.4. Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн хэрэгжилтийг үнэлэх арга зүй	23
2.5. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ	25
ГУРАВ. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ	26
3.1. Судалгааны өгөгдлийн эх сурвалж	26
3.2. Судалгааны өгөгдөл цуглуулах, өгөгдөлд шинжилгээ хийх арга	26
3.3. Судалгааны эх олонлог, түүвэр.....	27
ДӨРӨВ. ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН УДИРДЛАГЫН ШИНЭЧЛЭЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТЭД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ	28
4.1. Монгол улсад хэрэгжиж буй төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үе шат, зорилго, үзэл баримтлал, эрх зүйн зохицуулалт.....	28



4.2. Монгол Улсад төсвийн сахилга бат, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах чиглэлээр хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, түүнд тавих хяналт, хариуцлагын тогтолцооны өнөөгийн байдал.....	30
4.3. Төсвийн зарлагыг Засгийн газрын бодлогын тэргүүлэх чиглэлд нийцүүлэн төлөвлөж, хуваарилж буй байдал.....	45
4.4. Төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай, үр дүнтэй зарцуулж, төрийн үйлчилгээг хүргэж буй байдал.....	61

**ТАВ. МОНГОЛ УЛСАД ХЭРЭГЖҮҮЛЖ БУЙ ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН
УДИРДЛАГЫН ШИНЭЧЛЭЛИЙН ТУРШЛАГА, СОРИЛТ 75**

**ЗУРГАА. МОНГОЛ УЛСАД ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН
УДИРДЛАГЫН ШИНЭЧЛЭЛИЙГ ЦААШИД ҮР ДҮНТЭЙ
ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЧИГЛЭЛ, БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ..... 78**

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ..... 82

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ТАЙЛБАР

АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
АХБ	Азийн хөгжлийн банк
ДБ	Дэлхийн банк
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ЕБС	Ерөнхий боловсролын сургууль
ЗГХЭГ	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар
ЗДТГ	Засаг даргын Тамгын газар
МТМХ	Монголын төсвийн мэргэжилтнүүдийн холбоо
МУ	Монгол улс
МУЗГ	Монгол улсын Засгийн газар
МУИС	Монгол улсын их сургууль
НББ	Нягтлан бодох бүртгэл
ННФ	Нээлттэй нийгэм форум
НҮБ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага
НҮБХХ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр
ОНХС	Орон нутгийн хөгжлийн сан
ОУВС	Олон Улсын Валютын Сан
ОХУ	Оросын Холбооны Улс
СТСХ	Санхүү, төрийн сангийн хэлтэс
СӨБ	Сургуулийн өмнөх боловсрол
СЭЗАЭТЗТБ	Санхүү, эдийн засгийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага
СЯ	Сангийн яам
ТАЗ	Төрийн албаны зөвлөл
ТБТХ	Тогтвортой байдлын тухай хууль
ТБУСТХ	Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль
ТЕЗ	Төсвийн ерөнхийлөн захирагч
ТЗТС	Төсвийн зардлын тойм судалгаа
ТХМ	Төсвийн хүрээний мэдэгдэл

ТХОУ	Төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлага
ТЭЗҮ	Техник, эдийн засгийн үндэслэл
УИХ	Улсын Их Хурал
ҮАГ	Үндэсний аудитын газар
ҮАХТ	Үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө
ҮСХ	Үндэсний статистикийн хороо
ҮХШХ	Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хороо
ЭЗХАХБ	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага
ЭЗС	Эдийн засгийн сургууль
GIZ	Германы Олон Улсын Хамтын Ажиллагааны Нийгэмлэг
OECD	Organization for Economic Co-operation and Development
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1.	Төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын үе шатууд.....	8
Зураг 2.	Төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын нэгдсэн тогтолцооны хэв загвар	9
Зураг 3.	Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээний дүрслэл	25
Зураг 4.	Нэгдсэн төсвийн нийт орлого, зарлага, тэнцэл (оны үнээр), тэрбум төгрөг	31
Зураг 5.	ДНБ-д эзлэх нэгдсэн төсвийн нийт орлого, зарлага, тэнцэл (хувиар)	32
Зураг 6.	Монгол улсын нэгдсэн төсвийн төлөвлөгөө, тодотгол, гүйцэтгэлийн зөрүү.....	32
Зураг 7.	Нэгдсэн төсвийн нийт орлогын бүтэц (хувиар)	33
Зураг 8.	Нэгдсэн төсвийн зарлагын бүтэц (хувиар).....	35
Зураг 9.	Хөрөнгийн зардлын эх үүсвэрийн бүтэц (хувиар).....	39
Зураг 10.	ДНБ-д болон төсвийн нийт зарлагад эзлэх хөрөнгийн зардлын хувь	37
Зураг 11.	ДНБ-д төсвийн нийт алдагдлын эзлэх хувь, 1990-2018 он	38
Зураг 12.	ДНБ, Төсвийн нийт орлого, зарлага, урсгал зардлын өсөлтийн хурд, хувиар	40
Зураг 13.	Төсвийн сахилга батыг хангах зорилтын хэрэгжилтэд экспертүүдийн өгсөн үнэлгээ	41
Зураг 14.	Төсвийн хяналт, аудитын үр нөлөө	44
Зураг 15.	Төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцооны үнэлгээ	44
Зураг 16.	Монгол улсын ДНБ-ий цэвэр өсөлт, ДНБ-д төсвийн зарлагын эзлэх хувийн жингийн өөрчлөлтийг харьцуулсан судалгаа (хувиар)	46
Зураг 17.	Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагад зарим ТЕЗ-дын төсвийн багцын эзлэх хувь, 2012-2019 он	47
Зураг 18.	Монгол Улсын нэгдсэн төсөвт орон нутгийн төсвийн эзлэх хувь, 2004-2017 он	48
Зураг 19.	Төв ба орон нутгийн төсвийн харилцааг боловсронгуй болгох зорилтын хэрэгжилтэд экспертүүдийн өгсөн үнэлгээ	49
Зураг 20.	Төсвийн нийт зарлагад хөрөнгийн зардлын эзлэх хувь	50
Зураг 21.	Төсвийн нийт зардалд хөрөнгийн зардлын эзлэх хувь, өсөлт, бууралтын харьцуулалт	51
Зураг 22.	Хөрөнгө оруулалтын зардлын бүтэц (зориулалт) хувиар	51



Зураг 23. Хөрөнгө оруулалтын зардлын харьцуулалт, салбараар, тэрбум төгрөг	52
Зураг 24. Бодлогод суурилсан төсөвлөлтийн чадавх, хуваарилалтын үр ашгийн байдалд өгсөн үнэлгээ	55
Зураг 25. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн зарлагад эзлэх урсгал зардлын хэмжээ (хувиар)	56
Зураг 26. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн урсгал зардлын динамик шинжилгээ (их наяд төг.)	56
Зураг 27. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн урсгал зардлын ангилал (хувиар).....	57
Зураг 28. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн бараа, үйлчилгээний зардал (гүйцэтгэлээр, сая төг.)	57
Зураг 29. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн бараа, үйлчилгээний зардал (гүйцэтгэлээр, сая төг.)	58
Зураг 30. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн урсгал зардалд эзлэх хүүгийн төлбөрийн хэмжээ (сая төг.).....	59
Зураг 31. Урсгал зардал, татаас ба урсгал шилжүүлэг (сая төг.)	60
Зураг 32. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн нийт зардалд боловсролын салбарын зардлын эзлэх хувь	61
Зураг 33. Боловсролын салбарын зардлын динамик (тэрбум төг).....	62
Зураг 34. Боловсролын зардал ба нэг суралцагчид ногдох зардлын өөрчлөлт (хувиар)	62
Зураг 35. Нэгдсэн төсвийн нийт зарлага ба эрүүл мэндийн салбарын зардал, тэрбум төгрөг	68
Зураг 36. Улсын нэгдсэн төсвийн зарлагад эзлэх эрүүл мэндийн зардлын эзлэх хувь ба хүн амын өсөлт, эрүүл мэндийн зардал (хувиар)	68
Зураг 37. Нэг хүнд ногдох эрүүл мэндийн зардал ба нэг эмч, сувилагчид ногдох хүн (улсын дундаж, мянган төгрөгөөр).....	69
Зураг 38. Төсвийн хэрэгжилтийг удирдах, үйл ажиллагааны үр ашгийг сайжруулах зорилтын хэрэгжилтэд өгсөн экспертийн үнэлгээ....	72
Зураг 39. Нягтлан бодох бүртгэл, тайлагналын үр нөлөө.....	73

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Зарим улсуудын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн хамрах хүрээ, зорилго	13
Хүснэгт 2. Улс орнуудын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үе шат, нийтлэг чиглэл	14
Хүснэгт 3. Төрийн санхүүгийн удирдлагын гүйцэтгэлийг үнэлдэг арга зүй, харьцуулалт	23
Хүснэгт 4. Төсвийн татварын орлогын бүтэц (хувиар)	34
Хүснэгт 5. Төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр, ДНБ-д эзлэх хувиар	39
Хүснэгт 6. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн 2017-2022 оны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн үндсэн үзүүлэлтүүдийн харьцуулалт	42
Хүснэгт 7. Төгрөгийн гадаад валюттай харьцах ханш	59
Хүснэгт 8. Төрийн өмчит ЕБС-ийн нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлын дундаж нормативын хэмжээ, мянган төгрөг	64
Хүснэгт 9. Архангай Чулуут сумын Халуун-Ус багийн бага сургуулийн суралцагчдад ногдох хувьсах зардлын дундаж нормативаар тооцсон зардал, төгрөг	65
Хүснэгт 10. Завханмандал сумын БДС-ийн суралцагчдад ногдох хувьсах зардлын дундаж норматив (төгрөгөөр)	65
Хүснэгт 11. Төрийн бус өмчийн ЕБС-ийн нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлын дундаж норматив, төгрөг	66
Хүснэгт 12. Нэг их эмчид ногдох хүний дундаж тоо	70
Хүснэгт 13. Нэг сувилагчид ногдох хүний дундаж тоо	70
Хүснэгт 14. Эрүүл мэндийн байгууллага, байршлаар	71

ӨМНӨХ ҮГ

Төсвийн тухай хууль, тогтоомжийг шинэчлэн боловсруулж, төсвийн ил тод байдал, хариуцлага, хяналтын тогтолцоог бэхжүүлэхэд чиглэсэн арга хэмжээг Монгол улсад сүүлийн 20 гаруй жилд хэрэгжүүлж байна. Гэтэл Монгол улсын эдийн засгийн өсөлт удааширч төсвийн болон төлбөрийн тэнцлийн алдагдал үүсч, төрөөс өндөр хүүтэй үнэт цаас гаргах замаар төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлснээр Засгийн газрын өрийн хэмжээ огцом нэмэгдэж, хүүгийн төлбөрийн дарамтыг өсгөснөөр төсвийн тэнцвэргүй байдал бий болсон ч УИХ, Засгийн газраас 2018, 2019 онд төсвийн сахилга бат, хариуцлагыг дээшлүүлэх чиглэлээр авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ зохих үр дүнгээ өгч эхэлж байгаа юм. Гэхдээ төсвийн төлөвлөлтийн үндэслэлийг сайжруулах, төсвийг хэлэлцэн батлах үйл явцын хариуцлагыг өндөржүүлэх, төсвийн зарлагын үр ашиг, үр дүнг нэмэгдүүлэх үүднээс төсвийн зарлагын “реформ”-ыг хийх зайлшгүй шаардлага тулгараад байгаа энэ үед төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл хийсэн улс орнуудын туршлагад тулгуурлан Монгол улсад хэрэгжүүлж буй шинэчлэлийн хэрэгжилтийг үнэлж, туршлага, сорилтыг тодруулах судалгааг гүйцэтгэж, судалгааны үр дүнг нэгтгэн энэхүү тайланг хэвлүүлж байна.

Монгол улсын макро эдийн засгийн болон нэгдсэн төсвийн голлох үзүүлэлтүүд, улсын болон орон нутгийн төсвийн урсгал ба хөрөнгийн зардалд шинжилгээ хийснээр төсвийн сахилга батыг хангаж, төсвийн зарлагын тэргүүлэх чиглэлд нийцүүлэн нөөцийг хуваарилан төлөвлөж чадаж буй эсэхийг үнэлэв. Нийгмийн үйлчилгээний салбаруудаас боловсрол, эрүүл мэндийн салбарын төсвийн зарлагыг үр ашигтай, үр дүнтэй зарцуулж буй эсэхэд шинжилгээ хийж, дүгнэлт гаргаснаар төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн зорилго тухайн салбарт хэрхэн хэрэгжиж буйд дүгнэлт өгөхийг хичээсэн болно. Үүнд үндэслэн Монгол улсад төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг цаашид үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн зөвлөмжийг санал болгосон бөгөөд энэхүү судалгааны үр дүн, зөвлөмжийг төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн талаар шийдвэр гаргах түвшинд бодлогын хувилбар боловсруулах, шинэчлэлийн үр дүнг дээшлүүлэхэд чиглэсэн шийдвэр гаргах, бодлого, зорилтоо хэрэгжүүлэхэд үндэслэл болгон ашиглах боломжтой юм.

Түүнчлэн судалгааны үр дүн, тайланг Удирдлагын академийн доктор, магистрын зэргийн сургалт, мэргэшүүлэх багц сургалтын “Төсвийн бодлого, хэрэгжилт”, “Төсвийн төлөвлөлт, удирдлага”, “Төрийн санхүү, төсвийн удирдлага”, “Төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлага” зэрэг хичээлийн

хөтөлбөр, агуулгыг сайжруулахад ашиглахын зэрэгцээ багш, судлаачид, докторант, магистрантууд судалгааны ажилдаа хэрэглэж болно гэж үзэж байна.

Судалгааны үр дүн, ач холбогдлыг нэмэгдүүлэхийн тулд хэд хэдэн удаагийн хэлэлцүүлгийг зохион байгуулахад цаг, зав гарган оролцож, үнэтэй санал, зөвлөмжөө харамгүй хайрласан Эрдмийн зөвлөлийн эрхэм гишүүд, эрдэмтэн судлаачид, Удирдлагын академийн багш, докторантууд, мэргэжилтнүүдэд талархал илэрхийлж, эрдэм судлалын ажилд нь амжилт, бүтээлийн дээдийг хүсэн ерөөе.

Судалгааны багийн ахлагч
доктор, профессор Л.Отгонтуяа

1. УДИРТГАЛ

1.1. Судалгааны асуудал, хэрэгцээ

Төрөөс улс орны эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх бодлого чиглэлээ нарийвчлан тодорхойлж, бодлогыг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн эх үүсвэрийг тооцож, төсвийг дунд хугацаагаар төлөвлөн түүнд нийцүүлэн жил бүрийн төсвийг боловсруулдаг аргад шилжихийн зэрэгцээ хууль, тогтоомжийг шинэчлэн боловсруулж, чанд хэрэгжүүлэх, төсвийн ил тод байдал, хариуцлага, хяналтын тогтолцоог хүчтэй болгох ажлыг сүүлийн 20 орчим жилд хэрэгжүүлж байна. Энэ хүрээнд Монгол Улсын Их Хурал (УИХ)-аас 2010 онд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, 2011 онд Төсвийн тухай Монгол Улсын хууль, 2014 онд Шилэн дансны тухай хуулийг батлан гаргаж улсын болон орон нутгийн төсвийг боловсруулах, батлах, хэрэгжүүлэх, хянах үйл явцад шинэчлэлийг үр дүнтэй хийхийг зорьж байгаа билээ.

Гэвч Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлт 2012-2016 онд удааширч, төсөв, төлбөрийн тэнцэлд алдагдал үүссэн бөгөөд ойрын жилүүдэд бондын эргэн төлөлт хийгдсээр байна. Гадаад, дотоод эдийн засгийн хүндрэлтэй нөхцөл байдал, уул уурхайн хэт хамаарал, төсвийн сахилга бат, нэгдмэл байдал хангалтгүйгээс төсвийн алдагдал ихээхэн хэмжээгээр нэмэгдэж, үүнээс улбаалан төрөөс өндөр хүүтэй үнэт цаас гаргах замаар төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлж байсан зэрэг нь Засгийн газрын өрийн хэмжээг огцом нэмэгдүүлж, хүүгийн төлбөрийн дарамтыг өсгөснөөр төсвийн тэнцвэргүй байдлыг бий болгоод байгаа юм. Монгол улсад 2011-2013 онд эдийн засаг өндөр өсөлттэй байсны дараа түүхий эдийн дэлхийн зах зээлийн үнийн уналтын эсрэг төрөөс төсвийн хэт тэлэх бодлого хэрэгжүүлсэн нь Засгийн газрын өрийн зохистой хэмжээ алдагдахад нөлөөлжээ.

Түүхий эдийн үнэ болон экспортын хэмжээ 2012 оноос хойш огцом унасан нь эдийн засагт хүнд нөхцөл байдлыг бий болгосон юм. Зэс, нүүрсний үнэ 2013-2015 онд 25 болон 32 хувиар тус тус унаж (зэс, нүүрсний үнийн 2011 оны дээд хэмжээтэй харьцуулахад эдгээр түүхий эдийн үнэ 45 орчим хувиар унасан), Хятадын эдийн засгийн эрэлт саарсны улмаас нүүрсний экспортын хэмжээ 21 хувиар буурч, 2011-2012 онд жилд дунджаар 15 хувьд хүрч байсан эдийн засгийн өсөлт 2014 онд 7.9 хувь, 2015 онд 2.2 хувь, 2016 онд 1.3 хувь болж тус тус буурсан. Зах зээлийн эдийн засагт түүхий эдийн үзүүлэх сөрөг нөлөөг багасгах улс төрийн сонирхлоос үүдэн Засгийн газрыг төсвийн зарлагаа ихээр нэмэгдүүлэхэд (2014-2016 онд ДНБ-ний 37.5 орчим хувь) хүргэсэн. Гэвч 2011-2012 онд ДНБ-ний 31 хувьд хүрч байсан төсвийн нийт орлого 2014-2015 онд

ДНБ-ний 26.6 хувь болж буураад байв. Төсвийн орлогын огцом бууралтын үед зардлын хэт тэлэх бодлого хэрэгжүүлсэн нь төсвийн алдагдал (2014-2016 онд дунджаар ДНБ-ний 12 хувь)-ыг ихээхэн хэмжээгээр нэмэгдүүлж, улсын өр, өрийн үйлчилгээний харьцаа зохистой бус түвшинд хүрсэн байна (Дэлхийн банк, 20186).

Харин 2018, 2019 онд УИХ, Засгийн газраас төсвийн сахилга бат, хариуцлагыг дээшлүүлэх чиглэлээр авч хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ зохих үр дүнгээ өгч эхэлж байгаа юм. Гэхдээ төсвийн төлөвлөлтийн үндэслэлийг сайжруулах, төсвийг хэлэлцэн батлах үйл явцын хариуцлагыг өндөржүүлэх, төсвийн зарлагын үр ашиг, үр дүнг нэмэгдүүлэх үүднээс төсвийн зарлагын “реформ”-ыг хийх зайлшгүй шаардлага тулгараад байгаа талаар УИХ, Засгийн газрын гишүүд, Сангийн яамны зүгээс ярьж байгаа хэдий ч энэхүү шинэчлэлийг судалгаанд тулгуурлан хэрхэн үр дүнтэйгээр хэрэгжүүлэх талаар тодорхой ажлууд хийгдээгүй байгаа нь санал болгож буй захиалгат судалгааны ажлын хэрэгцээг бий болгож байна. Төсвийн зарлагын удирдлагын зорилго нь төсвийн нэгдсэн сахилга батыг хангах (зардлыг хянах), бодлогын тэргүүлэх чиглэлд нөөцийг хуваарилан төлөвлөх (хуваарилалтын үр ашгийг чухалчлах), төсөвлөсөн хөрөнгийг үр ашигтай, үр дүнтэй зарцуулах замаар зарлагыг удирдах (үйл ажиллагааны үр ашгийг хангах)-д чиглэдэг. Иймд энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд Монгол улсад хэрэгжиж буй төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн зорилго, шалгуурууд хэрхэн биелж байгаад анхаарал хандуулж судлахыг зорьсон болно.

1.2. Судалгааны асуулт

- Монгол Улсад төсвийн сахилга батыг хангаж буй байдалд тавих хяналт, хариуцлагын тогтолцоо бүрдэж чадсан уу?
- Төсвийн зарлагыг Засгийн газрын бодлогын тэргүүлэх чиглэлд нийцүүлэн төлөвлөж, хуваарилж байна уу?
- Батлагдсан төсвийн хүрээнд төрийн үйлчилгээг хүргэхдээ төсвийн зарлагыг үр ашигтай, үр дүнтэй зарцуулдаг уу?

1.3. Судалгааны зорилго, зорилт

Төсвийн зарлагын удирдлагын онол, арга зүйд тулгуурлан Монгол улсад хэрэгжүүлж буй төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн явц, үр дүнг үнэлж, туршлага, сорилтыг тодорхойлон шинэчлэлийг цаашид үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн зөвлөмж боловсруулахад энэхүү судалгааны ажлын зорилго оршино.

Судалгааны зорилгын хүрээнд дараах зорилтуудыг дэвшүүлэн ажиллав.
Үүнд:

- Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн талаар хийгдсэн судалгааны бүтээлүүдийг судалж, шинэчлэл хийсэн улс орнуудын шинэчлэлийн зорилго, үзэл баримтлалыг харьцуулах
- Монгол улсад хэрэгжсэн төсвийн шинэчлэлийн үе шатууд, төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн зорилго, үзэл баримтлал, эрх зүйн зохицуулалтыг судлах
- Монгол улсад хэрэгжүүлж буй төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн хүрээнд төсвийн сахилга батыг хангаж буй байдал, төсвийн зарлагыг Засгийн газрын бодлогын тэргүүлэх чиглэлд нийцүүлэн хуваарилан төлөвлөж, батлагдсан төсвийг үр ашигтай, үр дүнтэй зарцуулж төрийн үйлчилгээг үзүүлж чадаж буй эсэхийг үнэлж, дүгнэх
- Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг цаашид үр дүнтэй хэрэгжүүлэх чиглэлийг тодорхойлж, бодлогын зөвлөмж боловсруулах зэрэг зорилт хамаарна.

2. СУДЛАГДСАН БАЙДЛЫН ТОЙМ

2.1. Төсвийн зарлагын удирдлагыг судалсан судалгааны тойм

XX зууны сүүлч үеэс төсвийн шинэчлэл, түүний дотор төсвийн зарлагын удирдлагын асуудлыг судлаачид илүүтэй авч үзэх болсон бөгөөд энэ чиглэлээр А.Премчанд (Premchand A., 1993), С.Шиаво-Кампо болон Д.Томмаси (Salvatore Schiavo-Campo and Daniel Tommasi, 1999), П.Барри ба Ж.Даймонд (Поттер Барри, Джек Даймонд, 1999), М.Холмс, Д.Чанд (Shand David, 2002) нар, үүнээс гадна төсвийн зарлагын төлөвлөлтийн аргууд, дунд хугацаанд үр дүнд чиглүүлэн төсвийн зарлагыг төлөвлөх аргын талаар Аллен Шик (Schick Allen, 1999), Билл Доротински (Dorotinsky Bill, 2004) нарын судлаачид хөгжингүй болон хөгжиж байгаа орон, шилжилтийн эдийн засаг бүхий орнуудын жишээн дээр нарийвчилсан судалгаа хийжээ. Манай орны судлаачдын хувьд төсөвтэй холбоотой асуудлыг доктор Д.Цэрэнпил (Цэрэнпил Д., 1993), Б.Долгормаа (Долгормаа Б., 1982), Д.Лувсанцэрэн (Лувсанцэрэн Д., 1976), Д.Дуламсүрэн (Дуламсүрэн Д., 1987), Д.Намжил (Намжил Д., 1990), О.Чулуунбат (Чулуунбат О., 1996) нар авч үзсэн бөгөөд төвлөрсөн төлөвлөгөөт болон зах зээлийн эдийн засагт шилжих үеийн санхүү, төсвийн харилцааны асуудлуудыг голлон судалсан байна.

Олон улсын байгууллагууд болон Монгол Улсын Засгийн газрын захиалгаар 2000 оноос хойш хэд хэдэн судалгаа хийгдэж, 2002 онд Дэлхийн банкнаас “Төсвийн зарлагын болон санхүүгийн удирдлагын тойм судалгаа”-г хийж тайлан гаргасан, 2003 онд Дэлхийн банкны зөвлөмж, дэмжлэгтэйгээр Монгол Улсын Засгийн газраас “Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж, ядуурлыг бууруулах стратегийн баримт бичиг”-ийг боловсруулсан байна. Энэ баримт бичигт макро эдийн засгийн тогтворжилтийг хангах, зах зээлийн хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, бизнес эрхлэх таатай орчныг бүрдүүлэх арга замуудыг тодорхойлж, хүний тогтвортой хөгжлийг дэмжих бодлогын тэргүүлэх чиглэлийг тусгаж, Монгол улс дахь төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл, цаашдын хандлагыг өргөн хүрээтэй авч үзжээ.

Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар (ЗГХЭГ), Төрийн албаны зөвлөл (ТАЗ)-ийн захиалгаар 2003 онд Удирдлагын академийн судлаачдын баг “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль (ТБУСТХ)-ийн хэрэгжилт” сэдэвт судалгааг хийж, Монгол Улс дахь төсвийн шинэчлэлийн явц, үр дүн, тулгарч байгаа асуудлыг судлан зөвлөмж гаргасан. Энэ судалгаанаас төсвийн шинэчлэлийн явц удаашралтай, хуулийн үзэл санааг тайлбарлан таниулах явдал хангалтгүй, иргэд, төрийн албан хаагчдад шинэчлэлийн

талаарх мэдээлэл хүрдэггүй, төсвийн захирагч нарт Үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө (ҮАХТ) боловсруулах, бүтээгдэхүүнээ тодорхойлох, өртөг тооцох, үр дүнгийн гэрээ байгуулах, дүгнэх талаарх мэдлэг, чадвар дутагдсанаас хэлбэрдэх хандлага бий болсон, төсвийн зарлагын төлөвлөлтийн арга шинэчлэгдээгүй, төсвийн зарлагыг зүйл заалтаар төлөвлөдөг хуучин арга хэвээр байгаа, нягтлан бодох бүртгэл (НББ)-ийн шинэчлэл удаашралтай байна гэж дүгнэсэн байна.

Азийн хөгжлийн банк (АХБ)-ны санхүүжилтээр “Төрийн захиргаа, санхүүгийн удирдлага” сэдвээр Марта Хинна, Луис Ланлой, Рассел Робинсон нарын олон улсын зөвлөхүүд 2004 онд судалгаа хийсэн байна. Энэ судалгаа нь төв Засгийн газрын түвшинд ТБУСТХ-ийн хэрэгжилттэй холбогдон үүсч буй бэрхшээл, ололтыг дүгнэхэд гол анхаарлаа хандуулж, төсвийн харилцааг шинэчлэх үйл явцыг сайжруулах талаар зөвлөмж өгчээ.

Төсвийн төсвийн зарлагын удирдлагын асуудлыг доктор Л.Отгонтуяа (Отгонтуяа Л., 2007) судалж, Монгол улсад хэрэгжүүлэх үр дүнд чиглэсэн дунд хугацааны төсвийн зарлагын төлөвлөлтийн загварыг боловсруулсан байна. Төсвийн шинэчлэлийн хэрэгжилт, хандлагыг доктор Б.Баясгалан (Баясгалан Б., 2010) судалж, төрийн захиргааны төв байгууллага болох яамд, агентлагийн түвшинд төсвийн шинэчлэлийн хэрэгжилтийг үнэлж, дүгнэлт өгсөн байна. Үүнээс гадна УИХ-ын Төсвийн бодлогын байнгын хороо болон УИХТГ-ын захиалгаар “Монгол улсын нэгдсэн төсвийн өнөөгийн байдал, цаашдын хандлага” судалгааг 2012-2013 онд Монголын төсвийн мэргэжилтнүүдийн холбооны судлаачдын баг (УИХТГ, ТББХ, МТМХ, 2013) гүйцэтгэжээ. Тэд төсвийн шинэчлэлийн олон улсын чиг хандлага, төсвийн шинэчлэлийн онол, арга зүйд тулгуурлан Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн голлох үзүүлэлтүүд, улсын төсвийн урсгал зардалд шинжилгээ хийж, дүгнэлт гарган төсвийн цаашдын хандлагыг тодорхойлон зөвлөмж гаргажээ.

Сүүлийн жилүүдэд буюу 2013 онд Дэлхийн банкны судлаачид Улаанбаатар хотын санхүүжилтийн судалгааг хийсний хүрээнд нийслэл, дүүргийн төсвийн зарлагын чиг хандлага, урсгал ба хөрөнгийн зардлын бүтцийн шинжилгээ хийжээ. Энэхүү судалгаанаас орон нутгийн урсгал зардлын чиг үүрэг нь төрийн санхүүгийн үндсэн зарчим, эдийн засгийн үр ашгийн үндсэн шалгуурыг хангаж байгаа ч нийслэл, дүүргүүдийн хооронд үүрэг хариуцлагын хүрээнд тодорхойгүй байдал байсаар байна. Энэхүү чиг үүргийн давхцал нь үйлчилгээний хувьд эдийн засгийн үр ашиг болон орон нутаг хоорондын тэгш байдалд, түүнчлэн хариуцлага, ялангуяа санхүүгийн хариуцлагыг эрсдэлд оруулах талтай гэсэн дүгнэлтийг хийсэн байна (Дэлхийн банк, 2013).

Дэлхийн банкнаас 2015 онд “Төсвийн зарлага ба санхүүгийн хариуцлага (PEFA)” аргачлалын дагуу төрийн санхүүгийн удирдлагын чадавх, гүйцэтгэлийг үнэлэх судалгаа хийсэн байна (The World Bank, 2015). Энэ судалгааны хүрээнд төрийн санхүүгийн удирдлагыг 28 үзүүлэлтээр дүгнэж



төсвийн сахилга бат, нөөцийн хуваарилалт, төрийн үйлчилгээний үр ашигт нөлөөлж байгаа асуудлуудыг тодорхойлсон байна. Сүүлийн жилүүдэд төсвийн болон төрийн санхүүгийн шинэчлэлийн хүрээнд чухал шаардлагатай эрх зүйн орчин бүрдсэн боловч төсвийн сахилга бат сул хэвээр байна. Төсвийн орлогын таамаглал оновчтой бус, төсвийн төлөвлөлтийн түвшинд Сангийн яам, Үндэсний хөгжлийн газар хоорондын чиг үүргийн уялдаа сул байгаа, төсвийн ил тод байдал, төсвийн мэдээллийн иж бүрэн бус байдал зэрэг нь төсвийн сахилга батад сөргөөр нөлөөлж байна гэсэн дүгнэлт хийжээ. Түүнчлэн төсвийн хуваарилалтын үр ашигт сөргөөр нөлөөлж байгаа нэг хүчин зүйл нь хөрөнгө оруулалтын төсвийн төлөвлөлт ба энэ хүрээн дэх урт, дунд хугацааны төлөвлөлтийн чадавх сул болох талаар дүгнэлт өгсөн байна (The World Bank, 2015).

Төсвийн шинэчлэлийн хүрээнд улсын болон орон нутгийн төсвийн харилцаа, төсвийн федерализмын асуудлыг доктор, дэд профессор Л.Ариунаа судалсан бөгөөд тэрээр төрийн тогтолцоо нь аль болох төвлөрлийг сааруулахад чиглэх боловч ямар ч тохиолдолд төвлөрлийг сааруулснаар төрийн чиг үүргийн хэрэгжилт, түүний санхүүжилтийн хувьд сөрөг нөлөө үүсэхгүй байх учиртай. Энэ үр дүнд хүрэхийн тулд төсвийн тэнцвэржүүлэлтийн зөв тогтолцоог бүрдүүлэх асуудал нэн чухлаар тавигдана (Л.Ариунаа, 2014) гэсэн байна.

Шинжлэх ухаан, технологийн сангийн санхүүжилтээр 2014-2016 онд Удирдлагын академийн судалгааны баг “Хөтөлбөрт суурилсан төсөв, хөтөлбөрийн тодорхойлолт, түүний үр дүн, үр ашиг, шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлох, гүйцэтгэлийг хангуулах салбар бүрт тохирсон жишиг гаргах” суурь судалгааны ажлыг гүйцэтгэжээ. Уг судалгааны үр дүнд “Хөтөлбөрийн төсөвлөлтийг үр дүнтэй хийх суурь нь стратегийн төлөвлөгөө байна. Өөрөөр хэлбэл, стратегийн төлөвлөгөө нь төсөвтэй ямар нэг байдлаар уялдаагүй бол ач холбогдолгүй юм. Төсөл, хөтөлбөр нь яамны эрхэм зорилго болон чиг үүрэгтэй 28 хувь уялдаж байгаа нь яаманд хэрэгжүүлж байгаа хөтөлбөр яамны үндсэн чиг үүрэг, зорилготой уялдаа муутай байгааг харуулж байна. Энэ нь төсвийн төлөвлөлтөд хөтөлбөрөөр төсөвлөх ажиллагаа огт байхгүй байгааг харуулж байна” (Удирдлагын академи, 2016, хууд. 8) гэж дүгнэжээ.

Эдийн засаг өргөжихийн хэрээр өсөлтийг тэтгэх гол хөдөлгүүр болсон хөрөнгө оруулалтын зардал хурдацтайгаар өсөн нэмэгдэж шийдвэр гаргагчдын зүгээс хөрөнгө оруулалтыг зохистой удирдах мэдлэг, ур чадвар шаардлагатай болсоор байна. Түүнчлэн төсвийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэх хөрөнгө оруулалтын төсөл, хөтөлбөрийн тоо, түүнд зарцуулах хөрөнгийн хэмжээ төсвийн орлогын өсөлттэй уялдан хурдацтайгаар өсөхийн зэрэгцээ хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх, хөрөнгө оруулалтын удирдлагын хүрээнд оролцогч талуудын үйл ажиллагааг нягт уялдуулах асуудал тулгамддаг.

Манай улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын байдалд дүн шинжилгээ хийхэд дараах нийтлэг дутагдал ажиглагддаг (НҮБ, 2015) байна. Үүнд:

- Төслийн санхүү, эдийн засаг, нийгмийн үр ашгийн урьдчилсан судалгаа, тооцоог шаардлагын хэмжээнд хийгээгүй.
- Төслийн мэдээллийн маягтыг зохих ёсоор боловсруулаагүй.
- Төсөл, арга хэмжээг шаардлагын дагуу эрэмбэлээгүй.
- Төслийн нийгмийн ач холбогдлыг тодорхойлоогүй.
- Хүргүүлсэн төсвийн хязгаарыг баримталдаггүй.
- Салбарын болон салбар хоорондын уялдааг орхигдуулдаг.
- Ач холбогдол багатай төсөл оруулж батлуулдаг.
- Төр, засгаас чухалчлан үзсэн зарим төслийг орхигдуулдаг.
- Жилийн төлөвлөгөөнд зураг төсөл, техник эдийн засгийн үндэслэл (ТЭЗҮ)-гүй төслүүдийг тусгадаг гэсэн дутагдлууд хамаарч байна.

Эрх зүйн зохицуулалтын хувьд 2016 онд батлагдсан “Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030”-д тусгасан хөгжлийн зорилтуудад хүрэхийн тулд тодорхой үе шаттайгаар төсвийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийг 4 жилийн хугацаатайгаар батлан хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд 2018-2021 оны хөтөлбөрийг 2018 онд Засгийн газраас баталсан. Монгол улсын Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хууль (2015)-ийн дагуу Монгол улсын урт, дунд, богино хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүд хоорондоо нягт уялдаатай байхаар төлөвлөгдөж, хэрэгжих учиртай тул төсвийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр, жил жилийн төлөвлөгөөг ч хөгжлийн бодлоготой уялдуулан боловсруулна. Ингэхдээ зөвхөн хөрөнгө оруулалтын төслийг төлөвлөх бус, харин төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлага (ТХОУ)-ын тогтолцоог бүхэлд нь харгалзаж төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих шаардлагатай.

Монгол Улсад 2013 оны төсвийн төлөвлөлтөөс эхлэн төсвийн хууль, эрх зүйн шинэ орчин бий болж шинэ бүтэц, зохион байгуулалтаар ажиллаж байна. Төсвийн тухай, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль шинэчлэгдэн батлагдан мөрдөгдөж байна.

Төсвийн хөрөнгө оруулалтын хувьд Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хороо (ҮХШХ)-ноос 2010, 2011 онуудад хөрөнгө оруулалтын төслийг боловсруулах, үнэлэх, эрэмбэлэх, урьдчилсан судалгаа хийх талаар тодорхой журам, аргачлалаар хангах зорилгоор “Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт тусгах хөрөнгө оруулалтын төслийг боловсруулах аргачлал”, “Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт тусгах хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг эрэмбэлэх аргачлал”, “Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт тусгах хөрөнгө оруулалтын төслийг үнэлэх аргачлал”, “Төслийн техник, эдийн засгийн урьдчилсан судалгаа хийх аргачлал” гэх мэт журмуудыг боловсруулж гаргасан байдаг.

Гэхдээ эдгээр эрх зүйн баримт бичгүүдэд хөрөнгө оруулалтын удирдлагыг цогцоор авч үзэж, уг харилцаанд оролцогч талууд ямар чиг үүрэгтэй байх талаар тусгасан тодорхой заалт байдаггүй. Үр дүнтэй ТХОУ-ын тогтолцоог судлах, боловсруулах ажлыг олон улсын хөгжлийн агентлагууд хийж ирсэн. Тухайлбал, Дэлхийн банк нь төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын тогтолцооны талаар улс орнуудыг харьцуулан судлаад төсвийн хөрөнгө оруулалтын тогтолцооны үнэлгээг хийх, тэдгээрийн хоорондын уялдаа холбоог сайжруулах зэрэг төслийн мөчлөгт анхаарахаас илүү ТХОУ-ын мөчлөгийг цогцоор нь авч үзэх шаардлагатайг дурдсан.

Дэлхийн банкнаас боловсруулсан “Хөрөнгө оруулалтын удирдлагыг үнэлэх аргагүй” хэмээх гарын авлагад хөрөнгө оруулалтын нэгдсэн тогтолцоо нь дараах зурагт үзүүлсэн “Заавал байх” (must-have) 8 үе шаттай байх хэрэгтэйг тодорхойлсон байна.

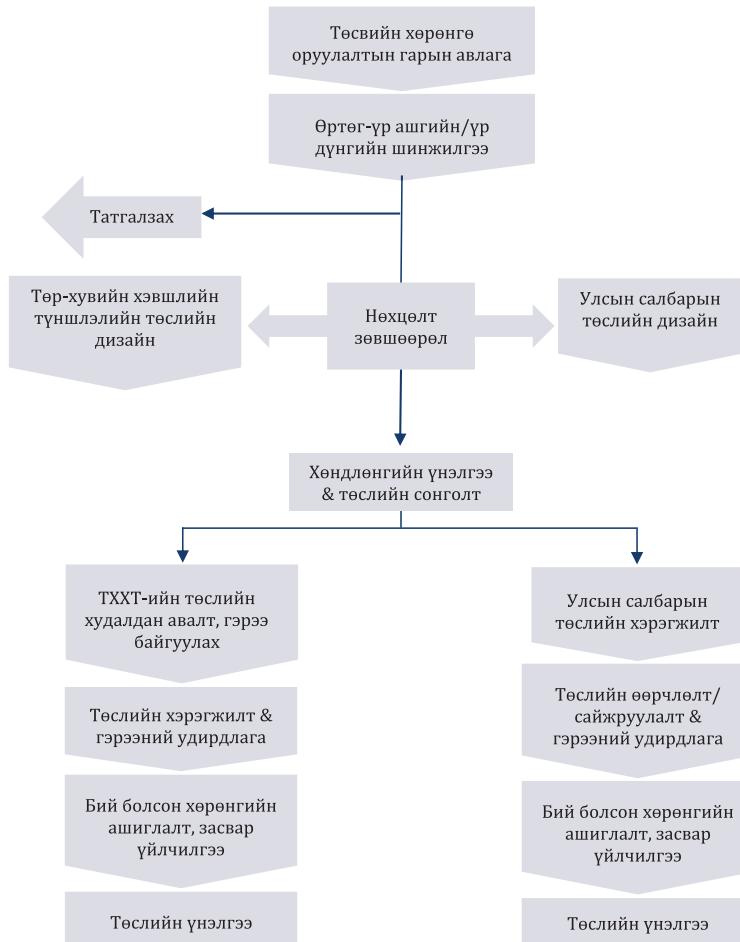
Зураг 1. Төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын үе шатууд



Эх сурвалж: World Bank (2010) “A diagnostic framework for assessing public investment management” бүтээлд тулгуурлан боловсруулав.

ТХОУ-ын мөчлөгийн өмнөх үе шат нь дараагийн шатанд нөлөөлдөг тул төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын үе шат бүр төслийн эцсийн үр дүнд нөлөөлдөг. Иймд ТХОУ-ын найман үе шат болон шийдвэр гаргах үйл явцын уялдаа холбоог хангахад чиглэсэн байна. Эдгээр үе шатуудын уялдаа холбоо сайн байсан нөхцөлд л ТХОУ өндөр үр дүнтэй байдаг. ТХОУ-ын тогтолцоо нь дээрх үе шатуудыг багтааж, хөрөнгө оруулалтыг үр дүнтэй төлөвлөж, эрэмбэлж, сонгон хэрэгжүүлж, үнэлэх үйл ажиллагааг цогцоор нь тусгасан байх хэрэгтэй. Дэлхийн банкны гарын авлагад ТХОУ-ын нэгдсэн тогтолцоог бүрдүүлэхдээ улс орнууд дараах бүтцийг харгалзаж үзэх санал дэвшүүлсэн байдаг.

Зураг 2. Төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын нэгдсэн тогтолцооны хэв загвар



Эх сурвалж: World Bank (2014). “Power of public investment management”.

Дэлхийн банкнаас 2018 онд Монгол улсын сүүлийн үеийн эдийн засаг, төсвийн гүйцэтгэлийг тоймлон авч үзэх, Монгол улсын эдийн засгийн дунд хугацааны төлвийг тодорхойлох, богино хугацааны эрсдэл, эдийн засгийн бүтцийн талаарх эмзэг байдлыг тодорхойлох, улсын салбарын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр, түүний үр ашгийн шинжилгээ хийх зорилгоор “Монголын эдийн засгийн тойм. Тогтвортой бөгөөд хүртээмжтэй өсөлтөд чиглэсэн төсвийн бодлого: Улсын хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг сайжруулах нь” (Дэлхийн банк, 2018a) судалгааг гүйцэтгэсэн байна. Энэхүү тайланд:

- 2017 онд эдийн засаг дорвитой сэргэж, инфляци зорилтот түвшнээс бага байснаар төсвийн болон төлбөрийн тэнцлийн алдагдал болон Засгийн газрын өр буурлаа. Эдийн засаг 2018 онд үргэлжлэн



сайжрахаар байгаа бөгөөд эдийн засгийн огцом сэргэлт нь төсөвт томоохон эерэг нөлөө үзүүллээ. Төсвийн үндсэн тэнцэл 2016 онд ДНБ-ний 12.5 хувьд хүрч байсан бол 2017 онд бага хэмжээний ашигтай (ДНБ-ний 2.1 хувьтай тэнцэх) гарсан. 2016 онд ДНБ-ний 16.4 хувьд хүрч байсан Хөгжлийн банкны нийт зардлыг оруулж тооцсон төсвийн нийт тэнцэл 2017 онд ДНБ-ний 1.9 хувьд хүрч огцом буурсан. Төсвийн нөхцөл байдал сайжрахад нийт орлогын огцом өсөлт, Засгийн газраас төсвийн урсгал болон хөрөнгийн зарлагад тавьсан хяналт үр дүнтэй болсон зэрэг нь чухал нөлөө үзүүлсэн. Орлогын энэ өсөлт нь зарим талаар татварын бодлогод гарсан томоохон өөрчлөлттэй холбоотой байсан. Харин төсвийн зарлага ДНБ-ний 9 хувьтай тэнцэх хэмжээгээр буурсан байна.

- Богино болон дунд хугацааны эдийн засгийн хөгжлийн төлөв эерэг байна. Эдийн засгийн сэргэлт үргэлжилж, зарим талаар хурдсах (2019-2020 онуудад ДНБ-ний өсөлт 6 хувиас давах)-аар байна. Эдийн засгийн өндөр өсөлт, экспортын түүхий эдийн үнэ өндөр байгаа нь төсвийн орлогод хүчтэй эерэг нөлөө үзүүлэхээр байна.
- Хамгийн чухал асуудал бол урт хугацааны эдийн засгийн бүтцийн эмзэг байдлаа бууруулах явдал. Юуны түрүүнд Монгол Улсын эдийн засаг дэлхийн түүхий эдийн үнийн хэлбэлзлээс хэт хамааралтай байдаг нь хамгийн эмзэг асуудал юм. Мөн эдийн засгийн өсөлт нь бүтээмж нэмэгдэж байгаагаас бус, харин хөрөнгийн хуримтлалын өсөлтөөс шалтгаалж бий болж буй нь мөн эмзэг байдлыг бий болгож байна. Эдгээр эмзэг байдлыг бууруулах хамгийн гол урт хугацааны хамгаалалт бол эдийн засгаа төрөлжүүлэх явдал билээ.
- Хөрөнгийн зардал 2015 оныг хүртэл огцом нэмэгдсэн нь төсвийн алдагдал, өрийн хэмжээг аюултай өндөр түвшинд хүргэх гол хүчин зүйл болсон тул Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй эдийн засагт тохируулга хийх хөтөлбөрийн хүрээнд 2015 онд төсвийн удирдлагыг сайжруулах буюу хөрөнгө оруулалтын зардлыг бууруулах арга хэмжээг авсан байна.
- Гэвч сүүлийн 5 жилд хэрэгжүүлсэн улсын хөрөнгө оруулалтын томоохон хөтөлбөр хүлээгдэж байсан үр дүндээ хүрч чадаагүй байна. Тухайлбал, дэлхийн өрсөлдөх чадварын индексээр төсвийн зарлагын өгөөжийн түвшингийн хувьд Монгол улс 124-р байрт орсон байна. 2016 онд Дэлхийн банкны явуулсан Улсын хөрөнгө оруулалтын удирдлагын үнэлгээгээр бусад хурдтай хөгжиж буй орнуудтай харьцуулахад Монгол улс нэлээд доогуур дүгнэгдсэн байна. Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт сул, төслийн сонголт төдийлөн оновчтой байгаагүй зэрэг нь батлагдсан төслийн хэрэгжилт сул байх шалтгаан болж байна.

Эцэст нь дүгнэхэд, Монгол Улс улсын хөрөнгө оруулалтын бодлого, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаагаа эргэн харж, сайжруулах шаардлага байсаар байна (Дэлхийн банк, 2018а, хууд. 12).

Сангийн яаманд 2018 онд Германы олон улсын хамтын ажиллагааны нийгэмлэг (GIZ) байгууллагын санхүүжилттэй хэрэгжсэн “Үр дүнд суурилсан нэгдсэн удирдлага” төслийн хүрээнд хийсэн судалгаанд дурдсанаар төсвийн удирдлагын хүрээнд Сангийн яамнаас хэрэгжүүлж байгаа богино хугацааны төлөвлөлт, Үндэсний хөгжлийн газраас хэрэгжүүлэх урт хугацааны төлөвлөлт, Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй бодлогын ба хүний нөөцийн төлөвлөлтийн уялдааг сайжруулах асуудал хамгийн чухал болохыг дүгнэсэн байна (The European Union, EG4EG Project Mongolia, 2018).

Дэлхийн банкны 2018 оны Төсвийн зардлын тойм судалгаа (ТЗТС) нь эдийн засгийн тогтвортой, хүртээмжтэй өсөлтийн суурийг бэхжүүлэхэд тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох үүднээс төсвийн орлого, зарлагын сүүлийн үеийн хандлагад дүн шинжилгээ хийж, улс орны урт хугацааны хөгжлийг хангах, ядуурлыг бууруулахад голлох үүрэгтэй боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал зэрэг салбаруудын зарлагын тусгай шаардлага, хэрэгцээг судлахад чиглэжээ. Тайланд “Төсвийн сахилга батыг бэхжүүлэх, төсвийн зарлага болон алдагдлыг тогтворжуулах зорилготой хуулиудыг Засгийн газраас хэрэгжүүлэхэд ихээхэн хүндрэл үүсч байна. Бусад орны сайн туршлагаас жишээ авч төсвийн орлого, зарлага, өрийн удирдлагын зохион байгуулалтын суурь тогтолцоог бүрдүүлсэн ч өнөөг хүртэл улс төрийн дарамтын улмаас баталсан эдгээр хуулиуд болон байгуулсан институцийн бүтэц нь хэт өөдрөг орлогын таамаглалд суурилсан төсөв батлагдах, түүнээс улбаалсан тогтворгүй урсгал болон хөрөнгө оруулалтын зардал нэмэгдэхээс урьдчилан сэргийлж төдийлөн чадахгүй байна” (Дэлхийн банк, 2018б, хууд. 17) гэж үзжээ.

Дээр дурдсан судалгаануудын үр дүнг нэгтгэн дүгнэвэл, Монгол улс дахь төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн сүүлийн 10 жилийн хэрэгжилт, туршлагыг нэгтгэн судалсан цогц судалгааны ажил үндсэндээ хийгдээгүй байна. Энэ чиглэлээр яам, агентлагууд, Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр (НҮБХХ), Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк зэрэг олон улсын байгууллагууд, зарим их сургуулиуд, Нээлттэй нийгэм форум гэх мэт төрийн бус байгууллагуудаас төсөл хэрэгжүүлж, судалгааны ажил гүйцэтгэж байгаа хэдий ч эдгээр судалгааны ажил нь жилийн төсвийн төсөл болон гүйцэтгэлд хийсэн шинжилгээ, дүгнэлт, эсвэл тодорхой цаг хугацааг хамруулан хийсэн улсын болон орон нутгийн төсвийн судалгаа, шинжилгээгээр хязгаарлагдаж байна. Иймээс Монгол улсад сүүлийн 30 орчим жилд хэрэгжиж буй төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн туршлага, сорилтыг нэгтгэн шинжилж, дүгнэх судалгааны ажлыг гүйцэтгэх шаардлага байгаа нь тодорхой юм.

2.2. Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн зорилго, хамрах хүрээ: Олон улсын туршлага

Төсвийн шинэчлэлийг хэдийгээр 100 гаруй жилийн түүхтэй гэж ярьж болох хэдий ч 1980-аад оны дунд үеэс улс орнууд захиргааны шинэчлэлийн үйл явцтай уялдуулан төсвийн орчин үеийн шинэчлэлийг эрчимтэй хийж байна. А.Вилдавски төсвийн шинэчлэлийг “үр дүн”, “үр ашиг”, “сайжруулалт” гэсэн үгнүүдтэй адил утгатай бөгөөд товчоор хэлбэл “илүү сайн төсөвлөх” гэсэн утгыг агуулна гэж тодорхойлжээ (Wildavsky A., 1992). Харин К.Поллит, Г.Букарт нар шинэчлэлийг “... илүү сайн гүйцэтгэхийн тулд үйл ажиллагаа, бүтцээ зорилготойгоор өөрчлөх үйл ажиллагаа, огцом өөрчлөлт” (Pollitt & Bouckaert, 2004) гэж тодорхойлсон бол Линн (Lynn, Heinrich, & Hill, 2001) нар шинэчлэл нь өргөн хүрээтэй, тасралтгүй үйл явц бөгөөд үндэсний, салбарын, удирдлагын, ажил хэргийн гэсэн дөрвөн түвшнийг бүхэлд нь, эсвэл хэсэгчлэн хамарч хийгддэг гэж үзжээ.

Төсвийн шинэчлэлийн зорилго нь хамгийн “сайн” төсвийн тогтолцоог хөгжүүлэхэд л чиглэж байдаг. Төсвийн шинэчлэлийн чиг баримжааг тодорхойлох “Сайн” төсвийн шинж чанарыг судлаачид янз бүрээр тодорхойлжээ. Төсөв нь дараах шаардлагыг хангахуйцаар өөрчлөлтийг хийх ёстой гэж судлаач Каффе, Жонес нар чухалчлан авч үзсэн байна. (McCaffey & Jones, 2003) Үүнд:

- *Алсын хараатай:* Төсөв нь зөвхөн жил бүрийн үйл явцыг тусгах нь хангалтгүй.
- *Асуудалд хариулт өгөх чадвартай:* Төсөв нь өөрчлөгдөж буй эдийн засгийн нөхцөлд хариу үйлдэл хийх чадвартай байх.
- *Үр нөлөөтэй:* Нөөц нь төсөвлөсний дагуу зарцуулагддаг, төсөл хөтөлбөрүүд нь тодорхойлсон зорилгодоо чиглэж хэрэгждэг, нөөц болон хөтөлбөрийн хэрэгжилтээс үр дүн, үр нөлөөг тодорхойлох боломжтой байх.
- *Тогтвортой:* Төсвийн орлого ба зарлагад тогтвортой, ул суурьтай үзэл баримтлал үйлчилж байх.
- *Оновчтой:* Богино болон урт хугацааны шийдвэр нь зарим тохиолдолд зөрчилддөг, иймээс тухайн цаг хугацаа, нөхцөл байдалд тохирсон оновчтой сонголтыг агуулсан байх.
- *Голч:* Төсвийн шинэчлэл нь улс төрийн шийдлээр ихэвчлэн хийгддэг тул аль нэг хүчний ашиг сонирхлыг тусгасан өөрчлөлтийг хийхгүй байх.

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үйл явц, онцлог: Ихэнх өндөр хөгжилтэй улс орнууд төрийн салбарт хэрэгжүүлж буй шинэчлэлийн үр дүнг дээшлүүлэх зорилгоор түүний бүрэлдэхүүн хэсэг болох төсвийн шинэчлэл, ялангуяа төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг хэрэгжүүлсэн (Баясгалан Б., 2010, хууд. 47).

ЭЗХАХБ-ын судалгааны тайланд дурдсанаар төсвийн шинэчлэлийн үндсэн зорилго нь төсвийн зарлагыг бууруулахаас эхлэлтэй бөгөөд зардлыг бууруулах, гүйцэтгэлийг дээшлүүлэх нь Шинэ Зеландад 1987 онд эрчимтэй эхлүүлсэн шинэчлэл, Финляндад 1992 онд эхлүүлсэн шинэчлэлийн гол эхлэл байсан (OECD, 2002). Харин хоёр дахь нийтлэг зорилго нь төвлөрлийг сааруулах бодлогыг гүйцэтгэлийг сайжруулахтай уялдуулж төсвийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхэд чиглэж байна. Финляндад 1994 онд хэрэгжүүлж эхэлсэн төсвийн шинэчлэлийн хүрээнд төв засгийн газрын нөөцийг хуваарилах, зарцуулах эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулж орон нутгийн түвшинд төсвийн эрх мэдэл олгох, нөгөө талаар төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтыг гүйцэтгэлийн үзүүлэлттэй уялдуулан үнэлэх системийг нэвтрүүлсэн байна.

Сүүлийн жилүүдэд өндөр хөгжилтэй улс орнуудад хэрэгжүүлж буй төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл, түүний зорилгыг дараах хүснэгтэд нэгтгэн харуулав.

Хүснэгт 1. Зарим улсуудын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн хамрах хүрээ, зорилго

Улс орон	Хугацаа	Шинэчлэлийн хамрах хүрээ	Зорилго
Австрали	2006	Төсвийн зарлагыг хянах тогтолцоо	Төсвийн зардлыг хянах, удирдах эрх мэдлийг Сангийн яаманд олгох
Канад	2005	Нөөцийн удирдлага, үр дүнгийн удирдлага	Төсвийн байгууллагын стратегийн зорилго, үр дүнг тодорхойлж нөөцийг гүйцэтгэл, бодит үр дүнтэй холбож хуваарилах тогтолцоог бүрдүүлэх
Дани	2004-2007	Аккруэл суурьт нягтлан бодох бүртгэл ба төсөв	Төв засгийн газрын түвшинд аккруэл суурьт нягтлан бодох бүртгэл, төсөвлөлтийг нэвтрүүлэх
Солонгос	2006	Стратегийн төлөвлөлт	Гурван жилийн үечлэлтэйгээр стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах
Голланд	2001	Бодлогод суурилсан хөтөлбөрт төсөв	Парламентыг ил тод төсвийн баримт бичгээр хангах
Швед	2001	Төсвийн хууль	Төрийн зардлыг бодлогын зорилготой холбох
Англи	2001	Төрийн үйлчилгээний гэрээ, төсвийн зарлагыг хянах тогтолцоо	Төрийн сангуудыг тэргүүлэх чиглэлтэй холбох, төсвийн байгууллагын зарлагын төлөвлөлтийн чадавхийг сайжруулах
АНУ	2000	Хөтөлбөрийн үнэлгээний арга	Төсөл, хөтөлбөрийн үр дүнг үнэлэх

Эх сурвалж: OECD, Performance Budgeting in OECD Countries, 2007, pp.17-39

Шинэчлэлийн чиглэл, үзэл баримтлал. Өндөр хөгжилтэй улсуудын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл нь үр дүнд чиглэсэн төсвийн тогтолцоог нэвтрүүлэх, гүйцэтгэлийн үзүүлэлтийг зарлагын хуваарилалттай

уялдуулах, агентлаг, төсвийн байгууллагын түвшинд гүйцэтгэл, бүтээмжийг дээшлүүлэхэд чиглэж байна. Тухайлбал, Австрали улс 1990-ээд оноос хойш төрийн санхүүгийн удирдлагын шинэчлэлийг эрчимтэй эхлүүлсэн бөгөөд 2006 оноос хийж буй хамгийн сүүлийн шинэчлэлийн алхам нь төсвийн байгууллагын түвшинд гарц, үр дүн, гүйцэтгэлийг тоо, чанарын хувьд үнэлж төрийн үйлчилгээний үр нөлөөг үнэлсний үндсэн дээр төсвийн хөрөнгийн хуваарилалтыг хийх зарчмыг нэвтрүүлэхэд чиглэсэн.

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл нь төсвийн “сайн” тогтолцоог бий болгоход чиглэдэг тасралтгүй үйл явц бөгөөд шинэчлэлд тавигдах шаардлага, шинэчлэлийн чиглэл нь цаг үеийн нөхцлөөс шалтгаалан өөрчлөгдөж байдаг. Засаглалын хөгжлөөс шалтгаалан орчин үед төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үзэл баримтлал нь улсын салбарт тавигдах нийтлэг шаардлага, шалгуураар тодорхойлогдох болсон. Сүүлийн 30 орчим жилд улс орнуудад хийгдэж байгаа ялангуяа өндөр хөгжилтэй, хөгжиж буй орнуудад хийгдэж байгаа төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үйл явц, шинэчлэлийн зорилгыг нэгтгэж үзвэл дараах байдлаар нэгтгэн дүгнэж болохоор байна.

Хүснэгт 2. Улс орнуудын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үе шат, нийтлэг чиглэл

Цаг хугацааны үечлэл	Шинэчлэлд нөлөөлсөн хүчин зүйл	Улс орнуудын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн нийтлэг чиглэл, зорилго
1980-1990-ээд оны дунд үе	<ul style="list-style-type: none"> Эдийн засгийн хямрал, эдийн засаг дахь улсын салбарын оролцоог хязгаарлах арга хэрэгслүүд нэвтэрч байсан. 	<ul style="list-style-type: none"> Төсвийн алдагдлыг бууруулах Төсвийн зарлагыг оновчтой төлөвлөх, хэмнэлтийн арга хэрэгслийг нэвтрүүлэх
1990-2010 оны үе	<ul style="list-style-type: none"> Захиргааны шинэчлэл эрчимжсэн Улсын салбарын шинэ удирдлагын онол Эдийн засгийн эрчимтэй хөгжил, глобалчлал 	<ul style="list-style-type: none"> Эдийн засгийн өсөлттэй уялдуулан урт ба дунд хугацааны зарлагын төсөвлөлтийн аргыг нэвтрүүлэх Төсвийн зарлагын үр ашгийг илүү чухалчлах Үр дүнд суурилсан төсөвлөлтийн аргуудыг нэвтрүүлэх /бүтээгдэхүүнд суурилсан төсөвлөлт гэх мэт/
2010 оноос хойш	<ul style="list-style-type: none"> Улс орнуудын эдийн засгийн өсөлтийн хурд Бодлогын шийдвэр гаргах үйл явц дахь иргэдийн оролцоо нэмэгдүүлэх алхам Авилгыг бууруулах, ил тод байдлыг сайжруулахад чиглэсэн шинэчлэл Тогтвортой хөгжлийн зорилт 	<ul style="list-style-type: none"> Үр дүн, гүйцэтгэлд суурилсан болон хөтөлбөрт төсвийн аргыг нэвтрүүлэх Төсвийн зарлагын удирдлагын цикл дэх иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх Ядуурлыг бууруулах, жендерийн тэгш байдлыг хангасан төсөвлөлтийг нэвтрүүлэх Төсвийн сахилга бат, төсвийн ил тод байдлыг сайжруулах Урт дунд хугацааны зарлагын төсөвлөлтийн чадавхийг сайжруулах

Эх сурвалж: Schick Allen; The OECD Senior Budget Officials, 2009

Дээрх хүснэгтээс болон бусад судалгааны эх сурвалжуудаас үзэхэд сүүлийн жилүүдэд төсвийн төлөвлөлтийн аргын хувьд хөтөлбөрт суурилсан төсвийг ихэнх улс орнууд ашиглаж төсвийн ил тод байдлыг сайжруулах, төсвийн үе шат бүрт иргэдийн оролцоо, олон нийтийн хяналтыг чухалчлах, эдийн засгийн хөгжлийн зорилготой уялдуулж зарлагыг урт, дунд хугацаагаар төсөвлөж, тогтвортой хөгжлийн зорилтыг хэрэгжүүлэхэд төсвийн зарлагын бодлогыг чиглүүлэхэд анхаарч байна.

Сүүлийн жилүүдэд олон улсад хэрэгжиж байгаа төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн цөм нь “хөтөлбөрт төсөв бөгөөд түүнийг гүйцэтгэлийг сайжруулах арга хэрэгсэл болгох”-д чиглэж байна. Хөтөлбөрт төсвийн санаа нь Хүүвэрийн комиссын илтгэлээр (1949 он) санал болгосон 273 өөрчлөлтийн санал буюу “Гүйцэтгэлийн төсөв (Performance Budget)”-ийн үзэл баримтлалаас эхтэй гэх үндэслэлтэй бөгөөд 1965 оны 08 дугаар сарын 25-нд АНУ-ын ерөнхийлөгч Жонсон тодорхой зорилго, зорилтод суурилан төсвийг цоо шинээр боловсруулахыг кабинетын бүх гишүүдэд даалгаснаар төрийн удирдлагын, тухайлбал төрийн бодлого, төсвийн зарлагын удирдлагын нэгэн чухал хэсэг болон хэрэглэгдэж иржээ. Хөтөлбөрт төсвийн санаа нь анх цэргийн салбарт хэрэглэгдэхээр боловсруулагдсан бөгөөд энэ сайн туршлагыг бүх салбарт хэрэглэх боломжтой гэж үзэж АНУ-д анх хэрэгжүүлж эхэлсэн байдаг (West, 2011).

Хөтөлбөрт төсөв нь төрийн үйлчилгээнд зарцуулж байгаа хөрөнгийн үр ашгийг чухалчилж, зарцуулсан хөрөнгөөр ямар үр дүнд хүрэх, эсвэл ямар хэмжүүрээр үр дүнг хэмжих вэ? гэдэгт чиглэдэг. Төсвийн зарлагыг хуваарилах явцад хөтөлбөрт төсөв нь бодлогын зорилгод хүрэхийн тулд хэдий хэмжээний хүн хүч, ямар санхүүгийн болон бодит нөөц шаардагдахыг тодорхой илэрхийлсэн баримт бичиг юм. Хөтөлбөр тус бүрийн ашиг тус, өртөг зардлыг харьцуулах, яагаад төр тухайн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг иргэдэд хүргэх шаардлагатайг ойлгон санхүүжүүлэх шийдвэр гаргах боломжийг шийдвэр гаргагчид олгодгоороо давуу талтай (Wildasky, 1978). Хөтөлбөрт төсөвлөлтийг энгийнээр хэлбэл, төсвийн мэдээлэл болон шийдвэр төрийн зорилгоор илэрхийлэгдэж байгаа үйл явц юм.

Хөтөлбөрт төсвийг нэвтрүүлснээр дараах зэрэг үр дүн гарах боломжтой. Үүнд:

- Төсвийг бодлогын шинжилгээний арга хэрэгсэл болгож, төрийн үйлчилгээг өртөг, ашиг тусаар нь харьцуулах боломжийг олгоно.
- Төрийн байгууллагуудын гүйцэтгэл, ажлын эцсийн үр дүнд зориулан төсвийг зарцуулдаг тул иргэдийн сайн сайхан байдлыг бий болгоход чиглэсэн төрийн салбарын зорилгыг нөөцийн хуваарилалттай уялдуулна.
- Төрийн үйл ажиллагаа, үйлчилгээний өртгийг бүрэн тооцоолох боломж бүрдэнэ.



- Засгийн газар төрийн үйлчилгээг хүргэх арга зам бүрт зардлын хувилбарыг тооцоолж, төлөвлөлт хийх чадавх сайжирна.

Хэдийгээр хөтөлбөрт төсөв нь төрийн салбарт бүхэлдээ гүйцэтгэл, үр дүнг сайжруулахад чиглэсэн, илүү дэвшилтэт арга боловч хэрэгжүүлэх шатанд асуудлууд тулгардаг байна (Kraan, 2007). Тухайлбал, гүйцэтгэлийн мэдээллийг төсвийн шийдвэрт ашиглах, хөтөлбөрийг оновчтой тодорхойлж өртөг, зардлыг тооцоолох чадавх, төсвийн хөрөнгийн хомсдолоос шалтгаалж хөтөлбөрийг санхүүжүүлэх боломж хязгаарлагдах гэх мэт асуудал нь зарим талаар хөтөлбөрт төсвийн ач холбогдлыг бууруулдаг.

Улс орнууд төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн зорилгоо тухайн цаг үеийнхээ онцлог, хэрэгцээ, шаардлагатайгаа уялдуулан тодорхойлж “сайн” төсвийн тогтолцоог бүрдүүлэхийг зорьж ажиллаж байгаа ч шинэчлэл зорилгодоо хүрдэггүй нь олон шалтгаантай байдаг. Хөгжиж буй орнуудад хөтөлбөрт төсвийг хэрэгжүүлэх зорилгод дараах асуудал тулгамдаж байгааг судалгаанд үндэслэн тодорхойлжээ (Mohamad & Melegy, 2017). Үүнд:

- Хөтөлбөрийн үр дүн, гүйцэтгэлийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг тогтоох нь хүндрэлтэй.
- Урт хугацааны зорилгыг хэрэгжүүлэх, зорилгын хэрэгжилтийг үнэлэхэд төвөгтэй.
- Засгийн газрын байгууллагууд ихэвчлэн богино хугацааны зорилго, зорилтдоо төвлөрдөг.
- Хөтөлбөрөөр төсөвлөхөд төсвийн мэргэжилтнүүдийн ур чадвар хангалтгүй.
- Улс төрч ба шийдвэр гаргагчдын дэмжлэг сул.

Судалгааны үр дүнгээр илэрсэн энэ мэт асуудлыг засч сайжруулах алхам хийгдэхгүй тохиолдолд хэдийгээр хууль эрх зүйн хүрээ, бодлогын түвшинд тодорхойлсон төсвийн арга, зарчим, дэвшүүлсэн зорилго, зорилт нь “сайн” боловч үр дүн нь хангалтгүй байх тохиолдол байдаг.

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл нь тасралтгүй явц болохыг улс орнуудын практик ч судлаачдын судалгааны үр дүн ч харуулж байгаа учир шинэчлэлийн зорилго хэрхэн хэрэгжиж тухайн цаг үед төсвийн зарлагын удирдлагын чадавх ямар байгаа, түүнд ямар хүчин зүйлс нөлөөлж байгааг үнэлж, шинэчлэлийн үр дүнг дээшлүүлэх чиглэл, хэрэгжүүлэх арга хэмжээг тодорхойлж байх нь чухал юм.

2.3. Төсвийн зарлагын удирдлагын зорилтууд, шинэчлэл хийж буй орнуудын туршлага, сургамж

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл хийж буй улс орнууд төсвийн үндсэн 3 чиг үүрэг болох төсвийн хөрөнгийг хянах, нөөцийг ирээдүйд хуваарилан төлөвлөх, нөөцийг удирдах чиг үүргийг төсвийн үр дагаврын 3 түвшин болгон, тухайлбал, төсвийн нэгдсэн сахилга батыг хангах, нөөцийг стратегийн тэргүүлэх чиглэлтэй уялдуулан хуваарилах, үйлчилгээ үзүүлэхдээ төсөвлөсөн хөрөнгийг үр ашигтай, үр дүнтэй ашиглахад анхааран төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг хэрэгжүүлж байна (УИХТГ, ТББХ, МТМХ, 2013).

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл нь аль нэг хязгаарлалтыг сулруулахад бус, төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны тогтсон жаяг, ажилтнуудын ажиллах арга барил, хандлагыг өөрчлөхөд чиглэдэг. Шинэчлэлийг бүрэн утгаар нь хэрэгжүүлж буй оронд хэсэгчилж бус бүхэлд нь, нэгж байгууллагаас бус, төв байгууллагаасаа эхлэн туршилтын журмаар бус, институтчилан хэрэгжүүлж байна. Энэхүү шинэчлэл нь зөвхөн төсвийн хүрээнд бус, удирдлагын бусад үйл ажиллагааг хамран нэвтэрч байна. Шинэчлэл хийж буй улс орнуудад эрх мэдлийг шилжүүлэх үйл явц нь нэг боломжит хувилбар бус, харин засгийн газар нь үйл ажиллагаагаа явуулах үндсэн арга зам болон хувирчээ.

Төсвийн зарлагын удирдлагын зорилтууд, тэдгээрийн онцлог: Төсвийн зарлагын удирдлага нь нийгмийн хүсч буй үр дүнд хүрэхэд чиглэсэн улсын салбарын төсөвлөлтийн нэг хандлага юм. Энэ нь төсвөөр дамжуулан хүрэх үр дүн, үр дагаварт хүрэхийн тулд мөрдөх дүрэм журам, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, түүний дэс дарааллыг нарийвчлан тогтоож ажиллахыг шаарддаг. Дэлхийн банк, Олон улсын валютын сангаас гаргасан аргачлал, зөвлөмж, гадаад орнуудын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн туршлагаас үзэхэд үндсэн гурван зорилгыг дэвшүүлдэг байна. Үүнд:

- Төсвийг тогтвортой хязгаар, байгаа боломжит нөөцдөө багтаах (зардлыг хянах) замаар төсвийн нэгдсэн сахилга бат (aggregate fiscal discipline)-ыг тогтоох;
- Бодлогын тэргүүлэх чиглэлд нөөцийг байршуулах (стратегийн тэргүүлэх чиглэлд хөрөнгө хуваарилах) замаар хуваарилалтын үр ашиг (allocation efficiency)-ийг чухалчлах;
- Төсөвлөсөн хөрөнгийг үр ашигтай, үр дүнтэй зарцуулдаг болох (хөрөнгийг удирдах) замаар үйл ажиллагааны үр ашиг (operational efficiency)-ийг хангах явдал хамаарна (Отгонтуяа Л., 2007, хууд. 27).

Төсвийн нэгдсэн сахилга батыг хангах нь төсвийн зарлагыг нийт орлоготой харьцуулахтай холбоотой. Энэ нь төсвийн зарлагыг тогтвортой хязгаарт барьж байх буюу төсвийн нийт дүнг хянах бололцоог бүрдүүлж, олж чадахаас



илүү зүйлийг зарцуулахгүй байна гэсэн үг. Зарлагын үр дүнтэй төлөвлөлт нь нийт дүнд нийцүүлж тааруулах бус, нийт дүнгээ барихад оршино. Энэ зорилгод төрөөс макро эдийн засгийн өсөлт, тогтворжилтод дэмжлэг үзүүлэх, ядуурлыг бууруулах, төсвийн хямралыг арилгах, төсвийн зарлагаа дунд хугацаанд тогтвортой байлгах зэргээр тогтвортой хөгжлийн зорилгыг хангахад чиглэсэн зорилтууд хамаарна.

Хуваарилалтын үр ашиг гэж засгийн газрын бодлого чиглэлтэй уялдуулан байгаа нөөцийн хүрээнд тэргүүлэх чиглэлийг тогтоож, нөөцийг хуучин тэргүүлэх ач холбогдолтой байсан үйл ажиллагаанаас шинээр тулгамдаж буй асуудал руу, үр дүн багатайгаас илүү үр дүнтэй рүү оновчтой шилжүүлэх явдал. Энэ нь төсвийн зарлагыг төлөвлөж, хуваарилахдаа стратегийн тэргүүлэх чиглэлд нийцүүлэхийг шаардаж, үүний үр дүнг хуваарилалтын үр ашгаар илэрхийлнэ гэсэн үг. Энэ хүрээнд төсвийн хөрөнгийг улс орны стратегийн тэргүүлэх чиглэлүүдийг урамшуулж чадахуйц үйл ажиллагаанд хуваарилан Засгийн газар мөнгөө “зөв” зүйлд зарцуулдаг байх шаардлагатай. Түүнчлэн Засгийн газар тэргүүлэх чиглэлийг тогтоохдоо нийгмийн хөгжил, төрийн зорилгыг санхүүжүүлэхэд чиглүүлэн хуулиар олгосон эрх мэдлийн хүрээнд, хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрүүдтэй уялдуулахад анхаарч, төрийн бодлогыг тэргүүлэх ач холбогдол өндөртэй хөтөлбөр, зорилтуудыг хангахад чиглүүлж, санхүүжилтийг илүү үр ашигтай зүйлд зарцуулах нь чухал.

Үйл ажиллагааны үр ашиг бол төрийн үйлчилгээг боломжийн чанартай, аль болохоор бага өртгөөр үзүүлж, ажил үйлчилгээний зардлыг тогтмол бууруулахад чиглэдэг. Үүнийг тухайн улс орон мөнгөөрөө хамгийн сайн худалдан авалт хийдэг эсэх, Засгийн газар төсвийн хөрөнгийн үр өгөөжийг хангахуйц өндөр чанартай төрийн үйлчилгээ үзүүлж, зарцуулж буй төгрөг тутмаас бий болгох үр ашгийг нэмэгдүүлж гүйцэтгэлээ сайжруулахыг шаарддаг.

Улс орнуудад хэрэгжиж буй төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл нь: *нэгдүгээрт*, төсвийн сахилга батыг хангах буюу Засгийн газраас дунд болон түүнээс урт хугацаанд төсвийн зарлагаа тогтвортой байлгахыг зорих; *хоёрдугаарт*, салбар хооронд болон салбарын дотоодод, төв болон орон нутгийн хооронд нөөцийг үр ашигтай байршуулахыг дэмжих буюу Засгийн газар илүү үр ашигтай, өндөр ач холбогдол бүхий тэргүүлэх чиглэлийг санхүүжүүлэхэд төсвөө зарцуулах; *гуравдугаарт*, төрөөс үйлчилгээ үзүүлэхдээ төсвийн зарлагын үр дүн, үр ашгийг нэмэгдүүлэх буюу Засгийн газраас яамд, агентлагуудыг ажлын гүйцэтгэл, үр дүнгээ сайжруулахыг дэмжиж урамшуулдаг байх; *дөрөвдүгээрт*, орчин үеийн төсөв, санхүүгийн удирдлагын чадавхийг бий болгох буюу Засгийн газрын зүгээс төсвийн хөрөнгийг удирдах мэдээллийн үндсийг бэхжүүлэх гэсэн үндсэн 4 зорилго, үр дүнг хангахад чиглэж байна.

Энд төсвийн зарлагын удирдлагын зорилт тус бүр төсвийн шинэчлэлийн орчин үеийн шаардлагатай холбогдож байна. Төсвийн сахилга батыг

сахиулахын тулд төсвийн зарлагын нийт хэмжээг хязгаарласан дүрэм, журмыг батлан гаргах, үр ашигтай хуваарилалтыг дэмжих үүднээс дунд хугацааны зарлагын хүрээг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Мөн төрийн үйлчилгээний үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглүүлэн гүйцэтгэл, үр дүнд тулгуурласан зарлагын төсөвлөлтийн аргыг хэрэглэх, санхүүгийн орчин үеийн шинэлэг менежментийг санхүүгийн мэдээллийн нэгдсэн системийг бий болгосноор хангах боломжтой.

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл хийсэн улс орнуудын туршлага:

Шинэчлэлийг хэрэгжүүлсэн ба хэрэгжүүлж буй орнууд нь эдийн засгийн хөгжлийн түвшин болон шийдвэрлүүлэхээр зорьж байгаа асуудлаасаа хамааран хэрэгжүүлэх стратеги, баримтлах чиг хандлагын хувьд ялгаатай байгаа ч шинэчлэлийн үндсэн зарчим нь ижил байна. Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл хийсэн улс орнуудын онцлогийг Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-ын гишүүн орнууд, түүний дотор Скандинавын орнууд, мөн шилжиж буй орнууд, тэднээс ОХУ, Казахстаны жишээн дээр товч авч үзье.

ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд. Тус байгууллагын гишүүн ихэнх орон шинэчлэлийг нэлээд өргөн хүрээнд хийжээ. ХХ зууны эцсээс шинэчлэл эрчимтэй явагдсан нь даяаршил, хөрөнгийн чөлөөт урсгал төрийн тогтолцоог дарамтаас гаргах нөхцлийг бүрдүүлсэн байна. Эдгээр оронд шинэчлэлийг хийхдээ төсвийн зарлагын удирдлагын тогтолцооны үр ашгийг тодорхойлох дараах зүйлст илүүтэй анхаарчээ. Үүнд:

1. Улсын салбараас зарцуулж буй хөрөнгийн мэдээлэл – төсвийн нэгдсэн сахилга бат
2. Нөөцийг илүү ашиг өгөх газарт чиглүүлэх чадвар – хуваарилалтын үр ашиг
3. Улсын салбараас онцгой бараа, үйлчилгээг үзүүлсэн болон үзүүлэхтэй холбоотой үйл ажиллагааны буюу техникийн үр ашиг (Jim Brumby, 1996, p. 4).

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх явцад ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд:

- Төсвийн хариуцлагын институциональ шаардлагыг хангах
- Дунд хугацаагаар төлөвлөх чиг хандлагыг баримтлах
- Дээрээс-доош чиглэлээр төсөвлөх аргыг нэвтрүүлэх
- Орцын хяналтыг сулруулах
- Бүтээгдэхүүнд суурилсан удирдлагын тогтолцоог нэвтрүүлэх
- Аккруэл бүртгэл, төсөвлөлтийн аргад шилжих зэрэг асуудлуудыг түлхүү хөгжүүлэх нийтлэг хандлага баримталсан байна.

Төсвийн хариуцлагын институциональ шаардлага нь төсвийн дунд хугацааны зорилтуудыг тодорхойлох; санхүүгийн тайланг ил тод, цаг хугацаанд нь гаргахтай холбоотой. Ийнхүү төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг хийхэд институцийн хандлага баримтлах болсон нь бодлого боловсруулах, төлөвлөх, төсөвлөх үйл явцын уялдааг хангах, тоглоомын дүрмийг буюу албан ба албан бус тогтолцоог бүрдүүлэх явдалтай уялддаг байна.

Дэлхийн банк “Дунд хугацааны төсвийн зарлагын хүрээ”-г боловсруулахыг дэмжиж, хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засаг бүхий орнуудад хэрэгжүүлж, энэ аргаар олон жилийн төсвийн зарлагын хөтөлбөрөө боловсруулж байна. Төсвийн зарлагын дунд хугацаанд төлөвлөх хандлага нь бодлого боловсруулах, төлөвлөх, төсөвлөх үйл ажиллагааны уялдааг хангах, нөөцийг бодлогын тэргүүлэх чиглэлд хуваарилахад чухал ач холбогдолтой.

Төсвийн зарлагыг дунд хугацаанд төлөвлөх хандлагын зорилго нь:

- Бодит нөөцийн ашиглалтыг сайжруулснаар макро эдийн засгийн тэнцвэрт байдлыг хангах;
- Салбарын дотоодод болон салбар хооронд стратегийн тэргүүлэх чиглэлд нөөцийг хуваарилан байршуулах;
- Төсвийн байгууллагын бие даах чадварыг дээшлүүлэх санхүүжилтийг үр ашигтай, үр дүнтэй зарцуулах нөхцөлийг бүрдүүлэх явдал байдаг.

Дээрээс доош чиглэлээр төсөвлөх арга нь зөвхөн байгууллагын зорилго, зорилт, чиг үүрэгт нийцүүлэн төсвийн хөрөнгөө төлөвлөх бус, төрийн зорилго, тэргүүлэх чиглэлийг удирдлага болгон төсвийн нийт зарлагаа салбаруудад хуваарилан зарлагын дээд хязгаарыг тогтоон өгөхөд чиглэнэ.

Орцын хяналтыг сулруулах нь зөвхөн төсөвлөсөн зарлагыг зүйл заалт нэг бүрээр хянах бус байгууллага, салбарын түвшинд дэвшүүлсэн зорилгоо хэрэгжүүлэхэд төсвөө уян хатан зарцуулах явдлыг дэмжинэ гэсэн үг.

Бүтээгдэхүүнд суурилсан удирдлагын тогтолцоог нэвтрүүлэхдээ орцын хяналтыг багасгаж, менежерүүд үр дүнгийн төлөө хариуцлага хүлээдэг байх уян хатан механизмыг бүрдүүлэх ёстой. Орцыг хянахын оронд үр нөлөө, бүтээгдэхүүн, гарцад чиглэх болно. Ихэнх орнууд үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлдог болсон бөгөөд тэд жилийн тайлан, төсвийн баримт бичгүүддээ үр дүнгийн талаарх мэдээллийг тусгах болжээ.

Аккруэл бүртгэл, төлөвлөлтийн аргад шилжих шаардлага нь бүтээгдэхүүн, үр дүнг чухалчлах болж, санхүүгийн мэдээллийг мөн бүтээгдэхүүн, үр дүнд тулгуурлан гаргахтай холбоотой. ЭЗХАХБ-ын гишүүн олон орон үйлчилгээ үзүүлэх зардлыг бүрэн тодорхойлж мэдээлэх үүднээс аккруэл бүртгэлийг нэвтрүүлж, төсвөө түүнд тулгуурлан тооцож, тайлагнах болсон.

Скандинавын хойгийн орнууд болох Норвеги, Швед, Дани улсын (Отгонтуяа Л., 2007, хууд. 14) төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн байдлаас харахад төсвийн зарлагын төлөвлөлтийн үйл явц дээрээс доош

чиглэдэг, 1990-ээд оны дунд үеэс төсвийн зарлагын дээд хязгаарыг баталдаг, ажлын чанарын удирдлагыг чухалчлах болсон зэрэг бусад орнуудын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үйл явцтай нийтлэг талууд ажиглагддаг.

Шилжилтийн эдийн засаг бүхий орнуудын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн онцлог нь зах зээлийн зарчимд нийцсэн төсвийн тогтолцоог бүрдүүлэх, төсвийн нэгдсэн сахилга батыг тогтоох, төсөв зарцуулах үндэсний асар их хэрэгцээнд хөрөнгийг зүй зохистой хуваарилах, төсвийн байгууллагууд нөөцийг үр ашигтай зарцуулдаг болох” зэрэг зорилтуудтай холбоотой. Эдгээр орноос жишээ болгон ОХУ, Казахстан улсын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн байдлыг авч үзье. ОХУ төсвийн шинэчлэлийн хүрээнд зарлагыг удирдах тогтолцооноос үр дүнгийн удирдлагад шилжиж, төсвийн төвлөрлийг сааруулах ажлыг дараах 3 түвшинд хэрэгжүүлэхээр стратеги боловсруулан ажиллаж байна (Лавров А.М., 2005). Үүнд:

1. **Макро түвшинд:** Төсвийн тогтолцооны түвшин хооронд холбооны улс, бүс нутаг, орон нутгийн байгууллагын хооронд төсвийн эрх мэдлийг зааглах буюу төсөв хоорондын харилцааны шинэчлэл
2. **Мезо түвшинд:** Гүйцэтгэх засаглалын дээд байгууллага (засгийн газар, төр), санхүүгийн байгууллага болон салбар (яамд, агентлаг)-ын хооронд төсвийн эрх мэдлийг (төсвийн тогтолцооны түвшин бүрд) зааглах буюу төсвийн үйл явцын шинэчлэл
3. **Микро түвшинд:** Гүйцэтгэх засаглалын байгууллага бүрийн дотоодод, яам болон түүнд харьяалагдах агентлаг, албад, төр (орон нутаг)-ийн байгууллага болон төрийн үйлчилгээг хүргэдэг бусад байгууллагын хооронд төсвийн эрх мэдлийг зааглах буюу төсвийн сүлжээний шинэчлэл хамаарна.

Казахстан улс төсвийн зарлагын удирдлагын болон төрийн сангийн шинэчлэлийг тодорхой үе шаттайгаар хийж, шинэчлэлийн үйл явцыг өндөр түвшинд дэмжсэн, шинэчлэлийн зорилтуудыг тодорхойлж, дэс дараатай төлөвлөгөө боловсруулж, хэрэгжүүлсэн, мэдээллийн системийг хөгжүүлэх урт хугацааны хандлагыг тодорхойлж, техникийн туслалцааг идэвхтэй ашиглаж чадсан байна. Шинэ Зеланд, Австрали, Их Британи, Сингапур улс төсвийн тайлагналын тогтолцоог боловсронгуй болгох, АНУ, Канад улс төсвийн төлөвлөлт, зарцуулалтын ил тод байдлыг хангах, Их Британи, АНУ-ын Калифорни муж, Фижи улс төсвийн салбарын үр ашгийг нэмэгдүүлэх (төсвийн зарлагын одоогийн хэмжээг хэвээр хадгалж илүү ихийг бүтээх) зорилт тавьж ажиллажээ.

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл хийсэн улс орнуудаас авах сургамж: Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг хэрэгжүүлсэн улс орнуудад улсын салбарын шинэ удирдлагын онолын үзэл санаа, гүйцэтгэлд суурилсан төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үзэл баримтлал

хэрхэн хэрэгжсэн, түүнээс ямар сургамжийг авч болох талаар судлаачид олон талаас нь дүгнэж үзсэн ба эдгээр дүгнэлт болон хийсэн судалгаандаа үндэслэн дараах хэдэн гол сургамжийг тодорхойлж байна. Үүнд:

- Төсвийн зарлагын удирдлагын асуудал нь улс төр, нийгмийн бүхий л хүрээг хамарсан өргөн хүрээтэй ойлголт учир өөрийн орны төрийн салбарын онцлог, засаг захиргааны хуваарилалт, төв ба орон нутгийн засаг захиргааны эрх мэдлийн хуваарилалт зэрэгтэй уялдуулан төрийн салбарын шинэчлэлийн үр дүнг сайжруулах хувилбар болгон төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг хийх нь үр дүнтэй.
- Аккруэл суурьт нягтлан бодох бүртгэлийн систем, гүйцэтгэлд суурилсан төсвийн зарлагын удирдлагын тогтолцоог амжилттай нэвтрүүлэх нь төрийн албан хаагчид, төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүчдээс ажил, мэргэжлийн өндөр ур чадвар, санхүүгийн мэдээллийн системийн хүчин чадал сайн байхыг шаарддаг. Мөн засгийн газрын хэмжээнд бүхэлд нь нэвтрүүлэхэд цаг хугацаа, хөрөнгө нөөцийн эх үүсвэр шаарддаг. Иймээс шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх зардлын үр ашгийг бодолцож шийдвэр гаргах нь зүйтэй.
- Төсөв, түүний үр дүнгийн талаарх мэдээллээр улс төрийн шийдвэр гаргах субъект буюу Парламентын гишүүд, ард иргэдийг хангаж тэд шийдвэр гаргахдаа уг мэдээллийг үр дүнтэй ашиглаж байгаа тохиолдолд аккруэл суурьт нягтлан бодох бүртгэл, гүйцэтгэлд суурилсан төсвийн зарлагын удирдлагын тогтолцоо амжилттай хэрэгжинэ.
- Гүйцэтгэлд суурилсан хариуцлагын тогтолцоог нэвтрүүлэх нь улс төрчид болон гүйцэтгэх засаглал, эрхэлсэн сайд нар болон төсвийн байгууллага, агентлагуудын удирдлагын хооронд байгуулах гэрээний зарчмаар хэрэгжиж байгаа бөгөөд энэ систем амжилттай хэрэгжих нь тухайн улсын эрх зүйн системийн чадавх, гэрээнд оролцогч талуудын гэрээ байгуулах, гэрээний зүйл заалтаар мэтгэлцэх, дүгнэх үйл ажиллагаанд хэр үр дүнтэй оролцож байгаа болон гэрээг дүгнэх эрх зүйн орчин хэрхэн үр дүнтэй бүрдсэнээс хамаарна.
- Засгийн газрын бүх түвшинд төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх стратегийг сонгосон тохиолдолд шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх гол субъект нь Сангийн яам, Төрийн сан байх нь нийтлэг бөгөөд харин улс төрийн бүлэглэл, төрийн албан хаагчид шинэчлэлийн үзэл баримтлалыг хүлээн зөвшөөрч хэрэгжүүлэх итгэл нь үр дүнд шууд нөлөөлнө.
- Төсвийн асуудал нь эрх мэдэл, чиг үүргийн хуваарилалтад шууд нөлөөлдөг учир улс төрийн системийн хувьд тухайн улс төвлөрөх, эс төвлөрөх бодлогын алийг хүчтэй дэмжиж байгааг харгалзан төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх нь үр дүнтэй байдаг байна.

2.4. Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн хэрэгжилтийг үнэлэх арга зүй

Улс орнуудын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн хэрэгжилтийг үнэлэх, төсвийн удирдлагын чадавхид үнэлгээ өгөх судалгааг олон улсын байгууллагуудаас нэгдсэн арга зүйгээр хийж байна. Түгээмэл хэрэглэгдэж байгаа арга зүй, тэдгээрийн онцлогийг дараах хүснэгтэд харьцуулан харууллаа.

Хүснэгт 3. Төрийн санхүүгийн удирдлагын гүйцэтгэлийг үнэлдэг арга зүй, харьцуулалт

Үнэлгээний арга	Тайлбар	Харьцуулалт
Дэлхийн банкны Төсвийн зарлагын тойм судалгаа (Public Expenditure Review-PER)	Ядуурлыг бууруулах, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих төсвийн шинжилгээ, төсвийн үйл явцын удирдлагыг сайжруулахын тулд засгийн газрын төсвийн зарлагын бодлого, хөтөлбөрт хөндлөнгийн үнэлгээ хийх зорилготой.	<ul style="list-style-type: none"> Төрийн санхүүгийн удирдлагын макро түвшний үзүүлэлтэд голлон анхаардаг. Стандартлагдсан арга зүйгүй. Төсвийн зарлагын бодлогод хөндлөнгийн үнэлгээ хийдэг. Үр дүнд нь зөвлөмж гаргадаг.
Олон улсын валютын сангийн Төсвийн ил тод байдлын үнэлгээ (Fiscal Transparency Evaluation- FTE)	Төсвийн ил тод байдлын шалгуурт тулгуурлан 2014 онд боловсруулсан аргачлал. Төсвийн тайлагнал, төсвийн таамаглал ба төсөвлөлт, төсвийн эрсдэлийн шинжилгээний удирдлага, байгалийн нөөцийн орлогын удирдлага гэсэн дөрвөн бүрэлдэхүүн хэсгийн хүрээнд үнэлгээ хийгддэг.	<ul style="list-style-type: none"> Төсвийн эмзэг байдлын хүрээ ба уг сурвалжийг шинжилдэг (төсвийн тайлагнал, төсвийн таамаглалын чанар, тайлагнагдаагүй өр төлбөр) Төсвийн ил тод байдлын давуу, сул талыг тодорхойлдог. Төсвийн ил тод байдалтай холбоотой сул талуудыг бууруулахад чиглэсэн тодорхой алхмуудыг тусгасан хөтөлбөрийг санал болгодог. Энэ хөтөлбөр нь төсвийн хүрээнд өөрчлөлт хийх тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлж өгдөг.
ЭЗХАХБ-ын Төсвийн удирдлагын зөвлөлийн зөвлөмж (Recommendation of the Council on Budgetary Governance-RCBG)	Төсвийн хүрээнд бүх шатанд хэрэгжүүлэх сайн туршлагыг нэвтрүүлэх 10 зарчмыг санал болгодог.	<ul style="list-style-type: none"> Төсвийн системийг бүхэлд нь сайжруулахад чиглэсэн төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжүүлэлтийн практик удирдамж болдог. Төсвийн гүйцэтгэлийг харьцуулж үнэлэхэд ашиглах боломжтой нийт 48 дэд зарчимтай.

Нээлттэй төсвийн судалгаа (Open Budget Survey)	Бие даасан, хараат бус шинжилгээ, судалгаа нь улс орны төсвийн удирдлагын ил тод байдлыг үнэлдэг. Төсвийн төлөвлөлт, төсөвлөлтийн шат, төсөв батлах, төсвийг хэрэгжүүлэх, жилийн тайлан ба төсөвт төрийн аудит хийх шатанд төсвийн бүх мэдээлэл, тайлан нь ил тод нээлттэй байгаа эсэхэд анхаарал хандуулж үнэлдэг.	<ul style="list-style-type: none"> • Төсвийн баримт бичгийн чанар ба ил тод, нээлттэй байдалд гол анхаарал хандуулдаг. • Хэмжиж болохуйц шалгуур үзүүлэлттэй. • Улс орнуудыг харьцуулах боломжтой. • Цаг хугацааны туршид үр дүнг харьцуулж харах боломжтой. • Хараат бус судлаачдын холбоог түшиглэн засгийн газрын бус, хөндлөнгийн үнэлгээчдээр хийлгэдэг.
Дэлхийн банкнаас хэрэгжүүлдэг Улс орны бодлого ба институцийн үнэлгээ (Country Policy and Institutional Assessments-CPIAs)	Төсөв, санхүүгийн удирдлагын чанарыг дараах хүрээгээр үнэлдэг: 1) Бодлогын тэргүүлэх чиглэлтэй уялдсан иж бүрэн, найдвартай төсөвлөлт 2) Үр дүнтэй санхүүгийн удирдлага 3) Үнэн зөв, бодитой нягтлан бодох бүртгэл ба тайлагнал	<ul style="list-style-type: none"> • Төсөв, санхүүгийн удирдлагад төвлөрдөг. • Хэмжигдэхүйц шалгуур үзүүлэлтээр хэмждэг. • Улс орнуудыг харьцуулах боломжтой. • Өнгөрсөн хугацааны үр дүнтэй харьцуулах боломжтой. • Зээлийн шийдвэрт нөлөөлөх субъектив үнэлгээ гарч болзошгүй

Эх сурвалж: The World Bank, 2018.

Дээрх аргуудаас гадна улс орнуудын төсвийн зарлагын удирдлагын чадавх, төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үр дүнг системтэй үнэлэх боломжийг олгодог, улс орнуудын харьцуулалтыг хийх боломжтой үнэлгээний хүрээ нь Public Expenditure and Financial Accountability (PEFA) буюу “Төсвийн зарлага ба санхүүгийн хариуцлага” юм. Үнэлгээ нь төв засгийн газрын түвшинд төрийн санхүүгийн удирдлагын асуудлыг хамарч хийгдсэн. “Төсвийн зарлага ба санхүүгийн хариуцлага” нь стандарчлагдсан үзүүлэлтүүдийг ашиглан тодорхой хугацааны төрийн санхүүгийн удирдлагын гүйцэтгэлийн түвшинг хэмжих зориулалт бүхий нотлох баримтад тулгуурлан үнэлгээ өгдөг аргачлал юм. Үнэлгээ нь төрийн санхүүгийн удирдлагын 6 хэмжээсийн хүрээнд хийгддэг.

- *Төсвийн найдвартай байдал:* Төсөв бодитой төлөвлөгдөж төлөвлөсний дагуу хэрэгждэг үү?
- *Иж бүрэн ба ил тод байдал:* Төсөв ба төсвийн эрсдэлийн хүчин зүйлүүд нь иж бүрэн тооцоологдсон уу? Төсвийн бодлого, төсвийн мэдээлэл нь иргэдэд нээлттэй байна уу?
- *Бодлогод үндэслэсэн төсөвлөлт:* Төсөв нь засгийн газрын бодлоготой нийцэж бодлогод үндэслэн боловсрогдсон уу?
- *Төсвийн хэрэгжилтийн шатны хяналт ба нөхцөл байдлыг урьдчилан таамаглах боломж:* Төсөв нь төлөвлөсний дагуу хэрэгжиж хэрэгжилтийн шатанд тохиолдож болох нөхцөл байдлыг урьдчилан таамаглах

боломжтой байна уу? Төрийн сангийн зарцуулалтад хяналтыг хэрэгжүүлэх боломжтой байна уу?

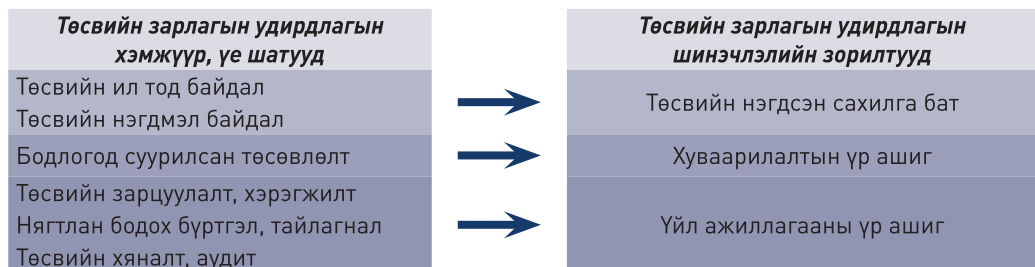
- *Нягтлан бодох бүртгэл, тайлагнал:* Тайлагнал, удирдлагын ба хяналтын зорилгоор шийдвэр гаргахад хэрэгцээг хангахуйц тайлан мэдээ гарч байна уу? Тайлан, мэдээ нь холбогдох талуудад хүрч мэдээлэгдэж байна уу?
- *Хөндлөнгийн хяналт ба аудит:* Төсөв зарцуулагдсаны дараа төрийн санхүүгийн хөндлөнгийн хяналт хэрхэн зохион байгуулагддаг вэ?

Төрийн санхүүгийн удирдлагын 6 үндсэн хэмжээсийн хүрээнд 28 шалгуур үзүүлэлтээр төсвийн үйл явц, төсвийн асуудал эрхэлсэн төв байгууллагыг оролцуулан төрийн санхүүгийн удирдлагын системийн гол элементүүдийн үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийг хэмждэг байна.

2.5. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ

Энэхүү судалгааны ажлыг төсвийн шинэчлэл, төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн талаар Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк, ЭЗХАХБ зэрэг байгууллагаас судалж боловсруулсан чиглэл, үзэл баримтлалд тулгуурлан гүйцэтгэнэ. Энэ нь төсвийн үндсэн чиг үүргүүд болох хянах, төлөвлөх, удирдах чиг үүргийг төсвийн үр дагаврын 3 түвшинд чиглүүлэн хэрэгжүүлэх төсвийн шинэчлэлийн зорилттой нягт уялдана. Төсвийн шинэчлэл нь төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл байдлаар хэрэгжиж байгаа бөгөөд зардлыг хянахдаа төсвийн тогтвортой байдлыг хангах замаар *төсвийн нэгдсэн сахилга батыг тогтоох* (aggregate fiscal discipline); стратегийн тэргүүлэх чиглэлд хөрөнгийг хуваарилан төлөвлөхдөө бодлогын тэргүүлэх чиглэлд нөөцийг байршуулах замаар *хуваарилалтын үр ашгийг чухалчлах* (allocation efficiency); хөрөнгийг удирдахдаа төсөвлөсөн хөрөнгийг үр ашигтай, үр дүнтэй зарцуулдаг болох замаар *үйл ажиллагааны үр ашгийг хангах* (operational efficiency) нь энэ судалгааны үзэл баримтлалын хүрээ болно.

Зураг 3. Судалгааны үзэл баримтлалын хүрээний дүрслэл



Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үр дүнг үнэлэхдээ төсвийн зарлагын удирдлагын үе шатуудад шинэчлэлийн зорилтууд хэрхэн хэрэгжиж байгааг авч үзнэ.

3. СУДАЛГААНЫ АРГА ЗҮЙ

3.1. Судалгааны өгөгдлийн эх сурвалж

Судалгааны ажлын хүрээнд төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн хэрэгжилтийг судлахын тулд Монгол улсын ДНБ, нэгдсэн төсвийн орлого, зарлага, тэнцэл, алдагдлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэртэй холбоотой мэдээллийг 1990-2019 оны тоон буюу хоёрдогч мэдээллийг ҮСХ, Сангийн яамнаас гаргасан статистик мэдээлэлд тулгуурлан үндсэн мэдээллийн эх сурвалж болгон ашиглана. Түүнчлэн Монгол улсын төрөөс төсвийн тогтвортой байдал, төсвийн сахилга батыг хангах, төсөв санхүүгийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр гаргасан хууль, тогтоомж, бодлогын арга хэмжээ, тэдгээрийн хэрэгжилт нь судалгааны голлох эх сурвалж болно. Үүнээс гадна нийгмийн үйлчилгээний салбаруудын төсвийн зарлага болон тухайн салбарын үйлчилгээний тоо хэмжээ, үр дүнгийн үзүүлэлтүүд нь судалгааны мэдээллийн голлох өгөгдөл болно гэж үзэж байна.

3.2. Судалгааны өгөгдөл цуглуулах, өгөгдөлд шинжилгээ хийх арга

Энэхүү судалгааны өгөгдлийг цуглуулах, түүнийг шинжлэхэд голлон хэрэглэсэн арга нь баримт бичгийн судалгааны арга юм. Баримт бичгийн судалгааны арга нь социологийн анхдагч мэдээлэл авах үндсэн аргын нэг бөгөөд судалгааны зорилготой холбоо бүхий мэдээлэл олж авахын тулд баримт бичгийг системтэй судлах арга билээ.

Судалгааны хүрээнд Монгол улсад төсвийн харилцааг зохицуулж буй хууль тогтоомж, эрх зүйн актууд, төсвийн хүрээний мэдэгдэл, төсвийн төслийн баримт бичиг, төсвийн гүйцэтгэлийн тайлан, аудитын дүгнэлт зэрэгт баримт бичгийн шинжилгээ хийсний зэрэгцээ тоон судалгааны үр дүнг экспертийн үнэлгээ болон фокус бүлгийн ярилцлагын үр дүнгээр баталгаажууллаа.

Монгол улсын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл хэрхэн хэрэгжиж байгаа болон төсвийн удирдлагын чадавх ямар түвшинд байгааг төсвийн асуудлаар мэргэшсэн судлаачид болон төсвийн чиглэлээр практик туршлага бүхий мэргэжилтэн тус бүр 10, нийт 20 хүнээр экспертийн үнэлгээ хийлгэж, нэгтгэн дүгнэв. Экспертийн үнэлгээний асуултуудыг төрийн санхүү, төсвийн зарлагын удирдлагын гүйцэтгэлийг үнэлэх чиглэлээр олон улсад болон үндэсний хэмжээнд хийгдсэн судалгаануудад ашигласан аргачлал, нийтлэг хувьсагчдын үнэлгээнд үндэслэн боловсруулсан.

Фокус бүлгийн ярилцлагыг дараах гурван бүлэгт хамаарах мэргэжилтнүүдийг хамруулан хийсэн болно. Үүнд:

- Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар (ЗДТГ)-ын Санхүү, төрийн сангийн хэлтэс (СТСХ)-ийн төсвийн зарлагын мэргэжилтнүүд
- Сангийн яамны Төсвийн бодлого, төлөвлөлтийн газар, зарлагын удирдлагын хэлтсийн мэргэжилтнүүд
- Нийслэлийн зарим агентлаг, дүүргүүдийн ЗДТГ-ын СТСХ-ийн төсвийн мэргэжилтнүүд хамрагдсан.

Төсвийн тоон болон үр дүнгийн үзүүлэлтүүдийг 1990-2019 оноор харьцуулан шинжилж, нэгдсэн төсвийн зарлагад бүтцийн өөрчлөлтийн шинжилгээ, нийгмийн үйлчилгээний салбаруудын урсгал төсөвт үр ашгийн болон үр дүнгийн харьцуулсан шинжилгээ хийж, нэгтгэн дүгнэлт өгөв.

3.3. Судалгааны эх олонлог, түүвэр

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл хийсэн улс орнууд, түүний дотор Монгол улстай хөгжлийн түвшин ойролцоо буюу шилжилтийн эдийн засаг бүхий орнуудын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн туршлага, сургамжийг судлан, Монгол Улсад төсвийн зарлагын шинэчлэлийн хэрэгжилтийн нөхцөл байдалд үнэлгээ өгөхийг хичээлээ. Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн туршлага, сорилтыг тодорхойлохын тулд Монгол улсын нэгдсэн төсвийн 1990-2019 оны орлого, зарлага, тэнцэл, алдагдлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэрийн талаарх мэдээлэл, түүнээс нийгмийн үйлчилгээний салбаруудыг, тухайлбал боловсрол, эрүүл мэндийн салбарыг түүвэр болгож, сүүлийн 10 жилийн тоон болон үр дүнгийн үзүүлэлтийг сонгон авч нарийвчилсан шинжилгээ хийж, дүгнэлт гаргалаа.

4. ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН УДИРДЛАГЫН ШИНЭЧЛЭЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТЭД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

4.1. Монгол улсад хэрэгжиж буй төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үе шат, зорилго, үзэл баримтлал, эрх зүйн зохицуулалт

Төсвийн зарлагын удирдлагын орчин үеийн (2003-2019 он) шинэчлэлийг дараах хоёр үе шатанд хувааж үзлээ. Үүнд:

- Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн эхэн үе (2003-2012 он)
- Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн өнөө үе (2013 оноос хойш)

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн эхэн үе (2003-2012 он): Дэлхийн олон оронд эдийн засгийн шинэчлэл хийхдээ төрийн захиргааны шинэчлэлийг нэгэн зэрэг хийхэд анхаарсан бөгөөд дэлхийн улс орнуудын чиг хандлагын дагуу Монгол улсад 2003 оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн "... шинэчлэлийн стратеги нь "Монголын захиргаанд Шинэ Зеландын загварыг нэвтрүүлэх" гэсэн орцод чиглэсэн удирдлагаас үр дүнд чиглэсэн удирдлагын загвар (Ш.Батсүх, 2000, хууд. 7) юм. Монгол улс дахь төсвийн болон төрийн захиргааны шинэчлэлийн эрх зүйн үндэс болох "Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль" УИХ 2002 оны 6 дугаар сарын 27-ны өдөр батлагдаж, 2003 оны эхнээс 2012 оны 12 дугаар сарын 31-ний өдөр хүртэл хүчин төгөлдөр үйлчилсэн байна.

Энэ үеийн шинэчлэлийн зорилго, үзэл баримтлал нь төсвийг дунд хугацаагаар төлөвлөх, төсвийн зарцуулалтыг ил тод болгох, төсөв захирагчдын төсвийн хариуцлагыг өндөржүүлэх, хариуцлага тооцдог болох, төрийн санхүүгийн хяналтыг чангатгах, төсвийн байгууллагын санхүүгийн тайлагналыг нийтэд ил тод болгох, нутгийн захиргааны байгууллагын эрх мэдэл, үүрэг хариуцлагыг тодорхой болгох зэрэгт чиглэж байв (УИХ, 2001). Шинэчлэл нь санхүүжилтийн тогтолцоо болон удирдлага, менежментийн тогтолцоог боловсронгуй болгох гэсэн *үндсэн 2 хүрээг* хамарч байсан юм.

Төсвийн шинэчлэлийн эрх зүйн үндэс нь зөвхөн Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг батлан гаргаснаар бүрдсэн бус, харин Монгол Улсын Нэгдсэн төсвийн тухай хуулийг 2002 оны 11 дүгээр сарын 20-ны өдөр баталж, батлагдсаных нь маргааш өдрөөс хэрэгжүүлж эхэлснээр бүрджээ. Төсвийн харилцааг зохицуулах энэ хоёр гол хууль батлагдаж, тэдгээрт тулгуурлан эрх бүхий албан тушаалтан, байгууллагууд холбогдох заавар, журмыг батлан мөрдүүлж эхэлсэн байдаг.

Эдгээр хууль тогтоомж, заавар журмыг боловсруулан баталж, төсвийн шинэчлэлийн эрх зүйн орчныг бүрдүүлсний зэрэгцээ төв ба орон нутгийн

албан хаагчдын чадавхийг бэхжүүлэн уг шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх бэлтгэлийг хангасан байна. Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн эхний үе шат (2003-2012 он)-ыг хэрэгжүүлснээр дараах эерэг үр дүнд хүрсэн гэж үзэж болно. Үүнд:

1. Төрийн захиргааны шинэчлэлийн бүрэлдэхүүн хэсэг болгон төсвийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх ажил эхэлж, Монгол улсын төсвийн хөрөнгийг үр дүнд чиглүүлж, дунд хугацаагаар төсөвлөх ажлын эхлэл тавигдаж, төсвийн харилцаанд оролцогчид болон нийгмийн бүх давхаргад хөрөнгийг үр дүнд тулгуурлан хуваарилах нь зөв бөгөөд ач холбогдолтойг хүлээн зөвшөөрсөн.
2. Засгийн газрын бодлогын тэргүүлэх чиглэл, үйл ажиллагааны төлөвлөлт ба төсвийн уялдаа холбоог хангах, төсвийн зарлагыг дунд хугацаанд төлөвлөх зарчмыг нэвтрүүлж эхэлсэн.
3. Төсвийн байгууллагын түвшинд үр дүнг чухалчлах соёл тодорхой хэмжээгээр төлөвшиж, ажилтнууд өөрийн ажлын гүйцэтгэл, түүнд шаардагдах нөөц, үр дүнг үнэлэх шалгуур үзүүлэлтийг тусгасан үр дүнгийн гэрээ байгуулах эрх, үүргийг хүлээснээр тэд байгууллагын төсвийн төлөвлөлт, нөөцийн зарцуулалтад тодорхой хэмжээгээр оролцох ёстойг ухамсарлах хандлагатай болсон.
4. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн төлөвлөлт, нөөцийн зарцуулалтын тогтолцоонд төсвийн байгууллагын үүрэг оролцоог тодорхой хэмжээгээр нэмэгдүүлж төсвийн хөрөнгийг дороос дээш, дээрээс доош хосолмол хэлбэрээр төлөвлөх зарчмыг нэвтрүүлж эхэлсэн.
5. Төрийн сангийн тогтолцоог амжилттай нэвтрүүлсэн нь төсвийн сахилга батыг хангах үндсийг бүрдүүлж, мөнгөн хөрөнгийн удирдлага сайжирч чаджээ.
6. Олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн төсвийн зарлагын удирдлагын арга, зарчмыг нэвтрүүлэх эхний алхмуудыг хийж, төрийн салбарт болон иргэдийн дунд төсвийг дунд хугацаагаар, үр дүнд чиглүүлж төсөвлөх, орцыг бус гарцыг санхүүжүүлэх зарчим, бодлогын тэргүүлэх чиглэл ба төсвийн хөрөнгийг уялдуулж хуваарилах зарчмын давуу талыг хүлээн зөвшөөрөх хандлага бий болж байгаа юм.

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн хоёр дахь шат буюу 2013 оноос өнөөг хүртэл төсвийн бодлого, стратеги, төсвийн тогтвортой байдлын удирдлага, төсвийн удирдлагын үндсэн зарчим, төсвийн тусгай шаардлага, төсөв тогтворжуулах үндсэн хэрэгслийг олон улсын сайн жишгээр тогтоох, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах талаарх эрх, үүрэг, хэм хэмжээ, хариуцлагыг зааглах, үндэсний хуримтлалын нөөц бүрдүүлэх, түүнийг эдийн засгийн тогтворжуулалтын хэрэгсэл болгож ашиглах, түүнчлэн төсвийн харилцааг зохицуулах хүрээнд улсын хөрөнгө оруулалт, засгийн газрын

санхүүгийн дотоод аудит, улсын өрийн удирдлага, төрийн сангийн тогтолцоо, улсын болон орон нутгийн төсвийн харилцааг сайжруулах, төсвийн ил тод байдлыг хангах, төсвийн үйл явцад иргэдийг оролцуулах асуудлыг тодорхойлж, эрх зүйн зохицуулалтыг шинэчлэн хэрэгжүүлж байна.

Төсвийн харилцааг шинэчлэх, энэ талаар эрх зүйн шинэ зохицуулалтыг бүрдүүлэх асуудлыг Засгийн газар ОУВС, АХБ, Дэлхийн банк зэрэг олон улсын байгууллагуудтай хамтарч “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хууль, “Төсвийн тухай” хууль гэсэн хоёр шинэ хуулийг боловсруулан батлуулж, мөрдөж байгаа юм. Төсвийн эрх зүйн шинэчлэлийн хүрээнд юуны өмнө төсвийн тогтвортой байдлыг хангах, төсвийн зарлагын төлөвлөлтийн шинэ зарчим, төсвийн хариуцлага, ил тод байдалд суурилсан төсвийн зарлагын удирдлагын тогтолцоог бүрдүүлэх үе шаттай ажлууд хийгдэж байна.

Иймээс Монгол улсад хэрэгжиж буй төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн өнөөгийн үр дүнг үнэлж, цаашид шинэчлэлийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн бодлогын зөвлөмж боловсруулахын тулд энэхүү судалгааг хийж буй бөгөөд тайлангийн дараах хэсгүүдэд судалгааны хүрээнд тавьсан асуултуудын дагуу өгөгдлийн шинжилгээний үр дүнг нэгтгэн харуулах болно.

4.2. Монгол Улсад төсвийн сахилга бат, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах чиглэлээр хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ, түүнд тавих хяналт, хариуцлагын тогтолцооны өнөөгийн байдал

Энэхүү тайлангийн судлагдсан байдлын тойм хэсэгт авч үзсэний дагуу төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэхдээ аливаа улс орон нэн тэргүүнд төсвийн бодит нийт орлогодоо багтааж зардлаа гаргах (дотоод орлого болон гадаад зээлийн тогтвортой хэмжээний хүрээнд), үүний тулд төсвийн зарлагыг тогтвортой хязгаарт барих, улсын өр ба зээлийн хязгаарыг тогтоох шаардлагатай болдог. Уг шаардлагыг хангахын тулд Засгийн газар чиг үүргээ оновчтой тодорхойлон хуваарилж, түүнийг хэрэгжүүлэх төсвийг удирдлагын түвшин бүрээр зааглан тогтоож, хуульчлан баталгаажуулж (Төсвийн тогтвортой байдлын тухай болон Төсвийн тухай хууль), төсвийн дунд хугацааны хүрээ, жилийн төсвийн хязгаарт багтаан төсвийн захирагчид хэрхэн ажиллаж буйг төсвийн хяналтын хэлбэр (төрийн аудит, санхүүгийн хяналт, дотоод аудит, төрийн сангийн хяналт)-үүдийг ашиглан хянаж ажилладаг.

Иймээс бид Монгол улсын төрөөс төсвийн нэгдсэн сахилга бат, тогтвортой байдлыг хангах чиглэлээр хэрэгжүүлж буй арга хэмжээний үр дүнг тодорхойлохын тулд төсвийн орлого, зарлагын уялдааг хангаж буй байдал, төсвийн нийт орлого, зарлага, тэнцлийн динамик болон бүтцийн өөрчлөлтийн шинжилгээ, төсвийн тогтвортой байдлын үзүүлэлтүүд болон төсвийн хүрээний мэдэгдлийн хязгаарлалтыг сахиж буй эсэхийг судалж шинжиллээ.

Нэгдсэн төсвийн нийт орлого, зарлага, тэнцэл: Нэгдсэн төсвийн орлого, зарлага, нийт тэнцлийг сүүлийн 30 жилийн байдлаар Зураг 4-д харуулав.

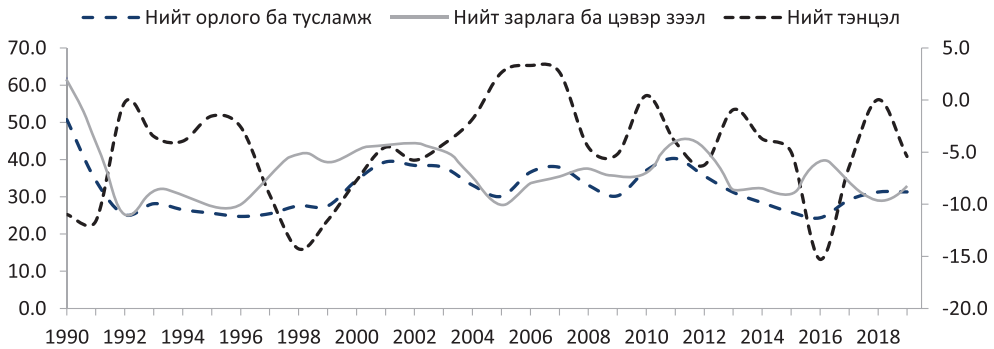
Зураг 4. Нэгдсэн төсвийн нийт орлого, зарлага, тэнцэл (оны үнээр), тэрбум төгрөг



Эх сурвалж: Сангийн яам, Үндэсний статистикийн хорооны мэдээлэл

Монгол улсын нэгдсэн төсвийн төсвийн тэнцэл нь анх 2005 онд ашигтай гарснаас хойш энэ байдал 2006, 2007 онд давтагдсан боловч 2008, 2009 оны төсвийн гүйцэтгэлээр алдагдалтай гарч 2010 онд 41.8 тэрбум төгрөгийн ашигтай байсан ч 2011 оноос алдагдлын хэмжээ эрс нэмэгдэж, 2016 онд 3.7 их наяд төгрөг болж нэмэгдсэн, харин 2018 онд 11.9 тэрбум төгрөгийн ашигтай байсан байна. Төсвийн үндсэн үзүүлэлтүүдийг оны үнээр харьцуулахаас илүүтэй ДНБ-д харьцуулсан хувиар харьцуулж шинжлэх нь илүү бодитой байдаг учир ДНБ-д эзлэх нэгдсэн төсвийн нийт орлого, зарлага, тэнцлийг зураг 5-д нэгтгэн авч үзлээ.

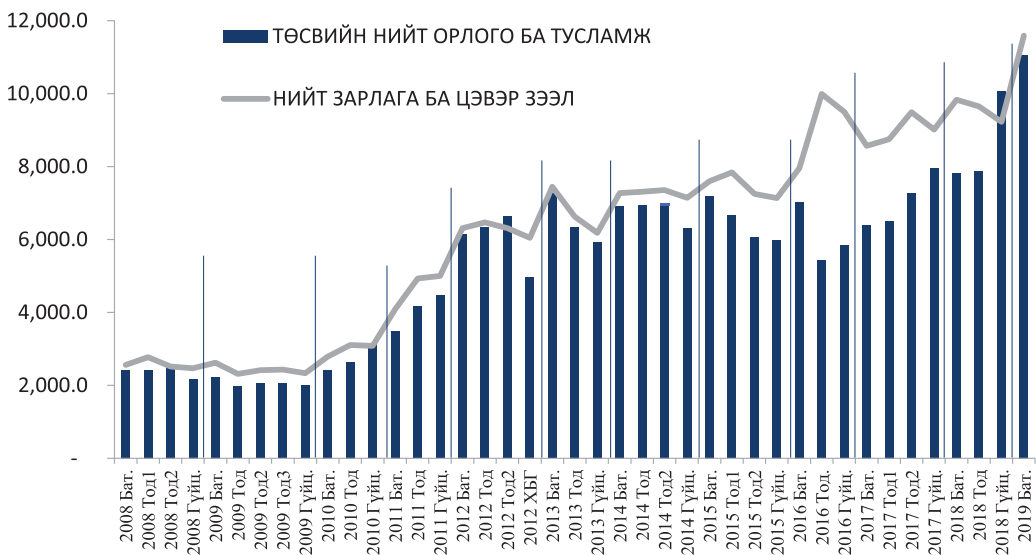
Зураг 5. ДНБ-д эзлэх нэгдсэн төсвийн нийт орлого, зарлага, тэнцэл (хувиар)



Эх сурвалж: Сангийн яам, Үндэсний статистикийн хорооны мэдээлэлд тулгуурлан судлаачид тооцоолов.

Зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжсэнээс хойш 30 жилийн хугацаанд эдийн засгийн өсөлт, уналтын хэд хэдэн мөчлөгийг туулсан бөгөөд сүүлийн 10 жилийн хугацаанд Монгол улсын эдийн засаг хоёр удаагийн уналтын мөчлөгтэй тулгарсан юм. Энэ нь түүхий эдийн дэлхийн зах зээлийн үнийн огцом бууралттай давхацсан байдаг. Харин эдийн засгийн огцом уналтыг сааруулахын тулд төсвийг их хэмжээгээр тэлэх бодлого явуулсан ч 2014-2016 онд эдийн засгийн идэвхжил хурдтай саарсан байна.

Зураг 6. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн төлөвлөгөө, тодотгол, гүйцэтгэлийн зөрүү

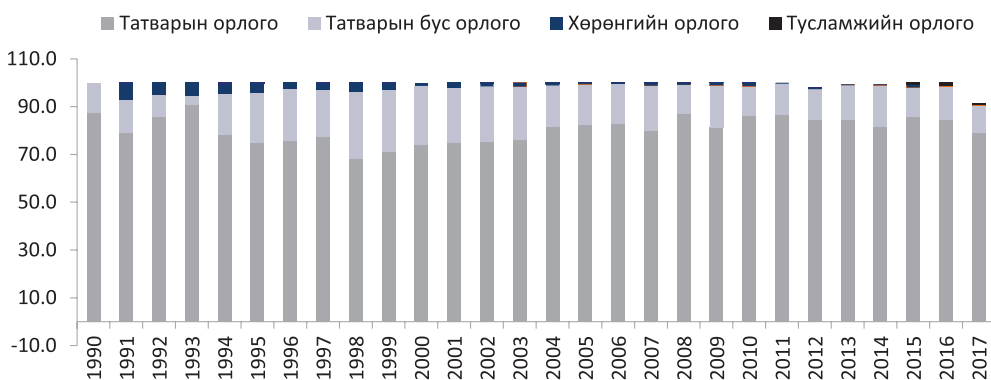


Эх сурвалж: Монгол улсын нэгдсэн төсвийн талаарх Сангийн яамны мэдээлэл: www.iltod.gov.mn

Монгол улсын төсвийн орлогыг тодорхойлдог ашигт малтмалын үнэ байнга хэлбэлзэж өөрчлөгдөж байсан тул түүний төсөөллийг үндэслэлтэй тооцоход хүндрэлтэй байдгаар төсөөллийн энэхүү алдааг зарим талаар тайлбарлаж болно. Харин 2012 оноос энэ төрлийн алдаа харьцангуй багасч байгаа нь төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлсэн байдлаар тооцдог болсон, мөн татварын удирдлагад гарсан нааштай өөрчлөлтүүдтэй холбоотой. 2015, 2016 онуудад төсвийн орлогыг бууруулж, зарлагыг нэмэгдүүлэх тодотголыг хийж байсан бол 2017 онд орлого, зарлагыг аль алийг нь нэмэгдүүлэх тодотгол хийсэн байна.

Сүүлийн жилүүдэд буюу 2008-2017 онд төсвийн жил тутам 1-3 удаагийн тодотгол хийж байсан нь төсвийн орлого, зарлагын тооцоолол үндэслэл багатайгаас гадна гадаад, дотоод зах зээлийн өөрчлөлтийн эрсдэлийг бүрэн тооцох чадавхгүй, төсвийн шийдвэр гаргалтад улс төрийн нөлөө ихтэй, төсвийн сахилга бат сул байгааг илтгэнэ.

Зураг 7. Нэгдсэн төсвийн нийт орлогын бүтэц (хувиар)



Эх сурвалж: Монгол улсын нэгдсэн төсвийн 1990-2017 оны үр дүнгийн үзүүлэлт

Түүнчлэн 2006 онд хийгдсэн татварын шинэчлэлийн зэрэгцээ эрдэс түүхий эдийн дэлхийн зах зээл дээрх үнийн өсөлт, манай улсын уул уурхайн олборлох салбарын хөгжил зохих үр дүнгээ өгч, төсвийн орлого тодорхой хэмжээгээр нэмэгдсэний дүнд уг үзүүлэлт 2005 оноос хойш (2009 оныг тооцохгүйгээр) жил бүр дунджаас дээгүүр үзүүлэлттэй гарсан байна. Төсвийн нийт орлогод татварын орлогын эзлэх хувийн жин хэт өндөр буюу дунджаар 80.7 хувь байгаа нь Монгол улсын төсвийн орлого тогтворгүй, эдийн засгийн мөчлөгүүдэд мэдрэмтгий байх эрсдэлийг дагуулж байна. Ялангуяа 2013-2016 онд төсвийн нийт орлогын 85.0-аас дээш хувийг татварын орлогоор бүрдүүлэхээр төлөвлөсөн нь уг эрсдэлийг өндөр болгож байгаа юм.

Төсвийн татварын орлогын бүтцийг авч үзвэл дараах байдалтай байна. Шилжилтийн эхний жилүүдэд төсвийн татварын орлогын ихэнх хэсгийг

орлогын татвар бүрдүүлж байсан бол 1998 оноос хойш НӨАТ бүрдүүлэх болжээ. Үүний шалтгаан нь орлогын татварын шатлалд өөрчлөлт орж татвар багассан, үндэсний үйлдвэрлэлийн уналт шилжилтийн үед үргэлжилсээр байсан бөгөөд тэдгээрийн орлого ашиг мөн багассантай холбоотой.

Хүснэгт 4. Төсвийн татварын орлогын бүтэц (хувиар)

Он	Орлогын албан татвар	Нийгмийн даатгалын шимтгэл	Өмчийн татвар	НӨАТ	Онцгой албан татвар	Тусгай зориулалтын орлого	Гадаад худалдааны татварын орлого	Бусад
1990	44.9	5.2	0	41.3	8.2	0	0	0.4
1991	50.3	0	0	11.1	30.9	0.2	5.7	1.8
1992	53.5	0	0	0.9	29.5	0.1	14.2	1.8
1993	57.1	0	0	14.3	13.2	0.8	13.2	1.3
1994	47.5	9.3	0	16.8	7.9	4.2	11.2	3.1
1995	46.0	14.9	0.1	15.4	8.1	3.1	9.1	3.3
1996	37.7	15.3	0	17.8	9.2	3.8	11.5	4.8
1997	38.2	13.0	0.1	23.3	12.4	3.0	5.4	4.8
1998	26.9	16.9	0.2	29.9	15.9	4.1	1.0	5.1
1999	21.6	16.5	0.2	33.1	14.8	3.8	5.0	5.1
2000	24.1	15.1	0.1	29.2	15.7	2.7	8.6	4.5
2001	19.7	16.4	0.5	31.8	16.3	2.7	8.2	4.5
2002	20.2	15.1	0.9	33	14.3	2.4	6.8	7.2
2003	23.2	15.5	1.1	29	13.9	2.3	7.8	7.3
2004	24.7	14.1	1	28	12.1	1.9	7.7	10.7
2005	25.8	13.8	0.9	26.2	11.4	1.6	8.2	12.1
2006	42.3	9.9	0.6	21.4	8.9	1.0	6.4	9.5
2007	43.2	10.7	0.5	17.6	8.9	0.9	6.8	11.4
2008	39.9	12.1	0.5	19.5	9.4	0.8	7.4	10.3
2009	32.2	15.9	0.7	20.2	10.3	1.0	7.2	12.5
2010	36.3	12.3	0.5	21.5	10.0	0.7	7.2	11.5
2011	22.7	12.9	0.5	30.4	8.0	0.7	9.2	15.6
2012	20.7	16.0	0.5	30.8	7.4	0.8	7.8	15.8
2013	21.9	17.2	0.9	28.3	8.9	0.7	7.5	14.6
2014	21.4	17.8	1.0	26.6	8.8	0.8	6.9	16.8
2015	22.9	19.9	1.7	20.5	11.6	0.2	6.3	17.0
2016	21.1	22.4	2.1	23.0	12.7	0.2	6.6	11.8
2017	24.1	0.0	0.0	40.6	13.0	0.3	12.8	9.1
2018*	25.4	19.7	1.7	26.8	9.2	0.2	8.3	8.7

Эх сурвалж: УСХ, СЯ. МУ-ын 1990-2018 оны нэгдсэн төсвийн үр дүнгийн үзүүлэлт

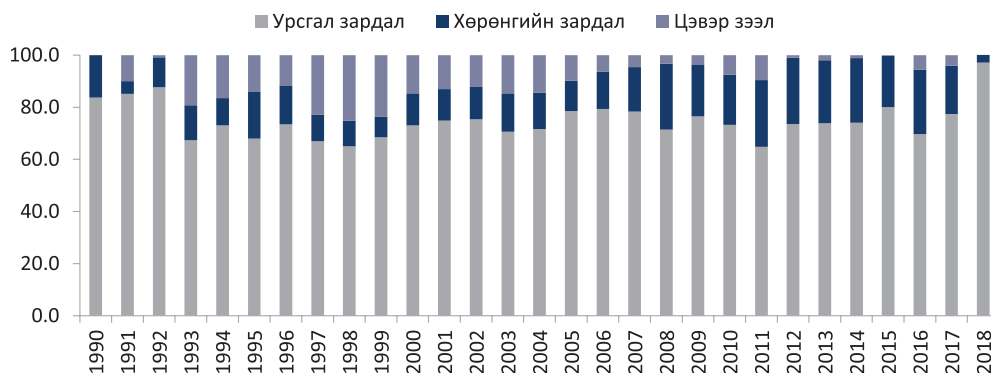
Нөгөө талаар татварын хэт өндөр хувь хэмжээнээс хамаарч аж ахуйн нэгжүүд зохиомлоор салж жижгэрэх, орлого ашгаа нуун дарагдуулах явдал элбэг байсан нь нөлөөлжээ. Үүний зэрэгцээ 1998 онд нэмэгдсэн өртгийн

албан татварыг ногдуулах болсноор төсвийн татварын орлогод эзлэх шууд бус татварын хувийн жин өсөхөд хүргэсэн байна. Иймээс 2006 онд татварын шинэчлэл хийж, татварын олон шатлалыг цөөрүүлэн, хувь хэмжээг бууруулах арга хэмжээг авчээ. Хэдийгээр 2006 оноос төсвийн нийт орлогод татварын орлогын эзлэх хувийн жин эрс нэмэгдсэн нь татварын шинэчлэлийн үр дүн мэт харагдаж байгаа боловч “Зарим барааны үнийн гэнэтийн өсөлтийн албан татвар” хүчингүй болсонтой холбоотойгоор 2011 оноос эхлэн буурсан байна. Энэ нь татварын шинэчлэлийн бодит үр дүн биш, харин дээрх татварыг шинээр авах болсонтой холбоотой байсныг харуулж байна. Харин 2011 оноос төсвийн нийт орлогод орлогын албан татварын эзлэх хувь багасч, харин НӨАТ-ын хувь хэмжээ өсөх хандлагатай болжээ.

Орлого, хөрөнгөд ногдуулан төсөвт шууд татвараар төвлөрүүлсэн орлогын нийт орлогод эзлэх хувь 1990-1999 оны дунджаар 51.5 хувь байсан бол 2000-2009 оны дунджаар 44.1 хувь, 2010-2018 оны дунджаар 40.4 хувь болж буурчээ. Харин хэрэглээнд ногдуулдаг шууд бус татварын орлогын хувийн жин 45.3-47.0 хувь болж өссөн байна.

Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн зарлагад хийсэн шинжилгээ: Монгол улсын нэгдсэн төсвийн нийт зарлага ба цэвэр зээлийн дүн 2012 оны урьдчилсан гүйцэтгэлээр 1990 онтой харьцуулахад жилд дунджаар 44.2 хувиар өсч 4.8 их наяд төгрөгт хүрсэн бол 2013 оноос эхлэн зарлагын өсөлтийн хурд харьцангуй саарсан байна. Уул уурхайн орлогын хурдацтай өсөлтийг дагаад төсвийн зарлага 2010 онд 31.7, 2011 онд 62.4 хувиар огцом өссөн бол 2012 онд 20.4, 2013 онд 2.4, 2014 онд 15.9, 2016 онд 33.0 хувь болж, зарлагын өсөлтийн хувь саарсан байна. Харин 2015, 2017 онд өмнөх оноос 0.1-5.4 хувиар бага зарлага гаргасан бол 2018 онд 2.7 хувиар өсч 9.2 их наяд төгрөгт хүрсэн байна.

Зураг 8. Нэгдсэн төсвийн зарлагын бүтэц (хувиар)

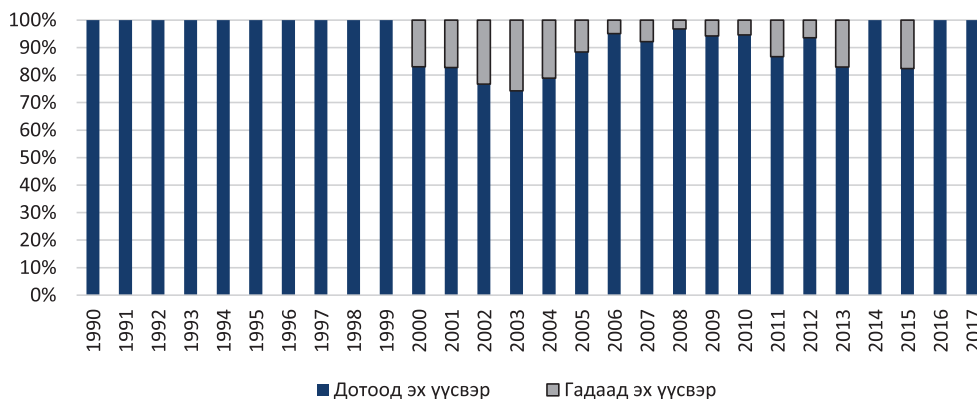


Эх сурвалж: ҮСХ, СЯ. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн мэдээлэл. www.iltod.gov.mn

Төсвийн зарлагыг бүтцээр нь 30 жилийн дунджаар авч үзэхэд нийт зардлын 75 хувийг урсгал зардал эзэлж байна. Төсвийн нийт зарлагад урсгал зардлын эзлэх хувийн жин 1998 оноос хойш бараг л 4 жил тутам өсч, буурах мөчлөгтэй байгаа нь ажиглагдлаа. Урсгал зардлын эзлэх хувийн жин ийнхүү өндөр байгаа нь төсвийн бүтэц оновчтой бус, төсвийн хөрөнгийн идэвхгүй хэрэглээ нэмэгдэн татвар төлөгчдийн хөрөнгийн үр ашигтай зарцуулалт хангагдахгүй байгааг харуулж байна. 1993-2004 онд төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх зорилгоор авсан зээлийн хэмжээнээс хамаараад цэвэр зээлийн эзлэх хувийн жин өссөн тул нийт зарлагад эзлэх урсгал зардлын хэмжээ хязгаарлагджээ. Шилжилтийн эхний жилүүдэд санхүүгийн хатуу бодлого явуулж, төвлөрсөн хөрөнгө оруулалтыг хязгаарлаж байсантай холбоотойгоор хөрөнгийн зардал бага байсан боловч 1992-1998 оны хооронд хөрөнгийн зардлын эзлэх хувийн жин жил дараалан өссөн байна. Мөн 2008-2018 онд төсвийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ өсч, нийт зарлагын 18.5-25.6 хувьд хүрсэн нь Монголын төр ирээдүй хойчоо харсан бодлого хэрэгжүүлсэн гэх дүгнэлтэд хүргэхээр байгаа ч төсвийн хөрөнгө оруулалт нь үр өгөөжтэй, үр ашигтай байсан эсэхийг үнэлэх шаардлагыг бий болгож байна.

Хөрөнгийн зардлын хувьд анхаарч үзвэл зохих асуудлын нэг нь түүнийг санхүүжүүлэх эх үүсвэртэй холбоотой урган гарч ирдэг. Учир нь хөрөнгийн зардлыг гадаад зээл тусламжид тулгуурлан санхүүжүүлэх нь зээлийн хараат байдалд орж, хүүгийн нэмэгдэл зардал болон шилжих өрийн үлдэгдэл өсөхөд хүргэдэг.

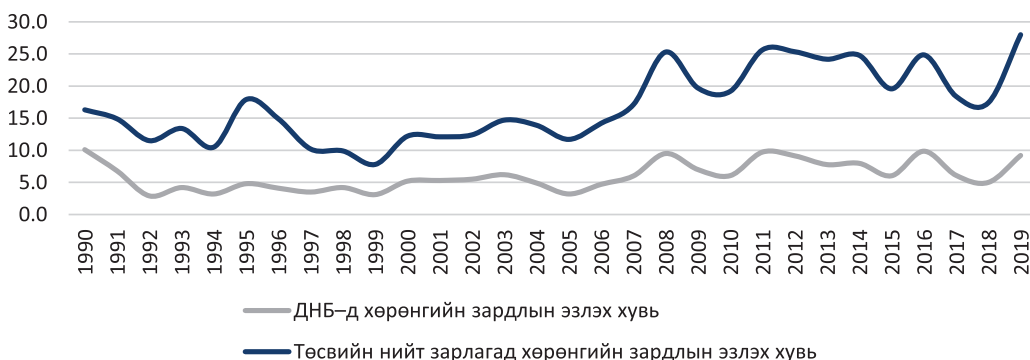
Зураг 9. Хөрөнгийн зардлын эх үүсвэрийн бүтэц (хувиар)



Эх сурвалж: ҮСХ, СЯ. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн мэдээлэлд тулгуурлан тооцоолов.

2000 оныг хүртэл төсвийн хөрөнгийн зардлыг бүхэлдээ дотоодын эх үүсвэрээр санхүүжүүлж байсан бол 2000 оноос эхлэн гадаад эх үүсвэрийг ашиглах болж, улмаар 2003 онд хөрөнгийн зардлын 25.7 хувийг гадаад эх үүсвэрээр санхүүжүүлсэн байна. Энэ нь зах зээлийн харилцаанд шилжин орох явцад үүссэн санхүү, эдийн засгийн хямралаас шалтгаалан дотоод эх үүсвэр хязгаарлагдсантай холбоотой юм. Харин эдийн засаг тогтворжиж, цаашид өсөхийн хэрээр хөрөнгийн зардлын дотор гадаад эх үүсвэрийн эзлэх хувийн жин жилээс жилд буурсан боловч 2011, 2013, 2016 онд харгалзан 13.3, 17.0, 17.6 хувь болж гадаад эх үүсвэр нэмэгдсэн, 2016 оноос төсвийн хөрөнгө оруулалтыг дотоод эх үүсвэрийг ашиглан санхүүжүүлж байна. Энэ нь манай улсын төсвийн хөрөнгийн зардал нь үндсэндээ дотоод эх үүсвэрээс санхүүжиж байгааг илтгэх үзүүлэлт юм.

Зураг 10. ДНБ-д болон төсвийн нийт зарлагад эзлэх хөрөнгийн зардлын хувь

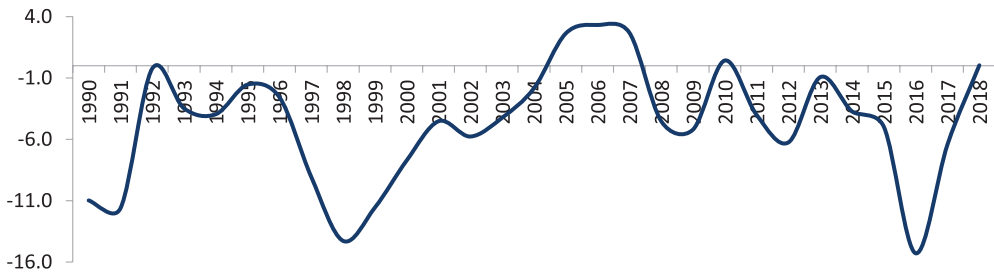


Эх сурвалж: ҮСХ, СЯ. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн мэдээлэлд тулгуурлан тооцоолов.

Хөрөнгийн зардлын ДНБ-д эзлэх хувь 1990-2004 онд 4.9 хувь, 2005-2019 онд 7.2 хувь, нийт 30 жилийн дунджаар 6.0 хувь, харин төсвийн нийт зарлагад эзлэх хувь 1990-2004 онд 12.8 хувь, 2005-2019 онд 21.0 хувь, нийт 30 жилийн дунджаар 16.9 хувь байгаа нь улс орныхоо ирээдүйн хөгжилд төсвөөс оруулж буй хөрөнгө оруулалт багагүй хэмжээтэй байгааг харуулна. Гэхдээ энэхүү хөрөнгө оруулалт нь хэр үр дүнтэй, үр ашигтай зарцуулагдаж буйг судалгааны тайлангийн дараах хэсэгт авч үзэх болно.

Төсвийн алдагдал, улсын өрийн удирдлагын өнөөгийн байдал: Төсвийн нэгдсэн сахилга батыг хангах асуудал нь байгаа нөөцдөө багтааж зардал гаргах буюу дотоод орлого дээр гадаад зээлийн тогтвортой эх үүсвэрийг нэмсэнтэй тэнцүү хэмжээгээр зардал гаргахыг шаарддаг. Монгол Улсын ДНБ-д төсвийн алдагдлын эзлэх хувийг сүүлийн 30 жилээр гаргаж харууллаа.

Зураг 11. ДНБ-д төсвийн нийт алдагдлын эзлэх хувь, 1990-2018 он



Эх сурвалж: ҮСХ, СЯ. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийн мэдээлэл

Төсвийн нийт алдагдал 1991 онд ДНБ-ийн 11.6 хувь, 1998 онд 14.3 хувьтай тэнцэж байсан бол 2005-2007 онд 2.5-3.3 хувийн ашигтай гарч байснаа 2008-2015 онд дунджаар 5.0 орчим хувийн алдагдалтай болжээ. 2010 онд төсөв бага зэргийн илүүдэлтэй гарсан хэдий ч 2016 онд сүүлийн 30 жилд байгаагүй их алдагдалтай гарч “төсвийн тэнцэл эрс доройтсон нь орлогын төлөвлөгөөг хэт өндөр тооцож, зарлага санхүүжилтийг эрс өсгөж төлөвлөсөн, УИХ, Засгийн газраас авч хэрэгжүүлсэн нэг удаагийн арга хэмжээтэй шууд холбоотой” гэж Дэлхийн банкнаас дүгнэсэнтэй санал нэг байна. Харин 2017 онд 6.4 хувийн алдагдалтай байсан бол 2018 онд УИХ-аас батлагдсан төсөвт тодотгол хийхгүй байх шийдвэрийг Засгийн газар, Сангийн яамнаас гаргаж ажилласны үр дүнд төсөв бага зэргийн ашигтай гарсныг тэмдэглүүштэй. Энэ нь төсвийн нэгдсэн сахилга батыг хангах, төсвийн зарлагыг үндэслэлгүй нэмэхгүй байхад чиглэсэн ач холбогдол бүхий арга хэмжээ болсон юм.

Төсвийн тодотголыг хийхдээ орлогын хэмжээг багасгаж төлөвлөдөг боловч гүйцэтгэлээр нэгдсэн төсвийн орлого, тусламжийн дүн төлөвлөгөөнөөс бага гардаг бөгөөд үүнийг эрдэс бүтээгдэхүүний зах зээл дээр урьдчилан тооцоолох боломжгүй савалгаа үүсдэг, мөн Сангийн яамны орлогын төсөөлөл гаргах чадавхи сул байгаатай зарим талаар холбоотой байж болно. Гэвч нэгдсэн төсвийн төслийг УИХ дээр хэлэлцэх үеэр нэмэлт зарлагыг санхүүжүүлэх зорилгоор эдийн засгийн хувьд үндэслэлгүй тооцоо судалгааг ашиглан орлогын хэмжээг өсгөх хандлага давамгайлдаг тул төсвийн орлого хэт өндөр төлөвлөгддөг. Ийнхүү хэт өөдрөг тооцоо судалгаанд үндэслэж төсвийн орлогын төлөвлөгөөг гаргадгаас орлого ихээр тасрах нөхцөл бүрддэг. Төсвийн төлөвлөгөөг үнэмшилтэй болгох үүднээс орлогын төлөвлөгөөнд ашигладаг суурь нөхцлийг бууруулж тооцон илүү үндэслэлтэй, бодитой тооцоо гаргадаг болох нь чухал.

Алдагдлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэрийг сүүлийн 10 жилээр ДНБ-д эзлэх хувиар гаргаж хүснэгт 5-т харууллаа.

Хүснэгт 5. Төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр, ДНБ-д эзлэх хувиар

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Алдагдлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр	-2.4	4.8	5.4	-0.6	7.6	7.8	2	3.9	5.0	15.3	6.2
Мөнгөн хөрөнгийн цэвэр өөрчлөлт	-3.3	4.5	-7.4	-1.2	-2.1	-9.7	-0.9	0.6	-0.2	-0.5	-3.6
Засгийн газрын бонд	-0.3	-0.3	9.9	-0.8	3.1	16	2.2	4.7	2.9	13.9	0.7
Засгийн газрын зээл	0.9	0.5	3.3	0.3	1.9	1	1.2	0.6	2.5	6.2	6.4
Урьдчилгаа төлбөр				1	4.5	0.4	-0.5	-2.1	-0.2	-0.1	0.6
Өмч хувьчлал	0.3	0.1	-0.4	0	0.1	0	0	0.0	0.0	0.0	0.1

Эх сурвалж: СЯ. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн үр дүнгийн үзүүлэлт. <http://www.iltod.gov.mn/>

Нэгдсэн төсвийн нийт алдагдлыг санхүүжүүлэхдээ Засгийн газрын бондыг 2009 оноос эхлэн ихээхэн хэмжээгээр ашигласнаас гадна Засгийн газрын гадаад зээлийн хэмжээ сүүлийн жилүүдэд эрс нэмэгдсэнийг харж болно. Түүнчлэн 2010-2012 онд уул уурхайн компаниудаас авах урьдчилгаа төлбөр алдагдлыг санхүүжүүлэх томоохон эх үүсвэр болсон байна. 2011 онд 461.5 тэрбум төгрөгийн урьдчилгаа төлбөрийг авч Засгийн газраас иргэдэд олгох бэлэн мөнгөний шилжүүлэгт зориулжээ. Харин 2013 онд 812.5 тэрбум төгрөгийн бондыг шинээр гаргаж, шинээр 497.7 тэрбум төгрөгийн гадаад зээл авч Засгийн газрын урт хугацаат бондын үндсэн төлбөрт 421.8 тэрбум төгрөг, дотоод зээлийн үндсэн төлбөрт 192.1 тэрбум төгрөг, гадаад зээлийн үндсэн төлбөрт 84.7 тэрбум төгрөг, урьдчилгаа төлбөрийн буцаан олголтод 95.3 тэрбум төгрөг зарцуулахаар тооцоолсон байна. Энэ тооцоонд Монголбанкнаас үнийг тогтворжуулах хөтөлбөрт зориулсан 720 тэрбум төгрөгийн санхүүжилт, Чингис бондоор хэрэгжүүлэх хөгжлийн томоохон төсөл, хөтөлбөрүүдийн санхүүжилт ороогүй болно.

Сангийн яамнаас гаргаж буй төсвийн мэдээ, тайланд тусгагдсанаас харахад улсын өрийн тогтвортой байдлын шаардлага, сэрэмжлэх түвшинг төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийн үзүүлэлтүүд хангаж байгаа мэт харагдаж байгаа боловч төсвийн хөрөнгө оруулалт, төрөөс хэрэгжүүлж буй хөтөлбөрийн санхүүжилтэд зориулж буй дээр дурдсан эх үүсвэрүүд тусгагдаагүй байгаа нь бодит байдалтай нийцэхгүй байгааг илтгэж байгаа юм.

Зураг 12. ДНБ, Төсвийн нийт орлого, зарлага, урсгал зардлын өсөлтийн хурд, хувиар



Эх сурвалж: СЯ. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн үр дүнгийн үзүүлэлт. <http://www.iltod.gov.mn/>

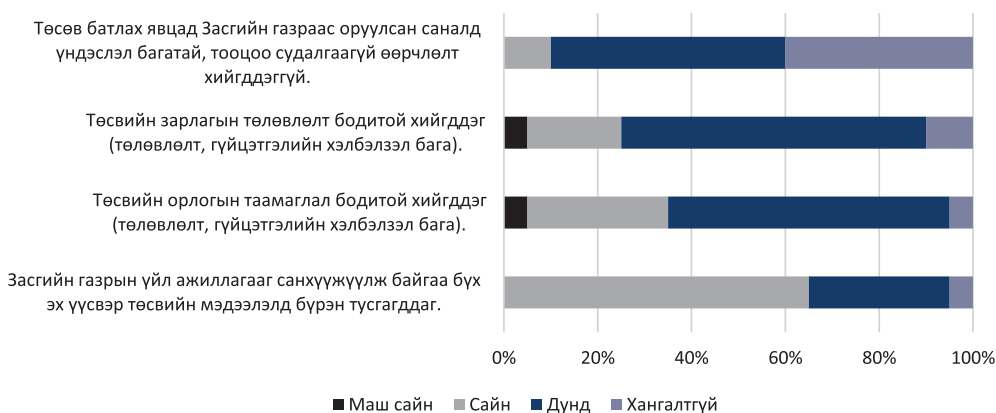
Нэгдсэн төсвийн урсгал зарлага 2011 онд өмнөх оноос 62.2 хувиар буюу ДНБ, төсвийн нийт орлогын өсөлтөөс 1.5 дахин хурдтайгаар өссөн бол 2012 онд төсвийн нийт зарлага 22.4 хувиар өсч, орлогын өсөлтөөс 2 дахин хурдтай нэмэгджээ. Төсвийн зарлага ихээр нэмэгдсэний үндсэн шалтгаан нь урсгал зарлага 37.6 хувиар эрс өссөнтэй холбоотой. Харин урсгал зарлага нэмэгдсэн нь төрийн албан хаагчдын цалин урамшуулал 49.2 хувь, бэлэн мөнгөний шилжүүлэг 16.8 хувиар тус тус өссөнөөс шууд шалтгаалсан байна. Хүүгийн төлбөр 2012 онд гурав гаруй дахин нэмэгдэж, 126 тэрбум төгрөгт хүрчээ.

Засгийн газрын дотоод бондын хүүгийн төлбөр нийт хүүгийн төлбөрийн 62 хувь (78.7 тэрбум төгрөг)-ийг эзэлж байсан бол Хөгжлийн банкны бондын хүүгийн зардал 2012 онд 24.3 тэрбум төгрөг байв. 2013 оноос Төсвийн тогтвортой байдлын хууль хэрэгжиж эхэлсэнтэй холбоотойгоор төсвийн алдагдалд тавигдах хязгаарлалтыг хангахын тулд төсвийн ихээхэн өсөлттэй зарлагыг санхүүжүүлэхэд зориулан төсвийн нийт орлогыг өмнөх оноос 46.6 хувиар нэмэгдүүлсэн төсөв батлагдсан нь дээрх зургаас харагдаж байна. Энэ нь төсвийн эмзэг байдлыг улам нэмэгдүүлэхээс гадна төсвийн нэгдсэн сахилга бат алдагдахад хүргэх аюултай юм.

Төсвийн сахилга батыг хангах зорилтын хэрэгжилт: Төсвийн зарлагын удирдлагын үр дүнг үнэлэх нэг гол шалгуур нь төсвийн сахилга батыг хангах асуудал байдаг. Судалгааны хүрээнд төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн зорилго, түүний хэрэгжилтийн түвшинг төсвийн асуудлаар мэргэшсэн судлаач, эрдэмтэд, яам, агентлагийн түвшинд төсөв, санхүүгийн

асуудал хариуцан ажилладаг практик туршлагатай мэргэжилтний төлөөллийг оролцуулан үнэлгээ хийлгэж, төсвийн сахилга батыг хангаж буй байдлыг 4 дэд шалгуураар үнэлүүлэхэд нэгдсэн дүнгээр экспертүүд энэ зорилтын хэрэгжилтийг 55 хувьтай байна гэж үнэлжээ.

Зураг 13. Төсвийн сахилга батыг хангах зорилтын хэрэгжилтэд экспертүүдийн өгсөн үнэлгээ



Эх сурвалж: Экспертийн үнэлгээний нэгтгэл

Төсвийн сахилга батыг үнэлэх нэг шалгуур нь улсын төсөв, зээл, тусламжийн санхүүжилт зэрэг үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх бүх эх үүсвэрийг нэгдсэн төсвийн мэдээлэлд бүрэн тусгах, төсөв нэгдмэл байх нөхцлийг бүрдүүлсэн эсэх байдаг бөгөөд энэ байдлыг экспертүүдийн 65 хувь нь сайн гэж үнэлсэн байна. Сүүлийн жилүүдэд Сангийн яамнаас төсвийн нэгдмэл байдлыг хангах, улсын төсвөөс бусад бүх эх үүсвэрийн санхүүжилт, хэрэгжилтэд тавих хяналтыг сайжруулах бодлого хэрэгжүүлсэн нь үр дүнгээ өгчээ. Харин төсвийн орлогын таамаглал, зарлагын төсөвлөлт хэр бодитой хийгддэг болохыг үнэлэхэд 25-35 хувь нь маш сайн, сайн гэсэн үнэлгээ өгсөн байна. Түүнчлэн төсөв батлах явцад Засгийн газрын саналд тооцоо судалгаа, үндэслэл багатай өөрчлөлт хийдэг нь төсвийн сахилга батыг хангахад сөргөөр нөлөөлж байгааг экспертүүдийн үнэлгээ нотолж байна. Экспертүүдийн 90 хувь нь энэ үзүүлэлтийг хангалтгүй болон дунд хэмээн үнэлжээ. Парламентийн төсвийн харилцаан дахь оролцооны энэ үзүүлэлт мөн орлого, зарлагын төлөвлөлтийн бодит байдалд ч сөргөөр нөлөөлдөг.

Төсвийн хүрээний мэдэгдэл (ТХМ), түүнд орсон өөрчлөлт, түүний үр дагавар: Төсвийн нэгдсэн сахилга бат, төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад баримтлах үндсэн үзүүлэлтүүдийг ТХМ-д тусган МУЗГ-аас өргөн барьсан саналыг үндэслэн УИХ жил бүр баталж мөрдүүлдэг билээ.

Хүснэгт 6. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн 2017-2022 оны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн үндсэн үзүүлэлтүүдийн харьцуулалт

№	Эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтүүд	2017		2018	2019	2020	2021	2022
		ТХМ	ТХМ (өөрчлөгдсөн)	ТХМ (өөрчлөгдсөн)	ТХМ (өөрчлөгдсөн)	ТХМ	Төсвийн төсөөлөл	
1	ДНБ-ий бодит өсөлтийн хэмжээ /хувь/	(0.2)	3.3	4.2	8.0	6.0	6.0	6.0
2	Хэрэглээний үнийн өсөлтийн түвшин	6.1	7.7	8.6	8.0	8.0	8.0	8.0
3	Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын хэмжээ /тэрбум төгрөг/	6,035.7	6,537.1	7,231.4	9,676.5	11,122.6	12,070.3	12,908.7
	ДНБ-д эзлэх хувь	23.2	23.8	23.8	27.4	27.3	26.3	25.0
4	Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын дээд хэмжээ /тэрбум төгрөг/	8,750.2	9,154.5	9,651.5	11,589.8	13,197.4	13,333.2	13,637.5
	ДНБ-д эзлэх хувь	33.6	33.4	31.8	32.8	32.4	29.1	26.4
5	Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хэмжээ /тэрбум төгрөг/	(944.2)	(340.8)	497.0	1,938.2	1,608.3	135.8	304.4
	ДНБ-д эзлэх хувь	(3.6)	(1.2)	1.6	5.5	4.0	0.3	0.6
6	Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл /тэрбум төгрөг/	(2,714.4)	(2,617.4)	(2,420.1)	(1,913.3)	(2,074.7)	(1,262.9)	(728.9)
	ДНБ-д эзлэх хувь	(10.4)	(9.5)	(8.0)	(5.4)	(5.1)	(2.8)	(1.4)
7	Нэгдсэн төсвийн хөрөнгийн зардлын хэмжээ /тэрбум төгрөг/	1,579.8	1,813.5	1,928.5	3,251.8	3,491.4	2,935.8	2,823.9
	ДНБ-д эзлэх хувь	6.1	6.6	6.3	9.2	8.6	6.4	5.5
8	Засгийн газрын өрийн нийт хэмжээ, өнөөгийн үнэ цэнээр /тэрбум төгрөг/	22,144.2	23,322.3	24,309.6	19,551.6	22,089.1	22,910.5	23,869.2
	ДНБ-д эзлэх хувь	85.0	85.0	80.0	55.3	54.3	50.0	46.2
9	Нийгмийн халамжийн тухай хуульд заасны дагуу төсвөөс санхүүжүүлэх зардлын нийт хэмжээ /тэрбум төгрөг/	470.0	583.1	646.0	694.5	750.2	810.2	875.0
	ДНБ-д эзлэх хувь	1.8	2.1	2.1	2.0	1.8	1.8	1.7

Эх сурвалж: Монгол улсын нэгдсэн төсвийн 2017-2020 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл баталсан хууль, түүнд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт. СЯ. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн үр дүнгийн үзүүлэлт

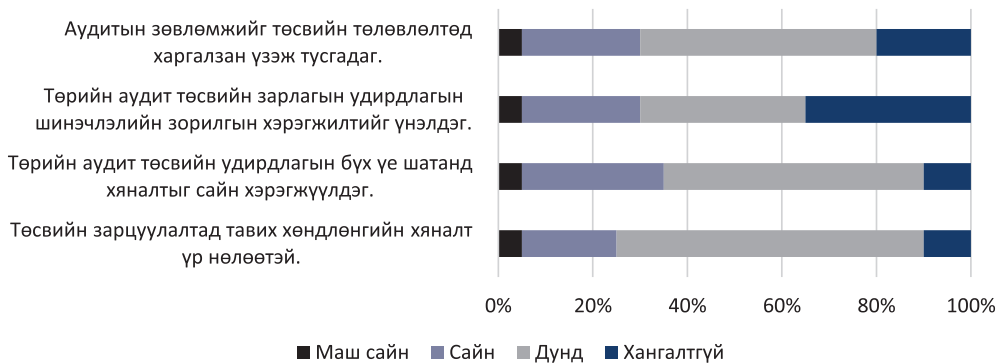
2003 оноос эхлэн 2011 оныг хүртэл дараа жилийн ТХМ-ийг хэлэлцэн УИХ зөвшөөрч тогтоол гарган баталж байсан бол 2012 оноос эхлэн УИХ-аас хууль гарган жил бүрийн 6-р сарын 1-нд багтаан баталдаг боловч жилийн төсвийн төслийг өргөн барихдаа дараа жилийн ТХМ, дараагийн 2 жилийн төсөөллийг өөрчлөн оруулж, батлагдсан төсөвтөө нийцүүлэн өөрчилж баталсаар байна. Энд 2017-2020 оны ТХМ, 2021-2022 оны төсвийн төсөөллийн үзүүлэлтийг харьцуулан хүснэгт 6-д харууллаа. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн 2017-2020 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, дараагийн 2 жилийн төсвийн төсөөллийн үзүүлэлтийг УИХ-аар хэлэлцэж, хууль гарган баталсан байна. Гэвч 2017, 2018, 2019 оны улсын төсвийг хэлэлцэн батлах үедээ тухайн оны ТХМ, дараагийн 2 жилийн төсвийн төсөөллийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулан урьд нь баталсан үзүүлэлтүүдээ өөрчилжээ. Энэ байдал жил бүрийн ТХМ-ийг батлахад дахин давтагдсаар байгаа нь хууль тогтоох байгууллагын зүгээс засгийн газартаа төсвийн хяналт тавьж ажиллах үүргээ биелүүлэхгүй, төсвийн сахилга батыг сахихгүй байгаагийн илрэл гэж болно.

Төсвийн нэгдсэн сахилга батыг хангахад чухал үүрэгтэй механизм нь төрийн аудит, санхүүгийн мэргэжлийн хяналт, төрийн сангийн хяналт байдаг. Монгол улсад төсвийн хяналтын эдгээр хэлбэр хэрэгждэг хэдий ч хяналтын үр нөлөө нь төдийлөн хангалттай биш байгаа юм. Учир нь хянах механизм, арга хэлбэр нь тогтсон хэдий ч хяналтад ашигладаг стандарт үндэслэлтэй биш байгаа гэж үзэж байна.

Өнөөгийн байдлаар Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Төсвийн тухай Монгол улсын хууль хэрэгжиж эхэлснээр төсвийн хариуцлага, нэгдсэн сахилга батыг хангах институционал ерөнхий хүрээ буюу эрх зүйн зохицуулалт (тоглоомын дүрэм) л бий болж байна. Иймээс төв засгийн газар, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны гүйцэтгэх чиг үүргийн хуваарилалтыг шинэчлэн тогтоож, төсвийг нь зааглах замаар төсвийн харилцаанд оролцогч талуудын үүрэг, зарцуулах төсвийн хүрээг үндэслэлтэй тогтоож өгөх шаардлага нэн тэргүүнд тулгарч байна.

Төрийн аудитын байгууллагаас өгсөн зөвлөмж, түүнийг харгалзаж буй байдал: Судалгааны хүрээнд төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн зорилго, түүний хэрэгжилтийн түвшинг төсвийн асуудлаар мэргэшсэн судлаач, эрдэмтэд, яам, агентлагийн түвшинд төсөв, санхүүгийн асуудал хариуцан ажилладаг практик туршлагатай мэргэжилтний төлөөллийг оролцуулан үнэлгээ хийлгэж, “Төсвийн хяналт, аудитын үр нөлөө”-г 4 үзүүлэлтээр үнэлүүлэхэд үзүүлэлт тус бүрээр 70 орчим хувийг дунд ба хангалтгүй гэж үнэлсэн байна. Тухайлбал, аудитын зөвлөмжийг төсвийн төлөвлөлтөд тусгах байдал дунд ба хангалтгүй гэж экспертүүдийн 70 хувь нь, төсвийн зарцуулалтад тавих хөндлөнгийн хяналтын үр нөлөө сайн, маш сайн гэж 25 хувь нь үнэлсэн байна.

Зураг 14. Төсвийн хяналт, аудитын үр нөлөө

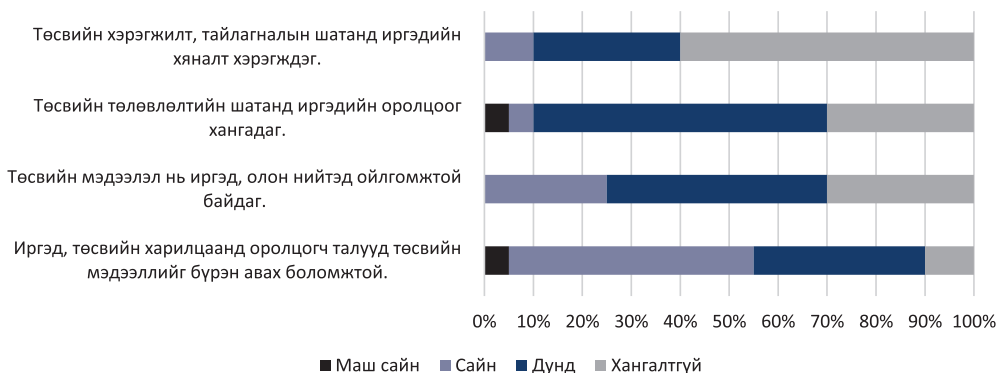


Эх сурвалж: Экспертийн үнэлгээний нэгтгэл

Бусад үзүүлэлтийн хувьд судлаачид болон практик туршлагатай мэргэжилтнүүдийн үнэлгээ ойролцоо байсан бол төсвийн хяналт, аудитын үр нөлөөний үнэлгээний хувьд судлаачид дэд үзүүлэлт бүрийг харьцангуй доогуур үнэлсэн байна.

Төсвийн ил тод байдал, түүний хэрэгжилт: Төсвийн ил тод байдлыг хангах, иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөллийг төсвийн харилцаанд оролцуулах боломжийг нэмэгдүүлэх, иргэдийн оролцоотой төсвийн шийдвэр гаргах нөхцлийг бүрдүүлэх нь манай улсын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн нэг гол зорилтын нэг юм. Энэ зорилтын хэрэгжилтийг экспертүүд 48.8 хувьтай байна гэж үнэлсэн бусад зорилтын үнэлгээнээс харьцангуй доогуур байна.

Зураг 15. Төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцооны үнэлгээ



Эх сурвалж: Экспертийн үнэлгээний нэгтгэл

Төсвийн ил тод байдлыг хангах, иргэдийн оролцоог сайжруулах суурь нөхцөл нь мэдээллийн ил тод байдал, хүрэлцээтэй байдал бөгөөд төсвийн мэдээллийг оролцогч талууд авах боломж маш сайн ба сайн гэсэн үнэлгээг оролцогчдын 55 орчим хувь нь өгсөн байна. Сүүлийн жилүүдэд Шилэн дансны хууль, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулийн хэрэгжилттэй холбоотойгоор төсвийн мэдээллийг цахим орчинд байршуулах, төсвийн гүйцэтгэлийн статистик мэдээллийг Үндэсний статистикийн цахим хуудаснаас авах зэрэг боломж нэмэгдэж байгаа нь үр дүнгээ өгсөн байна. Хэдийгээр Сангийн яамнаас “Иргэдийн төсөв” товхимлыг гаргаж, нээлттэй мэдээлж байгаа ч төсвийн мэдээлэл нь иргэд, олон нийтэд ойлгомжтой байдаг эсэхийг үнэлүүлэхэд экспертүүдийн дөнгөж 25 хувь нь л хангалттай гэж үнэлжээ.

Төсвийн төлөвлөлтийн шатанд оролцоог хангах эрх зүйн зохицуулалт хийгдсэн, Орон нутгийн хөгжлийн сангийн төсвийн төлөвлөлтийг иргэдийн оролцоотой хийж эхлээд тодорхой хугацаа өнгөрсөн ч иргэдийн оролцооны түвшинг экспертүүдийн 10 хувь нь л хангалттай гэж үнэлсэн, 60 хувь нь дунд гэж үнэлжээ. Төсвийн төлөвлөлтөд оролцох иргэдийн оролцоо нь зөвхөн Орон нутгийн хөгжлийн сангийн эх үүсвэрээр хэрэгжих төсөл, хөтөлбөрийг сонгох төдийгөөр хязгаарлагдаж байгаа нь ийм үнэлгээ өгөхөд нөлөөлсөн байх талтай.

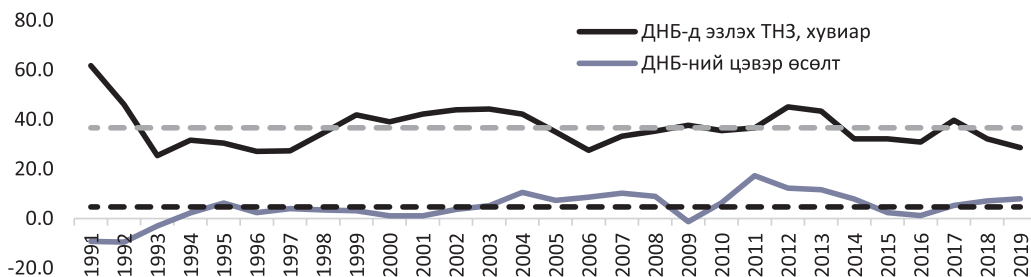
Төсвийн хэрэгжилт, тайлагналын шатанд иргэдийн оролцооны түвшинг 60 хувь нь хангалтгүй гэж үнэлсэн байна. Төсвийн байгууллага, төсөв захирагчид төсвийн мэдээллийг хэрэгжилтийн шатанд ил тод мэдээлэх байдал хангалтгүй, түүнчлэн иргэд, иргэний нийгмийн байгууллага, судлаачид мөшгөх судалгаа хийх зэргээр хэрэгжилтийн шатанд төсөв хэр үр ашигтай зарцуулагдаж байгаад тавих хяналт сул байдаг нь нийтлэг ажиглагддаг ба энэ үнэлгээний дүн нь үүнийг нотолж байна.

4.3. Төсвийн зарлагыг Засгийн газрын бодлогын тэргүүлэх чиглэлд нийцүүлэн төлөвлөж, хуваарилж буй байдал

Засгийн газрын бодлого чиглэлтэй уялдуулан байгаа нөөцийн хүрээнд тэргүүлэх чиглэлийг тогтоож, нөөцийг хуваарилахдаа стратегийн тэргүүлэх чиглэлд нийцүүлэн хуваарилалтын үр ашгийг хангах нь төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үндсэн 3 чиглэлийн нэг юм.

Засгийн газрын бодлогын тэргүүлэх чиглэл ба төсвийн зарлагын уялдаа: Монгол улсын эдийн засгийн өсөлттэй харьцуулахад улсын төсвийн зарлагын хэмжээ зөвхөн сүүлийн жилүүдэд төдийгүй 30 жилийн турш түргэн хурдацтай өссөнөөс гадна эдийн засаг дахь төрийн оролцоо ихээхэн нэмэгдсэнийг дараах зургаас харж болно.

Зураг 16. Монгол улсын ДНБ-ий цэвэр өсөлт, ДНБ-д төсвийн зарлагын эзлэх хувийн жингийн өөрчлөлтийг харьцуулсан судалгаа (хувиар)



Эх сурвалж: ҮСХ, СЯ-ны төсвийн мэдээлэлд тулгуурлан судлаачдын хийсэн тооцоолол

ДНБ-д төсвийн зарлагын эзлэх хувийн жингийн өөрчлөлтийн динамикийг харахад уг үзүүлэлт нь эдийн засгийн мөчлөгийн өөрчлөлтөөс хамааралтай байна. Тухайлбал, Шилжилтийн эхний жилүүдэд уг үзүүлэлт сонгосон хугацааны дунджаас доогуур түвшинд байсан төдийгүй 2005 оны дэлхийн санхүү, эдийн засгийн хямралаас шалтгаалан 27.5 хувь хүртэл буурсан байна. Харин дэлхийн зах зээл дээрх эрдэс, баялгийн үнийн өсөлтөөс хамаарсан төсвийн орлогын өсөлтийг даган түүний ДНБ-д эзлэх хувийн жин 2006 оноос өссөн бол 2009 оны хямралын улмаас буурсан байна. 2006 оны 9-р сараас АНУ-ын үл хөдлөх хөрөнгийн үнэ унаснаас эхлэн үүдэж, 2008 оныг дуустал үргэлжилсэн дэлхийн санхүү, эдийн засгийн хямрал нь хэдийгээр манай улсын эдийн засагт шууд нөлөөлөөгүй боловч дэлхийн зах зээл дээрх зэсийн үнийн уналтаар дамжин шууд бусаар нөлөөлсөн. Зэсийн үнийн уналт нь төлбөрийн тэнцэл болон төсвийн орлогын хомсдлоор дамжин эдийн засгийн 1.3 хувиар буурахад хүргэсэн. Энэ үед манай улсын ЗГ-аас санхүүгийн байдлыг тогтворжуулах зорилгоор “иргэдийн хадгаламжийг гурван жилийн хугацаатай даатгах, ЗГ-ын эрдэнэсийн сангийн хөрөнгийг арилжааны банкуудад байршуулах, Төв банкнаас арилжааны зарим банкинд орон сууцны барилгын ажлыг дуусгах эх үүсвэрээр хангах” (ННФ, МУИС-ЭЗС, 2009, хууд. 136) зэрэг арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн.

ДНБ-ий цэвэр өсөлттэй харьцуулан авч үзвэл ДНБ-ий цэвэр өсөлт хамгийн бага байсан 2001 онд ДНБ-д эзлэх төсвийн зарлагын хувийн жин 43.9% байсан бол ДНБ-ий цэвэр өсөлт хамгийн өндөр байсан 2005 онд уг үзүүлэлт дунджаас бага буюу 35% байжээ. Харин 2009 онд энэ үзүүлэлт өмнөх оноос буурсан нааштай хандлага гарсан нь төсвийн оновчтой бодлогын үр дүн биш, харин санхүүгийн хямралаас шалтгаалсан төсвийн орлогын бууралттай холбоотой зардлын багасалт гэж үзэж болно. Зургаас харахад 2009 оноос хойшх төсвийн тэлэлт эдийн засгийн өсөлтийг дэмжсэн мэт сэтгэгдэл төрүүлж болох юм. Гэтэл 2010 оноос эдийн засгийн өсөлтийг дагаж ДНБ-д эзлэх төсвийн нийт зарлагын хэмжээ өссөн бөгөөд 2012 онд 45.1, 2013

онд 43.3, 2017 онд 39.7 хувьд хүрч сүүлийн 10 жилийн туршид ажиглагдаагүй хамгийн өндөр үзүүлэлттэй байна. Энэ үзүүлэлт нь эдийн засаг дахь төрийн оролцооны түвшинг илэрхийлдэг бөгөөд 1991-2019 онд тогтвортой бус буюу хэлбэлзэл ихтэй байгаа нь төрийн эдийн засгийн чиг үүрэг бодлогын хувьд бүрэн тодорхойлогдож чадаагүйг илтгэнэ гэж үзэж байна.

Салбаруудын бодлого нь төсвийн зарлагын бодлогод тусгалаа зөв олсон нөхцөлд л тухайн салбар хөгжих үндэстэй болно (Д.Дуламсүрэн, 2004, хууд. 4). Монгол улсын нэгдсэн төсвийн 2012-2019 оны зарлагад төсвийн ерөнхийлөн захирагч (ТЕЗ)-дын ангиллаар бүтцийн өөрчлөлтийн шинжилгээ хийхэд Сангийн сайд, Хууль зүйн сайд, Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын сайд, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайд, Эрүүл мэндийн сайд, Зам тээврийн хөгжлийн сайдын төсвийн багц нийтдээ зарлагын 50.5-65.5 хувийг эзэлж байна.

Зураг 17. Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагад зарим ТЕЗ-дын төсвийн багцын эзлэх хувь, 2012-2019 он



Эх сурвалж: МУЗГ (2018). Монгол улсын нэгдсэн төсөв 2019. <http://forum.parliament.mn/projects/445>

Сангийн сайдын төсвийн багц сүүлийн 8 жилийн дунджаар нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын 15.6 хувийг, Хууль зүй, дотоод хэргийн сайдын багц 5.1 хувийг, Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын сайдын багц 15.4 хувийг, Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын сайдын төсвийн багц 9.3 хувийг, Эрүүл мэндийн сайдын төсвийн багц 7.6 хувийг, Зам, тээврийн хөгжлийн сайдын багц 5.9 хувийг эзэлж байна.

Монгол улсын нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын бүтцээс үзэхэд боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын үйл ажиллагаа нь төрийн бодлогын тэргүүлэх чиглэл болж байгаа мэт боловч Засгийн газрын гадаад өрийн үндсэн төлбөр, зээлийн үйлчилгээний төлбөртэй холбоотой зардал ойрын жилүүдэд нэмэгдсэнтэй тул Сангийн сайдын төсвийн багц илүү жинтэй (нэгдсэн төсвийн

2019 оны зарлагын 20 гаруй хувь) харагдаж байна. Гэхдээ энэ нь төрийн бодлогын тэргүүлэх чиглэл гэхээс илүүтэй төсвийн өрийн ачааллыг бууруулах зорилттой холбогдохоос биш тогтвортой хөгжлийн зорилгод хамааралгүй хуваарилалт юм.

2004 оноос хойшхи улсын төсвийн төслийн баримт бичгээс үзэхэд нийгмийн үйлчилгээний салбаруудын зарлагыг салбарын үр дүнгийн үзүүлэлттэй уялдуулсан мэдээлэл, тооцоо тун ховор байна. Монгол улсын 2013 оны төсвийн төслийн баримт бичигт Төсвийн шинэ хуулийн дагуу ТЕЗ бүрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хэрэгжүүлэх хөтөлбөрүүд, гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлон төсвийг уялдуулах оролдлого хийсэн хэдий ч жил бүрийн төсвийг баталсан хуулийн хавсралтад ТЕЗ-ийн бүрдүүлэх орлого, зарцуулах зарлагыг хэрэгжүүлэх хөтөлбөрөөс нь салангид байдлаар жагсаан оруулж байна. Энэ нь тухайн салбарт зарцуулж байгаа төсвийг ямар зорилгоор, ямар үр дүнг хангахад зориулж байгааг харилцан уялдуулах боломжгүй болгож байгаа юм. Түүнчлэн эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг боловсруулж батлахдаа төсвийн дунд хугацааны болон жилийн төлөвлөгөө, тооцоотой бүрэн холбож чадахгүй байна. Иймээс улс орны хэмжээнд байгаа нөөцөө стратегийн тэргүүлэх чиглэлд нийцүүлэн үр ашигтай хуваарилахад анхаарч төсвийн хөрөнгийг үндэслэлтэй хуваарилан төлөвлөх арга зүйг боловсруулан төсвийг хэлэлцэн баталж, шийдвэр гаргахдаа ашигладаг болох шаардлага тулгарч байна.

Зураг 18. Монгол Улсын нэгдсэн төсөвт орон нутгийн төсвийн эзлэх хувь, 2004-2017 он



Эх сурвалж: СЯ-ны төсвийн мэдээлэлд тулгуурлан судлаачдын хийсэн тооцоолол

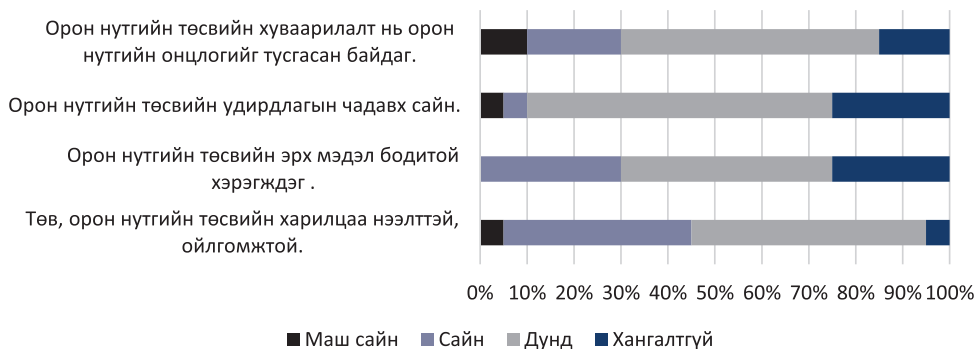
Улсын ба орон нутгийн төсвийн зарлагын хуваарилалт, зарцуулалт: 2003 оноос өмнө орон нутгийн түвшинд нэгдсэн төсвийн нийт орлогын 20.1-22.0 хувийг бүрдүүлж, харин нийт зарлагын 30 орчим хувьтай тэнцэх зарлагыг гаргадаг байжээ. 2003-2007 онд нэгдсэн төсвийн орлого, зарлагын дунджаар

8.7 хувийг орон нутгийн төсөв эзэлдэг байсан бол 2009-2012 онд орлогын 13.1 хувь, зарлагын 10.9 хувийг эзлэх болсон байна.

Харин 2013 оноос хэрэгжүүлж буй төсвийн шинэчлэлийн хүрээнд улсын болон орон нутгийн төсвийн харилцааг сайжруулж, төвлөрлийг сааруулах эхний алхмыг хийснээр нэгдсэн төсвийн нийт орлого, зарлагын 20-30-ийг орон нутгийн түвшинд бүрдүүлж зарцуулж байгааг дээрх зургаас харж болно.

Төсвийн тухай хуулийн дагуу 2012 оноос хэрэгжсэн шинэчлэлийн нэг зорилго нь орон нутгийн төсвийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх, төв ба орон нутгийн төсвийн харилцааг орлогын хуваарилалт, төсвийн эрх мэдлийг шилжүүлэх замаар зохистой түвшинд хүргэх зорилт байсан. Иймд судалгааны хүрээнд энэ зорилтын хэрэгжилтийг үнэлүүлэхэд экспертүүд 54 хувьтай гэж үнэлсэн байна.

Зураг 19. Төв ба орон нутгийн төсвийн харилцааг боловсронгуй болгох зорилтын хэрэгжилтэд экспертүүдийн өгсөн үнэлгээ



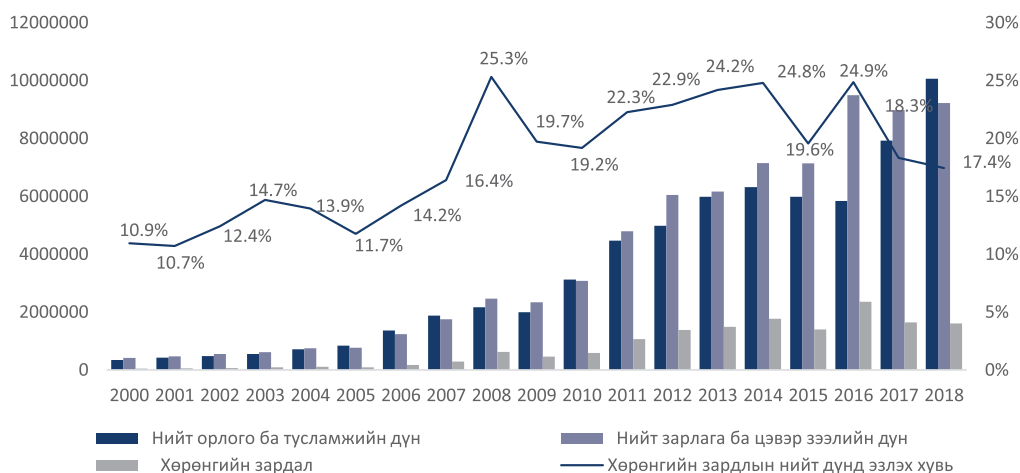
Эх сурвалж: Экспертийн үнэлгээний нэгтгэл

Төв ба орон нутгийн төсвийн харилцааг зохицуулсан зохицуулалтын ойлгомжтой, нээлттэй байдлыг харьцангуй сайн гэж үнэлсэн боловч орон нутгийн төсвийн эрх мэдэл бодитой хэрэгждэг байдалд экспертүүдийн 70 хувь нь дунд болон хангалтгүй гэсэн үнэлгээ өгчээ. Төсвийн эрх мэдлийг шилжүүлэх үйл явцын үр дүнд орон нутгийн удирдлагын чадавх хамгийн чухал нөлөө үзүүлдэг. Гэтэл үнэлгээнд оролцсон судлаач, мэргэжилтнүүдийн 65 хувь нь орон нутгийн удирдлагын чадавхийг дунд, 25 хувь нь хангалтгүй гэж үнэлсэн байна. Үнэлгээг зөвхөн яам, агентлаг, нийслэлийн түвшний мэргэжилтнүүд болон судлаачдаас авсан нь үүнд нөлөөлсөн байж болох талтай. Хэрэв бодлого тодорхойлогчид, төсвийн бодлогын асуудал хариуцсан мэргэжилтнүүд орон нутагт төсвийн удирдлагын чадавх сул гэж дүгнэвэл төсвийн эрх мэдлийг шилжүүлэхийн эсрэг байр суурьтай байдаг хандлага бусад судалгаа, олон улсын практикаар нотлогддог.

Төсвийн хуваарилалт нь орон нутгийн онцлогийг тусгадаг эсэхийг үнэлүүлэхэд 70 хувь нь дунд ба хангалтгүй гэсэн үнэлгээг өгсөн байна. Төсвийн хуваарилалтыг хийхдээ тухайн орон нутгийн онцлогийг харгалзахаас илүүтэй өмнөх жилүүдийн төсвийн гүйцэтгэл, мөн орон нутгаас сонгогдсон улс төрчдийн шийдвэр зэрэг нөлөөлдөг практик хэвээр байгааг энэ үр дүн баталж байна.

Төсвийн хөрөнгө оруулалтын зардлын шинжилгээ: Аливаа улсын хөгжлийн суурийг бүрдүүлэхэд төсвийн хөрөнгө оруулалт чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Төрөөс эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчин болон бусад чиглэлээр хэрэгжүүлэх чиг үүргээ төсвийн хөрөнгө оруулалтаар дамжуулан хэрэгжүүлж байдаг. Манай улсын хувьд улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт нь эдийн засгийн нөхцөл байдал, татварын орлогын хэмжээнээс хамаарч жил бүр хэлбэлзэж иржээ.

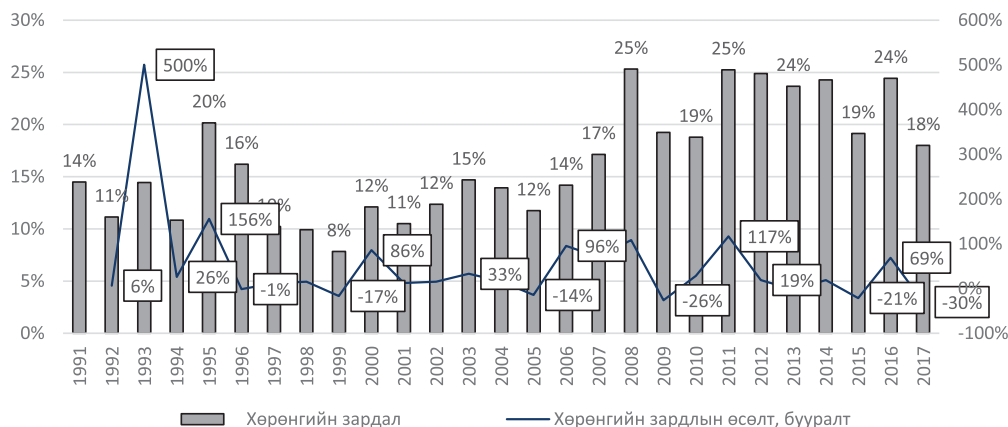
Зураг 20. Төсвийн нийт зарлагад хөрөнгийн зардлын эзлэх хувь



Эх сурвалж: Төсвийн мэдээлэлд суурилан хийсэн судлаачдын тооцоолол

Өнгөрсөн 18 жилийн хугацаанд төсвийн хөрөнгийн зардал 45.2 тэрбум төгрөгөөс 1.7 их наяд төгрөг болж, абсолют дүнгээрээ 35.6 дахин нэмэгдэж, дунджаар 28 хувь өсч байв. Төсвийн нийт зардалд эзлэх хөрөнгийн зардлын хувь нь 2000-2008 онд 10.9-16.4 хувийн хооронд хэлбэлзэж байсан ба 2009-2018 онд хөрөнгийн зардал нь нийт зарлага ба цэвэр зээлийн дүнгийн 19.7-24.9 хувь хүртэл өссөн бол 2017, 2018 онд буурах хандлагатай байна.

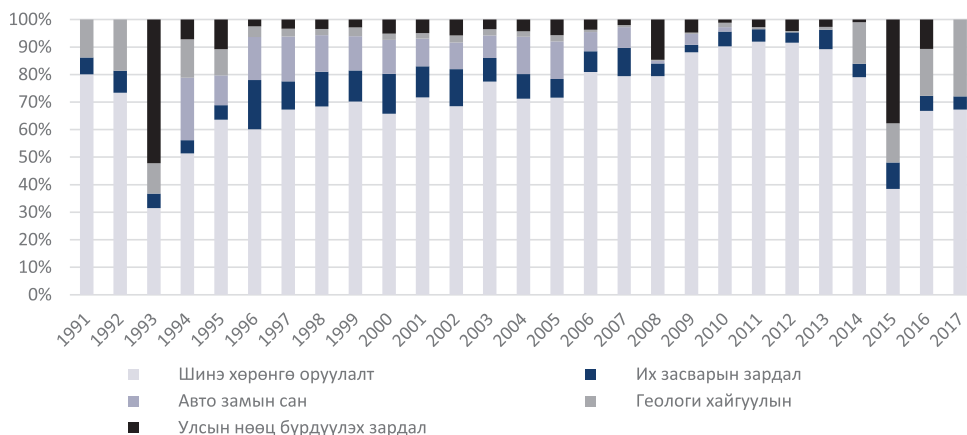
Зураг 21. Төсвийн нийт зардалд хөрөнгийн зардлын эзлэх хувь, өсөлт, бууралтын харьцуулалт



Эх сурвалж: Төсвийн мэдээлэлд суурилан хийсэн судлаачдын тооцоолол

Хөрөнгийн зардлын өсөлт, бууралтын динамикаас харахад эдийн засаг хүндрэлтэй байсан онууд болох 2005, 2009, 2013, 2015, 2017 онд хөрөнгийн зардал 2-26 хувиар буурч байсан бол дэлхийн түүхий эдийн үнэ өсч, эдийн засаг сайн байсан он жилүүдэд буюу 2006, 2007, 2008, 2010, 2011, 2012, 2014, 2016 онд 19-117 хувиар нэмэгдэж байжээ. Хөрөнгийн зардал нь сүүлийн 18 жилийн дунджаар авч үзвэл төсвийн нийт зарлагын 18.1 хувийг эзэлж байна.

Зураг 22. Хөрөнгө оруулалтын зардлын бүтэц (зориулалт), хувиар

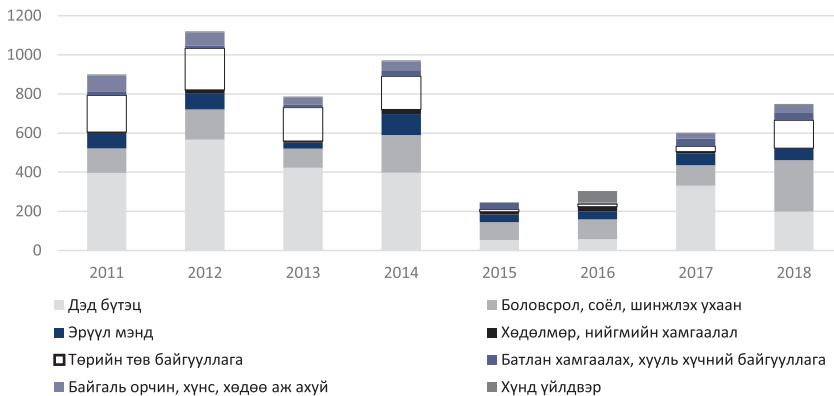


Эх сурвалж: Төсвийн мэдээлэлд суурилан хийсэн судлаачдын тооцоолол

Хөрөнгө оруулалтыг зориулалтаар ангилж үзвэл 27 жилийн хугацаанд хөрөнгө оруулалтын нэрлэсэн дүн 1,000 дахин нэмэгджээ. Шинэ хөрөнгө оруулалтын зардал 80 гаруй хувийг эзэлдэг байсан ч 2016, 2017 онд нийт хөрөнгө оруулалтын зардалд эзлэх хувийн жин нь харьцангуй буурч 67 хувийг эзлэх болжээ. Харин геологи хайгуулын зардлын эзлэх хувийн жин 2014-2017 онд нэмэгдэж 28 хувьд хүрсэн байна.

Их засварын зардал 1991-2017 онд дунджаар 8 орчим хувийг эзэлж байна. Авто замын сангийн үйл ажиллагаа тусдаа шилжсэнтэй холбоотойгоор 2011 оноос энэхүү зардлыг улсын хөрөнгө оруулалтын зарцуулалтанд оруулж тооцохоо больсон байна. Улсын нөөц бүрдүүлэлтийн зардал нь нийт хөрөнгө оруулалтанд 5 орчим хувийг эзэлдэг.

Зураг 23. Хөрөнгө оруулалтын зардлын харьцуулалт, салбараар, тэрбум төгрөг



Эх сурвалж: Төсвийн мэдээлэлд суурилан хийсэн судлаачдын тооцоолол

Дээрх зурагт төсвийн хөрөнгө оруулалтын зардлын динамикийг есөн салбараар ангилж харуулав.

Эдийн засгийн өсөлт өндөр байсан 2011, 2012 онд төсвийн хөрөнгө оруулалтын зардал 20 хувиар өсч байсан бол 2015, 2016 онд өмнөх жилүүдээс 3 дахин буурч байв. Гэхдээ эдийн засгийн нөхцөл байдал хүндрэлтэй байсан ч 2017 оноос хөрөнгө оруулалтын хэмжээ дахин нэмэгдэж, 2018 оны эцэс гэхэд 766 тэрбум төгрөг буюу 2011 оны хөрөнгө оруулалтын 85 хувьтай л тэнцэж байв.

Салбарын хувьд 2018 оны байдлаар боловсрол, соёлын салбарт хамгийн их буюу 34%, дэд бүтцэд 26%, төрийн төв байгууллагуудад 19 хувийн хөрөнгө оруулалтыг зарцуулсан. Харин хүнд үйлдвэрлэл (1%) болон хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын салбарт (2%) хамгийн бага хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийгджээ.

Хэдийгээр хөрөнгө оруулалт түлхүү хийх нь сайн боловч нэгэнт бий болсон үндсэн хөрөнгө болох барилга байгууламж, зам, гүүр зэргийн их засварыг технологийн горимын дагуу цаг хугацаанд нь хийхгүй хойшлуулдгаас үүдэн хөрөнгийн ашиглалтын хугацаа богиносох, хугацаанаасаа өмнө эвдрэх асуудлууд түгээмэл гардаг. Энэ нь төсвийн хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг бууруулж, дахин шинээр барилга, зам, гүүр тавих зардлыг төсөвт суулгахад хүрдэг. Иймд хөрөнгийн их засварт анхаарал хандуулж, яамдаас хөрөнгийн их засварыг хугацаанд нь технологийн дагуу хийх талаар төсөвтөө тусгаж ажиллахыг олон улсын байгууллагууд зөвлөдөг (Дэлхийн Банк, 2015).

Төрийн санхүү, түүний дотор төсвийн зарлагын удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгох чиглэлээр төрөөс тодорхой бодлого, чиглэлийг тууштай баримталж ирсэн боловч хэрэгжилт нь удаан байна. Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк болон бусад олон улсын хөгжлийн түнш байгууллагуудаас Засгийн газар болон Сангийн яаманд тодорхой төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлж, програм хангамжийг сайжруулах чиглэлд ажлууд хийгдэж байна.

Төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын үйл явцын ихэнх хэсгийг Сангийн яамны Төсвийн хөрөнгө оруулалтын газар хариуцдаг. Хэдийгээр орон нутгийн түвшинд жижиг хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөх, санхүүжүүлэх эрх нь хуулиар олгогдсон ч дунд болон том хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг Сангийн яаманд төвлөрүүлэн төлөвлөж, санхүүжүүлдэг нь төсвийн төвлөрлийг сааруулах бодлого хэрэгжихгүй байгааг илтгэнэ. Аймгууд болон яамд төсвийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөгөө Сангийн яаманд илгээж нэгтгэдэг боловч төсвийн хөрөнгө оруулалтын нэгдсэн програмыг аймаг болон яамдын түвшинд ашигладаггүй тул хөрөнгө оруулалтын мэдээллийн солилцоо, мэдээллийг автоматаар нэгтгэх, хянаж шинжлэх боломж байдаггүй.

Ерөнхийдөө төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлага нь нэгдсэн цогц биш, үр ашиг муутай, хөрөнгө оруулалтын оновчтой шийдвэр гаргах тогтолцоо, аргачлал, хэрэгжүүлэх, хянаж шинжлэх болон хариуцлага хүлээлгэх механизм сул, төлөвлөгч, шийдвэр гаргагч болон хэрэгжүүлэгч байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, зохицуулалт хангалтгүй зэрэг дутагдалтай байна.

Мэдээллийн технологийн хувьд төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын ихэнх үйл ажиллагаа нь нэгдсэн мэдээллийн системд биш төсвийн харилцаанд оролцогч тус бүр мэдээллийн боловсруулалтаа хэрэглээний програмын түвшинд хийдэг тул хөрөнгө оруулалтын биет болон санхүүжилтийн үйл явцыг үр дүнтэй хянах, хөрөнгө оруулалтын үр дүн, ашиг тус зэргийг шинжлэх, мэдээллийг улсын хэмжээнд нэгтгэн, өөрчлөлтийг тухай бүр оруулах боломж байдаггүй. Хэрэв мэдээллийн цогц, сайн орчинг нэвтрүүлж, төсвийн хөрөнгө оруулалтын үйл явцад оролцогч талууд сайтар ашигладаг болбол төсвийн хөрөнгө оруулалтын нээлттэй байдал болон үр ашиг нь сайжрах боломжтой.

Одоо ашиглаж буй төсвийн програм хангамж нь эдгээрийг хангаж, төсвийн хөрөнгө оруулалтын бүх үйл явцыг хамарч чаддаггүй байна. Уг нь

төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын мэдээллийн тогтолцоо нь хөрөнгийн удирдлагын бүхий л үйл явцыг хамрахаас гадна төсвийн орлого болон зарлага талыг бүртгэж, зохицуулдаг мэдээллийн тогтолцоотой ч уялддаг байх нь төрөөс төсвийн талаарх цогц, үр дүнтэй шийдвэр гаргахад нь эерэг нөлөө үзүүлэх юм. Хэдийгээр 2016-2020 оны Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, төлөвлөгөөнд төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагыг сайжруулах зорилт тавигдаж, тодорхой ажлууд хийгдэж байгаа боловч хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг үнэлэх аргачлал, сонгосон төслийн улс, орон нутгийн хөгжлийн стратеги, бодлоготой нийцтэй байдлыг үнэлэх зохистой аргачлал, механизм, тэдгээрийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, цаг тухайд нь санхүүжүүлэх, хяналт шинжилгээ, үнэлгээг үр дүнтэй хийж, зохих сайжруулалтыг тасралтгүй хийх ажлууд дутмаг хэвээр байна. Энэ хүрээнд 2018 оны 12-р сард Сангийн сайдын 295 тоот тушаалын нэгдүгээр хавсралтаар баталсан “Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээг үнэлж, эрэмбэлэх үйл ажиллагааны журам” болон энэ хүрээнд 2019 оны эхээр боловсруулж, туршиж буй аргачлал зэрэг нь тодорхой үр дүн өгөх байх гэсэн хүлээлттэй байна.

Дэлхийн банк болон бусад олон улсын байгууллагаас хийсэн судалгаанд манай улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын чиглэлээр дараах зөвлөмжүүдийг өгдөг. Тухайлбал:

- Төсвийн бодлогоо өөрчлөхгүйгээр төсвийн хөрөнгө оруулалтын удирдлагын үйл явцыг сайжруулснаар төсвийг үр дүнтэй зарцуулах боломжтой.
- Эхний ээлжинд байгаа объектийн хөрөнгийн засварын зардал болон хэрэгжиж дуусаагүй хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэх нь зүйтэй. Тухайлбал, бусад улс оронд зам засварт зарцуулсан санхүүжилт нь ДНБ-ний 0.3-1 хувийг эзэлдэг бол энэ дүн Монголд 0.15 хувь л байна.
- Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон төсвийн баримт мэдээлэлд засварын зардлын хэрэгцээ шаардлага болон тухайн жилд санхүүжүүлэхээр төлөвлөж буй дүнг харьцуулсан байдлаар оруулж байх нь чухал юм.
- Төсвийн хөрөнгө оруулалтын хэрэгжилтэд тавих хяналтыг сайжруулж, төсөл хойшлох, зардал болон хугацаа хэтрэх, улмаар төсөл зогсох зэрэг эрсдлийг бууруулах хэрэгтэй. Энэ үүднээс хяналт-шинжилгээ, үнэлгээний механизмыг сайжруулах, хариуцлагын тогтолцоог чангатгах шаардлага бий.
- Хөрөнгө оруулалтын төслийн санхүүжилтийг Сангийн яам, Төрийн сан, холбогдох яамдын зүгээс түргэн шуурхай шилжүүлж байх нь улирлын чанартай бүтээн байгуулалтын ажлыг цаг хугацаанд нь дуусгахад ихээхэн чухал хүчин зүйл юм. Ихэнх тохиолдолд шаардлагатай санхүүжилтийг цагт нь шилжүүлээгүйгээс хөрөнгө оруулалтын төслүүд саатаж, он дамжих, улмаар зардал нь хэтрэх эрсдэлүүд учирдаг.

Бодлогод суурилсан төсөвлөлтийн чадавх, хуваарилалтын үр ашгийн өнөөгийн байдал: Урт, дунд хугацааны хөгжлийн бодлого, зорилготой уялдуулж нөөцийг хуваарилах чадавхийг сайжруулах нь төсвийн зарлагын шинэчлэлийн нэг гол зорилт байдаг. Энэ зорилтын хэрэгжилтийг 6 дэд асуултаар үнэлсэн ба нэгдсэн байдлаар экспертүүд 49 хувьтай гэсэн үнэлгээ өгсөн байна.

Зураг 24. Бодлогод суурилсан төсөвлөлтийн чадавх, хуваарилалтын үр ашгийн байдалд өгсөн үнэлгээ



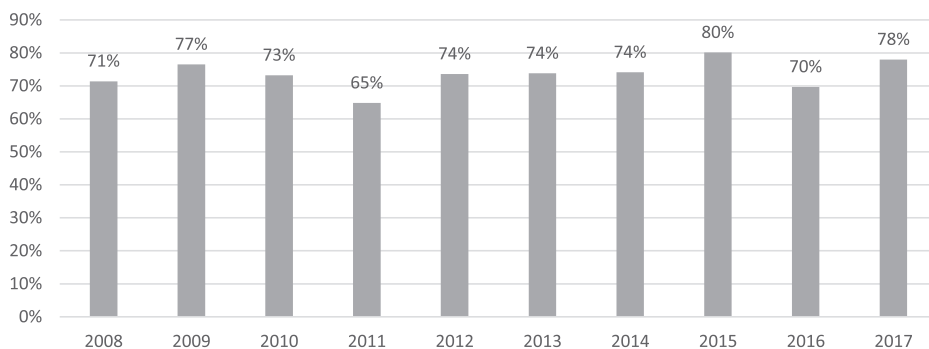
Эх сурвалж: Экспертийн үнэлгээний нэгтгэл

Төрөөс хэрэгжүүлэх бодлого, салбарын бодлогын тэргүүлэх чиглэл, орон нутгийн хөгжлийн тэргүүлэх чиглэлд нийцүүлж төсвийг хуваарилах байдал маш сайн ба сайн гэж 35 хувь нь үнэлсэн байна. Харин урт, дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөлт ба төсвийн төлөвлөлтийн уялдаа, бодлогын залгамж холбоог харгалзан төсвийн хуваарилалт хийх чадавх сул буюу хангалтгүй гэж судалгаанд оролцсон экспертүүдийн 80 гаруй хувь нь дүгнэсэн байна. Хуваарилалтын үр ашгийг үнэлэх үзүүлэлтээс хамгийн бага үнэлгээтэй нь хөрөнгө оруулалтын төсөв ба хөгжлийн төлөвлөлтийн уялдааг хангах чадавхийн үзүүлэлт байсан ба экспертүүдийн 10 хувь нь л сайн гэж үнэлсэн бол 45 хувь нь дунд, 45 хувь нь хангалтгүй гэж үнэлжээ. Энэ нь хөгжлийн бодлогын тэргүүлэх чиглэлээ бүрэн тодорхойлоогүй, засгийн газрын бодлогын тэргүүлэх чиглэлтэй төсвийн зарлагын, ялангуяа хөрөнгө оруулалтын төсвийн төлөвлөлтөө уялдуулж чадахгүй байгааг илтгэнэ.

Төсвийн урсгал зардлын шинжилгээ: Хөрөнгийн зардал ба цэвэр зээлийн дүн 2011 онд 35 хувь, 2016 онд 30 хувьд хүрсэн нь 2008-2017 онд хамгийн өндөр хувийг эзэлж байна. Энэ нь тухайн жилүүдэд хөрөнгө оруулалт, их

засварын ажил, гадаад болон санхүүгийн зээлээр санхүүжих төслийн зардал бусад онуудаас харьцангуй өндөр гарсантай холбоотой.

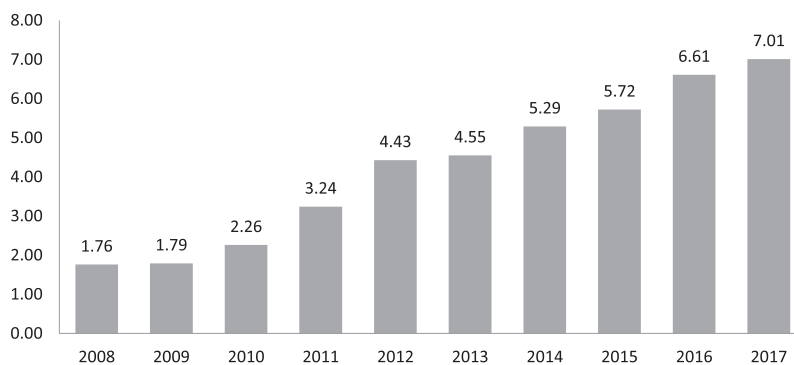
Зураг 25. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн зарлагад эзлэх урсгал зардлын хэмжээ (хувиар)



Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Харин 2015, 2017 онд урсгал зардал бусад онтой харьцуулахад хамгийн өндөр буюу 78-80 хувьд хүрсэн байна. Нэгдсэн төсвийн зардалд эзлэх урсгал зардал 10 жилийн дунджаар 74 хувьтай байгаа хэдий ч тус зардлын хэмжээ жилээс жилд өсөж 2008 онд 1.76 их наяд төгрөг байсан нь 2017 онд 7.01 их наяд төгрөг болж дөрөв дахин нэмэгджээ.

Зураг 26. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн урсгал зардлын динамик шинжилгээ (их наяд төг.)



Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Ийнхүү урсгал зардал нэмэгдэж байгаа нь төсвийн тэлэлт бий болж, төрийн албан хаагчдын цалин хөлсний нэмэгдэл, барилга байгууламж хэт хуучирсан тул урсгал засвар хийх хэрэгцээ, шаардлага тогтмол үүсдэг, бараа ажил үйлчилгээний зардал үнийн өсөлттэй уялдан нэмэгдэж байгаа зэрэгтэй холбоотой юм.

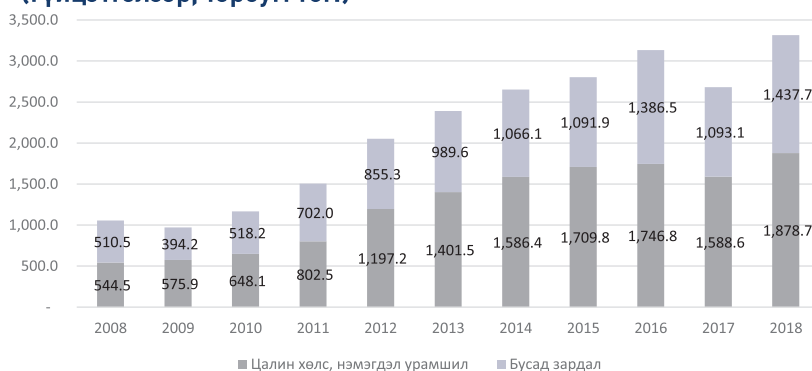
Зураг 27. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн урсгал зардлын ангилал (хувиар)



Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Нэгдсэн төсвийн урсгал зардалд эзэлж буй хүүгийн зардал жил ирэх тусам өсөн нэмэгдэж 2008-2017 оны хооронд 1.1-16.5 хувь болон өссөн дүнтэй байна. Арван жилийн хугацаанд 16 дахин нэмэгдсэн зээлийн хүүгийн төлбөр нь нэг талаасаа, зээлийн эргэн төлөлтийн үр дүнд бий болж буй төсвийн дарамт, нөгөө талаас, зээлийн хүүнд төлж буй хөрөнгийг бууруулснаар цалин хөлс, нийгмийн даатгалын шимтгэл зэрэг зардлыг тодорхой хувиар нэмэгдүүлэх боломж харагдаж байна.

Зураг 28. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн бараа, үйлчилгээний зардал (гүйцэтгэлээр, тэрбум төг.)

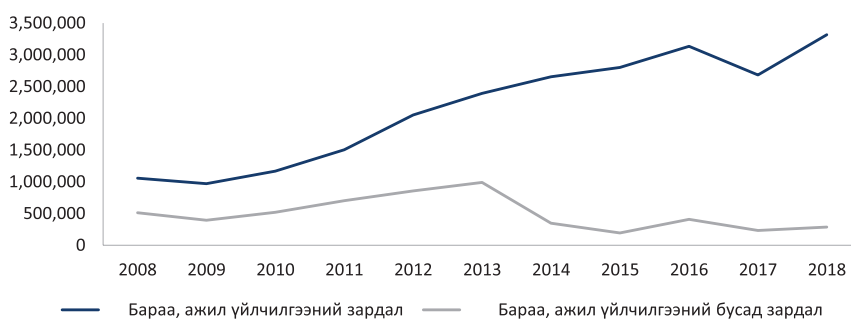


Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Бараа, үйлчилгээний зардлын ерөнхий дүн сүүлийн арав гаруй жил өссөн байдалтай байхад эрчим хүч, халаалт, шатахуун, шуудан, холбоо, хичээл, үйлдвэрлэлийн дадлагын зардал, хоолны зардал, эмийн зардал, урсгал засвар, байрны түрээс зэрэг бараа ажил үйлчилгээний бусад зардлын өсөлт 2013 онд 989 тэрбум төгрөгт хүрсэн ч огцом буурч 2015 онд 193 тэрбум төгрөгт хүрсэн байна. Энэхүү бууралт нь нийт бараа, үйлчилгээний зардлын өсөлтөд төдийлөн сөргөөр нөлөөлөөгүй бөгөөд судалгаанд хамрагдсан хугацааны турш цалин хөлс болон нэмэгдэл урамшил, нийгмийн даатгалын шимтгэл зэрэг зардал цаашид өсөх хандлагатай байна.

Бараа, үйлчилгээний бусад зардал 2015 онд сүүлийн арван жилийн хугацаанд хамгийн бага буюу 190 тэрбум төгрөг байсан. Бараа, үйлчилгээний бусад зардал 2009 оноос тогтмол өсч 2013 онд хамгийн өндөр түвшинд буюу ойролцоогоор нэг их наяд төгрөгт хүрчээ.

Зураг 29. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн бараа, үйлчилгээний зардал (гүйцэтгэлээр, тэрбум төг.)



Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

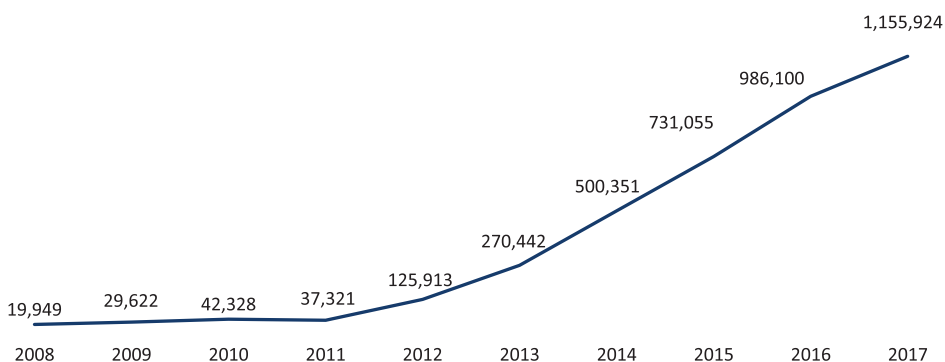
Энэхүү өсөлт 2013-2015 онд тав дахин буюу 200 тэрбум төгрөг хүртэл буурсан хэдий ч 2016 онд бараа, үйлчилгээний бусад зардал 2015 оныхоос даруй хоёр дахин өссөн нь Олон улсын арбитрын шүүхийн шийдвэрийн дагуу Канадын Хан ресурс компанид олгох нөхөн төлбөрийн зардалд 141.5 тэрбум төгрөг, УИХ-ын ээлжит сонгууль зохион байгуулсантай холбоотой 14.5 тэрбум төгрөг, Ази, Европын дээд хэмжээний 11 дэх уулзалт (АСЕМ)-ыг Улаанбаатар хотноо зохион байгуулсантай холбоотойгоор 18.3 тэрбум төгрөг, дулаан, эрчим хүчний үнэ тариф нэмэгдсэн, байр ашиглалтын тогтмол зардал 2015 онтой харцуулахад 18.1 тэрбум төгрөгөөр тус тус өссөн, гадаад зээл ашиглалтын зардал нэмэгдсэн зэргээс шалтгаалсан байна (Аудитын тайлан, 2016).

Монгол улсын нэгдсэн төсвийн урсгал зардалд Чингис, Дим сам, Мазаалай, Хуралдай гадаад бондын хүүгийн төлбөр зэрэг гадаад, дотоод зээл, Засгийн газрын өрийн бичигтэй уялдан гарсан хүүгийн зардал буюу зээлийн үйлчилгээтэй холбогдон гарсан зардал багтаж байна. Нэгдсэн төсвийн урсгал

зардалд эзлэх хүүгийн зардал 2008-2012 онд хамгийн бага 1.1-2.8 хувьтай байсан бол 2013 оноос тогтмол хурдтай өсч 2017 онд 16.5 хувь буюу 1.1 гаруй их наяд төгрөгт хүрчээ.

Монгол улсын тогтвортой хөгжлийг дэмжих, эдийн засгийн хүндрэлийг даван туулах зорилгоор олон улсаас хүлээн авсан нэн хөнгөлөлттэй зээлийн эргэн төлөлт хийгдэж эхэлсэн нь хүүгийн зардал буюу зээлийн үйлчилгээтэй холбогдон гарсан зардлын дүн огцом өсөхөд нөлөөлж байна.

Зураг 30. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн урсгал зардалд эзлэх хүүгийн төлбөрийн хэмжээ (тэрбум төг.)



Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Түүнчлэн олон улсаас хүлээн авсан нэн хөнгөлөлттэй зээлийг ам.доллар, иень, евро, юань зэрэг валютаар авсан бөгөөд эргэн төлөлт нь тухайн валютаар хийгдэнэ. Монгол улсын төгрөгийн ханш жилээс жилд суларч байгаа нь эргэн төлөлтийн хэмжээг өсгөхөд ихээхэн нөлөө үзүүлж байна. Тухайлбал, төгрөгийн АНУ, Япон, БНХАУ, Солонгос зэрэг зээлдэгч орнуудын валюттай харьцах ханшийг жишээ болгон харахад төгрөгийн ханш 15 орчим жилийн хугацаанд ойролцоогоор хоёр дахин суларсан байгаа нь үндсэн зээл болон хүүгийн хэмжээ хоёр дахин нэмэгдэхэд хүргэж байна.

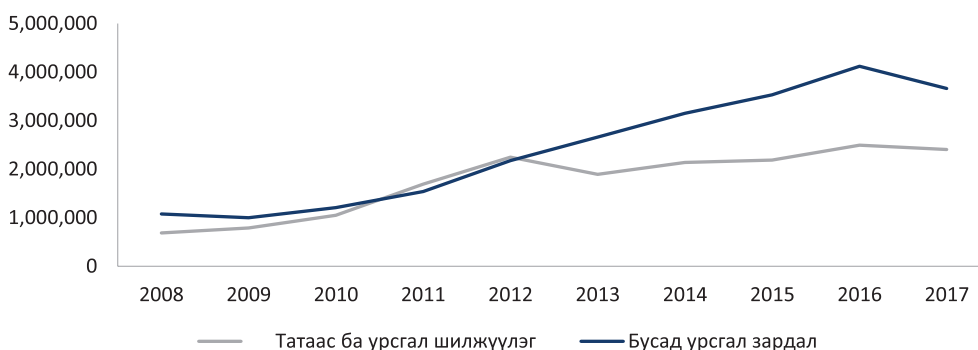
Хүснэгт 7. Төгрөгийн гадаад валюттай харьцах ханш

Валют	2004	2010	2015	2018
АНУ доллар	1,185.20	1,355.90	1,970.66	2,464.12
Хятад юань	143.20	200.30	313.53	359.65
Солонгос вон	1.00	1.20	1.70	2.20
Япон иен	11.00	15.50	16.29	22.19

Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Татаас ба урсгал шилжүүлгийн зардал 2008-2012 онд бусад урсгал зардалтай ойролцоо өсөлттэй байсан нь 2012 оноос татаас ба урсгал шилжүүлгийн зардлын өсөлт буурсан байна.

Зураг 31. Урсгал зардал, татаас ба урсгал шилжүүлэг (тэрбум төг.)



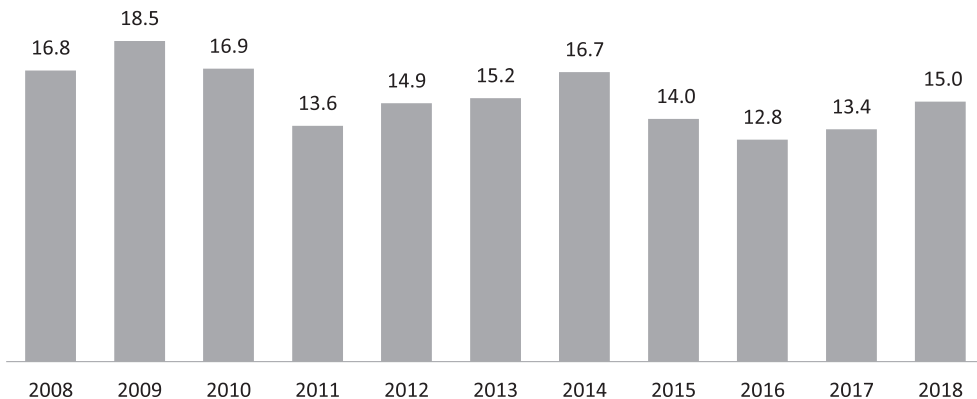
Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Харин бусад зардал тогтмол өсөлтөө хадгалсаар 2016 он гэхэд хамгийн өндөр түвшин 4.1 их наяд төгрөгт хүрсэн ч энэ дүн 2017 онд 500 орчим тэрбум төгрөгөөр буурч 3.6 их наяд болжээ. Татаас ба урсгал зардал 2016 онд хамгийн өндөр 2.5 орчим их наяд төгрөгт хүрсэн байна. Нийтийн тээвэр, дулаан, эрчим хүч, мах нийлүүлэх зэрэг төсвөөс татаас авдаг салбаруудад үйл ажиллагаа эрхэлж буй байгууллагуудын өөрийгөө бүрэн санхүүжүүлэх боломжийг бүрдүүлэх шаардлага тулгарч байна. Түүнчлэн өргөн хэрэглээний бараа, үйлчилгээ нийлүүлэгч, төрөөс татаас санхүүжилт авдаг байгууллагуудад бараа, үйлчилгээ нийлүүлэх эрх олгохдоо тухайн зах зээлийн үнийн өсөлтийн эсрэг арга хэмжээ авах тал дээр төр, хувийн хэвшлийн тохиролцоо бүрдүүлэн ажиллах нь зүйтэй. Жишээлбэл, мах нийлүүлэгч байгууллагуудад өндөр үнээр мах экспортод гаргах эрх олгохдоо дотооддоо хямд үнээр мах нийлүүлэх болзол тавих, улмаар тавьсан болзолд нийцүүлэн мах нийлүүлээгүй тохиолдолд эрхийг цуцлах хүртэл арга хэмжээ авч болно. Төрийн зохицуулалт хийснээр хувийн байгууллагын ашигт ажиллагааг алдагдуулахгүйгээр нэг үйл ажиллагааны зардлыг нөгөө үйл ажиллагааны ашгаар нөхөх боломж бүрдүүлж төрийн үйлчилгээг нийгэмд үр өгөөжтэй хүргэхэд дэмжлэг болохоос гадна төсвийн хөрөнгийг хэмнэлттэй зарцуулах, үр өгөөжийг нь дээшлүүлэх арга замуудын нэг болох юм.

4.4. Төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай, үр дүнтэй зарцуулж, төрийн үйлчилгээг хүргэж буй байдал

Боловсролын салбарын урсгал зардалд хийсэн шинжилгээ: Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030-д “Суурь болон мэргэжлийн боловсролд хамрагдалтын түвшинг 100 хувьд хүргэж, насан туршийн боловсролын тогтолцоог бүрдүүлнэ” гэсэн зорилт дэвшүүлсэн байдаг. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн нийт зардалд боловсролын салбарын зардлын эзлэх хувь сүүлийн арав гаруй жилийн үзүүлэлтээр 12.8-18.5 хувийн хооронд буюу 6 орчим хувийн хэлбэлзэлтэй байсан нь дараах зургаас харагдаж байна.

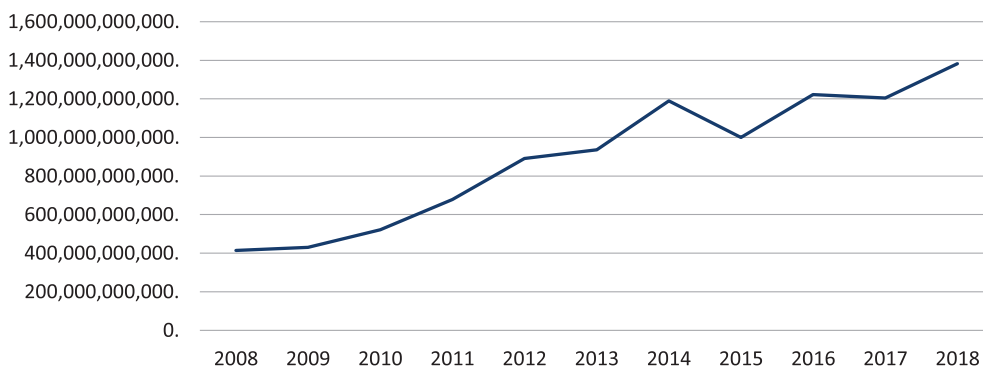
Зураг 32. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн нийт зардалд боловсролын салбарын зардлын эзлэх хувь



Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Нэгдсэн төсвийн нийт зардалд боловсролын салбарын зардлын эзлэх хувийн өөрчлөлт бага хэдий ч мөнгөн дүнгээр авч үзвэл 2008 онд 415 орчим тэрбум төгрөг байсан зардал 10 жилийн дараа буюу 2018 онд гурав дахин өсч 1.4 их наяд төгрөгт хүрсэн байна.

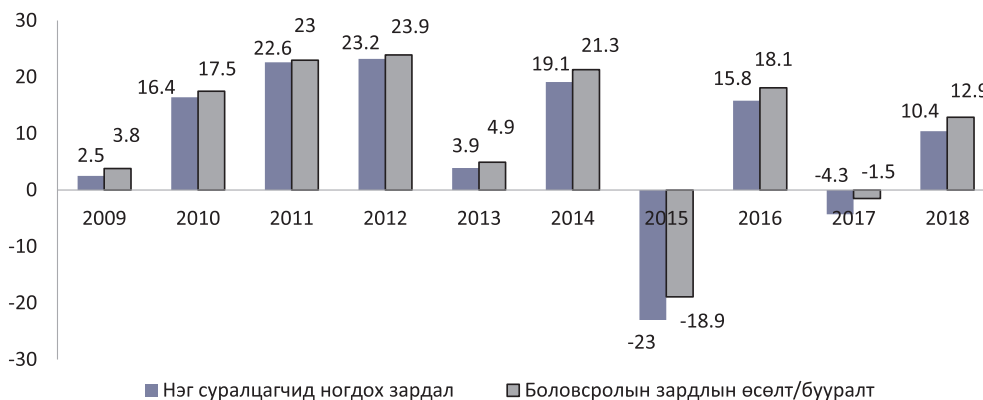
Зураг 33. Боловсролын салбарын зардлын динамик (тэрбум төг)



Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Боловсролын салбарын зардал 2008-2014 онд тогтмол өсч байсан бол 2014-2015 онд 200 орчим тэрбум төгрөгөөр буурсан нь ажиглагдаж байна. Ийнхүү зардал багассан нь 2015 онд нэг суралцагчид ногдох зардал 23 хувь, боловсролын салбарын зардал 18.9 хувиар буурахад нөлөөлжээ.

Зураг 34. Боловсролын зардал ба нэг суралцагчид ногдох зардлын өөрчлөлт (хувиар)



Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Дээрх зургаас харахад боловсролын салбарын зардал ба нэг суралцагчид ногдох зардал хоорондоо эерэг хамааралтай харагдаж байгаа боловч өсөлт, бууралтын түвшин нь харилцан адилгүй байна. Тухайлбал, хугацааны эхэнд 1.3 хувийн ялгаатай байсан нь 2011, 2012 онуудад 0.4-0.7 хувь болсон байна. Харин энэхүү зөрүүтэй байдал нь сүүлийн дөрвөн жилд 2.3-4.1 болж өссөн

байна. Боловсролын салбарын зардал ба нэг суралцагчид ногдох зардлын хооронд гарч буй зөрүү өсч байгаа нь нэг суралцагчид ногдох боловсролын зардлыг тооцох аргачлалыг сайжруулах шаардлагатайг харуулж байна.

Монгол улсын Засгийн газрын 2016 оны 242-р тогтоолоор төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн бус өмчит ерөнхий боловсролын сургуулийн өмнөх болон бага, дунд боловсролын сургалтын байгууллагын нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлын нормативаар санхүүжих төсвийн төлөвлөлт, хуваарилалт, зарцуулалттай холбогдсон харилцааг зохицуулахад ашиглах аргачлалыг баталсан байна.

Сургуулийн өмнөх болон бага, дунд боловсрол эзэмшүүлэхэд нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлын дундаж номативыг тооцох бүрэлдэхүүнд нэгдүгээрт, багшийн албан тушаалын цалин болон нэмэгдэл цалин, хүүхдийн цэцэрлэг, дотуур байрны багш, ажилтны албан тушаалын цалин болон зарим нэмэгдэл (зарим нэмэгдэл гэдэгт: цалин, хөдөө орон нутагт ажилласан, ур чадварын, анги кабинет болон заах аргын нэгдэл хариуцсан нэмэгдлийг ойлгоно), хоёрдугаарт, багшийн үндсэн болон нэмэгдэл цалинд ногдох ажил олгогчоос төлөх нийгмийн даатгалын шимтгэл, гуравдугаарт, бараа, үйлчилгээний бусад хувьсах зардал (хичээл, үйлдвэрлэлийн дадлага хийх, бичиг хэрэг, ном, хэвлэл, шуудан холбоо, интернетийн төлбөр, дотоод албан томилолт, бага үнэтэй түргэн элэгдэх, ахуйн эд зүйлс, нормын хувцас, зөөлөн эдлэл, эм бэлдмэл, хог хаягдал зайлуулах, хотон мэрэгчийн устгал, ариутгал, бусдаар гүйцэтгүүлсэн бусад нийтлэг ажил, үйлчилгээний төлбөр, хураамж) багтана (Засгийн газрын 2016 оны 242-р тогтоолын 6-р хавсралт). Сургуулийн өмнөх болон ерөнхий боловсролын албан сургалтад хамрагдаж байгаа нэг суралцагчид ногдох цалигийн санд багшийн үндсэн болон бусад нэмэгдэл, сургалтын байгууллагын байршлаас хамаарсан орон нутгийн нэмэгдэл, тэдгээрт ногдох ажил олгогчоос төлөх нийгмийн даатгалын шимтгэл багтаж байгаагаараа адил төстэй байна.

Харин СӨБ-ын албан сургалтад хамрагдаж байгаа нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлын дундаж нормативын цалингийн санд ажилтнуудын үндсэн болон бусад нэмэгдэл, тэдгээрт ногдох ажил олгогчоос төлөх нийгмийн даатгалын шимтгэл багтаж байгаа бол ерөнхий боловсролын албан сургалтад хамрагдаж байгаа нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлын дундаж нормативд анги бүлэг, заах аргын нэгдэл, кабинет хариуцан ажилласны нэмэгдэл гэсэн боловсролын түвшин, онцлогоос хамаарсан ялгаатай зардал багтаж байна.

Ерөнхий боловсролын сургуулийн нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлыг тооцохдоо байршлаас нь хамаарч аймгийн төвөөс бусад сум, аймгийн төвийн болон нийслэлийн захын дүүрэг, нийслэлийн гэж ангилж байна. Ерөнхий боловсролын сургуулийн хувьд багийн бага, суурь боловсролын, бага, бүрэн дунд боловсролын сургууль гэсэн ангилалд хуваан боловсролын түвшин бүрээр ялгаатай тооцож байна.

Сургалтын нормативт зардлын санхүүжилтийг аймаг, нийслэлийн боловсролын газар, нийслэлийн дүүргийн боловсролын хэлтэс сар бүр хүүхэд өдрөөр хянаж, төсвийн санхүүжилтийн сар, улирлын хуваарьт батлагдсаны дагуу (Засгийн газрын 2016 оны тогтоолын 242-р 6-р хавсралт) сар тутам олгоно.

Хүснэгт 8. Төрийн өмчит ЕБС-ийн нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлын дундаж нормативын хэмжээ, мянган төгрөг

Байршил	Сургуулийн ангилал	Багшийн цалин			Ажил олгогчийн төлөх шимтгэл			Бусад хувьсах зардал
		бага анги	дунд анги	ахлах анги	бага анги	дунд анги	ахлах анги	
Аймгийн төвөөс бусад сум	Багийн бага сургууль	576.8			63.5			42.8
	Суурь боловсролын сургууль	309.0	481.0		34.0	52.9		21.9
	Бүрэн дунд боловсролын сургууль	288.3	417.0	438.8	31.7	45.9	48.3	14.6
Аймгийн төв болон нийслэлийн захын дүүрэгт	Бага, суурь, бүрэн дунд боловсролын сургууль	271.6	392.7	400.4	29.9	43.2	44.0	13.9
Нийслэлийн	Бага, суурь, бүрэн дунд боловсролын сургууль	246.7	355.1	373.6	27.1	39.1	41.1	13.1

Эх сурвалж: Засгийн газрын 2016 оны 242-р тогтоолын 3-р хавсралт

Дээрх хүснэгтээс харахад нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлын дундаж нормативын дагуу багшийн цалин, ажил олгогчийн төлөх шимтгэлийн хэмжээ байршлаас хамааран харилцан адилгүй буюу багшийн цалин 2,046.7-576.8 мянган төгрөг, ажил олгогчийн төлөх шимтгэл 27.1-63.5 мянган төгрөг байна.

Аймгийн төвөөс бусад сумын төвд 2018-2019 оны хичээлийн жилийн байдлаар 50 хүртэл суралцагчтай 50 орчим төрийн болон төрийн бус өмчийн бага, дунд, ахлах сургуулиуд үйл ажиллагаа эрхэлж байна. Эдгээрээс Архангай аймгийн Чулуут сумын Халуун-Ус багийн 20 суралцагчтай бага сургуулийн суралцагчдад ногдох хувьсах зардлын дундаж нормативыг тооцож үзвэл нийт 12.8 сая төгрөг болж байгаа нь дараах хүснэгтээс харагдаж байна.

Хүснэгт 9. Архангай Чулуут сумын Халуун-Ус багийн бага сургуулийн суралцагчдад ногдох хувьсах зардлын дундаж нормативаар тооцсон зардал, төгрөг

Анги	Суралцагчдын тоо	Нэг суралцагчид ногдох ХЗДНБЦАОТШ*	Нийт
1-р анги	5	640,300	3,201,500
2-р анги	7	640,300	4,482,100
3-р анги	2	640,300	1,280,600
4-р анги	3	640,300	1,920,900
5-р анги	3	640,300	1,920,900
Нийт дүн	20		12,806,000

Тайлбар: *Нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлын дундаж нормативаар багшийн цалин, ажил олгогчийн төлөх шимтгэл

Тус сургуульд хоёр, гурав, тав, долоон суралцагчтай ангиуд хичээллэж байгаа нь нэг талаасаа суралцагч нэг бүрт зарцуулах багшийн цаг их болж сургалтын чанар нэмэгдэх талтай, нөгөө талаас анги бүрдэлт хэт бага учир төсвийн хөрөнгийн үр ашиггүй зардал нэмэгдэж байна.

Өнөөдөр бүрэн дунд боловсролын 56 сургууль тус бүр дунджаар 320 орчим суралцагчтайгаар сургалтын үйл ажиллагаа эрхэлж байна. Эдгээрээс жишээ болгон Завхан аймгийн Завханмандал сумын бүрэн дунд сургуулийн нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлын нормативын дагуу нэг багшийн цалин, ажил олгогчийн төлөх шимтгэлийг авч үзвэл дараах байдалтай байна.

Хүснэгт 10. Завханмандал сумын БДС-ийн суралцагчдад ногдох хувьсах зардлын дундаж норматив (төгрөгөөр)

Анги	Суралцагчдын тоо	Нэг суралцагчид ногдох ХЗДНБЦАОТШ*	Нийт
1-р анги	13	320,000	3,747,900
2-р анги	9	320,000	2,594,700
3-р анги	8	320,000	2,306,400
4-р анги	19	320,000	5,477,700
5-р анги	16	320,000	4,612,800
6-р анги	11	462,900	5,091,900
7-р анги	16	462,900	7,406,400
8-р анги	14	462,900	6,480,600
9-р анги	17	462,900	7,869,300
10-р анги	16	487,100	7,793,600
11-р анги	11	487,100	5,358,100
12-р анги	7	487,100	3,409,700
Нийт дүн	157		62,149,100

Тайлбар: *Хувьсах зардлын дундаж нормативаар багшийн цалин, ажил олгогчийн төлөх шимтгэл

Бүрэн дунд сургуулийн хувьд суурь боловсролын мэдлэг олгох хөтөлбөрийн хүрээнд арав гаруй төрлийн шинжлэх ухааны чиглэлийн багш шаардлагатай байдаг. Гэтэл Завханмандал сумын бүрэн дунд сургуулийн нэг багшид ногдох суралцагчийн тоо 7-19 буюу дунджаар 13 суралцагч байна. Орон нутгийн зарим сургуулиудад анги дүүргэлт хангалтгүй байгаа нь төсвийн үр ашиггүй зарцуулалтад ихээхэн нөлөөлж байна.

Боловсролын тухай хуулийн 41.1-д Төрийн бус өмчийн боловсролын сургалтын байгууллагын санхүүжилтийн эх үүсвэр нь үүсгэн байгуулагчийн хөрөнгө, нэг сурагчид ногдох нормативт зардлын төсвөөс санхүүжүүлэх хэсэг, сургалтын төлбөр, хандив, хөнгөлөлттэй зээл, өөрийн үйл ажиллагааны орлогоос бүрдэнэ (Боловсролын тухай хууль) гэж заажээ. Төрийн бус өмчийн, төлбөртэй нийт 146 сургуульд 39,561 суралцагчид сурч байгаагаас орон нутагт нийслэлийн 109 сургуульд 32,989 суралцагчид, орон нутгийн 37 сургуульд 6,572 суралцагчид хамрагдаж байна (Захиргааны статистикийн мэдээлэл 2018-2019). Засгийн газрын 2016 оны 242-р тогтоолын 5-р хавсралтад төрийн бус өмчийн ЕБС-ийн нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлын дундаж нормативын хэмжээг тогтоосон байдаг.

Хүснэгт 11. Төрийн бус өмчийн ЕБС-ийн нэг суралцагчид ногдох хувьсах зардлын дундаж норматив, төгрөг

Нэг хичээлийн жилийн сургалтын төлбөрийн хэмжээ	Байршил	Нормативт зардлын хэмжээ		
		Бага анги	Дунд анги	Ахлах анги
Төлбөргүй болон 5,000,000 төгрөг хүртэлх төлбөртэй	Орон нутгийн	316,400	450,800	459,300
	Нийслэлийн	288,900	409,300	429,800
5,000,001-10,000,000 төгрөг хүртэлх төлбөртэй	Орон нутгийн	189,800	270,500	275,600
	Нийслэлийн	173,300	245,600	257,900
10,000,001 төгрөгөөс дээш төлбөртэй	Орон нутгийн	94,900	132,200	137,800
	Нийслэлийн	86,700	122,800	128,900

Эх сурвалж: Засгийн газрын 2016 оны 242 дугаар тогтоолын 5-р хавсралт

Төрийн бус өмчийн ЕБС-ийн нэг суралцагчид ногдох норматив зардлыг хичээлийн жилийн турш хүлээн авна гэсэн байдлаар тооцон үзвэл орон нутагт 949,000-4,593,000, нийслэлд 867,000-4,298,000 төгрөг болж байна. Энэ нь өнөөгийн төрийн өмчийн бус ерөнхий боловсролын зарим сургуулийн үндсэн төлбөртэй тэнцүү, заримаас нь их байгаа нь харагдаж байна. Ийнхүү төрийн өмчийн бус сургуулиудад сургалтын төлбөртэй дүйцэхүйц хэмжээний санхүүжилт хийгдэж байгаа нь төсвийн хөрөнгийг үр ашиггүй зарцуулж байгаагийн нэг хэлбэр гэж үзэж болох талтай юм.

Эрүүл мэндийн салбарын урсгал зардалд хийсэн шинжилгээ: Монгол улсын төрөөс хүн амд үзүүлэх эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний хөрөнгө оруулалт, санхүүжилтийн талаар Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 23.1-д “Эрүүл

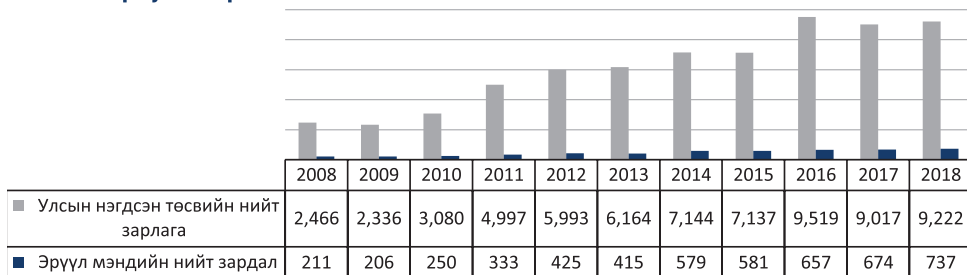
мэндийн санхүүжилтийн тогтолцоо нь хүн амын эрүүл мэндийг сайжруулах, хүн амд тэгш, хүртээмжтэй, чанартай эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ үзүүлэх, үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдэнэ” гэсэн заалт нь хууль эрх зүйн суурь баримт бичиг болж байна. Түүнчлэн, Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030-д Монгол хүний эрүүл, урт удаан амьдрах нөхцөлийг хангаж, дундаж наслалтыг 78-д хүргэх зорилт дэвшүүлсэн. Дээрх баримт бичгүүдээс харахад, эрүүл мэндийн салбарт хийгдэж буй урсгал зардлын үр өгөөжийг судлахад нэгдүгээрт, хүн амын эрүүл мэндийн түвшин, хоёрдугаарт, эрүүл мэндийн үйлчилгээний тэгш, хүртээмжтэй байдал, гуравдугаарт, эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний чанар, дөрөвдүгээрт, үр ашиг гэсэн үзүүлэлтүүдийг харгалзан үзэх шаардлагатай болох нь тодорхой байна.

Эрүүл мэндийн тухай хуулийн 24.6-д зааснаар Монгол улсын иргэний эмнэлгийн тусламж, үйлчилгээний дараах төлбөрийг төр хариуцна. Үүнд:

- жирэмсэн, төрөлт, төрсний дараах үетэй холбоотой эх барихын тусламж, үйлчилгээний зардал;
- төрийн өмчийн эрүүл мэндийн байгууллагаас хүүхдэд үзүүлэх эмнэлгийн зарим тусламж, үйлчилгээ;
- халдвар судлалын үйлчилгээ, заавал хийх болон тархвар судлалын заалтаар хийх дархлаажуулалт, халдварт өвчний голомтын ариутгал, халдваргүйтгэл;
- нийгмийн эрүүл мэндийн үйл ажиллагаа, арга хэмжээ, эмнэлгийн яаралтай болон түргэн тусламж, өрх, сум, тосгоны хэмжээнд үзүүлэх зарим тусламж, үйлчилгээ болон гамшиг, нийтийг хамарсан халдварт өвчний дэгдэлтийн үеийн эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээ;
- аргагүй хамгаалалт, гарцаагүй байдалд хүний амь нас аврахаар яваад гэмтсэн, өвчилсөн хүний эмчилгээ;
- сүрьеэ, хорт хавдар, сэтгэцийн эмгэгийн зарим эмчилгээ;
- удаан хугацааны нөхөх эмчилгээ шаардах эмгэгийн болон хөнгөвчлөх эмчилгээний зарим эмийн зардал;
- бие махбодийн ба бэлгийн хүчирхийлэл, мөлжлөгийн хохирогчид үзүүлэх эрүүл мэндийн болон сэтгэцийн сэргээн засах тусламж, үйлчилгээ (Эрүүл мэндийн тухай хууль) хамаарна гэж заасан байна.

Монгол улсын нэгдсэн төсвийн нийт зарлага 2008 онд 2.5 орчим их наяд төгрөг байсан нь 2018 он гэхэд 9.2 гаруй их наяд төгрөг болж сүүлийн арван жилийн хугацаанд ойролцоогоор 3.7 дахин өссөн хэдий ч эрүүл мэндийн салбарын зардал мөн хугацаанд 211 тэрбум төгрөгөөс 737 тэрбум төгрөгт хүрч ойролцоогоор 3.7 орчим дахин буюу 526 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдсэн байна.

Зураг 35. Нэгдсэн төсвийн нийт зарлага ба эрүүл мэндийн салбарын зардал, тэрбум төгрөг



Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Монгол улсын нэгдсэн төсвийн нийт зардал 2016 онд огцом 2.5 орчим их наяд төгрөгөөр өссөн боловч эрүүл мэндийн зардал тухайн хугацаанд өсөлтийн жигд түвшинг алдаагүй байна. Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагад эрүүл мэндийн зардлын эзлэх хувийг авч үзвэл сонгосон хугацаанд 7-9 хувьтай байна. Хугацааны эхэнд 2008-2009 хамгийн өндөр өсөн хувьтай байсан бол энэхүү үзүүлэлт 2011 он гэхэд долоон хувь хүртэл буурчээ. Монгол улсын нэгдсэн төсвийн нийт зарлагад эзлэх эрүүл мэндийн зардал ийнхүү 1-2 хувийн хэлбэлзэлтэй байгаа нь улсын нэгдсэн төсвийн зардал харьцангуй хэлбэлзэл өндөр байгаатай холбоотой гэж үзэж байна.

Зураг 36. Улсын нэгдсэн төсвийн зарлагад эзлэх эрүүл мэндийн зардлын эзлэх хувь ба хүн амын өсөлт, эрүүл мэндийн зардал (хувиар)



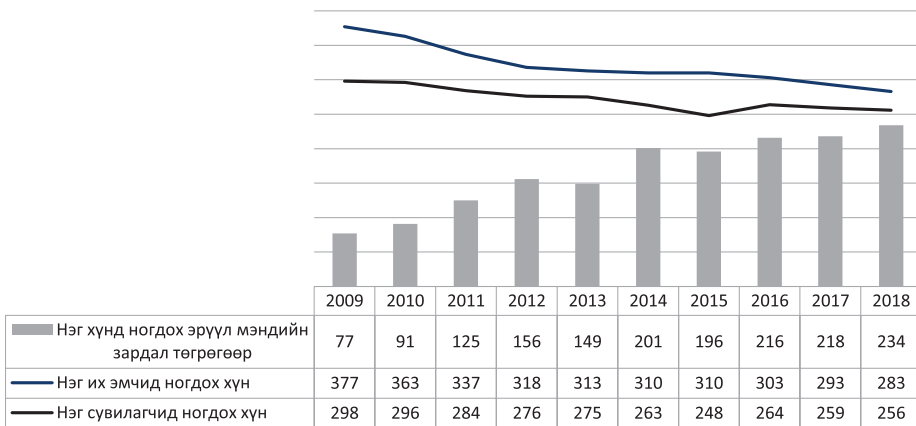
Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Эрүүл мэндийн зардлын өсөлт 2011 онд 24.9, 2014 онд 28.3 хувь хүртэл өсч байсан хэдий ч 2013 онд 2012 оны хүн амын өсөлтийн түвшингээс 2.4 хувиар доогуур болсон байна. Эрүүл мэндийн зардлын өөрчлөлтийн хэлбэлзлийг хүн амын өсөлтийн хувь хэмжээтэй харьцуулбал 2014 онд 14 дахин өндөр хувиар өөрчлөгдсөн байдалтай байна. Дээрх хугацааны турш хүн амын өсөлт

харьцангуй жигд буюу 0.1-0.3 орчим хувийн өсөлттэй байхад эрүүл мэндийн зардлын хэмжээний өсөлт, бууралтын түвшин маш өндөр хэлбэлзэлтэй байгаа нь 2014 онд эрүүл мэндийн зардлын хэмжээ хамгийн өндөр 28.3 хүртэл хувиар өссөн тохиолдолд ч хангалтгүйг харуулж байна. Нөгөө талаас, хүн амын эрүүл мэндийн үйлчилгээнд зориулагдах зардлын өсөлт, бууралт хүн амын тоон өсөлтөөс хол зөрүүтэй байгаа нь манай улсын эрүүл мэндийн зардал үндсэндээ тухайн жилийн төсөв бүрдүүлэлт, эдийн засгийн нөхцөл байдлаас өндөр хамааралтай болохыг илэрхийлнэ.

Нэг хүнд ногдох эрүүл мэндийн зардал 2009 онд улсын дунджаар 77 мянган төгрөгтэй байсан нь 2018 онд 234 мянган төгрөг болж ойролцоогоор гурав дахин өссөн байна. Харин дээрх хугацаанд нэг их эмчид ногдох хүний тоо 100 орчмоор, нэг сувилагчид ногдох хүний тоо 50 орчмоор тус тус буурсан дүнтэй байна.

Зураг 37. Нэг хүнд ногдох эрүүл мэндийн зардал ба нэг эмч, сувилагчид ногдох хүн (улсын дундаж, мянган төгрөгөөр)



Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Ийнхүү нэг хүнд ногдох эрүүл мэндийн зардал өсч байхад тус салбарын үндсэн хүний нөөц болох их эмч, сувилагчийн тоо буурч байгаа нь Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030-ийн нэгдүгээр үе шат 2016-2020 онд “Эрүүл мэндийн даатгалын тогтолцоог шинэчилж, урьдчилан сэргийлэх, зонхилон тохиолдох өвчнийг эрт илрүүлэх, хариу арга хэмжээг чанартай, хүртээмжтэй зохион байгуулах, тандалт, эрт илрүүлэлтийн тогтолцоо, лавлагаа лабораторийг бэхжүүлэх” зорилтыг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд хийгдэж буй эрүүл мэндийн салбарын шинэчлэлтэй уялдан гарах үйл ажиллагааны зардал нэмэгдсэн байх талтай. Түүнчлэн энэ нь нэг талдаа эмч, сувилагчид ногдох хүний тоо буурч, нөгөө талдаа нэг хүнд ногдох эрүүл мэндийн зардал өсөж

байгаа нь хүн амын эрүүл мэндийн чанартай тусламж, үйлчилгээ хүргэхэд нөлөөлөх эерэг талтай юм.

Хүснэгт 12. Нэг их эмчид ногдох хүний дундаж тоо

Аймаг	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Улсын дүн	377	363	337	318	313	310	310	303	293	283
Баруун бүс	609	576	517	477	470	465	443	423	409	403
Хангайн бүс	595	595	531	501	485	486	482	447	449	437
Төвийн бүс	466	473	450	439	408	408	391	372	369	368
Зүүн бүс	489	522	473	443	427	446	443	427	415	418
Улаанбаатар	271	248	240	227	229	224	228	228	218	208

Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Нэг эмчид ногдох хүний тоо хэдийгээр буурч байгаа ч улсын хэмжээнд бүс нутгуудаар харилцан адилгүй байна. Тухайлбал, Улаанбаатар хотод нэг эмчид ногдох хүний тоо 2018 онд хамгийн бага буюу 208 байхад баруун, хангайн болон зүүн бүсийн аймгуудад үүнээс даруй хоёр дахин их буюу 400 гаруй хүн ногдож байна.

Харин нэг сувилагчид ногдох хүний дундаж тооны хувьд хамгийн олон нь хангайн болон төвийн бүсэд 309 хүрч байна. Улаанбаатар хотод нэг эмчид ногдох хүний тоотой ойролцоо байгаа нь харагдаж байна.

Хүснэгт 13. Нэг сувилагчид ногдох хүний дундаж тоо

Аймаг	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Улсын дүн	298	296	284	276	275	263	248	264	259	256
Баруун бүс	304	319	301	300	287	276	273	278	284	279
Хангайн бүс	325	340	321	309	310	308	304	310	314	308
Төвийн бүс	328	337	329	322	309	305	293	306	305	309
Зүүн бүс	306	325	299	293	285	279	284	289	296	296
Улаанбаатар	276	258	253	243	249	232	211	231	222	218

Эх сурвалж: ҮСХ-ны мэдээлэл

Ийнхүү бүс, орон нутгаас хамааран эмч, сувилагчийн ачаалал харилцан адилгүй байгаа нь төсвийн үр өгөөжтэй хуваарилалтад сөргөөр нөлөөлж байна.

Эрүүл мэндийн салбарт үйл ажиллагаа эрхэлдэг дөрвөн мянга гаруй байгууллага байгаагаас төв эмнэлэг, тусгай мэргэжлийн төв, амаржих газрууд нь бүгд нийслэл хотод байршилтай байна.

Хүснэгт 14. Эрүүл мэндийн байгууллага, байршлаар

д/д	Эрүүл мэндийн байгууллага	Улс	Нийслэл	Орон нутаг
1	Өрхийн эрүүл мэндийн төв	218	133	85
2	Сум, тосгоны эрүүл мэндийн төв	273/19	5	268
3	Сум дундын эмнэлэг	39	-	39
4	Дүүргийн нэгдсэн эмнэлэг, эрүүл мэндийн төв	12	12	-
5	Хөдөөгийн нэгдсэн эмнэлэг	6	-	6
6	Аймгийн нэгдсэн эмнэлэг	16	-	16
7	Бүсийн оношилгоо эмчилгээний төв	5	-	5
8	Төв эмнэлэг, тусгай мэргэжлийн төв	13	13	-
9	Амаржих газар	3	3	-
10	Ортой хувийн эмнэлэг	240	134	106
11	Клиник хувийн эмнэлэг	1226	862	364
12	Сувилал	114	65	49
13	Эм ханган нийлүүлэх байгууллага	399	333	66
14	Эмийн үйлдвэр	46	46	-
15	Хувийн эмийн сан	1277	703	574
16	Бусад /ЭМЯ, ЭМХТ, НЭМХ, АУХ, Анагаах ухааны сургууль, коллеж, Хилийн цэрэг, Батлан хамгаалах, Төмөр замын эмнэлэг гм.,/	102	29	73
Бүгд		4005	2338	1667

Эх сурвалж: Нийслэлийн хүн амын эрүүл мэндийн үзүүлэлт, Нийслэлийн эрүүл мэндийн газар, 2017

Клиник эмнэлэг болон ортой эмнэлгүүдийн дийлэнх нь буюу 1,466 нь хувийн эмнэлэг байгаа бөгөөд эдгээрээр нийгмийн даатгалд хамрагддаг хэвтэн эмчлүүлэгчдийн эмчилгээний төлбөрийн тодорхой хувийг төрөөс төлдөг. Харин эдгээр иргэд хувийн эмнэлгийн эмчийн үзлэг, оношилгоо, шинжилгээ, ор хоногийн мөнгө зэрэг нэмэлт төлбөр төлж байгаа нь хувийн эмнэлгээр үйлчлүүлэгч иргэдийн эрүүл мэндийн зардлыг нэмэгдүүлэх шалтгаан болж байна. Хувийн эмнэлэг ихээр байгуулагдах үндсэн нөхцөл нь төрөөс үзүүлэх эрүүл мэндийн үйлчилгээний хүртээмж тааруу байгаатай холбоотой юм.

Эндээс дүгнэвэл, Монгол улсын нэгдсэн төсвийн томоохон хэсгийн эзэлдэг урсгал зардлыг оновчтой тооцож төсөвлөх, хуваарилалт, үр ашгийг дээшлүүлэх, улмаар иргэд, олон нийтэд хүргэх үйлчилгээний хүртээмж, чанарыг сайжруулахын тулд төсвийн урсгал зардлыг үнэлэх хэрэгцээ, шаардлага байна. Хууль, эрх зүйн баримт бичгийн судалгаанаас үзэхэд, төсвийн үйл явц, төсвийг төлөвлөх, батлах, хэрэгжүүлэх, тайлагнах зарчим, оролцогч талуудын эрх, үүрэг, төсвийн төсөл боловсруулахад баримтлах

шаардлага зэрэгтэй холбогдох заалтууд нь төсвийн урсгал зардлыг үнэлэх эрх зүйн үндэс болж байна. Түүнчлэн “Орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах журам” зэрэг төсөв боловсруулах үйл ажиллагаанд онол, арга зүйн чиглэл болох журам, аргачлалуудыг төсвийн урсгал зардлын үнэлгээний аргачлал боловсруулахад харгалзан үзэх нь зүйтэй.

Гадаад зээлээр бүрдүүлж буй санхүүгийн зээл, түүний эргэн төлөлт нь тухайн улсын валютаар хийгдэж байгаа бөгөөд төгрөгийн ханшын уналтаас шалтгаалан эргэн төлөлтийн дүн өсөж байгаа нь манай улсын хувьд нэн хөнгөлөлттэй зээл биш энгийн арилжааны банкаас авсан зээлээс ялгаа байхгүй болж байна. Иймд гадаад валюттай харьцах төгрөгийн ханшийг тогтвортой барих шаардлагатай юм. Орон нутгийн ерөнхий боловсролын сургуулийн анги дүүргэлт бага байгаа нь хүн амын тоо цөөн байгаатай холбоотой бөгөөд энэ нь төсвийн үргүй зардал үүсэх шалтгаануудын нэг болоод байна.

Төсвийн хэрэгжилтийг удирдах чадавх, үйл ажиллагааны үр ашгийг хангаж буй байдал: Хэрэгжилтийн шатанд төсвийн хөрөнгийн үр ашигтай зарцуулах нь үр дүнд суурилсан төсвийн удирдлагын чухал үе шат байдаг. Энэ чадавхийг 7 дэд асуултаар үнэлүүлсэн бөгөөд нэгдсэн үнэлгээгээр 52 хувьтай байна.

Зураг 38. Төсвийн хэрэгжилтийг удирдах, үйл ажиллагааны үр ашгийг сайжруулах зорилтын хэрэгжилтэд өгсөн экспертийн үнэлгээ



Эх сурвалж: Экспертийн үнэлгээний нэгтгэл

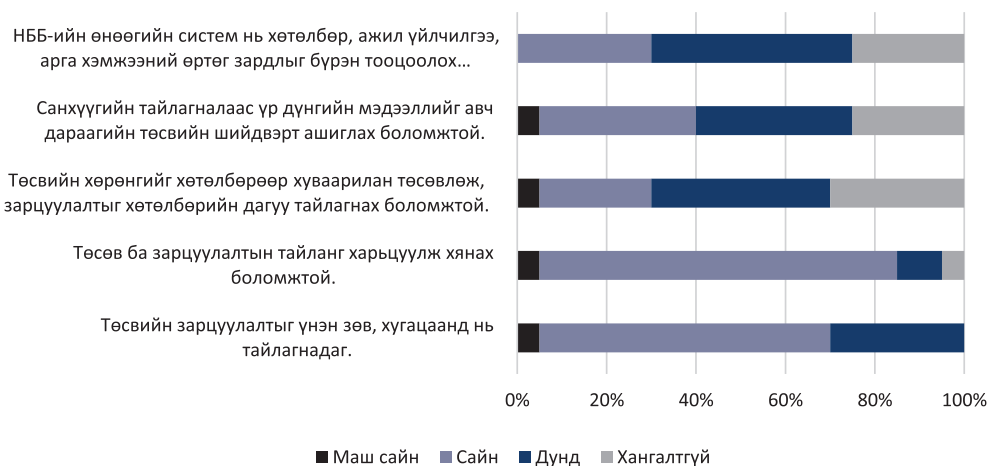
Төсвийн орлого ба цалин хөлсний зарцуулалтын төлөвлөлт, зарцуулалтын хяналт харьцангуй сайн хийгддэг гэж үнэлсэн бол төрийн худалдан авалтын үр ашгийг ерөнхийд нь 75 хувь нь дунд, 15 хувь нь хангалтгүй гэж үнэлсэн байна. Түүнчлэн төсвөөс санхүүждэг хөрөнгө оруулалтын төслийн хэрэгжилт, төсөв захирагчдын дотоод хяналтын үр нөлөөг ч 60 гаруй хувь нь дунд буюу хангалтгүй гэж үнэлжээ.

Засгийн газрын тусгай сангийн зарцуулалтад тавих хяналтыг 70 хувь нь хангалтгүй гэж үнэлсэн нь маш муу үзүүлэлт бөгөөд сүүлийн үед хийгдэж байгаа судалгаа, Сангийн яамнаас хэрэгжүүлсэн төрийн тусгай сангуудад хийсэн хяналт шалгалтын дүн ч үүнийг нотолж байна.

Судалгаагаар төсвийн төлөвлөлтийн чадавх, төлөвлөлтийн шатанд иргэдийн оролцоо, хяналт харьцангуй сайжирч байгаа боловч хэрэгжилтийн шатанд төсвийн хөрөнгийг үр дүнгүй зарцуулах, дотоод хяналтын чадавх сул байгаа нь төсвийн удирдлагын чадавхид сөргөөр нөлөөлөх, улмаар авлигын эрсдэл үүсэх нөхцөл болдгийг олон улсын болон манай улсын практик харуулж байна.

Нягтлан бодох бүртгэл, тайлагналын хэрэгжилт: Төсвийн удирдлагын нэг чухал үе шат нь нөөцийн зарцуулалтыг нягтлан бодох бүртгэлд тусгаж тайлагнах шат бөгөөд ялангуяа үр дүнд суурилсан удирдлагын үзэл баримтлалыг төрийн санхүүд хэрэгжүүлэхэд энэ үе шат чухал. Төрийн салбарт нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандартыг нэвтрүүлсэн, бүртгэлийн одоогийн систем аргачлалынхаа түвшинд нягтлан бодох бүртгэл, тайлагналын чадавх харьцангуй сайн байгаа нь үнэлгээнээс харагдсан буюу экспертүүдийн нэгдсэн үнэлгээгээр энэ бүлэг үзүүлэлт хамгийн өндөр үнэлгээтэй дүгнэгджээ.

Зураг 39. Нягтлан бодох бүртгэл, тайлагналын үр нөлөө



Эх сурвалж: Экспертийн үнэлгээний нэгтгэл

Төсвийн зарцуулалтыг үнэн зөв бүртгэж, хугацаанд нь тайлагнах, төсвийг гүйцэтгэлтэй харьцуулж хянах боломжийг 80 орчим хувьтай маш сайн, сайн гэж үнэлсэн байна. Харин төсвийг хөтөлбөрөөр хуваарилж төсөвлөх, зарцуулалтыг хөтөлбөр тус бүрээр тайлагнах боломжийг одоогийн нягтлан

бодох бүртгэлийн систем олгож чадахгүй байгаа нь үнэлгээнээс харагдаж байна. Энэ үзүүлэлтийг 70 хувь нь дунд болон хангалтгүй гэж үнэлсэн байна. Мөн санхүүгийн тайлагналаас үр дүнгийн мэдээллийг авч төсвийн шийдвэрт ашиглах боломж дунд буюу хангалтгүй гэж судалгаанд оролцсон экспертүүдийн 70 хувь нь үнэлжээ. Үнэлгээнээс үзэхэд төсвийн байгууллагуудын нягтлан бодох бүртгэл, тайлагналын систем нь үр дүнд суурилсан удирдлагыг бүрэн нэвтрүүлэхийг дэмжихгүй байгаа нь харагдаж байна.

5. МОНГОЛ УЛСАД ХЭРЭГЖҮҮЛЖ БУЙ ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН УДИРДЛАГЫН ШИНЭЧЛЭЛИЙН ТУРШЛАГА, СОРИЛТ

Төсвийн зарлагын удирдлагын онол, арга зүйд тулгуурлан Монгол улсад хэрэгжүүлж буй төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн явц, үр дүнг үнэлсэн судалгаанд тулгуурлан энэхүү шинэчлэлийн туршлага, сорилтыг дараах байдлаар тодорхойлж байна.

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн туршлага

- 1) Монгол улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн тухайн үеийн онцлог, гадаад болон дотоод орчны өөрчлөлтийг харгалзан төрийн захиргааны болон макро эдийн засгийн шинэчлэлийн бодлоготой уялдуулан төсвийн удирдлагыг сайжруулах зорилго тавьж, төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг хэрэгжүүлж ирсэн байна.
- 2) Монгол улсад хэрэгжсэн төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн зорилго нь улс орнуудын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн чиг хандлагад нийцэж иржээ. Сүүлийн жилүүдэд хөрөнгийг илүү урт хугацааны хөгжлийн бодлоготой уялдуулж төсөвлөх, төсвийн зарлагын үр өгөөжийг дээшлүүлэх, төсвийн ил тод байдлыг хангах, төсвийн харилцаанд оролцогчдын хариуцлагыг дээшлүүлэхэд чиглэж байгаа дэлхий нийтийн шинэчлэлийн хандлага нь манай улсын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн зорилтод мөн адил тусгагдаж хэрэгжсэн байна.
- 3) Монгол улсад хэрэгжүүлж буй төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үзэл баримтлал, зарчмыг хуульчлан баталгаажуулснаар төсвийн тогтвортой байдлыг хангаж, төсвийн зарцуулалтад тавих явцын хяналт сайжирсан, төсвийг хөтөлбөрөөр төлөвлөх болсон зэрэг нааштай үр дүн гарч байна. Энэ нь 2018, 2019 онд УИХ, Засгийн газрын зүгээс төсвийн жилийн дундуур төсвийн тодотгол хийхгүй байх, Засгийн газраас парламентэд өргөн барьсан төсөвт үндэслэл багатай, улс төрийн шинжтэй өөрчлөлт оруулахгүй байх, Тогтвортой хөгжлийн зорилтод чиглэсэн төсөвлөлтийг зарим яаманд турших зэрэг бодлогыг хэрэгжүүлсний үр дүнгээр нотлогдож байгаа юм.

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлд тулгарч буй сорилт

Монгол улсад хэрэгжүүлж буй төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн хүрээнд өмнө дурдсан эерэг үр дүн гарч, зарим туршлагыг хуримтлуулж байгаа ч төсвийн сахилга бат хангалтгүй, хариуцлагын тогтолцоо, хяналтын үр нөлөө сул, орон нутгийн удирдлагын төсвийн эрх мэдэл хязгаарлагдмал, төсвийн



зарлагын төлөвлөлтийг хөгжлийн бодлоготой уялдуулж, үндэслэлтэй төлөвлөж чадахгүй байгаа, батлагдсан төсвийг үр ашиг, үр дүнтэй зарцуулдаггүй байдал хэвээр хадгалагдаж, дараах сорилтууд тулгарч байна.

- 1) Төсвийн нэгдсэн сахилга батыг хангах зорилтын хэрэгжилтийг үнэлсэн судалгаанаас үзэхэд төсвийн сахилга батыг хангахад гол үүрэг бүхий Парламентын оролцоо, шийдвэр гаргах түвшин дэх улс төрийн нөлөө нь энэхүү зорилтын хэрэгжилтэд сөргөөр нөлөөлөх хүчин зүйл болж байна. Иймд төсвийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд төсвийн харилцаанд оролцогчдын эрх, үүргийг хязгаарлах, зааглах чиглэлээр Монгол улсын Үндсэн хуульд тусгагдсан эрх зүйн өөрчлөлтийг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн зохицуулалтыг нарийвчлах хэрэгцээ тулгарч байна.
- 2) Төсвийн сахилга батыг хангахын тулд хийх ёстой зайлшгүй нэг алхам нь макро эдийн засгийн бусад бодлоготой нягт уялдаатайгаар төсвийн зарлагын удирдлагын арга хэрэгслийг хэрэглэх, зарлагын реформыг хийхдээ засгийн газрын бүтцийн болон хөрөнгө оруулалтын бодлоготой уялдуулж дорвитой өөрчлөлт хийхгүй бол төсөв тэлэх үзэгдэл цаашид ч зогсохгүй байх хандлагатай байна.
- 3) Төсөв боловсруулах үйл явц нь бодлого боловсруулах гэхээс илүү хянах үйл явц болж байгаа төдийгүй төсөв нь Засгийн газрын бодлого, стратегийн тусгал болж, тогтвортой хөгжлийн зорилтуудыг хангахад чиглэж чадахгүй байна.
- 4) Урт, дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөө ба төсвийн уялдаа, бодлогын залгамж холбоог харгалзан төсвийн хуваарилалт хийх чадавх сул буюу хангалтгүй байна. Энэхүү чадавхийг бий болгохыг дэмждэг арга зүй болох хөтөлбөрт төсвийн аргаар зарлагын хуваарилалт, төсөвлөлтийг хийж байгаа боловч хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үр дүнг төсвийн зарцуулалттай холбож дүгнэх чадавх сул, түүнчлэн хөтөлбөрийн хэрэгжилт, үр дүн, үр нөлөөний үнэлгээг төсвийн шийдвэрт харгалздаггүй байдал бүх шатанд оршиж байна.
- 5) Төсвийн зарлагын дунд хугацааны төлөвлөлтийн зорилго, ач холбогдлыг бодлого боловсруулагчид болон төсөв захирагчид бүрэн ойлгохгүй, төсвийг төлөвлөх, батлах үе шатанд төрийн бодлогын тэргүүлэх чиглэлийг харгалзахгүй, төсвийн сахилга батыг сахихгүй байх явдал элбэг байна.
- 6) Төсвийн хуваарилалтын үр ашиг хангалтгүй байгаад нөлөөлж байгаа гол зүйл нь хөрөнгө оруулалтын зардлын удирдлагын асуудал байгаа нь судалгаагаар нотлогдсон. Төрийн үйлчилгээний тэгш хүртээмжтэй байдлыг дэмжих, улс орны болон салбарын хөгжлийн бодлоготой уялдуулах байдлаар хөрөнгө оруулалтыг хийж чадахгүй, түүнд мөн л

улс төрчдийн оролцоотой богино хугацааны шийдвэрүүд нөлөөлөх байдал хадгалагдсаар байна.

- 7) Төсвийн зарлагын үр ашгийг дээшлүүлэх зорилтын хүрээнд төсөв захирагчдын хариуцлага бүх шатанд жигд сайн биш, төсөвт тавих хяналт төсөвлөлтийн шатанд сайжирсан хэдий ч гүйцэтгэл, тайлагналын шатанд хангалтгүй хэвээр байна.
- 8) Төсвийн хяналтад оролцох Үндэсний аудитын газар (ҮАГ) болон бусад хяналтын чиг үүрэг хэрэгжүүлэгч субъектын оролцоог сайжруулахын тулд эрх зүйн зохицуулалтыг өөрчлөх шаардлага тулгарч байна. Тухайлбал, Төсвийн ерөнхийлөн захирагчид, түүнчлэн Засгийн газрын үйл ажиллагааны үнэлгээнд болон төсвийн хуваарилалтын талаар шийдвэр гаргахад ҮАГ-ын гүйцэтгэлийн аудитын үр дүнг харгалздаг, төсөвт тавих парламентын хяналтыг сайжруулах талаарх зохицуулалтыг тусгах хэрэгцээ байгааг судалгааны үр дүн харуулж байна.

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл сүүлийн жилүүдэд эрчимтэй хийгдэж, эрх зүйн хүрээнд шинэчлэл явагдаж байгаа ч хэрэгжилтийн шатанд төсвийн харилцаанд оролцогчдын оролцоо, чадавхаас хамаарч бодитой ахиц гарахгүй байх хандлагатай байна. Иймээс шинэчлэлийг үр дүнд хүргэхийн тулд суурь шинжтэй өөрчлөлтүүд хийх, тухайлбал, Засгийн газрын бүтэц, төсвийн харилцаан дахь парламентын оролцоо, төсвийн захирагчдын хариуцлага, ёс зүйн шаардлага зэрэгтэй уялдуулж өөрчлөлт хийх хэрэгцээ, шаардлага үүссэн байна.

6. МОНГОЛ УЛСАД ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН УДИРДЛАГЫН ШИНЭЧЛЭЛИЙГ ЦААШИД ҮР ДҮНТЭЙ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЧИГЛЭЛ, БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ

Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл нь тасралтгүй үйл явц бөгөөд тухайн орны төрийн салбарын онцлог, гадаад орчны өөрчлөлт, хэрэгжүүлж буй төрийн захиргааны шинэчлэлийн бодлого, уялдаа холбоо, төрийн албаны соёл, төсвийн байгууллагуудын чадавх, иргэдийн хүлээлт, шаардлага зэрэг хүчин зүйлсийн нөлөөллөөс шалтгаалан үр дүн нь харилцан адилгүй байдаг. Иймээс **“Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн нэгдсэн стратеги”**-ийг салбар хоорондын хамтын ажиллагаанд тулгуурлан *макро түвшинд* - төсөв хоорондын харилцааны шинэчлэл, *мезо түвшинд* - төсвийн үйл явцын буюу төлөвлөлтийн шинэчлэл, *микро түвшинд* - төсвийн нэгж дэх шинэчлэл гэсэн гурван түвшинг хамруулан цогц байдлаар боловсруулж, шат дараалалтай хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Монгол улсад төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг цаашид үр дүнтэй хэрэгжүүлэхийн тулд УИХ, Засгийн газрын зүгээс дараах зүйлсэд анхаарал хандуулан ажиллах нь зүйтэй.

1) **Төсвийн нэгдсэн сахилга бат, тогтвортой байдлыг хангах чиглэлээр:**

- Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн үндсэн зорилтууд болох төсвийн нэгдсэн сахилга батыг хангах, төсвийн зарлагыг стратегийн тэргүүлэх чиглэлд үр ашигтай хуваарилан төлөвлөх, батлагдсан төсвийг үр ашигтай, үр дүнтэй зарцуулан үйлчилгээг үзүүлэх зорилтуудыг цогц байдлаар хэрэгжүүлэх нөхцлийг бүрдүүлэхэд Засгийн газар, Сангийн яам илүүтэй анхаарч ажиллах
- Төсвийн зарлагыг тогтвортой хязгаарт барих замаар төсвийн сахилга батыг хангах, зарлагыг санхүүжүүлэхэд чиглүүлэн орлогын төлөвлөгөө, төсөөллийг үндэслэлтэй, бодитой хийдэг байх, өөрөөр хэлбэл, төсөвт төсвийн жилийн дундуур тодотгол хийхгүй байх чиглэлээр 2018, 2019 оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн хандлагаас ухрахгүй, зарлагыг өсгөхгүй байх
- УИХ-аас ТХМ-ийг батлах үйл явцад хариуцлагатай хандан жилийн төсвийн төслийг Засгийн газраас өргөн барих үед Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн тусгай шаардлагууд, Төсвийн хүрээний мэдэгдэл (ТХМ)-ийн хязгаарлалтыг баримталсан эсэхэд хяналт тавьж өмнө нь баталсан ТХМ-ийг жилийн дундуур өөрчлөхгүй байх зарчим, чиглэлийг баримталж ажиллах
- Хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүд болон төсвийн уялдааг хангахад чиглэсэн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх, тухайлбал, Тогтвортой хөгжлийн

үзэл баримтлал-2030, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, салбарын бодлогын зорилтууд болон төсвийн зарлага, түүний дотор хөрөнгө оруулалтын төсөв, хөтөлбөрт төсвийн уялдааг нягт хангадаг байх

- Төсвийн мэдээллийн системийг иж бүрэн болгож, ялангуяа хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийн болон зарцуулалт, үр дүнгийн мэдээллийг нэгдсэн мэдээллийн санд оруулж, хөрөнгө оруулалтын үр өгөөж, урсгал зардалд нөлөөлөх нөлөөллийг үнэлж байх тогтолцоог бий болгох
- Төсвийн зарлагыг эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн зорилтууд, хүрэх үр дүн, тэргүүлэх чиглэлтэй уялдуулан “Газар зохион байгуулалт, орон зайн төлөвлөлт”-д тулгуурлан шинэ хөрөнгө оруулалт болон ОНХС-г хуваарилж төлөвлөдөг байх
- Чиг үүргийн шинжилгээ хийж, дахин хуваарилах санал гаргаж, шийдвэрлэх замаар төрийн чиг үүргийг оновчлох, ялангуяа төв Засгийн газрын болон орон нутгийн чиг үүргийг зааглан тогтоож, аймаг, нийслэлийн түвшинд; сум, дүүргийн түвшинд; баг, хорооны түвшинд гүйцэтгэх удирдлагын чиг үүрэг, орон нутгийн өмч, төсвийн зааг ялгааг дахин тодорхойлж, хэрэгжилтийг хангаж ажиллах
- Орон нутагт шилжүүлсэн төсвийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх нөхцөл боломжоор хангах (finance follows functions, өмчөөс төлбөр авч төсвийн орлогоо бүрдүүлэх, tax sharing хийх замаар орлого тэнцвэржүүлэлт хийх гэх мэт)
- УИХ-ын зүгээс төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиглэлээр холбогдох этгээдүүдийн гүйцэтгэх үүргийн хэрэгжилтийг нарийвчлан хянахад илүүтэй анхаарал хандуулж, парламентаар төсвийн төсөл, төсвийн гүйцэтгэлийн тайланг хэлэлцэн батлахдаа ҮАГ, УИХ-ын дэргэдэх Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл, судалгааны нэгж, төсвийн шинжээчдийн багийн судалгаа, шинжилгээ, дүгнэлтийг үндэслэдэг болох

2) Төсвийн хөрөнгийг стратегийн тэргүүлэх чиглэлд нийцүүлэн хуваарилан төлөвлөх замаар хуваарилалтын үр ашгийг дээшлүүлэх чиглэлээр:

- ТХЗ-д суурилсан төсөвлөлтийг эрүүл мэндийн болон байгаль орчны салбарт туршсан үр дүнд тулгуурлан салбарын болон орон нутгийн, байгууллагын төсвийн зарлагын удирдлага, төлөвлөлтийг сайжруулах замаар хөтөлбөрт төсөв, гүйцэтгэлд суурилсан төсөв, зүйл заалтын төсвийг хослуулан үр дүнд чиглэсэн дунд хугацааны төсвийн зарлагын төлөвлөлтийн аргыг хэрэглэж хэвших
- Үүний тулд хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүд болон төсвийн уялдааг хангахад чиглэсэн төсөвлөлтийн арга зүйг боловсруулан чанд мөрдөж ажилладаг болох



- Зарлагын хөтөлбөр, хөрөнгө оруулалтын төслийг санхүүжүүлэх шийдвэр гаргахын тулд зардал-ашиг тусын, зардал-үр ашгийн, зардал-үр дүнгийн шинжилгээг хийх арга зүйг боловсруулан яам, агентлаг, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн төсөв, хөрөнгө оруулалтын мэргэжилтэн, төрийн сангийн ажилтнуудыг сургаж, чадавхижуулах
 - Салбар, орон нутаг, байгууллагын түвшинд төсвийн хөрөнгийг зарцуулснаар хүрсэн үр дүнг хэмжих шалгуур үзүүлэлт, хүрэх түвшинг жил, улирлаар тогтоож, ажлын гүйцэтгэл, үр дүнг төсөвтэй нь хамтатган тайлагнах, хянаж шинжлэх, үнэлэх, аудит хийх тогтолцоог цогц байдлаар бүрдүүлэх ажлыг УИХ, Засгийн газрын түвшинд эхлүүлэх
 - Төсвийн хууль тогтоомжийг бүрэн хэрэгжүүлэхийн тулд гаргаж байгаа журам, зааврыг орон нутагт үр дүнтэй хэрэгжихүйц байдлаар баталж, мөрдүүлэхэд анхаарах. Тухайлбал, аймаг, нийслэл, дүүрэгт ажиллаж байгаа худалдан авах ажиллагааны нэгжүүд, дотоод аудитын нэгжүүдийн чиг үүрэг, бусад байгууллагуудтай хэрхэн үйл ажиллагаагаа уялдуулахыг нарийвчлан тогтоох
 - Төсвийн үйл явцад иргэдийг оролцуулах эрх зүйн зохицуулалт, арга хэлбэр, төсвийн мэдээллийг олон нийтэд ил тод болгох зохицуулалтыг илүү тодорхой болгож, Шилэн дансны хуулийн хэрэгжилтийг эрс сайжруулах
- 3) **Төсвийн зарлагын үр ашиг, үр дүнг нэмэгдүүлэх чиглэлээр:**
- Батлагдсан төсөвтөө багтаан төсвийг үр ашигтай, үр дүнтэй зарцуулахыг төсвийн захирагчдаас шаардан хүрсэн үр дүнгээс нь хамааруулан урамшуулдаг, хариуцлага тооцдог системийг бий болгох
 - Зарлагын хөтөлбөр, хөтөлбөрийн үр дүнг хэмжих шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлох, хэрэгжилтийг тайлагнах загвар, аргачлалыг холбогдох төрийн байгууллагууд болох ҮАГ, ЗГХЭГ, Сангийн яам, салбарын яамдын оролцоотойгоор боловсруулж, Дэлхийн тогтвортой хөгжлийн зорилтууд болон “Монгол улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал - 2030”-ийн зорилтуудад суурилан төсвийн зарлагатай нь уялдуулж, батлан ягштал мөрдөж ажилладаг болох
 - ҮАГ-аас хийсэн гүйцэтгэлийн аудитын тайланг УИХ-ын хуралдаанд танилцуулж, хэлэлцэн Засгийн газрын үйл ажиллагаа, ТЕЗ-дын ажлын үр дүнг үнэлэх талаар шийдвэр гаргадаг байх эрх зүйн зохицуулалтыг бий болгох
 - Төсвийн зарлагын, ялангуяа урсгал зардлын үр ашиг, үр дүнг тооцох арга зүйг боловсруулан байгууллага, салбар, орон нутаг, үндэсний хэмжээний тооцоонд ашигладаг болох
 - Төсвийн зарлагын үр ашиг, үр дүнг тооцоход шаардагдах төрийн байгууллагуудын нэгдсэн мэдээллийн баазыг бүрдүүлж, төрийн

мэдээллийн системүүдийн хооронд мэдээлэл солилцох тогтолцоог нэн яаралтай бий болгох

- Төсвийн нийт зарлага, урсгал зардалд татаас, урсгал шилжүүлгийн эзлэх хувь хэмжээг багасгахад илүүтэй анхаарч ажиллах
- Засгийн газрын тусгай сангуудын эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох ажлын хүрээнд тусгай сангуудыг бүгдийг нь нэгтгэн нэгдсэн төсвийн нэг бүрэлдэхүүн хэсэг болгох. Ингэснээр тусгай сангуудын төсвийг тооцож боловсруулах, батлах, хэрэгжилтийг зохион байгуулах, тайлагнах, хянах тогтолцоо нэгдмэл байдлаар явагдаж сангуудад зориулж буй хөрөнгийн үр дүн, үр ашгийг дээшлүүлэх боломж бүрдэнэ гэж үзэж байна.
- Улсын болон орон нутгийн байгууллагуудын үйл ажиллагаанд гүйцэтгэлийн удирдлагын тогтолцоог иж бүрнээр нэвтрүүлж, батлагдсан төсвөөр хүрсэн үр дүнг хэмжих шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлж, төсвийг төлөвлөх, батлах, гүйцэтгэх, тайлагнах, хяналт шинжилгээ хийх, үнэлэх, аудит хийх үе шат бүрт харгалзан үздэг хариуцлагын тогтолцоог бий болгох
- Төсвийн зарлагын гүйцэтгэл, үр дүнд байнгын шинжилгээ хийх ажлыг мэргэжлийн холбоод, төрийн бус байгууллага, судлаачдаар гэрээлэн гүйцэтгүүлж, төсвийн урсгал зардлыг бууруулах, үр ашгийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр нарийвчилсан судалгаа хийлгэж, судалгааны үр дүн, зөвлөмжид тулгуурлан цаашдын бодлого, зорилтыг тодорхойлдог байх.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖИЙН ЖАГСААЛТ

Төсвийн тухай Монгол Улсын хууль (Шинэчилсэн найруулга) (2011)

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (2010)

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль (2002)

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль (2005)

Шилэн дансны тухай хууль (2014)

Ариунаа Л. (2014). Төсөв, санхүүг тэнцвэржүүлэх замаар төсвийн харилцааг шинэчлэх нь. Шинэ цагийн төрийн албаны сургууль байгуулагдсаны 100 жилийн ойд зориулсан “Удирдлагын онол практикийн тулгамдсан асуудал” сэдэвт эрдэм шинжилгээний бага хурал (pp. 357-366). Улаанбаатар: Удирдлагын Академи.

Батсүх Ш. (2000). Улсын салбарын шинэ удирдлагад шүүмжлэлтэй хандах нь. Шинэ Зеландын загварыг Монголын улсын секторт нэвтрүүлэх тухайд. Улаанбаатар.

Баясгалан Б. (2010). Төсвийн удирдлага: Шинэчлэл, хандлага. Улаанбаатар.

Баясгалан Б. (2010). Төсвийн шинэчлэл: хэрэгжилт, хандлага. Удирдахуйн ухааны докторын зэрэг горилсон бүтээл. Улаанбаатар.

Даваасүрэн Ц. (2002, №2). Төрийн сангийн шинэчлэлт. Санхүү, бүртгэл, аудит сэтгүүл, pp. 10-11.

Дуламсүрэн Д. (2004, №2). Төрийн санхүүгийн зардлын шинэчлэлийн асуудал. Мөнгө санхүү. Онол-практикийн улирал тутмын сэтгүүл. МУИС. ЭЗС-ийн Санхүүгийн тэнхим. Монголын Санхүүчдийн нийгэмлэг, р. 4.

Долгормаа Б. (1982). Финансово-кредитный механизм в системе совершенствования управления и планирования Народного хозяйства Монгольской Народной республики. Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. Москва.

Дуламсүрэн Д. (1987). Развитие теоретических вопросов финансов МНР. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Ленинград.

Дэлхийн банк. (2013). Монгол улс: Улаанбаатар хотын санхүүжилт. Вашингтон ДС: Олон улсын сэргээн босголт, хөгжлийн банк, Дэлхийн банкны групп.

Дэлхийн банк. (2018a). Монголын эдийн засгийн тойм. Тогтвортой бөгөөд хүртээмжтэй өсөлтөд чиглэсэн төсвийн бодлого: Улсын хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг сайжруулах нь. Улаанбаатар.

Дэлхийн банк. (2018b). Монгол Улс: Өрийн дарамтгүй, тогтвортой бөгөөд

хүртээмжтэй эдийн засгийн өсөлтийг бий болгох нь: Төсвийн орлого, зардлын үр ашгийг нэмэгдүүлэх нь. Төсвийн зардлын тойм судалгаа. Улаанбаатар.

Лавров А.М. (2005). Бюджетная реформа в 2001-2008 годах: От управления расходами к управлению результатами. // Финансы, №9. Стр. 3-12.

Лувсанцэрэн Д. (1976). Государственный бюджет МНР в условиях хозяйственной реформы. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва.

МУЗГ. (2002, №30). Төрийн сангийн тогтолцоонд шилжих тухай. МУЗГ-ын 2002 оны 101 тоот тогтоол. Төрийн мэдээлэл, р. 986.

Намжил Д. (1990). Бюджет МНР: Проблемы мобилизации доходов и рационального их использования. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Иркутск.

ННФ, МУИС-ЭЗС. (2009). МУ-ын эрх чөлөөний эдийн засгийн тойм 2008: Эдийн засаг дахь төрийн оролцоо. Улаанбаатар: Sodpress ХХК.

Отгонтуяа Л. (2007). Төсвийн зарлагын удирдлага, төлөвлөлт. Нэг сэдэвт бүтээл. Улаанбаатар.

Поттер Барри, Джек Даймонд. (1999). Общие принципы управления государственными расходами. Международный валютный фонд.

СЭЗЯ. (2001, №4). Монгол улсын 2002 оны төсвийн жилийн онцлог, төсвийн үндсэн шаардлага. Санхүү, бүртгэл, аудит сэтгүүл, pp. 38-40.

Удирдлагын академи. (2016). Хөтөлбөрт суурилсан төсөв, хөтөлбөрийн тодорхойлолт, түүний үр дүн, үр ашиг, шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлох, гүйцэтгэлийг хангуулах салбар бүрт тохирсон жишиг гаргах” Шинжлэх ухаан, технологийн төсвийн тайлан. I боть. Улаанбаатар.

УИХ. (2001). Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль. 1.1 дэх заалт. Улаанбаатар.

УИХТГ, ТББХ, МТМХ. (2013). Монгол улсын нэгдсэн төсвийн өнөөгийн байдал, цаашдын хандлага. Улаанбаатар.

Цэрэнпил Д. (1993). Финансово-кредитные методы регулирования рыночных отношений в Монголии. Автореферат на соискание ученой степени доктора экономических наук. Иркутск.

Чулуунбат О. (1996). Бюджетная и денежно-кредитная политика Монголии при переходе к рыночной экономике. Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Москва.

Dorotinsky Bill. (2004). Public Expenditure and Financial Management: Overview of Issues and Approaches. World Bank.

Jim Brumby. (1996). Budgeting Reforms in OECD member countries. Chapter 16. Managing Government Expenditure.

Kraan, D.-J. (2007). Program Budgeting in OECD Countries. OECD Journal on Budgeting.

Lynn, L., Heinrich, C., & Hill, C. (2001). Improving Governance: A New Logic for Empirical Research. Washington DC: GeorgeTown University Press.

McCaffey, M., & Jones. (2003). Budgeting and Financial Management in the Federal Government. Series Research in Public Management, PP 260-265.

Mohamad, A., & Melegy, H. (2017). Program and Performance Budgeting System in Public Sector. International Business Research by Canadian Center of Science and Education, 157-167.

OECD. (2002). Governing for Results, OECD Global Forum on Governance Seminar at London School of Economics.

Pollitt, C., & Bouckaert, G. (2004). Public Management Reform: A Comparative analysis. Oxford: Oxford University Press.

Premchand A. (1993). Public Expenditure Management.

Salvatore Schiavo-Campo and Daniel Tommasi. (1999). Managing Government Expenditures. Manila: ADB.

Schick Allen. (1999). A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. World Bank Institute: Governance, Regulation, and Finance Division.

Schick Allen; The OECD Senior Budget Officials. (2009). Twenty -Five Years of Budgeting Reform. In T. OECD, Evolutions in Budgetary Practice (pp. 343-361).

Shand David. (2002). Key Issues in Budget Design and MTEF. World Bank.

The European Union, EG4EG Project Mongolia. (2018). Integrated Result Based Management (Assignment Report). Ulaanbaatar.

The World Bank. (2015). Mongolia: Public Financial Management Performance Report. Washington DC: The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank.

The World Bank. (2018). PEFA, Public Financial Management and Good Governance. The World Bank.

West, W. F. (2011). Program Budgeting and The Performance Movement. Washington DC: Georgetown University Press.

Wildavsky A. (1992). The Politics of the Budgetary Process. New York: Harper Collins Publisher.

Хавсралт 1

Төсвийн шинжилгээ хийх эрх зүйн үндэслэл

Монгол улсын төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилт, зохион байгуулалт удирдлага, хяналт, шинжилгээ, үнэлгээтэй холбогдох харилцааг Төсвийн тухай, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай, Шилэн дансны тухай, Төрийн аудитын тухай, Өрийн удирдлагын тухай, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай зэрэг хуулиуд, эдгээртэй нийцүүлэн гаргасан хууль тогтоомжийн бусад актаар зохицуулж байна.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн агуулга болон төсвийн төсөлд нэмэлт, өөрчлөлт оруулахад үнэлгээ хийлгэж, дүгнэлт гаргуулах; шинээр хөтөлбөр нэмж тусгах тохиолдолд Засгийн газраар үнэлгээ хийлгэж, дүгнэлт гаргуулах талаар тусгасан заалтуудыг төсвийн урсгал зардалд хийж буй үнэлгээний нэг хэлбэр гэж ойлгож болно.

Өрийн удирдлагын тухай хуулийн Засгийн газрын санхүүгийн хэрэгцээ, өрийн багц дахь зардал, эрсдэлийн шинжилгээнд үндэслэн өрийн удирдлагын стратеги боловсруулж, хэрэгжүүлэх; Засгийн газар зээллэг хийхэд санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын санал, дүгнэлтийг авсан байх талаарх заалтууд дахь зардал, эрсдэлийн шинжилгээ, санал дүгнэлт зэрэг нь урсгал зардлын үнэлгээнд хамаарахаар байна.

Төрийн аудитын тухай, Шилэн дансны тухай, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулиудад төсвийн урсгал зардлыг үнэлгээтэй уялдах заалтууд төдийлөн тусгагдаагүй байна. Жишээ нь: Төрийн аудитын тухай хуульд төсвийн урсгал зардлын гүйцэтгэлийн тайланд үнэлгээ, дүгнэлт хийх, Шилэн дансны тухай хууль нь санхүүгийн үр дүнгийн тайланг нийтэд мэдээлэх асуудлыг авч үзжээ.

Төсвийн харилцааг зохицуулж буй хуулиудын гол агуулга

Хууль	Зорилт	Үйлчлэх хүрээ
Төсвийн тухай	Төсөв, түүний зарчим, тогтолцоо, бүрэлдэхүүн, ангиллыг тогтоож, төсвийн тусгай шаардлагыг хэрэгжүүлэх, төсвийн харилцаанд оролцогчийн эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлж, төсөв боловсруулах, батлах, зарцуулах, бүртгэх, тайлагнах, хяналт тавихтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.	Төсвийн байгууллага, түүний албан тушаалтан, Засгийн газрын болон орон нутгийн тусгай сан, төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил, үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлдэг болон хууль тогтоомжийн дагуу төсөвт орлого төвлөрүүлэх үүрэг хүлээдэг төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд хамаарна. Төсвийн харилцааг зөвхөн энэ хуулиар зохицуулна.
Төсвийн тогтвортой байдлын тухай	Нэгдсэн төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэсэн төсвийн удирдлагын зарчим, төсвийн тусгай шаардлагыг тогтоох, хэрэгжүүлэх, түүнд хяналт тавихад төрийн байгууллагын эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлох, эрдэс баялгийн орлогоор нөхөн сэргээгдэх баялаг бүтээх, эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих хөрөнгө оруулалт хийх, санхүүгийн хуримтлал бүрдүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.	Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт нэгдсэн төсвийн тэнцлийн зорилтыг тодорхойлж тусгах, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон тухайн жилийн нэгдсэн төсвийн төслийг боловсруулах, өргөн мэдүүлэх, батлах, тэдгээрт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг батлах, хяналт тавих, санхүүгийн хуримтлалын удирдлагыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон үйл ажиллагаанд хамаарна.
Шилэн дансны тухай	Улс, орон нутгийн төсөв, улсын болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгийг үр ашигтай захиран зарцуулах зорилгоор төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх шийдвэр, үйл ажиллагаа ил тод, нээлттэй, ойлгомжтой байх, түүнд олон нийт хяналт тавих мэдээллийн тогтолцоо /цаашид "шилэн данс" гэх/-г бүрдүүлэхэд оршино.	Төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд; Улс, орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хөрөнгө оруулалт, төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээ, ажил, үйлчилгээ гүйцэтгэж байгаа аж ахуйн нэгж, байгууллага; Төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил, үйлчилгээг хууль тогтоомж, гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгэгчүлс, орон нутгийн төсөв болон Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв; төр, хувийн хэвшлийн түншлэл, концесс зэрэг хамаарна.
Төрийн аудитын тухай	Төрийн аудитын тогтолцоо, төрийн аудитыг хэрэгжүүлэх байгууллагын бүрэн эрх, үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тодорхойлж, төрийн аудитыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.	төрийн аудитын байгууллагаас улс, орон нутгийн төсвийн орлого, зарлагын гүйцэтгэл, төсвийн байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, тэдгээрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг авсан төсөл, хөтөлбөрийн санхүүгийн тайлан, үйл ажиллагааны гүйцэтгэлд аудит хийж, дүгнэлт, зөвлөмж гаргахад дагаж мөрдөнө.
Өрийн удирдлагын тухай	Өрийн удирдлагын бодлого, зохицуулалтын хүрээнд өрийн зохистой түвшинг хангах, дунд хугацааны стратегийг хэрэгжүүлэх, Засгийн газар, орон нутаг зээллэг хийх замаар өр үүсгэх, дамжуулан зээлдүүлэх, Засгийн газрын өрийн баталгаа гаргах, тэдгээрийг бүртгэх, тайлагнах, хяналт тавихтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.	Улсын болон орон нутгийн төсвөөс эргэн төлөгдөх нөхцөлтэйгөөр өр үүсгэх, түүнийг удирдахтай холбогдсон харилцааг энэ хуулиар зохицуулна. Засгийн газрын өрийн баталгааг энэ хуулиар, төсвийн харилцаанд хамаарах болзошгүй өр төлбөрийн асуудлыг бусад хуулиар зохицуулна.

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг төлөвлөх, зохион байгуулах, уг ажиллагаанд хяналт тавих, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх, энэхүү хуулийг зөрчигчдөд хариуцлага хүлээлгэхтэй холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулахад оршино.	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авахад энэ хуулийг дагаж мөрдөнө. Гадаадын зээл тусламжийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны журмыг Монгол Улсын олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол энэ хуулийг дагаж мөрдөнө.
---	---	--

Харин Төсвийн тухай Монгол улсын хууль нь төсвийн харилцаанд оролцогчийн эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлж, төсөв боловсруулах, батлах, зарцуулах, бүртгэх, тайлагнах, хяналт тавихтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад чиглэсэн утгаараа төсвийн төслийн үнэлгээг хэрэгжүүлэхэд суурь шинжтэй хууль болж байгаа нь дээрх хүснэгтээс харагдаж байна.

Төсвийн зардлын гүйцэтгэлд Үндэсний аудитын газар жил бүр аудит хийж тайлан боловсруулан танилцуулдаг. Харин төсвийн төсөлд шинжилгээ хийх талаар Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын төсвийн төсөл, дунд хугацааны төсвийн төсөөлөл бэлтгэх удирдамж дахь 4.1. Төслийн санал бэлтгэх ТМ-01 маягтын “Ж” хэсэг “Зардлын тойм–зардлын дүн шинжилгээ” бэлтгэх зааварт дараах байдлаар тусгасан байна. Үүнд:

1. Тухайн ТЕЗ-ийн багцын хувьд дунд хугацаанд салбарын бодлогын гол тэргүүлэх чиглэл, хүрэх үр дүнг хангахын тулд салбарын бодлого юунд чиглэж байгааг (ө.х.төсвийн хөрөнгийг юунд голлон зарцуулахаар төлөвлөж байгаа) тайлбарлана,
2. Багцын төсвийн суурь түвшинд өөрчлөлт оруулсан бол тэр талаар бичнэ,
3. Тухайн ТЕЗ-ын төсөв ямар гол хөтөлбөр, арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд хуваарилагдаж байгаа, түүнчлэн нийт зардлын хувьд эдийн засгийн зардлын зүйл болон шилжүүлгүүдэд хэрхэн хуваарилагдсан, гол онцлох зүйлсийг дурдаж, энэ нь ямар бодлогыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой болохыг тайлбарлана,
4. Үр дүнгийн үзүүлэлтийг хангахад нөлөө үзүүлж буй гол хүчин зүйлүүд тухайлбал, орон тоо, бусад гол орц /зардлын зүйлс/-ууд г.м. зүйлсийн талаар дурдаж, зарлага нь орон тооны хандлага, гүйцэтгэлтэй яаж уялдаж буйг тайлбарлана,
5. Тодорхой зарлагын өсөлт анхаарал татах хэмжээнд хүртэл өөрчлөгдөж байгаа бол энэ нь юунаас болж өөрчлөгдөж буйг орц болон бүтээгдэхүүний гүйцэтгэлтэй уялдуулж тайлбарлана,
6. Зардалд гол нөлөө үзүүлж буй хүчин зүйлс /зардал чиглүүлэгчид/ болон зардал, гарц /бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ/ болон хөтөлбөрийн хоорондын уялдааг, дүн шинжилгээний хамт танилцуулна гэж тусгажээ.



Зардлын тойм-Зардлын дүн шинжилгээ бэлтгэх заавар нь төсвийн орлого бүрдүүлэлт, зардлын оновчтой хуваарилалтад чиглэсэн байна. Зааврын зарим хэсэгт нэмэлт тодруулга, хийж өгснөөр ашиглалт, ач холбогдлыг дээшлүүлэх боломжтой байдал ажиглагдаж байна. Жишээ нь “тодорхой зарлагын өсөлт анхаарал татахуйц хэмжээнд хүртэл өөрчлөгдөж байгаа бол...” энд анхаарал татахуйц хэмжээ гэдэг нь хэдий хэмжээний зарлагын өсөлтийн талаар авч үзсэн нь тодорхой болгох шаардлагатай юм.

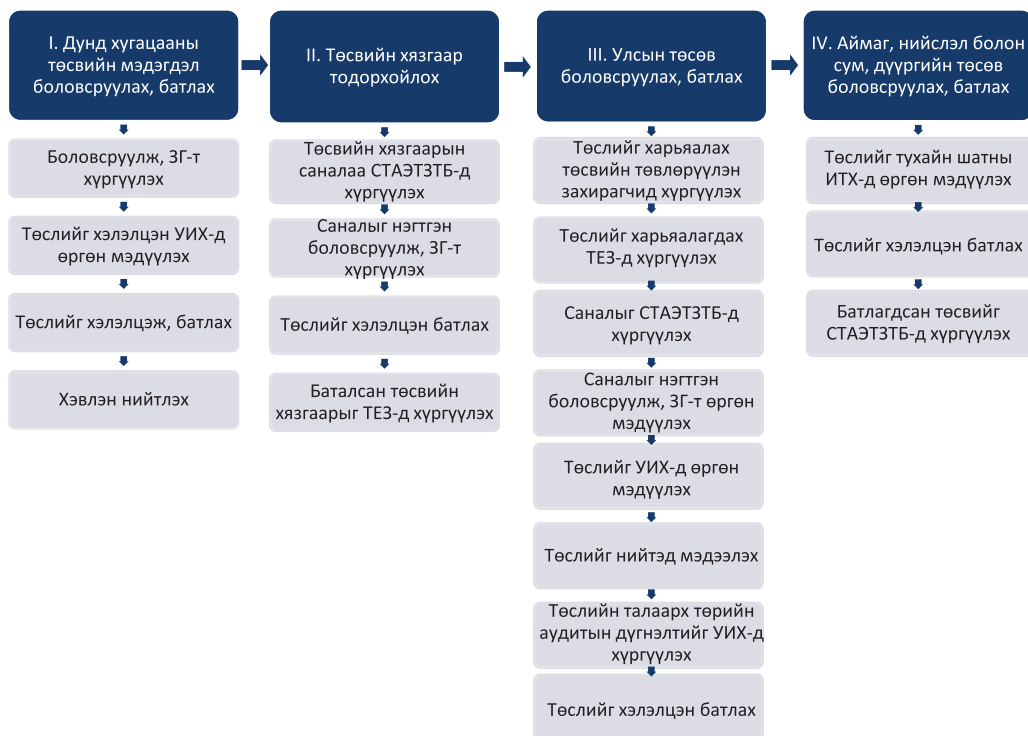
Түүнчлэн, дээрх хөтөлбөр, үр дүнгийн танилцуулгыг бичихэд дараах зөвлөмжүүдийг харгалзан үзнэ:

- a. Бодлогын тэргүүлэх чиглэлүүдийг хангахад дунд хугацаанд төсвийн зарцуулалт аль хөтөлбөр, бүтээгдэхүүнд голлон чиглэж буй талаар товч дурдах;
- b. Тодорхой гарц /бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ/ хангахад гол хөтөлбөр болон зарлагын чиг хандлага, хүний нөөц болон бусад орц хэрхэн хувь нэмэр оруулах талаар дурдах;
- c. Засгийн газраас баталсан хязгаар нь гарцыг нийлүүлэхэд хэрхэн нөлөөлөх вэ, суурь түвшинд гарах өөрчлөлт, тэрхүү өөрчлөлт гарахад хүргэж буй хүчин зүйлийг тодорхойлж оруулах;
- d. Тэргүүлэх чиглэлүүдтэй уялдуулан гол хөтөлбөр болон орцын хувьд хангалтгүй хэмжээний төсөв хуваарилагдсан шалтгааныг тайлбарлах, дутагдсан санхүүжилт гарцын үзүүлэлтэд ямар нөлөө үзүүлсэн болон үүнийг ирэх жилийн төсвийн хувьд хэрхэн засаж, залруулах талаар оруулах;
- e. Хүний нөөцийн болон бусад томоохон орцуудын өсөлтийн хувьд гарч буй өөрчлөлтийг дунд хугацааны төсвийн хүрээнд тайлбарлах гэж заажээ [Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын төсвийн төсөл, дунд хугацааны төсвийн төсөөлөл бэлтгэх удирдамж, 2018].

Төсвийн төсөл боловсруулах үйл явц нь дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл боловсруулж, батлах; төсвийн хязгаарыг тодорхойлох; улсын болон орон нутгийн төсөв боловсруулж, батлах гэсэн үндсэн үе шатуудад хуваагдаж байна.

Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, төсвийн хязгаар, улсын болон орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах, батлах үйл явцад нэгдүгээрт, УИХ, Засгийн газар, аймаг, нийслэл болон сум, дүүргийн ИТХ-аар хэлэлцүүлэх; хоёрдугаарт, олон нийтэд нээлттэй, ил тод болгох зорилгоор хэвлэн нийтлэх; гуравдугаарт, төрийн аудитын байгууллагаас жилийн төсвийн төслийн талаар дүгнэлт гаргуулах гэсэн үнэлгээний хэлбэрүүдийг ашиглаж байна.

Төсвийн төсөл боловсруулах, батлах үе шат



Эдгээрээс төрийн аудитын үйл ажиллагааг мэргэжлийн түвшинд, төсвийн зарчимд нийцсэн байдлаар хийж буй үнэлгээний хэлбэр гэж үзэж болно. Гэсэн хэдий ч төсвийн төсөл боловсруулах, батлах үйл явцыг чиглүүлэн тодорхойлж буй төсвийн цаглабарт төсвийн зардлын төсөлд үнэлгээ хийхтэй холбоотой үе шатыг орхигдуулсан нь учир дутагдалтай юм. Энэ нь нийт зардал, нэн ялангуяа урсгал зардлын тооцооллын бодитой эсэхийг магадлах, улмаар төсвийн санхүүжилтийг оновчтой хуваарилах, үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх боломжийг хязгаарлаж байна.

Төсвийн төсөл боловсруулах, батлах үйл явцад оролцогчид нь УИХ, ЗГ, СТАЭТЗТБ, шат шатны төсвийн захирагчид зэрэг байгууллага, албан тушаалтнууд байна. Оролцогч талуудын эрх, үүргээс төсвийн төслийн үнэлгээтэй уялдаа бүхий эрх, үүргийн авч үзвэл дараах байдалтай байна.

Дараах зургаас үзэхэд, оролцогч талууд нь төсвийн төсөл хэлэлцэх; шаардлага хангаж байгаа эсэхэд хяналт тавих; дотоод аудитыг хэрэгжүүлэх; нэгдсэн удирдлагаар хангах; норм, норматив тогтоох; санхүүжилтийг бодитойгоор тодорхойлох; орон тооны бус зөвлөл байгуулан ажиллуулах зэрэг эрх, үүрэг нь төсвийн төслийн үнэлгээний үйл ажиллагаатай шууд болон дам байдлаар холбогдож байна.

Төсвийн үйл явцад оролцогч талуудын эрх, үүрэг

Улсын их хурал	<ul style="list-style-type: none"> • Улсын төсөв, тодотголыг хэлэлцэж, батлах
Засгийн газар	<ul style="list-style-type: none"> • Өрийн удирдлагын тухай хууль болон төсвийн төсөл боловсруулахад тавигдах шаардлагад заасан шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг хянах • Орон тооны бус төсөв, санхүү, эдийн засгийн үндэсний зөвлөлийг байгуулж ажиллуулах
Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн	<ul style="list-style-type: none"> • Төсвийн зарлагын норм, норматив тогтоох • Төсөв, санхүүгийн удирдлага, төлөвлөлтийг болгох санал боловсруулан, шийдвэрлүүлэх • Төсөв, санхүүгийн дотоод аудит, хяналт шалгалтыг зохион байгуулж, удирдлагаар хангах
Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага	<ul style="list-style-type: none"> • Төсвийн дотоод аудит, хяналт шалгалтын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх • Төсвийн төлөвлөлт, төсвийн гүйцэтгэл, няглан бодох бүртгэл, тайлагналтын мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоог удирдах
Төсвийн ерөнхийлөн захирагч	<ul style="list-style-type: none"> • Хэрэгжүүлэх хөтөлбөрийн санхүүжилтийг бодитой тодорхойлох • Дотоод аудитын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх
Төсвийн төвлөрүүлэн захирагч	<ul style="list-style-type: none"> • Эрхлэх асуудлын хүрээнд хэрэгжүүлэх хөтөлбөрийн санхүүжилтийг бодитой тодорхойлох
Төсвийн шууд захирагч	<ul style="list-style-type: none"> • Дотоод аудитын үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх

Орон тооны бус зөвлөл нь төсөв, санхүү, эдийн засгийн бодлогын төлөвлөлтийг сайжруулах, түүний тайлагналт, ил тод байдлыг хангах, олон нийтийн хяналтыг хэрэгжүүлэх зорилго бүхий төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод болон салбарын эрдэмтдийн төлөөллөөс бүрддэг нэгж учир төсвийн төслийг хөндлөнгөөс үнэлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

Түүнчлэн, орон нутгийн иргэдийн саналд суурилан Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгийн зарцуулалтыг төлөвлөхөд Зөвлөлдөх санал асуулгын тухай Монгол улсын хуулийн хүрээнд шийдвэрлэгдэж байна. Тус хуулийн 6.1-д Зөвлөлдөх санал асуулгыг дараах асуудлыг шийдвэрлэхэд заавал явуулна гэж заасан байдаг бөгөөд үүнд 6.1.2. Орон нутгийг хөгжүүлэх сангаас хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээ багтаж байна. Энэхүү заалтаас харахад, орон нутгийг хөгжүүлэх сангийн хөрөнгийн зарцуулалтыг тухайн орон нутгийн иргэдийн тусламжтайгаар тодорхойлж байгаа нь нэг талаасаа тус хөрөнгө оновчтой төсөл, арга хэмжээнд зарцуулагдах боломж нэмэгдэж байгааг илэрхийлнэ. Нөгөөтэйгүүр, тухайн орон нутгийн хөгжлийн хэрэгцээг тэнд байнга амьдарч буй иргэд хамгийн сайн мэддэг учир тэдний санал бодолд тулгуурлаж байгаа нь орон нутгийн хөгжлийн сангийн зарцуулалтын үнэлгээнд эерэгээр нөлөөлнө.

Хөрөнгө оруулалт: Энэ нь бодлогын тогтвортой байдал, санал болгож буй үйл ажиллагааны чанарт анхаарал тавилгүйгээр салбарын яамд, агентлаг, орон нутгийн засаг захиргааг олон тооны том, жижиг шинэ төслийг тодорхойлох, санхүүжүүлэх, хэрэгжүүлэхийг хөхиүлэн дэмжсэнтэй холбоотой. Хоёр дахь хүчин зүйл нь шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд төвлөрлийг хэт сааруулсан, жижгэрүүлсэн явдал болно. Улсын төсвийн санхүүжилттэй төслийг л Сангийн яам хариуцдаг. Төсвөөс гадуурхи санхүүжилтийн хэрэгслүүд (Хөгжлийн банк, вексель) нь улс орны хөгжлийн тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлсон үндэсний стратегийн алсын хараатай төдийлөн уялдаж чадаагүй бөгөөд олон тооны шинэ төслийг эхлүүлэх боломжийг олгосон. Гуравдугаарт, төслийн үнэлгээнд үр дүнтэй арга, техникийн талаар зохистой удирдамж, зааврыг боловсруулан гаргах талаар хүчин чармайлт маш бага гаргасан гэж хэлж болохоор байгаа юм.

Хавсралт 2

Удирдлагын академийн судалгааны багаас гүйцэтгэж байгаа “Монгол улсад хэрэгжүүлж буй төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл: туршлага, сорилт” судалгааны ажлын хүрээнд төсвийн асуудлаар мэргэшсэн экспертүүдээс авах үнэлгээний хуудас

Үнэлгээний зорилго: Судалгааны ажлын хүрээнд Монгол улсын төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэл хэрхэн хэрэгжиж байгаа болон төсвийн удирдлагын чадавх ямар түвшинд байгааг төсвийн асуудлаар мэргэшсэн судлаачид, мэргэжилтнүүдээр дүгнүүлэх зорилготой.

Арга зүй: Үнэлгээний асуултууд нь төрийн санхүү, төсвийн удирдлагын гүйцэтгэлийг үнэлэх чиглэлээр олон улсад болон үндэсний хэмжээнд хийгдсэн судалгаануудад ашигласан аргачлал, нийтлэг хувьсагчдын үнэлгээнд үндэслэсэн болно.

Үнэлэх заавар: Та асуултыг уншаад төсвийн удирдлагын талаарх өөрийн туршлага, өмнө хийсэн судалгааныхаа үр дүнд үндэслэн үнэлгээг өгч тохирох оноог тэмдэглэнэ (дугуйлна) үү. Тухайн асуудлын тодорхойлолттой санал нийлж байвал хэрэгжилтийн үнэлгээг “маш сайн”, бүрэн санал нийлэхгүй байвал “хангалтгүй” гэсэн үнэлгээнд харгалзах оноог тэмдэглэнэ.

Нэг. Экспертийн үнэлгээний хүснэгт

№	Үнэлгээний шалгуур	Үнэлгээ			
		Маш сайн	Сайн	Дунд	Хангалтгүй
А. Төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцоог сайжруулах чиглэлээр:					
1.	Иргэд, төсвийн харилцаанд оролцогч талууд төсвийн мэдээллийг бүрэн авах боломжтой.	4	3	2	1
2.	Төсвийн мэдээлэл нь иргэд, олон нийтэд ойлгомжтой байдаг.	4	3	2	1
3.	Төсвийн төлөвлөлтийн шатанд иргэдийн оролцоог хангадаг.	4	3	2	1
4.	Төсвийн хэрэгжилт, тайлагналын шатанд иргэдийн хяналт хэрэгждэг.	4	3	2	1
Б. Төв ба орон нутгийн төсвийн харилцааг боловсронгуй болгох чиглэлээр:					
5.	Төв, орон нутгийн төсвийн харилцаа нээлттэй, ойлгомжтой.	4	3	2	1
6.	Орон нутгийн төсвийн эрх мэдэл бодитой хэрэгждэг.	4	3	2	1
7.	Орон нутгийн төсвийн удирдлагын чадавх сайн.	4	3	2	1
8.	Орон нутгийн төсвийн хуваарилалт нь орон нутгийн онцлогийг тусгасан байдаг.	4	3	2	1
В. Төсвийн сахилга батыг хангах чиглэлээр:					
9.	Засгийн газрын үйл ажиллагааг санхүүжүүлж байгаа бүх эх үүсвэр төсвийн мэдээлэлд бүрэн тусгагддаг.	4	3	2	1

10.	Төсвийн орлогын таамаглал бодитой хийгддэг (төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн хэлбэлзэл бага).	4	3	2	1
11.	Төсвийн зарлагын төлөвлөлт бодитой хийгддэг (төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн хэлбэлзэл бага).	4	3	2	1
12.	Төсөв батлах явцад Засгийн газраас оруулсан саналд үндэслэл багатай, тооцоо судалгаагүй өөрчлөлт хийгддэггүй.	4	3	2	1
Г.	Бодлогод суурилсан төсөвлөлтийн чадавх, хуваарилалтын үр ашгийг дээшлүүлэх чиглэлээр:				
13.	Төрөөс хэрэгжүүлж буй бодлого болон төсвийн хөрөнгийн хуваарилалт уялдаатай.	4	3	2	1
14.	Салбарын бодлогын тэргүүлэх чиглэл ба төсвийн хуваарилалт уялдаатай.	4	3	2	1
15.	Орон нутгийн хөгжлийн тэргүүлэх чиглэлд нийцүүлж төсвийг хуваарилж төлөвлөдөг.	4	3	2	1
16.	Хөгжлийн төлөвлөлт ба урт, дунд хугацааны төсвийн төлөвлөлт харилцан уялдаатай.	4	3	2	1
17.	Хөгжлийн төлөвлөлт ба хөрөнгө оруулалтын төсвийн уялдаа сайн.	4	3	2	1
18.	Бодлогын залгамж холбоог харгалзан төсвийн хуваарилалтыг хийдэг.	4	3	2	1
Д.	Төсвийн хэрэгжилтийг удирдах, үйл ажиллагааны үр ашгийг дээшлүүлэх чиглэлээр:				
20.	Төсвийн орлогыг бүрэн төвлөрүүлж, татвар төлөгчдийн хяналтыг сайн хэрэгжүүлдэг.	4	3	2	1
21.	Төрийн худалдан авалт үр ашигтай хийгддэг.	4	3	2	1
22.	Төрийн тусгай сангуудын зарцуулалтын хяналт сайн.	4	3	2	1
23.	Цалин хөлсний зарцуулалтын хяналт сайн хэрэгждэг.	4	3	2	1
24.	Цалин хөлснөөс бусад урсгал зардлын хяналт сайн хэрэгждэг.	4	3	2	1
25.	Төсвөөс санхүүждэг хөрөнгө оруулалтын төслүүдийн хэрэгжилт сайн.	4	3	2	1
26.	Төсвийн захирагчдын дотоод хяналт үр нөлөөтэй.	4	3	2	1
Е.	Нягтлан бодох бүртгэл, тайлагналын үр нөлөөг сайжруулах чиглэлээр:				
27.	Төсвийн зарцуулалтыг үнэн зөв, хугацаанд нь тайлагнадаг.	4	3	2	1
28.	Төсөв ба зарцуулалтын тайланг харьцуулж хянах боломжтой.	4	3	2	1
29.	Төсвийн хөрөнгийг хөтөлбөрөөр хуваарилан төсөвлөж, зарцуулалтыг хөтөлбөрийн дагуу тайлагнах боломжтой.	4	3	2	1
30.	Санхүүгийн тайлагналаас үр дүнгийн мэдээллийг авч дараагийн төсвийн шийдвэрт ашиглах боломжтой.	4	3	2	1
31.	Нягтлан бодох бүртгэлийн өнөөгийн систем нь хөтөлбөр, ажил үйлчилгээ, арга хэмжээний өртөг зардлыг бүрэн тооцоолох боломжтой.	4	3	2	1
Ё.	Төсвийн хяналт, аудитын үр нөлөөг дээшлүүлэх чиглэлээр:				
33.	Төсвийн зарцуулалтад тавих хөндлөнгийн хяналт үр нөлөөтэй.	4	3	2	1
34.	Төрийн аудит төсвийн удирдлагын бүх үе шатанд хяналтыг сайн хэрэгжүүлдэг.	4	3	2	1



35.	Төрийн аудит төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийн зорилгын хэрэгжилтийг үнэлдэг.	4	3	2	1
36.	Аудитын зөвлөмжийг төсвийн төлөвлөлтөд харгалзан үзэж тусгадаг.	4	3	2	1

Хоёр. Төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг цаашид үр дүнтэй хэрэгжүүлэх чиглэлээр өгөх санал, зөвлөмж

Монгол улсад хэрэгжүүлж байгаа төсвийн зарлагын удирдлагын шинэчлэлийг үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, төсвийн удирдлагын чадавхийг сайжруулах чиглэлээр Та ямар санал, зөвлөмж өгөх вэ?

1.....

.....

2.....

.....

3.....

.....

Та экспертийн хувьд аль ангилалд харьяалагдах вэ? Өмнөх дугаарыг дугуйлна уу.

1. Төсвийн асуудлаар мэргэшсэн судлаач, эрдэмтэн, зөвлөх
2. Төсвийн чиглэлээр практик туршлага бүхий мэргэжилтэн

Судалгаанд оролцсон Танд баярлалаа.