

ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫГ ХАНГАХ, ТӨСВИЙН САХИЛГА БАТ, ХЯНАЛТ ХАРИУЦЛАГЫН ТОГТОЛЦООГ САЙЖРУУЛАХ МЕХАНИЗМ: БУСАД ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА

Судалгааны код: СТ-23/404
2023.04.13

Захиалагч:	Төсвийн байнгын хорооны дарга Г.Тэмүүлэн
Хянасан:	Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн захирал Ц.Цогзолмаа
Судалгаа удирдсан:	Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнгийн ахлах зөвлөх, эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга Ц.Норовдондог (Ph.D.)
Судлаач:	Д.Халиун

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ	2
СУДАЛГААНЫ ДЭЛГЭРЭНГҮЙ ХЭСЭГ	4
Нэг.ТӨСВИЙН ЗАСАГЛАЛЫГ САЙЖРУУЛАХ МЕХАНИЗМЫН ТАЛААР	4
1.1.Төсвийн засаглалын талаар	5
1.2.Төсвийн дүрэм	6
1.3.Дунд хугацааны зарлагын хүрээ	8
1.4.Төсвийн хараат бус байгууллага	10
1.5.Тулгамдаж буй асуудлууд	12
Хоёр. ТӨСВИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ, ИРГЭДИЙН ХЯНАЛТ БА ОРОЛЦООГ ДЭМЖСЭН МЕХАНИЗМ БА МОНГОЛЫН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ	12
2.1 Төсвийн үйл явц дахь иргэдийн оролцооны үндсэн ойлголтууд	13
2.2.Монгол Улсын төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцооны үнэлгээ.....	16
Ашигласан материал	20

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АНУ	Америкийн Нэгдсэн Улс
АХБ	Азийн Хөгжлийн Банк
БНСУ	Бүгд Найрамдах Солонгос Улс
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ДХБ	Дэлхийн худалдааны байгууллага (WTO)
ДХЗХ	Дунд хугацааны зарлагын хүрээ (MTEF)
ЕХ	Европын холбоо
ИБУИНХУ	Их Британи Умард Ирландын Нэгдсэн Хаант Улс
ИОТ	Иргэдийн оролцоотой төсөвлөлт
НҮБ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага (UN)
ТХББ	Төсвийн хараат бус байгууллага
ЭЗХАХБ (OECD)	Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 1.Төсвийн засаглалын гурван бүрэлдэхүүн хэсгийн харилцан хамаарал

Зураг 2.Монгол Улсын төсвийн ил тод байдал бусад оронтой харьцуулахад

Зураг 3.Төсвийн үйл явцад олон нийт оролцох боломж

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1.АХБ-ны гишүүн улсуудад ашигладаг төсвийн дүрэм (ДНБ-д харьцуулсан харьцаа)

Хүснэгт 2.Ази, Номхон далайн бүс нутгийн зарим орнуудын ДХЗХ

УДИРТГАЛ

Төсвийн байнгын хорооны дарга Г.Тэмүүлэнгээс ирүүлсэн захиалгын дагуу “Төсвийн тогтвортой байдлыг хангах, төсвийн сахилга бат, хяналт хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах механизм: бусад орнуудын туршлага” сэдэвт судалгааны ажлыг Парламентын судалгаа, сургалтын хүрээлэнд гүйцэтгэлээ.

Судалгааны хамрах хүрээ: Захиалагчаас ирүүлсэн хүсэлтийн дагуу сэдвийн хүрээнд дараах асуудлуудыг хамруулан судаллаа. Үүнд:

- Төсвийн урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах, төсвийн сахилга бат, хяналт хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах чиглэлээр дэлхийн бусад улс орнуудад авч хэрэгжүүлж буй арга механизмууд;
- Төсвийн ил тод байдал, иргэдийн хяналт ба оролцоог дэмжсэн хөшүүрэг, механизмыг судалж, Монгол Улсын нөхцөл байдлын талаар олон улсын байгууллагуудаас өгсөн үнэлгээг хамрууллаа.

Судалгааны бүтэц: Судалгааны ажил нь хоёр бүлэгтэй. Нэгдүгээр бүлэгт: Төсвийн засаглалыг сайжруулах механизм болон бусад орнуудын хэрэгжүүлж буй туршлагын талаарх мэдээлэл, Хоёрдугаар бүлэгт: Төсвийн ил тод байдал, иргэдийн хяналт ба оролцоог дэмжсэн механизм ба Монголын нөхцөл байдлын талаарх мэдээллийг тус тус оруулсан.

Судалгааны үр дүнгийн тойм: Төсвийн сайн засаглал нь нийгэм эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийг дэмжих, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах суурь асуудал юм. Энэ чиглэлд дэлхийн улс орнууд шинэчлэлийн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байна. Орчин үеийн болон ирээдүйн төсвийн сорилт, бэрхшээлийг харгалзан төсвийн засаглалаа сайжруулахын тулд улс орнууд төсвийн засаглалын загварыг анхааран судалж, өөрийн орны нийгэм, эдийн засгийн онцлог нөхцөл байдалд нийцсэн загварыг бий болгох, хэрэгжилтийг улс орны хөгжлийн стратегитай сайтар уялдуулах шаардлагатай тулгарч байна. Учир нь:

- Улс орнуудын төрийн санхүүгээс хамаарах хараат байдал улам бүр нэмэгдэж байгаа тул төсвийн сахилга бат болон төсвийн орон зайг зохистой хангахад нэгэн зэрэг чиглэгдсэн төсвийн дүрмүүд чухал ач холбогдолтой болж байна. Төсвийн дүрмүүд эдийн засгийн хэлбэлзлийг үр дүнтэй, идэвхтэй даван туулахад нөлөөлөхүйц уян хатан байх шаардлагатай.
- Төсвийн бодлогын практик хэрэгжилтийг сайжруулахын тулд Дунд хугацааны зарлагын хүрээ (ДХЗХ) нь заавал биелэгддэг байх шаардлагатай гэж үзэж байна. Иймээс ДХЗХ болон жилийн төсвийн уялдаа холбоог сайжруулахаас гадна түүнийг хэрэгжүүлэх улс төрийн хүсэл зориг, төсөвтэй холбоотой зан байдлын эерэг өөрчлөлт, үр ашигтай эргэх холбооны механизм шаардлагатай.
- Төсвийн хяналтын хараат бус байгууллагуудын үйл ажиллагаа нь хариуцлага, ил тод байдлыг хангахад чиглэсэн хяналт, тэнцлийн илүү хүчтэй тогтолцоог бий болгосон байх шаардлагатай. Эдгээр байгууллагыг тухайн орны улс төр, нийгэм эдийн засгийн онцлог нөхцөл байдлыг харгалзан байгуулдаг.
- Төсвийн дүрэм, ДХЗХ болон Төсвийн хяналтын хараат бус байгууллага 3-ийг “төсвийн засаглалын гурван тулгуур” гэх бөгөөд үүрэг, функцийн хувьд хоорондоо уялдаа холбоотой, бие биеэ нөхөж ажиллах зарчимтай.

Улс орнуудын нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал ялгаатай учир “one-size-fits-all” буюу төсвийн засаглалын универсал загвар байхгүй бөгөөд улс орнууд бусад орнуудын туршлага, сургамж, өөрийн орны онцлог болон хөгжлийн өвөрмөц стратегид нийцүүлэн төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлж байна.

СУДАЛГААНЫ ДЭЛГЭРЭНГҮЙ ХЭСЭГ

Нэг.ТӨСВИЙН ЗАСАГЛАЛЫГ САЙЖРУУЛАХ АРГА МЕХАНИЗМЫН ТАЛААР

- Төрийн санхүү нь эдийн засгийн хөгжил, нэн ялангуяа Ковид-19 цар тахлаас үүдэлтэй эдийн засгийн хүндрэл зэрэг хямралын үед хүмүүсийн амьжиргааг хамгаалахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд хэрэв сайн удирдаж чадахгүй бол, төсвийн алдагдал, улсын өр огцом өсөхөд хүргэх эрсдэлтэй.
- Төсвийн сайн засаглал нь үр ашиг, ил тод байдал, төсвийн орон зай, хариуцлагын тогтолцоогоор дамжуулан төсвийн эрсдэлийг бууруулахад чухал ач холбогдолтой.
- Төсвийн засаглал нь хоорондоо уялдаа холбоо, харилцан хамаарал бүхий дараах гурван бүрэлдэхүүн хэсэгтэй байна. Үүнд:
 - (i) төсвийн зорилтыг хангахад чиглэсэн **төсвийн дүрмүүд**;
 - (ii) дунд хугацаанд төсвийн удирдлагыг тогтвортой байдлыг хангахад чиглэсэн **дунд хугацааны зарлагын хүрээ** (ДХЗХ);
 - (iii) хяналт, тэнцлийг хангаж, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах, **төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий байгууллагууд**.

Хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудын нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд төрийн санхүү чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Төрийн санхүү нь зөвхөн макро эдийн засгийн бодлогын хэрэгсэл төдийгүй 2010 оны дэлхийн санхүүгийн хямрал, Ковид-19 цар тахлын улмаас үүссэн хямрал зэрэг эдийн засгийн хямрал, хүн ам зүйн шилжилт, уур амьсгалын өөрчлөлт зэрэг шинэ сорилтуудыг даван туулахад шийдвэрлэх үүрэг бүхий сүүлчийн арга хэрэгсэл болон ашиглагдаж байна. Нэн ялангуяа Ази, Номхон далайн хөгжиж буй орнуудын хувьд тогтвортой хөгжлийн төлөөх эрүүл мэнд, тэтгэвэр, боловсрол, дэд бүтэц, эрчим хүчний асар их хөрөнгө оруулалтын хэрэгцээ бий болж байгаа бөгөөд үүнээс үүдэн төрийн санхүүгээс хамаарах хамаарал нь улам бүр нэмэгдэж байна.¹

Гэсэн хэдий ч Засгийн газрын зардлын “болгоомжгүй” тэлэлт нь өрийн огцом өсөлт бий болох, үр ашиггүй зардал нэмэгдэх, хувийн хөрөнгө оруулалтыг шахан гаргах зэрэг төсвийн эрсдэлийг бий болгож болзошгүй юм. Хөгжингүй орнууд аль хэдийн ийм асуудалтай тулгарсан туршлага, сургамжууд ч байх ба (Хавсралтаас үзнэ үү) тухайлбал, Японы Улсын өр ба дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ)-ий харьцаа 240 орчим хувьд хүрсэн зэргийг дурдаж болох юм. АНУ 2010-аад оны эхээр дэлхийн санхүүгийн хямралыг даван туулахад “санхүүгийн ангал”-тай тулгарсан байдаг. Ковид-19 цар тахлын нөлөөнд ихээр өртсөн улс орнуудын хувьд томоохон хэмжээний санхүүгийн хариу арга хэмжээг түргэн шуурхай авах нь засгийн газарт итгэх итгэл, эдийн засгийн идэвх огцом буурахаас зайлсхийхэд ихээхэн хувь нэмэртэй байсан хэдий ч нөхцөл байдал намжсаны дараа улс орныг хэрхэн сэргээх вэ гэсэн хэцүү асуудал бий болж байна.

Иймд өсөн нэмэгдэж буй хэрэгцээ шаардлагатай нийцүүлэн төрийн санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах явдал чухал юм. Төрийн санхүүгийн удирдлагын суурь асуудал нь төсвийн засаглалыг сайжруулах тухай асуудал бөгөөд үүнтэй холбогдуулан төсвийн засаглалыг үр ашигтай, хариуцлагатай, ил тод болгох замаар төсвийн тогтвортой байдлыг хангах нь чухал гэж үздэг. Улс орнууд төсвийн засаглалын ямар хэлбэрийг авч хэрэгжүүлэх нь тухайн улсын нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал, түүх, эдийн засгийн замнал зэргээс ихээхэн хамаарна. Уг арга хэрэгслийг нарийвчлан судлах нь төрийн санхүүгийн удирдлагын замыг зураглах,

¹ Toward Better Fiscal Governance in Asia and the Pacific. Asian Development Bank. (2020)
<https://www.adb.org/publications/toward-better-fiscal-governance-asia-pacific>

хөгжлийн лавлагаа болгон ашиглах, сайн туршлага, сургамжуудаас суралцах боломжийг олгож байна.

1.1.Төсвийн засаглалын талаар

АХБ-наас 2020 онд гаргасан “Ази, Номхон дайлан бүс дэх төсвийн засаглалыг сайжруулах нь”² судалгааны тайлангаас үзэхэд, төсвийн засаглалын талаарх бүх нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн тодорхойлолт үгүй бөгөөд олон янзын оролцогч талууд өөр өөрийн анхаарлаа хандуулж буй хэсгийг тусгасан тодорхойлолтыг өгсөн байна. Мөн улс орнууд өөрийн төрийн санхүүгийн хэрэгцээнээсээ хамааруулан өөрийн тодорхойлолтыг гаргаж ирсэн байдаг. Энэхүү судалгаанд “төсвийн засаглал” хэмээх ойлголтыг Европын Комиссоос гаргасан “төсвийн бодлогыг төлөвлөх, батлах, хэрэгжүүлэх, хянах, үнэлэхэд нөлөөлдөг дүрэм, журам, процедурыг хэлнэ” гэсэн тодорхойлолтыг хэрэглэсэн байна.

Төсвийн засаглал нь төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Төсвийн сайн засаглалыг хэрэгжүүлснээр төсвийн зарлагын үр ашгийг дээшлүүлж, төрийн санхүүгийн хариуцлага, ил тод байдлыг сайжруулдаг. Төсвийн засаглал муу байх нь үр ашиггүй зардал гаргаж, төсвийн алдагдлыг нэмэгдүүлж, эдийн засгийн хөгжилд саад учруулж, улмаар татвар төлөгчдийн ачааллыг нэмэгдүүлэх сөрөг үр дагавартай.

Олон
байгууллагуудын
байгаагаар:

улсын
үзэж

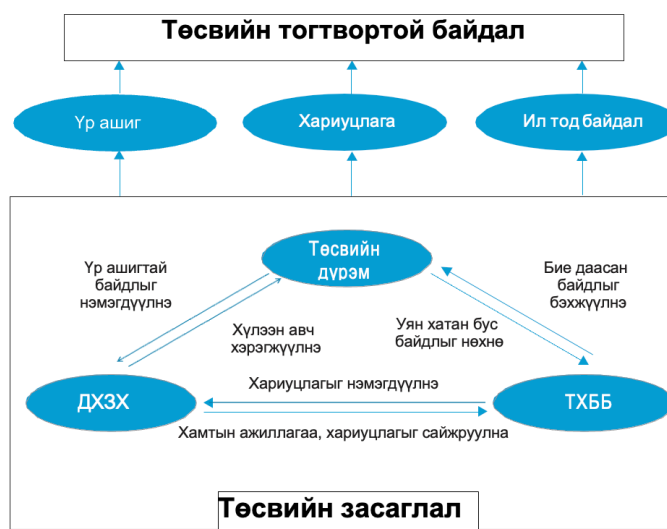
Зураг 1.Төсвийн засаглалын гурван бүрэлдэхүүн хэсгийн харилцан хамаарал

“Төсвийн засаглал” нь төсвийн дүрэм, дунд хугацааны зарлагын хүрээ (ДХЗХ), төсвийн хараат бус хяналтын байгууллага (ТХББ)-ууд гэсэн хоорондоо уялдаатай, бие биеэ нөхөж, бэхжүүлдэг 3 бүрэлдэхүүн хэсэгтэй.

Төсвийн дүрэм нь ДХЗХ-ний хүрээнд тавигддаг шаардлага бөгөөд заавал дагаж мөрдөхөөр хуульчилсан байдаг нь ДХЗХ-ний үр нөлөөг сайжруулдаг бол ДХЗХ нь төсвийн хараат бус хяналтын байгууллагуудын уялдаа холбоог сайжруулж, хариуцлагыг дээшлүүлэх боломжтой.

Төсвийн хараат бус байгууллагууд нь төсвийн дүрэм, ДХЗХ-ний үр нөлөөг сайжруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бол төсвийн дүрмүүд нь төсвийн хараат бус байгууллагуудад улс төрийн нөлөөнөөс хараат бус, бие даасан байдлаа хадгалахад тусалдаг. Түүнчлэн энэ 3 бүрэлдэхүүн хэсгүүд нь бодлого боловсруулагчид өөрсдийн үзэмжээр шийдвэр гаргахыг хязгаарлах, төрийн санхүүд сөрөг нөлөө үзүүлэхээс сэргийлэх, төсвийн тогтвортой байдлыг хадгалахад чухал хувь нэмэр оруулдаг.

/Харилцаа хамаарлыг Зураг 1-д үзүүлэв./



Эх сурвалж: *Toward Better Fiscal Governance in Asia and the Pacific*, ADB (2020)

² Мөн тэнд.

1.2.Төсвийн дүрэм³

Төсвийн дүрэм гэдэг нь "төсвийн бодлогын байнгын хязгаарлалтыг хэлдэг бөгөөд ихэвчлэн төсвийн ерөнхий гүйцэтгэлийн үзүүлэлтээр тодорхойлогддог". Төсвийн дүрмийг ихэвчлэн Олон улсын валютын сан (ОУВС) болон Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-аас сайшаадаг тоон тааз, эсхүл зорилт хэлбэрээр тогтоодог.

1992 онд Европын Холбоо (ЕХ)-ны Маастрихтын гэрээгээр төсвийн тоон дүрмийг системтэйгээр нэвтрүүлж, *төсвийн алдагдал/ДНБ-ий харьцаа 3%, өр/ДНБ-ий харьцаа 60%*-ийн дээд хязгаартай байхаар тогтоосон. Мөн төсвийн тоон бус дүрмүүдийг баталдаг бөгөөд энэ нь төсвийн нэгдсэн бодлогод нийцсэн, үр дүнтэй болох нь батлагдсан дүрмүүд байдаг. Ийм тоон бус дүрмийн жишээнд ИБУИНХУ-ын "алтан дүрэм", АНУ-ын "pay-as-you-go" буюу PAYGO зэрэг орно. Тоон дүрмүүд илүү түгээмэл бөгөөд үр дүнтэй байдаг гэх ойлголт түгээмэл.

Ерөнхийдөө өрийн дүрэм, төсвийн тэнцлийн дүрэм, зарлагын дүрэм, орлогын дүрэм гэсэн дөрвөн төрлийн төсвийн дүрэм байдаг. Өрийн дүрэм, төсвийн тэнцлийн дүрэм нь улсын өр болон төсвийн тэнцэлд тодорхой хязгаар тогтоодог бол зарлагын дүрэм нь нийт болон анхан шатны зарцуулалтыг хязгаарлах, орлогын дүрэм нь орлогын таазыг тогтооход чиглэгдэнэ. Улс орнууд өрийн болон төсвийн тэнцлийн дүрмийг зарлага, орлогын дүрэмтэй харьцуулахад илүү өргөнөөр хэрэглэдэг.

Өдгөө Азийн зарим улсыг эс тооцвол дэлхийн ихэнх улсад төсвийн дүрмийг өргөнөөр хэрэглэж байна. ОУВС-гийн төсвийн дүрмийн мэдээллийн сангаас үзэхэд, Азийн хөгжлийн банк (АХБ)-ны бүс нутгийн 49 гишүүн улсаас 2015 оны байдлаар зөвхөн 13 улс төсвийн дүрэмтэй байсан (Хүснэгт 1). Азийн улс орнууд голдуу өрийн дүрэм, төсвийн тэнцлийн дүрэмтэй байна. Япон, Бүгд Найрамдах Солонгос улсын хувьд ЭЗХАХБ-ын бусад гишүүн орнуудаас ялгаатай нь зөвхөн нэг төрлийн төсвийн дүрэм (зарлагын дүрэм)-тэй байх бөгөөд энэ дүрэм нь зөвхөн дотоод хэрэгцээнд зориулагдсан байна. Азийн улс орнууд төсвийн дүрэм журмуудыг төдийлөн хэрэглэхгүй байгаа нь эдийн засгаа хөгжүүлэхэд төсвийн тэлэх бодлогыг илүүд үзэж байгаатай холбоотой.

Хүснэгт 1.АХБ-ны гишүүн улсуудад ашигладаг төсвийн дүрэм (ДНБ-д харьцуулсан харьцаа)

Улсын нэр	Өр	Төсвийн тэнцэл	Зарлага	Орлого	Эрх зүйн үндэс
Армени	60%				
Австрали	√	√	2% жилийн тааз	√	√
Гүрж	60%	3%	ДНБ-ийн 30%		√
Хон Конг, БНХАУ		√			√
Энэтхэг		3%			√
Индонез	60%	3%			√
Япон		√	√		√
Малайз	55%	3%** Алтан дүрэм			√
Мальдив	60%	3.5%			√
Монгол	60%	2%	√		√
Пакистан	60% (2018 хүртэл) 50% (2018 хойш)	4% (2020) 3.5% (2020 хойш)			√
Сингапур		√	√		√ (Үндсэн хууль)

³ Мөн тэнд.

Улсын нэр	Өр	Төсвийн тэнцэл	Зарлага	Орлого	Эрх зүйн үндэс
Шри Ланка	85% (2019 хүртэл) 60% (2020 хойш)	5%			✓

Эх сурвалж: *Toward Better Fiscal Governance in Asia and the Pacific, ADB (2020)*

* Гүрж Улсын хувьд ДНБ-ий 30%-ийн дүрэм нь санхүүгийн бус хөрөнгийн зардалд үйлчилнэ.

** Малайз Улсын хувьд ОУВС энэ 3%-ийн дүрмийг төсвийн дүрэм гэж үздэггүй, учир нь Засгийн газар дүрмийг дагаж мөрдөөгүй ч гэсэн албан ёсны хариуцлагын арга хэмжээ байхгүй байна.

Төсвийн дүрэм нь тодорхой хэмжээгээр давуу болон сул талуудтай байдаг боловч хамгийн гол нь төсвийн алдагдлыг бууруулах, өрийг удирдах, улмаар төсвийн нэгдсэн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд тусалдаг. Түүнчлэн, төсвийн бодлогыг улс төрийн нөлөөнөөс ангид явуулах, найдвартай байдлыг хангах ач холбогдолтой төдийгүй урт хугацаандаа төсвийн тогтвортой байдлыг хангадаг. Нөгөө талаас, төсвийн дүрмүүд нь эрх баригчдын эдийн засгийн хэлбэлзэлд уян хатан хариу үйлдэл үзүүлэх чадавхыг тодорхой хэмжээгээр хязгаарлаж, *pro-cyclical* буюу мөчлөг дагасан эрсдэлийн хүчин зүйлс гэж нэрлэгддэг бизнесийн мөчлөгт нийлмэл нөлөө үзүүлдэг. Түүнчлэн, төсвийн дүрмүүд нь "хэлбэр төдий нягтлан бодох бүртгэл" рүү чиглүүлж болзошгүй бөгөөд энэ нь төсвийн зорилтыг бодитоор хэрэгжүүлэхгүйгээр зөвхөн бүртгэл, тайлагналыг чухалчлахад хүргэх, үүнээс үүдэн төсвийн хэрэгжилтийн бодит үр дүн, ил тод байдал буурч болзошгүй юм.

Хөгжлийн төлөв, төсвийн нөхцөл байдлын ялгаатай байдлыг харгалзан төсвийн дүрэм нь тухайн улс орны тодорхой нөхцөл байдалд тохирсон байхыг шаарддаг бөгөөд универсал шийдэл байх боломжгүй юм. Тухайлбал, Итали Улс Европын холбоо (ЕХ)-той төсвийн алдагдалтай холбоотой асуудлаар маргаантай байгаа. Итали Улс ЕХ-г эдийн засгийг сэргээх зорилгоор төсвийн дүрмээ хөнгөвчлөх ёстой гэж үзсэн бол ЕХ-ны зүгээс тус улсыг ЕХ-ны дүрмийг дагаж мөрдөхгүй байна гэж шүүмжилжээ. Мөн Ази тивд Малайз, Тайланд зэрэг улсууд 1997 оны Азийн санхүүгийн хямралын үеэр өөрсдийн туршлага дээр үндэслэн ЕХ-ноос илүү хатуу төсвийн дүрэм тогтоосон. (Шигтгээ 1). Эдгээр кэйсүүд нь төсвийн дүрмийн үүрэг роль нь тухайн улсын бодлогын орчноос ихээхэн хамааралтай болохыг харуулж байна.

Тэгвэл ОУВС-аас (2018) *Implementability* буюу хэрэгжүүлэх чадварт ач холбогдол өгч, хоёр дахь үеийн дүрэм гэж нэрлэгдэх дүрмүүдийг санал болгосон байна. Энэ нь төсвийн дүрмийг илүү энгийн, уян хатан, хэрэгжиж болохуйц болгоход чиглэгдсэн.

Шигтгээ 1. Тайланд, Малайз улсуудын төсвийн дүрэм

Тайланд

ОУВС-ийн төсвийн дүрмийн мэдээллийн сангаас үзэхэд (2015 оны байдлаар) Тайланд Улс нь төсвийн дүрмийг нэвтрүүлээгүй байх бөгөөд Үндсэн хуульчилсан хуулиуд болох Төсвийн хариуцлагын тухай хууль, Улсын өрийн удирдлагын тухай хууль зэрэг хууль тогтоомж үйлчилж байна. Төсвийн хариуцлагын тухай хуульд хөрөнгийн зардал нь жилийн төсвийн 20-иос доошгүй хувийг эзэлж, төсвийн жилийн алдагдлаас багагүй байх ёстой гэж заасан байдаг. Түүнчлэн, Төсвийн бодлогын хороо нь өөрийн өрийн дүрэмтэй байдаг: Улсын өр нь дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 60%-иас бага, гадаад валютын өр нь улсын нийт өрийн 10%-иас бага байх ёстой.

Малайз

Малайз Улс бусад улстай харьцуулахад холбогдох олон эрх зүйн акт, төсвийн янз бүрийн дүрэмтэй. Дотоодын өрийн таазнаас гадна оффшор бүсэд зээл авах, Засгийн газрын богино хугацаат үнэт цаас гаргах, өрийн үйлчилгээний төлбөрт хязгаар тогтоох гэх мэт. Малайз Улсын төсвийн дүрмийн нэг онцлог нь зарим таазыг тодорхой харьцаанаас илүү үнэмлэхүй хэмжээгээр тогтоодог. Жишээлбэл, оффшор зээл нь 35 тэрбум малайз ринггитаас, Засгийн

газрын богино хугацаат үнэт цаас 10 тэрбум малайз ринггитаас, тус тус хэтрэхгүй байх ёстой. Өрийн үйлчилгээний төлбөр нь орлого, эсхүл үйл ажиллагааны зардлын 15%-иас бага байх ёстой зэрэг байна.

Эх сурвалж: Toward Better Fiscal Governance in Asia and the Pacific, ADB (2020)

АХБ-наас Ази, Номхон далайн бүс нутгийн орнууд төсвийн сахилга батаа яаралтай сайжруулж, улмаар тогтвортой хөгжлийн төсвийн орон зайг бий болгох шаардлагатай гэж зөвлөсөн. Улс орнуудад ирээдүйд төрийн санхүүгийн үүрэг роль нэмэгдэх чиг хандлагатай байгаа тохиолдолд төсвийн тогтвортой байдлыг хадгалах тоон, эсхүл тоон бус төсвийн дүрмийн үүрэг их байх болно гэдгийг анхаарах нь зүйтэй юм. Тодруулбал, дараах хүчин зүйлсийг харгалзан үзэх шаардлагатай. Үүнд:

- Төсвийн дүрэм нь төсвийн сахилга батыг бэхжүүлэх замаар төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад хувь нэмэр оруулж болно;
- Төсвийн дүрмийг боловсруулж, хэрэгжүүлэхдээ улс орон бүр өөрийн орны төрийн санхүү, эдийн засгийн хөгжлийн үе шат, бодлогын тэргүүлэх чиглэлд тохируулах ёстой;
- Эдийн засгийн гэнэтийн өөрчлөлтийг даван туулахын тулд улс орнуудын төсвийн дүрэм нь тодорхой хэмжээгээр уян хатан байх ёстой.

1.3.Дунд хугацааны зарлагын хүрээ⁴

Дунд хугацааны зарлагын хүрээ (ДХЗХ) нь улсын төсвийг боловсруулахад шаардагдах нөөцийн хязгаарыг тогтоох, хөтөлбөрийн зардлыг дунд хугацаагаар төлөвлөхөд туслах хоёр үндсэн чиглэл зорилготой бие даасан үйл явц бөгөөд үндэсний болон орон нутгийн засгийн газрын 3-5 жилийн зарлагын төлөвлөгөөг тодорхойлох хэрэгсэл байдлаар улс орнуудад ашиглагдаж байна. 2008 оны байдлаар дэлхийн бүх улс орнуудын гуравны хоёроос илүү нь ДХЗХ-г баталсан байна. Ази, Номхон далайн бүс нутгийн судалгаанд сонгогдсон улс орнуудын ДХЗХ-ний хэрэглээг Хүснэгт 2-т үзүүлэв.

Хүснэгт 2.Ази, Номхон далайн бүс нутгийн зарим орнуудын ДХЗХ

Улсын нэр	Эрх зүйн үндэс	Таазын хугацаа	Таазыг хянан үзэх давтамж
Индонез	√	4 жил	Жил бүр
БНСУ	√	5 жил	Жил бүр
Малайз		3 жил	Жил бүр
Мьянмар		3 жил	Жил бүр
Филиппин		6 ба түүнээс дээш жил	Жил бүр
Сингапур		5 жил	5 жил тутам
Тайланд	√	3 жил	Жил бүр
Вьетнам		3 жил	Жил бүр
Австрали		4 жил	Жилд 1-ээс дээш удаа
Япон		3 жил	Хянан шинэчилдэггүй
Шинэ Зеланд		4 жил	Жил бүр

Эх сурвалж: Toward Better Fiscal Governance in Asia and the Pacific, ADB (2020)

ДХЗХ-нүүд нь дунд хугацааны үндэсний тэргүүлэх чиглэлийг жилийн төсөвтэй уялдуулах, улмаар төсвийн тэнцвэрийг сайжруулах, төсвийн бодлого боловсруулах урьдчилан таамаглах чадварыг дээшлүүлэхэд чиглэгддэг. Улсын жилийн төсвийн хүрээнд урт хугацааны бодлогыг төлөвлөхөд учир дутагдалтай байдаг: Тухайлбал, төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад хүндрэлтэй, нийгмийн хамгааллын сүлжээ,

⁴Мөн тэнд.

боловсрол, насжилт гэх мэт урт хугацааны төсвийн зардлын хэрэгцээг тооцох боломж хязгаарлагдмал, шийдвэр гаргах төсвийн үйл явц ил тод бус гэх мэт. Тэгвэл ДХЗХ-ээр дунд, урт хугацаанд хүрэх үндэсний зорилго, зорилт, алсын хараанд нийцсэн төсвийн бодлого явуулах, бодлого, хөтөлбөрүүдийн үр дүн, төсвийн төлөвлөлтийн уялдааг хангах боломжтой.

ДХЗХ-гээр дунд хугацааны макро эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтийн төсөөллөөр дамжуулан боломжит нөөцийг тодорхойлж, одоогийн бодлогын зардлын суурь төсөөллийг хийж, зардлын шинэ тооцоог хийж зардлын таазыг тогтоож, нөөцийг салбар, яамдад хуваарилдаг.

Улс орнуудын ДХЗХ-ний шинж чанарууд нь хоорондоо их ялгаатай байна. Австрали Улс нь 1980-аад онд дэлхийд анх ДХЗХ-г нэвтрүүлсэн бөгөөд ДХЗХ (урьдчилсан тооцоо)-нд зарлагын таазыг тогтоогоогүй боловч улсын жилийн төсөвтэй харьцангуй уялдуулсан байдаг байна. Тэгвэл Балба Улс нь урт хугацааны хөгжлийн арга хэмжээг жилийн төсөвтөө тусгаж, гурван тэргүүлэх чиглэлд ангилдаг. ЭЗХАХБ-ын орнуудын үнэлгээгээр Дани, Нидерланд улсууд төсөв боловсруулах явцдаа дунд хугацааны хэтийн төлөвийг боловсруулсан. Гэсэн хэдий ч ийм дунд хугацааны хэтийн төлөв нь тэдний ДХЗХ-ий үр нөлөөг баталгаажуулдаггүй, тиймээс төсвийн хуваарилалт, бие даасан төслүүдийн гүйцэтгэлийг хянаж, үнэлж, ДХЗХ-д, дараа нь жилийн төсөвт буцаадаг хүчтэй механизм шаардлагатай гэж үзсэн.

ДХЗХ-нүүд нь төрийн санхүүгийн удирдлагыг сайжруулахад ихээхэн хувь нэмэр оруулдаг бөгөөд төсвийн алдагдлын удирдлагыг сайжруулж, нөөцийн хязгаарлалтыг хүлээн зөвшөөрөх явдлыг нэмэгдүүлж, Засгийн газрын агентлагууд хоорондын хамтын ажиллагааг хөхиүлэн дэмждэг. БНСУ-ын туршлагаас үзэхэд, хэт өндөр төсөв төлөвлөхөөс татгалзаж, чухал бус зардлын бүтцийн өөрчлөлтийг бие даан хийхгүй байх зэргээр холбогдох яамдын хариуцлага, бие даасан байдал сайжрахад нөлөө үзүүлсэн болохыг тогтоожээ. Мөн төсвийн талаар илүү их мэдээлэл авах боломжтой болсноор улсын төсвийн талаарх олон нийтийн ойлголт нэмэгдсэн байна.

Нөгөө талаас, ДХЗХ-нд төсвийн удирдлагыг сайжруулахтай холбоотой хэд хэдэн асуудал, хязгаарлалт үүсгэдэг. Юуны өмнө ДХЗХ-нүүд нь хууль эрх зүйн зохицуулалт хангалтгүй тохиолдолд жилийн төсөвтэй төдийлөн сайн уялдахгүй байх талтай. Бодлого боловсруулагчдыг төсөв боловсруулах удирдамжаар хангах, шийдвэрийг жилийн төсөвтэй уялдуулах механизм хангалтгүй байдаг бөгөөд ДХЗХ-г хуульчилсан улс орнуудад ч гэсэн удирдамжийг дагаж мөрдөхгүй тохиолдолд хуулийн хариуцлага хүлээх боломжгүй юм. ДХЗХ амжилттай хэрэгжих нь эцсийн дүндээ бодлого боловсруулагчдын хандлага, зан төлөвөөс ихээхэн хамааралтай.

Өөр нэг асуудал бол ДХЗХ -ний төсвийн зорилтот түвшний төлөвлөсөн болон бодит үр дүнгийн хоорондох зөрүү юм.

Ихэнх тохиолдолд дунд хугацааны нийт орлогын төсөөлөл бодитой бус, хэт өөдрөг байдаг бол хүлээгдэж буй нийт зарлага бага байдаг. Энэ нь бодлого боловсруулагчид аль болох их мөнгө зарцуулах, мөн төсвийн үзүүлэлтүүдийг муудахыг хүсдэггүйтэй холбоотой. Гүйцэтгэлийн зөв хяналт, эргэх холбооны механизм байхгүй байгаа нь анхны хүлээлтээс ДХЗХ-ний үр нөлөөг буурахад хүргэдэг байна.

Иймээс ДХЗХ-г илүү үр дүнтэй болгохын тулд дараах асуудлуудыг зохих ёсоор анхаарч үзэх шаардлагатай. Үүнд:

- Төсвийн удирдлагын урьдчилан таамаглах чадварыг нэмэгдүүлэх, төлөвлөсөн зорилт, бодит үр дүнгийн хоорондын зөрүүг багасгахын тулд жилийн төсвийг ДХЗХ-тэй уялдуулах шаардлагатай (Шигтгээ 2-оос үзнэ үү);

- Уялдаа холбоог ийнхүү сайжруулахад, улс төрийн хүчтэй, тасралтгүй дэмжлэг маш чухал;
- Дунд хугацааны хэтийн төлөв бүхий ДХЗХ-г хэрэгжүүлэхтэй холбоотой хүнд суртлыг багасгаж, зан байдлын өөрчлөлт хийх шаардлагатай;
- Төсвийн удирдлагад Засгийн газрын оролцоо, хариуцлагыг дээшлүүлэхийн тулд сайтар бодож боловсруулсан гүйцэтгэлийн удирдлагын тогтолцоог бий болгох шаардлагатай байна.

Шигтгээ 2.ДХЗХ ба жилийн төсөв

Балба Улс

Дунд хугацааны зарлагын хүрээ (ДХЗХ) нь 3 жилийн төсөв бөгөөд стратеги төлөвлөгөө болон жилийн төсөв хоорондын уялдаанд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлдог. Мөн үечилсэн төлөвлөгөөний зорилтуудыг жил бүрийн төсвийн хөтөлбөр, үйл ажиллагаатай холбодог. Үүнийг хэрэгжүүлэхийн тулд ДХЗХ нь санал болгож буй хөтөлбөр, төслүүдийн тэргүүлэх чиглэлийг тодорхой тодорхойлдог. Төсөв боловсруулах явцад жил бүрийн төсөвт тусгагдсан хөгжлийн үйл ажиллагааг тэргүүлэх түвшинд (P1, P2, P3) эрэмбэлэх нь илүү бодитой хөгжлийн төсөв боловсруулахад дэмжлэг бодлог.

Бүгд Найрамдах Солонгос Улс

Ерөнхийлөгчийн даргалуулсан 1 өдрийн Үндэсний төсвийн стратеги уулзалт нь Засгийн газрын бүх сайд нарыг цуглуулж, Үндэсний хөгжлийн стратеги, төсвийн хуваарилалтын тэргүүлэх чиглэлийг хэлэлцэх жил бүр зохион байгуулагддаг уулзалт юм. Үүнд дунд болон урт хугацааны төсвийн стратеги, үндэсний тэргүүлэх чиглэл, төсвийн зорилт (зарлага, орлого, өр, тэнцэл), яам, салбар бүрийн зарлагын таазыг авч үздэг. Сайд нар тус тусын яамдын дарга гэхээсээ илүүтэйгээр Засгийн газрын гишүүний байр сууринаасаа хэлэлцүүлэгт оролцдог. Энэ нь сайд нар яамдын эрх ашгийг дээгүүрт тавилгүй, улс орон, ард түмний өнцгөөс төсвийн томоохон асуудлыг хэлэлцэх шаардлагатай гэсэн үг. Энэхүү уулзалтын үр дүнд үндэслэн 5 жилийн улсын төсвийн удирдлагын төлөвлөгөөг боловсруулж, нь Парламентад хүргүүлдэг байна.

Эх сурвалж: Toward Better Fiscal Governance in Asia and the Pacific, ADB (2020)

1.4.Төсвийн хараат бус байгууллага⁵

Төсвийн засаглалын хүрээгээр авч үзвэл, төсвийн хараат бус байгууллагад зөвхөн төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлдэг байгууллагууд төдийгүй төсвийн удирдлага, төсвийн үйл явц, төсвийн харилцаанд оролцдог бүх байгууллагуудыг хамааруулж ойлгоно.

Төсвийн эрх мэдэл нь хууль тогтоох байгууллагаас илүү гүйцэтгэх засаглалд төвлөрч ирсэн уламжлалтай. Гүйцэтгэх засаглалын байгууллагууд төсвийн бодлогод нөлөөлж, дур зоргоор шийдвэр гаргах эрсдэлийг бий болгодог тул үүнд ардчилсан байдлаар хяналт тавих шаардлага бий болсон. Зарим судлаачид хууль тогтоох байгууллагын төсвийн эрх мэдлийг өргөжүүлэх ёстой гэж үздэг бол нөгөө хэсэг нь хууль тогтоох байгууллагад төсвийн сахилга батыг хангуулах хангалттай чадавх байхгүй, улс төрийн шалтгаанаас болж хариуцлага хүлээх боломжгүй гэж үздэг.

Төсвийн хараат бус байгууллагатай холбоотой гол асуудал нь үр ашгийг хэрхэн нэмэгдүүлэх, хариуцлага, ил тод байдлыг хэрхэн хангах вэ гэдэг асуудлууд юм. Эдгээр асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд:

- (i) төсвийн шийдвэр гаргахад оролцож буй оролцогч талуудыг тодорхойлох;
- (ii) Засгийн газар болон парламентын түвшин дэх төсвийн хэлэлцүүлгийн үндсэн шинж, үйл явцыг ойлгох шаардлагатай.

⁵ Мөн тэнд.

Гүйцэтгэх засаглал ба хууль тогтоох байгууллагын хоорондох хурцадмал харилцаа нь тухайн улсын улс төрийн засаглалын тогтолцооноос ихээхэн хамаардаг. Тухайлбал, Парламентын засаглалтай Япон Улс нь эрх баригч намуудтай урьдчилан тохиролцдог учраас гүйцэтгэх болон хууль тогтоох эрх мэдлийн хооронд ямар нэгэн хурцадмал байдал үүсдэггүй. Вьетнам Улсад хурцадмал байдал бараг үүсдэггүй бол үүний эсрэгээр ерөнхийлөгчийн засаглалтай Филиппин Улсад Ерөнхийлөгч нь парламентаар баталсан төсвийн тухай хуульд хориг тавих эрхтэй байдаг. Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын Үндэсний Ассамблей төсвийн тухай хуулийн төслийг төсвийн жил эхлэхээс хэдхэн хоногийн өмнө, эсхүл төсвийн жилийн төлөвлөгөө хэрэгжих эхний өдрийн өглөө ч баталдаг байна. Тиймээс төсвийн хараат бус байгууллагыг зохистой байдлаар хэрхэн байгуулах асуудлыг тухайн улс орны түүх, улс төр, эдийн засгийн нөхцөл байдалтай уялдуулах шаардлагатай болдог.

Тухайлбал, Нидерландын Төлөвлөлтийн төв товчоо, АНУ-ын Конгрессын төсвийн алба зэрэг төсвийн зөвлөлүүд улсын төсвийн бодлого, төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийг улсын орны төсөв санхүүгийн урт хугацааны тогтвортой байдал, богино ба дунд хугацааны макро эдийн засгийн тогтвортой байдал болон зорилтуудтай харьцуулан намын нөлөөллөөс ангид, нээлттэй, бие даасан байдлаар үнэлэх хууль ёсны, гүйцэтгэх бүрэн эрх бүхий байнгын институци юм.

"Хараат бус" гэдэг нь юуны өмнө бүтцийн бие даасан байдал, үйл ажиллагааны хараат бус байдлыг хэлнэ. Өөрөөр хэлбэл, хараат бус байхын тулд тухайн байгууллага гадны хөндлөнгийн нөлөөллөөс ангид, төсөв, боловсон хүчин зэрэг хангалттай нөөцтэй, шаардлагатай мэдээллээ олж авах боломжтой байх ёстой. Төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагууд нь ихэвчлэн урт хугацааны төсвийн зорилт, стратегийг тодорхойлж, хөрөнгө оруулалтыг эрэмбэлж, макро эдийн засгийн болон урт хугацааны төсвийн төсөөллийг гаргаж, төсвийн зорилтуудын гүйцэтгэлийг үнэлдэг. Эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлснээр төсвийн сахилга батыг бий болгох, төсвийн гүйцэтгэлийг сайжруулах, төсвийн дүрмийн уян хатан бус байдлыг нөхөх замаар эдийн засгийн хэлбэлзлийг даван туулахад тусалдаг.

Төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагуудын хувьд ч гэсэн тодорхой хэмжээний бэрхшээл, хязгаарлалт байдаг. Тухайлбал, мэдлэг чадварын хомсдол, цаг тухайд нь мэдээлэл олж авахад хүндрэлтэй байх зэрэг бүтцийн сул талуудаас гадна төвийг сахиж чадах эсэх нь илүү чухал юм. Төсвийн хяналтыг хараат бусаар хэрэгжүүлэх байгууллагууд дүн шинжилгээ хийх, шийдвэр гаргахдаа Засгийн газар, парламентын нөлөөллөөс бүрэн ангид байна гэсэн баталгаа байхгүй юм. Тэдний байр суурийг хүлээж авахгүй байж болох ч энэ нь байгууллага, нэгжийн үйл ажиллагааны тогтвортой байдлыг алдагдуулахад нөлөөлөх ч тал бий. Ийм төрлийн байгууллага, институци, нэгж байгуулсан хэдий ч улс төрийн нөхцөл байдал тогтворгүй орнуудад тэдгээрийн үүрэг роль хязгаарлагдмал байж магадгүй юм. Үүнтэй холбоотой, 2018 PEMNA⁶-аас гаргасан судалгаанд *төсвийн хариуцлагатай байдалд төсвийн зөвлөл нь төсвийн дүрэм, ДХЗХ-нээс бага ач холбогдолтой байна* гэж дүгнэсэн байна.

Иймээс төсвийн удирдлага, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах үйл явцад оролцож буй төсвийн хараат бус байгууллагууд хооронд ажил хэрэгч харилцаа тогтоох замаар уялдаа холбоог сайжруулж болно. Ингэхдээ дараах асуудлуудыг анхаарч үзэх шаардлагатай. Үүнд:

- Засгийн газар, парламентын хооронд эрүүл хяналт, тэнцвэрийн механизм байх ёстой;

⁶ Public Expenditure Management Network in Asia, <https://pemna.org/eng/index.do>

- Энэ механизм нь нэг талаас гүйцэтгэх засаглалыг төсвийн сахилга бат, үр дүнтэй шийдвэр гаргах эрх мэдэл, боломжоор хангах, нөгөө талаас парламентыг гүйцэтгэх засаглалд хяналт тавих, хариуцлага, ил тод байдлыг хангуулах төсвийн эрх мэдлээр хангахад адил чиглэгдсэн байх;
- Төсвийн хараат бус байгууллага нь тодорхой зорилго, эрх мэдэлтэй байх ёстой.

1.5.Тулгамдаж буй асуудлууд

Төсвийн үйл явцыг *нээлттэй, илт тод болгож, олон нийтийн оролцоог хангах* явдал нь *төсвийн сайн засаглалын тогтолцоог* бий болгох хүчин чармайлтын нэг хэсэг болж хөгжиж байна. Төсвийн сайн засаглал нь төсвийн бодлого боловсруулах, төсвийн өргөн хүрээний шинэчлэлийг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх үйл явцад ил тод байдлыг дэмжих замаар төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад хувь нэмэр оруулж чадах юм. Тиймээс ил тод байдлыг сайжруулахад *нээлттэй төсөв, оролцоотой төсөв* боловсруулах чиг хандлага сүүлийн үед түгээмэл болж байгааг судалгаанууд харуулж байна.

Олон улсын төсвийн түншлэл (*International Budget Partnership*⁷)-ээс 2 жил тутамд гаргадаг Нээлттэй төсвийн судалгаагаар *ил тод байдал, төсвийн хяналт, төсвийн үйл явц дахь иргэдийн оролцоо* гэсэн 3 чиглэлээр төсвийн нээлттэй байдлыг үнэлдэг. Судалгааны үр дүнг төсвийн ил тод байдлын чадавхыг бэхжүүлэх, төсвийн нээлттэй үйл ажиллагааг сайжруулахад дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор хуваалцдаг.

2019 онд явуулсан судалгаагаар Ази, Номхон далайн бүсийн 18 улс ил тод байдлыг хэмжих Төсвийн нээлттэй байдлын индексээр дэлхийн дунджаас бага буюу 40 оноотой байгаа бол дэлхийн дундаж оноо 115 улсын хувьд 42 байна. Дэлхийд дээгүүр байр эзэлж байгаа Шинэ Зеланд, Филиппин, Индонез зэрэг нь Азийн орнуудын дунд өндөр байр эзэлж байна. Энэхүү үр дүн нь Ази, Номхон далайн бүс нутгийн төсвийн үйл явцын ил тод байдлыг бэхжүүлэхэд цаашид хүчин чармайлт гаргах шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Хэдийгээр эхний шатандаа явж байгаа ч иргэд, олон нийтийн оролцоотой төсөв нь улс орнуудад ил тод байдлыг сайжруулах гол арга хэрэгсэл болж байна. Орон нутгийн болон хотын захиргааны түвшинд төсвийн үйл явцад олон нийтийн оролцоог хангах нь харьцангуй түгээмэл боловч Үндэсний болон төв Засгийн газрын түвшинд түгээмэл бус байна. Тухайлбал, Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын туршлага ихээхэн сонирхол татдаг. 2018 онд батлагдсан БНСУ-ын төсвийн тухай хуулиар иргэд, олон нийтийн оролцоотойгоор төсвийн төсөл боловсруулах, Иргэдийн хороо (Participatory Budgeting Citizens' Committee)-оор дамжуулан төсөлд санал өгөх, дараа дараачийн үнэлгээ, төсөл, хөрөнгө оруулалтыг эрэмбэлэх зэрэг ажилд оролцох боломжийг олгодог. Бүгд Найрамдах Солонгос Улсын иргэдийн хамтын оролцоотой төсвийн цар хүрээ 2020 оны санхүүгийн жилд 220 сая ам.доллар байна.

Төсвийн ил тод байдал өнөөг хүртэл төдийлөн анхаарлын төвд ороогүй ч төсвийн сайн засаглалыг нэвтрүүлснээр урт хугацаанд төрийн санхүүгийн ил тод байдлын стандарт бий болж хөгжих төлөвтэй байна.

Хоёр. ТӨСВИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ, ИРГЭДИЙН ХЯНАЛТ БА ОРОЛЦООГ ДЭМЖСЭН МЕХАНИЗМ БА МОНГОЛЫН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Манай улсын төсөв тэлж, санхүүгийн үйл явцад тавих шаардлага нэмэгдэхийн хэрээр төсвийн ил тод байдал, хариуцлага, үр ашгийн ач холбогдол нэмэгдэж байна.

⁷ Open Budget Survey, International Budget Partnership, <https://internationalbudget.org/open-budget-survey/>

Төсвийн мэдээллийг ил тод болгох, төсвийн зарлагыг тайлагнах замаар нийгэмд итгэлцэл бүрдэж, зах зээлийн эрсдэл, мэдээллийн тэнцвэргүй байдлыг бууруулах, зах зээлийн үйл ажиллагааг сайжруулах боломжтой юм.

Сүүлийн 20 гаруй жилд төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг дэлхий дахины хэмжээнд чухалчилж онолын болон эмпирик маш олон судалгаа хийжээ. Судалгааны үр дүнгүүдээс харахад төсвийн ил тод байдал хангалтгүй байх тохиолдолд төсвийн дүрмүүд нь төсвийн тэнцлийг сайжруулдаггүй. Цаашилбал, зөвхөн төсвийн ил тод байдал хангалттай өндөр байх тохиолдолд төсвийн дүрмүүд нь төсвийн зохицуулалтыг үр дүнтэй болгодог гэжээ.⁸

2.1 Төсвийн үйл явц дахь иргэдийн оролцооны үндсэн ойлголтууд⁹

Төсвийн ил тод байдлын түвшин нь тухайн улсын төсвийн найдвартай байдал, үр дүнгийн чухал урьдчилсан үзүүлэлт болдог. Төсвийн ил тод болоод төсвийн тогтвортой байдал (засгийн газрын өр, алдагдал) хоорондоо эерэг хамааралтайг эмпирик судалгаа харуулдаг бөгөөд бага болон дундаж орлоготой орнуудын хувьд энэхүү хамаарал илүү хүчтэй ажиглагддаг. Төсвийн ил тод байдал болон төсвийн төлбөрийн чадварын талаарх зах зээлийн ойлголт (улсын өрийн хүү, зээлжих эрх, гадаадын хөрөнгө оруулалт)-ын түвшин хоорондын эерэг хамаарал дундаж орлоготой орноос өндөр орлоготой оронд илүү хүчтэй байгаа нь эмпирик баримтаас мөн харагддаг. Төсвийн сүүдэртэй тал (нягтлан бодох бүртгэлийн баримтын аргаар алдагдал, өрийг нуух) болон улсын өрөө төлөх чадваргүйн эрсдэлийн ойлголт хооронд эерэг хамаарал байдгийг сүүлийн үеийн судалгаанууд мөн харуулжээ. Төсвийн алдагдлаа дутуу тайлагнасан буюу нуун дарагдуулсан Засгийн газарт итгэх зах зээлийн итгэл буурч буй сүүлийн үеийн баримтууд төсвийн найдвартай байдал болон нээлттэй байдал хоорондын холбоог бас онцлон харуулж байна.

Төсвийн ил тод байдлын тодорхойлолт

Төсвийн ил тод байдлын ач холбогдлыг ярихын өмнө түүнийг тодорхойлох нь зүйтэй юм. Зарим судлаачид төсвийн үйл ажиллагааны ил тод байдал хоёр талтай гэж үздэг. Үүнд:

(i) төсвийн орлогын гол эх үүсвэрүүд болон зарлагын бүтцийн талаарх мэдээ, мэдээлэл, түүний эх сурвалжийн ил тод байдал;

(ii) төсвийн үйл ажиллагааны ил тод байдал.

Энэ хоёр төрлийн ил тод байдал нь авлигын түвшинг бууруулахад нөлөө үзүүлдэг гэж үздэг. Төсвийн ил тод байдал гэдэг нь “Засгийн газрын бүтэц, үйл ажиллагаа, төсвийн бодлогын зорилго, улсын төсөв, түүний төлөв байдал олон нийтэд нээлттэй байхыг хэлнэ. Үүнд Засгийн газрын дотоодод болон гадна талд явуулсан үйл ажиллагааны талаар найдвартай, иж бүрэн, цаг хугацаанд нь, ойлгомжтой, бусад улс оронтой харьцуулахуйц мэдээ, мэдээллийн олдоц хамаарна. Ингэснээр сонгогчид болоод зах зээлийн оролцогчид Засгийн газрын санхүүгийн байдал, түүний үйл ажиллагааны зардал, үр ашиг, тэдгээрийн эдийн засаг, нийгмийн үр дагаврыг үнэн зөв үнэлэх боломжтой болно” гэж тодорхойлсон.¹⁰ Дээрх тодорхойлолтод үндэслэн Олон улсын валютын сан (ОУВС) “Төсвийн ил тод байдлын

⁸ Do fiscal rules need budget transparency to be effective? (2022) ScienceDirect.

<https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2022.102210>

Adhikari, B., King, J., Vadlamannati, K., & Chachu, D. (2023). Why Do Some Natural Resource-Rich Countries Adopt Prudent Fiscal Rules? An Empirical Analysis. *Extractive Industries and Society*.

<https://doi.org/10.1016/j.exis.2023.101234>

⁹ Төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх хөшүүрэг, арга зам. (2014). Эдийн засгийн судалгаа, эрдэм шинжилгээний хүрээлэн. <http://www.eri.mn/download/t4c03ewf>

¹⁰ Kopits G., Craig J. Transparency in Government Operations // IMF Occasional Paper. 1998. № 158

стандарт”¹¹ гаргасан. Үүнд, ил тод байдал гэдэг нь “төсвийн тайлан, мэдээний ойлгомжтой, найдвартай, давтамжтай, цаг үеэ олсон, оновчтой байдал болон Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл ажиллагааны олон нийтэд нээлттэй байдал” гэж тодорхойлсон. Засгийн газраас аливаа нэг шийдвэрийг гаргахдаа төсвийн тухайн үеийн нөхцөл байдалд үнэлэлт өгч, бодлогын давуу болоод сул талуудыг учирч болзошгүй эрсдэлийн хамтаар судалдаг байхад төсвийн ил тод байдал чухал үүрэгтэй. Төсвийн ил тод байдлыг чанд сахиснаар хууль тогтоогчид, иргэд, компаниуд санхүүгийн үр дүнтэй шийдвэр гаргахад болон Засгийн газарт хариуцлага тооцоход шаардлагатай мэдээллээр хангагдах боломж бүрддэг. Түүнчлэн, төсвийн ил тод байдал нь төсвийн гүйцэтгэлд олон улсаас тавих хяналтыг боломжтой болгож, улс орнууд хоорондын төсвийн харилцан сөрөг нөлөөллийг бууруулахад дэмжлэг үзүүлдэг. Ил тод байдал ба хариуцлага босоо (шууд), хэвтээ (шууд бус) хариуцлагын тогтолцоог судлаачид авч үзэх нь нийтлэг ажиглагддаг.

Төрийн байгууллагуудын хэвтээ хариуцлагын тогтолцоогоор хууль тогтоогчид, ерөнхий аудит, парламентын байнгын хороо, авлигын эсрэг байгууллагуудаас гүйцэтгэх засаглалд хяналт тавьдаг. Босоо хариуцлагын тогтолцооны хувьд тэрээр шийдвэр гаргагчидтай иргэдийн хариуцлага тооцох төрөл бүрийн механизмыг дурдсан. Гэвч, Засгийн газарт хариуцлага тооцоход бүтцийн шинжтэй болоод тухайн нөхцөл байдалтай холбоотой төрөл бүрийн бэрхшээлүүд тулгардаг гэж үзсэн ба гуравдагч арга замыг санал болгосон. Үүнд, “нийгмийн хариуцлага”-ын механизм (олон нийтийг татан оролцуулах, мэдээллийн хэрэгслээр ил зарлах, шүүхэд өгөх)-аас эхлээд төр, нийгмийн хоорондын илүү “уламжлалт” арга механизмуудыг авч үзсэн.

Ер нь аливаа нэг чиглэлээр хариуцлагыг сайжруулах талаар авч буй хүчин чармайлт нийтдээ хариуцлага сайжрахад хүргэнэ гэсэн хэрэг биш юм. Тухайлбал, 2008 оны нээлттэй төсвийн индексээр хөгжиж буй олон улс орон хандивлагчдадаа төсвийн нарийвчилсан мэдээ, мэдээллийг гаргаж өгдөг боловч өөрийн орны олон нийтийг уг мэдээ, мэдээллээр хангадаггүй нь илэрсэн.

Төсвийн үйл явц дахь иргэдийн оролцоо¹²

Төсвийн үйл явц дахь иргэдийн оролцоо нь нийтийн нөөцийн хуваарилалтад иргэд шийдвэр гаргахад оролцох үйл явц эсхүл механизм гэж тодорхойлогддог. Үүнийг төсвийн мөчлөгийн тодорхой үе шат/шатуудад шийдвэр гаргахад сайн дураараа, тогтмол хувь нэмэр оруулдаг иргэд, хувиараа эсхүл иргэний холбоодоор дамжуулан төлөөлдөг үйл явц гэж илүү нарийн тодорхойлж болно. Төсвийн үйл явцад олон нийтийн оролцоогоор дамжуулан ардчилсан институцид итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх, босоо хариуцлагын чухал хэрэгсэл болж чадна.

Төсвийн мөчлөг нь үндэсний болон мужийн/орон нутгийн түвшинд байгаа эсэхээс үл хамааран ихэвчлэн боловсруулах, батлах, гүйцэтгэх, хянах гэсэн дөрвөн үндсэн үе шатанд хуваагддаг жилийн хугацаатай үйл явц юм. Төсвийн мөчлөгийн үе шат бүрт тодорхой оролцогч талууд шийдвэр гаргах түвшинд оролцдог. Төсөв боловсруулах шатанд гүйцэтгэх засаглал, орон нутгийн түвшинд түүнтэй адилтгах байгууллага нь төсвийн төслийг нэгтгэдэг. Төсөв батлах явцад хууль тогтоох дээд байгууллага хэлэлцэж, өөрчилдөг, өргөн мэдүүлсэн төслийг баталдаг. Төсвийн төсөл батлагдсаны дараа үндэсний болон орон нутгийн засаг захиргааны гүйцэтгэх засаглал нь төсвийн гүйцэтгэлийн үе шатанд төсөвлөсөн бодлогыг хэрэгжүүлж, үйл явцын зардлын тайланг гаргадаг. Мөчлөгийн эцсийн шатанд үндэсний буюу дээд

¹¹ The IMF's Fiscal Transparency Code (the Code), <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>

¹² Anoukh de Soysa, Participatory Budgeting: a Primer on Public Participation in Budget Processes, Transparency International, (2022)

<https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Participatory-Budgeting-Primer-Final.pdf>

аудитын байгууллага, хууль тогтоох байгууллага, эсхүл зохих орон нутгийн байгууллага нь төсвийн дагуу хийгдсэн зардлыг хараат бусаар тооцож, үнэлдэг.

Эдгээр үе шат бүрт оролцооны механизмыг нэвтрүүлж болох боловч төсвийн мөчлөгийн төсвийн өмнөх үе шатанд хамгийн түгээмэл, өөрөөр хэлбэл төсөв боловсруулах явцад хэрэглэгддэг байна. Төсөв боловсруулах үе шат нь төсвийн мөчлөгийн дараах үе шатуудаас хууль зүйн техник бага шаарддаг бөгөөд ингэснээр төсвийн үйл явцын эхэнд олон нийтийн оролцоотойгоор нийгмийн хэрэгцээ, тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлоход илүү хялбар юм.

Иргэдийн оролцоотой төсөвлөлтийн практик туршлага

Иргэдийн оролцоотой төсөвлөлт (ИОТ) гэх ойлголт нь 1989 онд Бразил Улсын өмнөд хэсэгт орших Порто Алегре хотод үүссэн бөгөөд түүнээс хойш олон нийтийн оролцоотой төсөвлөлт нь Бразилын 100 гаруй хотын захиргаа болон дэлхийн олон арван орны 7000 гаруй хотод тархсан байна. Иргэдийн оролцоотой төсөвлөлтийн загварууд нь маш олон янз байдаг тул нэгтгэн дүгнэхэд хэцүү байдаг. Гэхдээ ИОТ нь хотын төсвийн зардлын тэргүүлэх чиглэлийн шийдвэрт иргэдийн шууд оролцоог хангах, хотын хөрөнгийг тодорхой төслүүдэд хуваарилах замаар хотын төсвийн үйл явцыг ардчилах зорилготой юм. Үүнийг хийх механизмууд нь өөр өөр боловч нийтлэг шинж чанарууд байдаг. Үүнд:

Тэргүүлэх зорилтыг тодорхойлох: ИОТ-ийн талаар олон нийтэд ойлголт өгөхийн тулд хотын танхим, сургууль, сүм хийд болон цахимаар хурал зохион байгуулна. Энэхүү ерөнхий танилцуулгын дараа олон нийтийн хурал үүсдэг. Тус хурал нь ихэвчлэн оршин суугчдын хүрээний, эсхүл тодорхой асуудлаар байж болно. Эдгээр хуралд иргэд нэн тэргүүний асуудлын талаар хэлэлцэж саналаа өгдөг (гудамжны гэрэлтүүлгийг нэмэгдүүлэх, сургуулийн барилгыг шинэчлэх, цэцэрлэгт хүрээлэнгүүдийг нэмэгдүүлэх гэх мэт).

Төсөл боловсруулах, сонгон шалгаруулах: Олон нийтийн хурал хуралдах сэдвээ тодорхойлсны дараа иргэдийн төлөөлөгчид холбогдох төрийн албан тушаалтнуудтай хамтран тодорхой төслийн саналуудыг сонгон шалгаруулж, төслийн боломжит байдлыг үнэлэх, төслийн илүү нарийвчилсан төсөв, цаг хугацааны хуваарийг боловсруулна. Дараа нь олон нийтэд санал болгож буй төслүүдийн алийг нь хэрэгжүүлэхийг сонгон, санал хураалтыг дахин хийх боломжтой.

Хяналт: ИОТ нь ихэвчлэн төслүүдийг сонгосны дараа олон нийтэд суурилсан хяналтыг хамардаг бөгөөд олон нийтийн төлөөлөгчид төслийн явц, хөрөнгийн зарцуулалтыг хянаж, холбогдох төрийн албан тушаалтнууд олон нийтийг мэдээллээр хангаж ажилладаг.

ИОТ нь иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, үйлчилгээний хүртээмжийг, ялангуяа бага орлоготой иргэдэд үзүүлэх үйлчилгээг сайжруулах зорилгоор анх батлагдсан. Энэхүү арга хэмжээ нь анхнаасаа авлигатай тэмцэх хэрэгсэл байгаагүй боловч Бразил Улсад иргэдийн оролцоотой төсөвлөлт нь авлигын түвшин буурахад нөлөөлсөн байна. Иргэдийн оролцоотой төсөвлөлтийг үр дүнтэй хэрэгжүүлбэл орон нутгийн түвшин дахь авлигыг бууруулж чадна гэж үзэж болох юм. Үүнд:

Нэгдүгээрт, иргэдийн оролцоонд тулгуурласан төсөвлөлт нь олон нийтийн хамгийн их хүсч байгаа, хэрэгцээтэй байгаа төслүүдэд төсвийн тодорхой хэсгийг зарцуулна. Энэ нь хөрөнгө оруулалтын төслийн сонгон шалгаруулалтыг мөнгө эсхүл улс төрийн дэмжлэгээр явуулдаг асуудлыг халж, хээл хахуулийн боломжийг бууруулах юм.

Хоёрдугаарт, иргэд ажлын хүлээгдэж буй зардлыг тодорхойлох, түүний явцыг хянахад идэвхтэй оролцдог тул иргэдийн оролцоотой төсөвлөлт нь авлига өгөх, авах нөхцөлийг хүндрүүлдэг. Бразил Улсын олон нийтийн оролцоотой төсөвлөлтийн

загварууд нь ил тод байдал, хариуцлагыг нэмэгдүүлдэг. Жишээлбэл, Порто Алегре хотод иргэдийн оролцоотой төсөвлөлтийн хүрээнд хотын захиргааны албан тушаалтнууд тухайн төсөл хэр их өртөгтэй, хэр зэрэг хэрэгжсэн, хэр их төсөл хэрэгжүүлэхээр төлөвлөж байгаа талаар орон нутгийн хуралд олон нийтэд мэдээлэх ёстой. Хэрэв төсөл хойшлогдох төлөвтэй эсхүл төслийн зардал тооцоолсноос их байх гэх мэт төлөвлөгөөнд байхгүй нөхцөл байдал үүсвэл түүнийг шууд олон нийттэй хамт хэлэлцэн шийдвэрлэдэг.

2006 онд хотын захиргаа төсвийн саналын талаар цахим санал хураалт явуулахдаа интернетийн тэгш хүртээмжийн асуудал үүсэж болзошгүй гэж урьдчилан таамаглаж байсан. Хотын захиргаа бүс нутгийн хэмжээнд "Дижитал интеграцийн төвүүд"-ийг нэвтрүүлж, бүх иргэдийг цахим санал хураалтын системийг ашиглах боломжоор хангаж, цахим бичиг үсгийн боловсрол нь оролцоонд саад болохгүй байхад анхаарч ажилласан байна. Энэхүү цахим оролцооны төсөвлөлтийн санаачилга нь 1.7 сая сонгогчийн бараг 10%-ийг оролцуулсан нь е-ардчиллын чухал амжилт болсон байна. 2008 онд хотын захиргаа төсвийн саналын талаар санал хураалтыг төлбөргүй утсаар авах арга хэмжээг нэвтрүүлсэн байна.

Эстони Улсад үүнтэй төстэй санаачилга гарсан байна. Тус улсын иргэд нь цахим бичиг үсгийн өндөр мэдлэгтэй, хотын захиргаа олон жилийн турш технологид суурилсан хөтөлбөр хэрэгжүүлсэн туршлагатай, техникийн өндөр хүчин чадалтай байна. Тус улсад хэрэгжиж байгаа цахим засаглалын системийг оролцооны төсөв боловсруулах үйл явцтай нэгтгэж, иргэдэд дижитал платформоор дамжуулан төсөвт санал өгөх боломжийг олгосон байна.

Бүгд Найрамдах Солонгос Улсад оролцооны төсөвлөлтийг орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд нэлээд амжилттай хэдэн жилийн турш хэрэгжүүлж ирсэн. 2003 оноос хойш төсвийн шинэчлэлтэй зэрэгцэн олон нийтийн оролцооны өргөн механизмыг нэвтрүүлсэн. Ийм механизмын нэг нь "нээлттэй хэлэлцүүлэг" бөгөөд иргэд олон нийтийн хурлын танхимд 5-6 хоногийн хугацаанд 12 салбарын зардлын тааз, хөтөлбөрийн тэргүүлэх чиглэлийг хэлэлцэх юм. Хэлэлцүүлгийг үндэсний телевизээр дамжуулдаг. Орон нутгийн нөхцөл байдлын талаар бодит мэдээлэл авах, иргэдийн оролцоог хангахын тулд Сангийн яамнаас газар дээр нь очих ажилладаг.

Филиппин Улсад "Өвсний үндэс оролцооны төсөв" (GPB) санаачилга нь төсвийн үйл явц дахь иргэдийн оролцоог гүнзгийрүүлэхэд амжилтад хүрсэн. Санаачилгын хүрээнд 1500 гаруй хот, суурин газарт орон нутгийн иргэд, ИНБ, Засгийн газрын оролцогч талуудыг нэгтгэн улсын төсөвт оруулах төслүүдийг санал болгохоор ажилладаг байна.

Аргентин Улсын Росарио хотын захиргаа залуу хүмүүстэй хамтран Оролцооны төсөвлөлтийн санаачилгыг хэрэгжүүлдэг. Уг санаачилгын хүрээнд залуучуудад чиглэсэн үйлчилгээний төсвийн хуваарилалтыг шийдэх эрх бүхий залуучуудын зөвлөлд залуучууд сонгогддог. Энэхүү хүчин чармайлтын амжилт нь бусад салбарт дахь залуучуудын оролцоонд эерэг нөлөө үзүүлсэн.

Төсвийн хэрэгжилтэд хяналт тавих чиглэлээр Франц, Парис хот онцгой үлгэр жишээ үзүүлж, хэрэгжүүлж буй төслүүдийг жагсаан цахим хуудсанд нийтэлж, хэрэгжилт, ерөнхий болон явцын мэдээллийг хүргэдэг. Малага (Испани), Өмнөд Киво (Конго) хотод иргэд төсөл хэрэгжүүлэх явцын талаарх мэдээлэл авах SMS үйлчилгээнд бүртгүүлж болдог.

2.2.Монгол Улсын төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцооны үнэлгээ

Олон улсын төсвийн түншлэл (*International Budget Partnership*)-ээс 2 жил тутамд гаргадаг Нээлттэй төсвийн судалгаагаар¹³ ил тод байдал, төсвийн хяналт, төсвийн үйл явц дахь иргэдийн оролцоо гэсэн 3 чиглэлээр төсвийн нээлттэй байдлыг үнэлдэг.

Тус судалгаанд үндэслэн гардаг Төсвийн нээлттэй байдлын индексээр Монгол Улс нийт авах ёстой 100 онооноос 2017 онд 46 оноо, 2019 онд 56 оноо, харин 2021 онд 60 оноо авч нийт 120 оноос (2021 оны байдлаар) 38-д эрэмбэлэгдэж, дөрвөн жилийн хугацаанд 30 гаруй хувиар ахисан үзүүлэлт гаргасан байна.

Төсвийн ил тод байдлын 61 болон түүнээс дээш оноо нь тухайн улсын иргэд төсвийн хэлэлцүүлэг, мэтгэлцээнд мэдээлэлтэйгээр оролцоход хангалттай мэдээлэл нийтэлж буйг илтгэдэг байна.

Зураг 2. Монгол Улсын төсвийн ил тод байдал бусад оронтой харьцуулахад

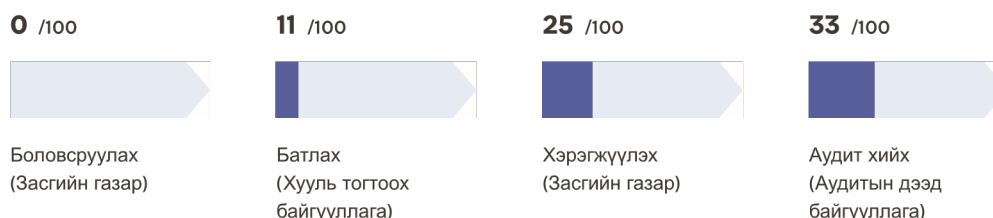
Дэлхийн дундаж	45
Шинэ Зеланд	85
Австрали	79
Өмнөд Солонгос	74
Оросын Холбооны Улс	73
Япон	61
Монгол	60
БНХАУ	20

Эх сурвалж: Төсвийн нээлттэй байдлын олон улсын судалгаа 2021: Монгол Улсын үнэлгээний тойм, ННФ 2022

Уг судалгаанд төсвийн хяналтын үзүүлэлтээр Монгол Улсын хууль тогтоох байгууллага болон аудитын дээд байгууллага хамтран төсвийн үйл явцыг хангалттай түвшинд хянадаг гэж үнэлэгдсэн бөгөөд төсвийн хяналтын нийлмэл оноо авбал зохих 100 онооноос 76 оноо авсан байна.

Харин төсвийн үйл явц дахь иргэдийн оролцооны үзүүлэлтээр хамгийн доод буюу 13 оноо авсан байна. Олон нийтийн зүгээс жинхэнэ утгаар нь оролцох албан ёсны боломжуудыг санал болгодог эсэх үнэлгээнд төсвийн үйл явцын үе шат бүрт 40-өөс доош буюу бага үнэлгээ авсан байна.

Зураг 3. Төсвийн үйл явцад олон нийт оролцох боломж



Тэмдэглэгээ: бага: 0 - 40; хязгаарлагдмал: 41 - 60; хангалттай: 61 – 100

Эх сурвалж: Төсвийн нээлттэй байдлын олон улсын судалгаа 2021: Монгол Улсын үнэлгээний тойм, ННФ 2022

¹³ www.internationalbudget.org/open-budget-survey цахим хуудаснаас судалгааны бүрэн аргачлал, 2021 оны дэлхийн тайлан, судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын дүн, өгөгдлийн сан зэрэг илүү дэлгэрэнгүй мэдээллийг авна уу.

Судалгаанаас гарсан зөвлөмжийг тоймлон хүргэж байна¹⁴:

Монгол Улсын Сангийн яам төсвийн хэрэгжилтийн үед иргэдээс цахимаар санал авах боломжийг бүрдүүлсэн боловч иргэдийн оролцоог цаашид улам бэхжүүлэх зорилгоор дараах арга хэмжээг эн тэргүүнд хэрэгжүүлэх шаардлагатай:

- Төсөв боловсруулах үе шатанд олон нийтийн оролцоог хангах аргуудыг туршилтын журмаар нэвтрүүлж эхлэх.
- Эмзэг болон төлөөлөл багатай бүлгийг шууд, эсхүл тэдгээрийг төлөөлдөг иргэний нийгмийн байгууллагуудаар дамжуулан төсвийн хэлэлцүүлэгт идэвхтэй татан оролцуулах.

Улсын Их Хурал улсын төсвийг батлахтай холбоотой иргэдээс санал авах боломжийг бүрдүүлсэн хэдий ч дараах арга хэмжээг чухалчлан хэрэгжүүлэх шаардлагатай:

- Олон нийтийн, эсхүл иргэний нийгмийн байгууллагын аливаа төлөөлөгч төсөв батлагдахаас өмнөх хэлэлцүүлгийн үеэр сонсголд оролцож мэдүүлэг өгөх боломж бүрдүүлэх.
- Олон нийтийн, эсхүл иргэний нийгмийн байгууллагын аливаа төлөөлөгч аудитын тайлан хэлэлцүүлгийн үеэр сонсголд оролцож мэдүүлэг өгөх боломж бүрдүүлэх.
- Монгол Улсын мэдээлэл, харилцаа холбооны төрөл бүрийн сувгаар дамжуулан Төсвийн төслийн талаар олон нийтийн зүгээс санал бодлоо илэрхийлэх боломжийг олгох.

Үндэсний аудитын газар нь аудитын хөтөлбөр боловсруулахад иргэдийг оролцуулах механизмыг бий болгосон байна. Цаашид төсвийн үйл явцад олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэх зорилгоор дараах арга хэмжээ авах шаардлагатай:

- Холбогдох аудитын шалгалт хийх үйл явцад олон нийт хувь нэмэр оруулах боломжийг бүрдүүлсэн албан ёсны механизмыг бий болгох.

Улсын Их Хурал төсвийн төлөвлөлтийн үед хангалттай түвшний хяналт тавьдаг хэдий ч төсвийн гүйцэтгэлийн үе шат дахь хяналт хязгаарлагдмал байна. Хяналтыг цаашид сайжруулах зорилгоор дараах арга хэмжээг чухалчлан авч үзэх шаардлагатай:

- Хууль тогтоох байгууллагын байнгын хорооноос төсвийн гүйцэтгэлийн жилийн явцын тайланг хэлэлцэж, гарсан дүгнэлтийг цахимаар нийтэлж байх.
- Төсвийн жилийн дундуур төсвийн хөрөнгийн хуваарилалтыг захиргааны нэгжүүдийн хооронд шилжүүлэх тохиолдолд хууль тогтоох байгууллагатай зайлшгүй зөвшилцдөг байх.
- Монгол Улсын Үндэсний аудитын газрын хараат бус байдал болон аудитын хяналтыг сайжруулахын тулд дараах арга хэмжээ авахыг зөвлөж байна:
- Аудит хийх үйл явцыг хөндлөнгийн байгууллагаар нягтлуулах.

¹⁴ Төсвийн нээлттэй байдлын олон улсын судалгаа 2021: Монгол Улсын үнэлгээний тойм. <https://forum.mn/product/241448> цахим хуудаснаас илүү дэлгэрэнгүй мэдээллийг авна уу.

Хавсралт 1: Засгийн газрын өр ба төсвийн тэнцэл, АХБ болон ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнууд (ДНБ-д эзлэх хувь, 2018)

Улсын нэр	Засгийн газрын өр	Тэнцэл	Улсын нэр	Засгийн газрын өр	Тэнцэл
Афганистан	6.9	1.5	Монгол	—	2.6
Армени	51.3	–1.8	Мьянмар	38.2	–2.6
Австрали	41.4	–0.8	Науру	58.3	29.6
Азербайжан	18.8	5.6	Непал	30.2	–6.7
Бангладеш	34	–4.6	Шинэ Зеланд	29.8	0.8
Бутан	102.4	–2	Пакистан	71.7	–6.4
Бруней	2.6	–3.6	Палау	—	6.5
Камбож	28.6	–0.8	Папуа Шинэ Гвиней	35.5	–3.9
БНХАУ	50.6	–4.8	Филиппин	38.9	–1.5
Фижи	46.2	–5.5	Самоа	50.3	0.1
Гүрж	44.9	–0.9	Сингапур	113.6	3.6
Хон Конг, БНХАУ	0.1	2.3	Соломоны Арлууд	9.4	0.7
Энэтхэг	68.1	–6.4	Шри Ланка	83.3	–5.3
Индонез	30.1	–1.8	Тайпей, Тайвань	35.1	–1.9
Япон	237.1	–3.2	Тажикстан	47.9	–2.8
Казахстан	21	2.7	Тайланд	42.1	–0.3
Кирибати	20.6	–2.5	Зүүн Тимор	6.1	–15.2
БНСУ	37.9	2.6	Тонга		–0.8
Киргиз	56	–1.3	Туркменистан	29.1	–0.2
Лаос	57.2	–4.4	Тувалу	28.1	25.8
Малайз	55.6	–3.6	Узбекистан	20.6	2.2
Мальдив	68	–4.6	Вануату	51.4	4.8
Маршаллын Арлууд	25.2	2.3	Вьетнам	55.6	–4.4
ЭЗХАХБ					
Канад	89.9	–0.4	Итали	132.2	–2.1
Франц	98.4	–2.5	Португал	120.1	–0.4
Герман	61.7	1.9	Испани	97.1	–2.5
Грек	184.9	1	ИБУИНХУ	86.8	–1.4
Ирланд	63.7	0	АНУ	104.3	–5.7

Ашигласан материал

Adhikari, B., King, J., Vadlamannati, K., & Chachu, D. (2023). Why Do Some Natural Resource-Rich Countries Adopt Prudent Fiscal Rules? An Empirical Analysis. *Extractive Industries and Society*. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2023.101234>

Do fiscal rules need budget transparency to be effective? (2022) ScienceDirect. <https://doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2022.102210>

Anoukh de Soysa, Participatory Budgeting: a Primer on Public Participation in Budget Processes, Transparency International, (2022) <https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Participatory-Budgeting-Primer-Final.pdf>

Kim, C., Cho, Y., & Moline, M. (2020, June). *Toward Better Fiscal Governance in Asia and the Pacific*. Tokyo: Asian Development Bank Institute. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/614696/adbi-pb2020-3.pdf>

Kopits G., Craig J. Transparency in Government Operations // IMF Occasional Paper. 1998. № 158
The IMF's Fiscal Transparency Code (the Code), <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/Code2019.pdf>

Төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх хөшүүрэг, арга зам. (2014). Эдийн засгийн судалгаа, эрдэм шинжилгээний хүрээлэн. <http://www.eri.mn/download/t4c03ewf>