

**МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСӨВ, САНХҮҮГИЙН
УДИРДЛАГАД ҮЗҮҮЛЭХ УЛС ТӨРИЙН ХҮЧИН
ЗҮЙЛСИЙН НӨЛӨӨЛӨЛ,
ТҮҮНИЙ СӨРӨГ ГӨЛӨӨЛЛИЙГ БУУРУУЛАХ АРГА ЗАМ**

СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

УЛААНБААТАР

2019

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ.	5
I БҮЛЭГ. УЛСЫН ТӨСӨВ, САНХҮҮГИЙН УДИРДЛАГАД НӨЛӨӨЛДӨГ УЛС ТӨРИЙН ХҮЧИН ЗҮЙЛС, ТЭДГЭЭРИЙГ ТОДОРХОЙЛОХ ОНОЛЫН ХАНДЛАГА.	10
1.1 Төсөв, төсвийн бодлого, төлөвлөлт.....	10
1.2 Төсвийн бодлого, төлөвлөлт дэх улс төрийн нөлөө, төрийн үүрэг.....	13
1.3 Улс төрчдийн ашигч үйл хөдлөл, төсөв дэх улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл.....	16
1.4 Улсын төсөв дэх улс төрийн хүчин зүйлсийн сөрөг нөлөөллийг бууруулах арга замууд, олон улсын туршлага.....	26
1.5 Төсвийн эрх зүйн орчны олон улсын чиг хандлага.....	39
II БҮЛЭГ. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСӨВТ ҮЗҮҮЛЖ БУЙ УЛС ТӨРИЙН ХҮЧИН ЗҮЙЛСИЙН НӨЛӨӨЛЛИЙГ ШИНЖЛЭХЭД ХЭРЭГЛЭГДЭХ ОЙЛГОЛТ, УХАГДАХУУН, АРГА ЗҮЙ.	51
2.1 Төсвийн эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгааны арга.....	51
2.2 Төсвийн үйл явц, түүнийг шинжлэх нь.....	53
2.3 Өргөн баригдсан болон батлагдсан төсвийн бүрэлдэхүүн үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлтийг жиших арга.....	60
III БҮЛЭГ. УЛСЫН ТӨСӨВ, САНХҮҮГИЙН УДИРДЛАГАД ҮЗҮҮЛЭХ УЛС ТӨРИЙН ХҮЧИН ЗҮЙЛСИЙН НӨЛӨӨЛЛИЙН ШИНЖИЛГЭЭ	63
3.1 Монгол Улсын төсвийн эрх зүйн орчин.....	63
3.2 Монгол улсын төсвийн ерөнхий шинжилгээ.....	91
3.3 Монгол Улсын Төсөв дэх Парламентын нөлөөний тоон шинжилгээ.....	95
3.4 Монгол Улсын төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилтийн явц дахь улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл.....	109
3.5 Монгол улсын төсвийн удирдлага дахь улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл, шалтгаан.....	118
3.6 Улсын төсвийн удирдлага дахь улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөллийн үр дагавар	138
ДҮГНЭЛТ.	148
Ном зүйн жагсаалт.	158

ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг II-1 Төсвийн мөчлөгийн зураглал	55
Зураг II-2 Монгол Улсын төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилтийн үе шатууд.....	55
Зураг II-3 Төсвийн зарлагын шийдвэр гаргалтанд нөлөөлөгч хүчин зүйлс	56
Зураг II-4 Төсвийн үйл ажиллагааны дараалал.....	57
Зураг II-5 Төсвийн хязгаар батлах дараалал.....	57
Зураг II-6 Төсөв боловсруулах үйл явц.....	58
Зураг II-7 УИХ-аар төсөв хэлэлцэх үйл явц	59
Зураг III-1 Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн орлого, зарлага, тэнцэл	92
Зураг III-2 Монгол улсын Төсвийн зарлага ба орлогын нэрлэсэн ДНБ-д харьцуулсан харьцаа .	93
Зураг III-3 Монгол Улсын төсвийн орлогын бүтэц, эдийн засгийн ангиллаар.....	94
Зураг III-4 Монгол улсын төсвийн зардлын бүтэц, эдийн засгийн ангиллаар.....	95
Зураг III-5 Монгол улсын өргөн барьсан болон батлагдсан/тодотгосон төсвийн зөрүү	95
Зураг III-6 Өргөн барьсан болон батлагдсан/тодотгосон төсвийн хуулийн өөрчлөлтийн дүн, оноор/засгийн газар солигдсон онууд.....	102
Зураг III-7 Өргөн барьсан болон батлагдсан/тодотгосон төсвийн зөрүү ба тодотгосон байдал	102
Зураг III-7 Дэлхийн банкны Улс орны бодлого, институцийн үнэлгээний Монгол Улстай холбоотой үр дүнгүүд.....	108
Зураг III-9 Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний бодит өсөлтийн хэмжээ /төлөвлөсөн болон өөрчлөгдсөн	110
Зураг III-10 Төсвийн тэнцлийн дүрмийн хэрэгжилт /гүйцэтгэл, төлөвлөлт/	111
Зураг III-11 Өрийн дүрмийн хэрэгжилт /гүйцэтгэл, төлөвлөлт/	111
Зураг III-12 Үндэсний хөгжлийн асуудал эрхэлсэн байгууллагууд /1990-2019/	121
Зураг III-13. УИХ-н сонгуулийн сонгогчдын оролцооны хувь	124
Зураг III-14. Намуудын мөрийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн зураглал.....	132
Зураг III-15 Төсөвт нөлөөлөх улс төрийн нөлөөллийг хэрэгжүүлж буй аргууд.....	139
Зураг III-16 Монгол Улсын өрсөлдөх чадварын индекс /2005-2019 он/	143
Зураг III-17 Монгол Улсын өрсөлдөх чадварын индекс /2019 он/	144
Зураг III-17 Монгол Улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс /2018-2019/.....	144
Зураг III-19 Дундаж цалингийн индекс, өрхийн орлого	145
Зураг III-20 Нэг хүнд ногдох ДНБ, ядуурал	146

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт I-1 Популизмын 4 үе шат	21
Хүснэгт I-2 Төсөвт нөлөөлөх улс төрийн нөлөөллийн схем	24
Хүснэгт I-3 Хөгжингүй орнуудыг төсвийн харилцааны хөгжил	30
Хүснэгт I-4 Төсвийн дүрмийн эрх зүйн байдал	31
Хүснэгт I-5 Төсвийн дүрмүүдийг үндсэн хуулинд заасан орнууд (2012)	31
Хүснэгт I-6 Герман Улсын үндсэн хуулинд заасан төсвийн зарим зохицуулалт	32
Хүснэгт I-7 Төсвийн дүрмийн шинж чанарууд	33
Хүснэгт I-8 Төсвийн дүрмийн талаар хэрэгжүүлдэг олон улсын туршлага	34
Хүснэгт I-9 Зарим улсуудын төсвийн хараат бус байгууллагын бүтэц үүрэг	35
Хүснэгт I-10 Хөгжингүй орнуудын төсвийн хараат бус институцийн статус, бүтэц	36
Хүснэгт I-11 Хөгжингүй орнуудын төсвийн хараат бус институцийн эрх үүрэг	37

Хүснэгт I-12 Институцийн ил тод байдлын сайн туршлагууд	38
Хүснэгт I-13 Төсвийн зохицуулалтын олон улсын жишээ	39
Хүснэгт I-14 Төсвийн эрх мэдлийг хуваарилах загваруудын жишилт	40
Хүснэгт I-15 Төсвийн талаарх Парламентийн эрхийн цар хүрээ	41
Хүснэгт I-16 Засгийн газраас мэдүүлсэн төсвийн төсөлд парламентаас өөрчлөлт оруулж буй хэлбэр	42
Хүснэгт II-1 Төсвийн үе шатууд, хийгдэх ажил, холбогдох баримт бичиг	54
Хүснэгт II-2 Төсвийн орлого ба зарлагын оновчтой задаргааны хувилбар	60
Хүснэгт III-1 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төсвийн харилцааны үзэл баримтлал	63
Хүснэгт III-2 Улсын төсвийн төслийг боловсруулах, хянах эрх зүйн зохицуулалт, 1992-2019	65
Хүснэгт III-3 Улсын төсвийн төслийг батлах эрх зүйн зохицуулалт, 1992-2019	66
Хүснэгт III-4 Улсын төсвийн гүйцэтгэлийг зохион байгуулах эрх зүйн зохицуулалт, 1992-2019,	67
Хүснэгт III-5 Улсын төсвийн гүйцэтгэлийг тайлагнах, 1992-2019	68
Хүснэгт III-6 ТБУСТ хуулийн нөлөөлөл, 1992-2019	69
Хүснэгт III-7 Төсвийн тухай хууль	70
Хүснэгт III-8 Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль	74
Хүснэгт III-9 Өрийн удирдлагын тухай	76
Хүснэгт III-10 Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль	79
Хүснэгт III-11 УИХ-ын тухай хууль	84
Хүснэгт III-12 Төсвийн харилцааны нөлөөлөх хуулиудын өөрчлөлт	86
Хүснэгт III-13 Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн өөрчлөлт /2015.02.18/	87
Хүснэгт III-14 Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн өөрчлөлт /2016.09.09/	88
Хүснэгт III-15 Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн өөрчлөлт /2017.04.14/	88
Хүснэгт III-16 Төсвийн тухайн хуулийн төсөв төлөөлөх нөлөөллийг бууруулах заалтууд	89
Хүснэгт III-17 Монгол Улсын төсвийн хүрээнд хэрэгжиж буй дүрэм	90
Хүснэгт III-18 2006 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/	96
Хүснэгт III-19 2007 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/	96
Хүснэгт III-20 2008 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/	97
Хүснэгт III-21 2009 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/	98
Хүснэгт III-22 2011 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/	98
Хүснэгт III-23 2013 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/	99
Хүснэгт III-24 2015 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/	99
Хүснэгт III-25 2016 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/	100
Хүснэгт III-26 2017 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/	101
Хүснэгт III-27 Тодотгол хийгдсэн албан ёсны үндэслэл, оноор	103
Хүснэгт III-28 Төсвийн хүрээний мэдэгдэл, түүний өөрчлөлт	109
Хүснэгт III-29 Төсвийн гол үзүүлэлтийн талаарх таамаглал //2016 оны төсөв/	112
Хүснэгт III-30 Төсвийн тусгай шаардлагын хэрэгжилт /2016 оны төсвийн төсөл/	113
Хүснэгт III-31 ДХТХМ, төсвийн үзүүлэлтийн өөрчлөлт 2016 оны төсөв	113
Хүснэгт III-32 2015 онд өргөн барьсан төсвийн төсөл дэх ДХТХМ-н үзүүлэлтүүд	114
Хүснэгт III-33 Төсвийн гол үзүүлэлтийн талаарх таамаглал /2020 оны төсөв/	115
Хүснэгт III-34 Төсвийн тусгай шаардлагын хэрэгжилт /2020 оны төсвийн төсөл/	116
Хүснэгт III-35 ДХТХМ, төсвийн үзүүлэлтийн өөрчлөлт 2020 оны төсөв	116
Хүснэгт III-36 2019 онд өргөн барьсан ДХТХМ-н 2020-2022 оны үзүүлэлтүүд	117
Хүснэгт III-37 БСШУЯамны хөрөнгө оруулалтын мэдээллээс/сая төгрөг/	118
Хүснэгт III-38. Монгол Улсын хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүд	118
Хүснэгт I-17. Хөгжлийн баримт бичгүүд дэх эдийн засгийн бодлого	119
Хүснэгт III-40. Монгол Улсын Засгийн Газар /1992-2019/	121
Хүснэгт III-41. УИХ-н сонгуулийн хууль, сонгууль явагдсан хэлбэр	122
Хүснэгт III-42. УИХ-н сонгууль оролцсон нам эвсэл, нэр дэвшигч	123

Хүснэгт III-43. УИХ-н сонгуулийн үр дүн	123
Хүснэгт III-44. Улс төрийн намуудын сонгуулийн амлалт, мөрийн хөтөлбөр	125
Хүснэгт III-45. Мөрийн хөтөлбөрийн зарим онцлох заалтууд /2008-2016 он/	127
Хүснэгт III-46. ЗГҮАХ-ийг баталсан УИХ-н тогтоолуудын агуулга	128
Хүснэгт III-47. ЗГҮАХ-н гол заалтууд	129
Хүснэгт III-48. УИХ-д өргөн барьсан төсвийн хуулийн төслийн үзэл баримтлал /2008-2016 он/	133
Хүснэгт III-49 Монгол Улсын төсөв дэхь улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл	138
Хүснэгт III-50 Монгол Улсын төсөв нөлөөлөх улс төрийн нөлөөллийн шалтгаан	140
Хүснэгт III-51 2008, 2012, 2016 оны сонгуульд ялсан намын мөрийн хөтөлбөрийн биелэгдээгүй гол заалтууд	141
Хүснэгт III-51 Монгол Улсын төсвийн гүйцэтгэл /сая. төгрөгөөр/	145

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

СЯ – Сангийн Яам
 ДНБ – Дотоодын Нийт Бүтээгдэхүүн
 ҮНБ – Үндэсний Нийт Бүтээгдэхүүн
 АИХ – Ардын Их Хурал
 УИХ – Улсын Их Хурал
 МҮХАҮТ – Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим
 ТБУСТХ – Төсвийн Байгууллагын Удирдлага Санхүүжилтын Тухай Хууль
 ЭЗХАХБ – Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа Хөгжлийн Байгууллага
 ИНХ – Иргэдийн Нийтийн Хурал
 ИТХ – Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
 ДБ – Дэлхийн Банк
 ОУВС – Олон Улсын Валютын Сан
 ТТБЗ – Төсвийн Тогтвортой Байдлын Зөвлөл
 ТТБТХ – Төсвийн Тогтвортой Байдлын Тухайн Хууль
 ОУ – Олон Улс
 ЭШ – Эрдэм Шинжилгээ
 ЕС – Ерөнхий Сайд
 ЕХ – Европын Холбоо
 ЗГ – Засгийн Газар
 НББ – Нягтлан Бодох Бүртгэл
 АНУ – Америкийн Нэгдсэн Улс
 ААН – Аж Ахуйн Нэгж
 МНТТ – Мөчлөгийн Нөлөөллийг Тусгаарласан Тэнцэл
 ЭЗ – Эдийн Засаг
 ДХТХМ – Дунд Хугацааны Төсвийн Хүрээний Мэдэгдэл
 ТХ – Төсвийн Хязгаар
 СТАЭТЗТБ - Санхүү, Төсвийн Асуудал Эрхэлсэн Төрийн Захиргааны Төв Байгууллага
 ЗЗНДНТУТХ – Засаг Захиргаа Нутаг Дэвсгэрийн Нэгж, Түүний Удирдлагын Тухай Хууль
 НТТХ – Нэгдсэн Төсвийн Тухай Хууль
 ТЕЗ – Төсвийн Ерөнхийлөн Захирагч
 ТШЗ – Төсвийн Шууд Захирагч
 ТТЗ – Төсвийн Төвлөрүүлэн Захирагч
 ИӨС – Ирээдүйн Өв Сан

УДИРТГАЛ

Судалгааны ажлын бодит шаардлага, үндэслэл. Монгол Улс нь байгалийн баялгийн арвин нөөцтэй, экспортын гол нэрийн бүтээгдэхүүнийхээ зах зээлд ойр, хүн амын боловсролын түвшин харьцангуй өндөр, насжилт залуу орны хувьд дунд болон урт хугацааны өсөлтийн боломж өндөртөйд тооцогддог.

1990 оноос хойш хэрэгжүүлсэн улс төр, эдийн засгийн дэвшилтэт бодлого шийдвэрүүд болон монгол улсын эдийн засагт ихээхэн нөлөөтэй уул уурхайн салбарын гадаад зах зээлийн таатай нөхцөл байдал зэрэг нь Монгол Улсын эдийн засагт дорвитой өсөлт буй болгосон. Монгол Улсын ДНБ-ий хэмжээ 2015 оны байдлаар 1990 онтой харьцуулсан дүнгээр 4 дахин өсч, Дэлхийн банкны хэмжүүрээр бага орлоготой орноос дунд орлоготой орны ангилалд шилжсэн.

Гэсэн хэдий ч 2008–2009 оны дэлхийн санхүүгийн зах зээлийн хямрал, 2013-2016 оны хооронд үргэлжилсэн уул уурхайн бүтээгдэхүүний дэлхийн зах зээлийн үнийн уналт зэргээс шалтгаалж, Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлт саарсан. Эдийн засаг нэг салбараас хэт хамааралтай байгаа төдийгүй макро эдийн засгийн бодлого тодорхой бус, тогтворгүй, санхүүгийн салбарын удирдлага сул байгаа нь өмнө өгүүлсэн эдийн засгийн өсөлтийн талаарх өөдрөг хүлээлтийг бүдгэрүүлэхэд хүргэж байна.

Монгол Улс зах зээлийн эдийн засагт шилжсэн 29 жилийн хугацаанд санхүүгийн тогтвортой засаглалыг буй болгох олон алхмууд хийгдсэн бөгөөд эдгээрийн нэлээд нь донор буюу хандивлагч орнууд, Дэлхийн банк, ОУВС, Азийн хөгжлийн банк зэрэг олон улсын байгууллагуудын тусламж, дэмжлэгтэйгээр хийгдсэн гэдгийг энд тэмдэглэх нь зүйтэй.

Өнгөрсөн хугацаанд Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль (2002), Нэгдсэн төсвийн тухай хууль (2002), Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (2010), Төсвийн тухай хууль (2011), Өрийн удирдлагын хууль (2015) зэрэг олон чухал хуулиуд батлагдаж, Төрийн сангийн төлбөр тооцооны нэгдсэн системд шилжиж, дунд хугацааны төсвийн төлөвлөлтийн механизм буй болж, төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэл, хяналт, өрийн удирдлагын түвшинд тодорхой ахиц дэвшил гарчээ.

Хэдий тийм ч сүүлийн 15 жилийн хандлагыг ерөнхийд нь авч үзвэл Монгол Улсын төсвийн бодлого үр ашиг муутай хэвээр, орлого өндөр үед хуримтлал буй болгох эрмэлзэл бага, төсвийн үрэлгэн зардал ихтэй, улсын өр жил дараалан өсч, хөрөнгө оруулалтын үр ашиг доогуур хэвээр байна. 2012 оноос Засгийн газрын гадаад зах зээлээс босгосон бондын дийлэнх хэсгийг шууд үр ашгаа өгөхгүй дэд бүтцийн бүтээн байгуулалтад ихээр зарцуулсан нь улсын төсвийн орлого хүндэрсэн үед өрийн дарамтыг огцом нэмэгдүүлж, Монгол Улсын эдийн засаг, санхүүгийн нөхцөл байдлыг нэн таагүй болгож байна.

Сангийн яам, Засгийн газраас удаа дараа гаргасан санхүү, төсвийн нөхцөл байдлыг сайжруулах, төсвийн зардлыг бууруулах, улсын өрийг хязгаарлах тодорхой санаачлагууд төдийлөн ажил хэрэг болоогүй явж иржээ. Үүний шалтгааныг тодорхойлоход өнөөдөр улс орны төсөв, санхүүгийн удирдлагад Засгийн газраас багагүй, эсвэл магадгүй илүү нөлөөтэй байгаа УИХ-ын үүрэг, шууд нөлөөлөл бодит амьдрал дээр ямар байгааг судлах шаардлага тулгарч байна.

Монгол Улсын Их Хурал өнөөдөр дийлэнх улс орны парламент шиг төсвийг хянаж, батлах бус, өргөн барьсан төсөвт хүссэн өөрчлөлтөө хийж, дахин хуваарилах ажил хийж байна. Гэтэл ийм нөхцөлд УИХ-ын түвшинд төсвийн шинжилгээний мэргэшсэн чадавхи бүрэлдэж чадаагүй байгаа нь ихээхэн санаа зовоох асуудал мөн билээ. УИХ-ын гишүүдийн төсвийн талаар гаргаж байгаа саналууд тэдний тойргийн болон бусад улс төрийн сонирхолд ихээхэн хөтлөгдсөн шинжтэй, тооцоо судалгаа муутай, заримдаа бүр огт тооцоо судалгаагүй байдаг талаар хангалттай баримтууд бий.

Өнгөрсөн жилүүдэд төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилт, гүйцэтгэлийн хоорондын зөрүүнд тоон талаас нь тодорхой харьцуулсан судалгаа хийж ирсэн ч, тэдгээр зөрүү үүсэхэд шууд нөлөөлдөг УИХ-ын шийдвэр болон бусад холбогдох хүчин зүйлсийн нөлөөллийн талаарх эмпирик судалгаа төдийлөн байхгүй байна. Өмнө хийгдэж байсан зарим судалгааны ажлуудад УИХ-ын төсвийн хуваарилалтад хязгааргүй оролцож байгаад шүүмжлэлтэй хандсан дүгнэлтүүд тааралдаж байгаа ч түүний учир шалтгааныг задлан шинжилсэн, засах арга замыг санал болгосон өргөн хүрээтэй судалгааны ажил нэн хомс байна.

Тиймээс энэхүү судалгааны үндсэн зорилго ***“Монгол Улсын сүүлийн 20 гаруй жилийн санхүү, төсөв, хөрөнгө оруулалтын салбарын урт болон дунд хугацааны бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд, мөн жил тутмын төсөв, санхүү, хөрөнгө оруулалтын бодлого, төсвийн процесс, тэдгээрийн үр дүнд УИХ-ын институц ямар бодит нөлөөлөл үзүүлж ирснийг судлах, түүний сөрөг талыг бууруулах арга замыг санал болгох”***-д оршино.

Судалгааны үндсэн асуудлууд. Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд дараах үндсэн дөрвөн асуултад хариулт өгөхийг эрмэлзэнэ.

1. Монгол Улсын Их Хурал төсөв, санхүү, хөрөнгө оруулалтын орчны эрх зүйн шинэчлэл урт болон дунд хугацааны бодлогод ямар нөлөө үзүүлж ирсэн бэ ?
2. УИХ жил тутмын төсөв, санхүү, хөрөнгө оруулалтын бодлого, шийдвэрт ямар нөлөө үзүүлсэн бэ ?. Энэ нь дунд болон урт хугацаанд улсын төсвийн алдагдал, улсын өр өсөхөд хэрхэн нөлөөлсөн бэ ?
3. УИХ-ын гүйцэтгэж ирсэн үүрэг, нөлөөллийг Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан хууль тогтоох, гүйцэтгэх дээд байгууллагуудын эрх мэдлийн хуваарилалттай хэрхэн холбон тайлбарлах вэ ?
4. Монгол Улсад улс төрийн болон бодлогын тогтвортой байдлын түвшин ямар байна вэ ?. Энэ нь төсөв, санхүүгийн салбарт ямар нөлөө үзүүлж байна вэ ?

Эдгээр үндсэн асуултад хариулахын тулд дараах тодорхой чиглэлүүдээр судалгаа хийлээ.

1. *Монгол Улсын төсөв, санхүүгийн удирдлагад гол дэвшил авч ирсэн хууль эрх зүйн орчны шинэчлэл хэрхэн эхэлж, үргэлжлэн явагдаж ирэв ?. УИХ энэ үйл явцад ямар үүрэг, нөлөөтэй оролцож ирснийг тодорхойлох*
2. *2016 онд УИХ-аар баталсан Монгол Улсын 2030 он хүртэлх тогтвортой хөгжлийн бодлого хэрхэн боловсрогдож батлагдсан бэ ?. Эдийн засаг, санхүүгийн салбарын хөгжлийн зорилтууд урт хугацааны хөгжлийн бодлоготой хэрхэн уялдсан талаар дүгнэлт гаргах*
3. *Дөрвөн жил тутам баталдаг Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр, урт хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичиг, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл,*

үндсэн чиглэл, жил тутмын төсвийн төлөвлөлт, хуваарилалт, үр дүн хоорондоо хэрхэн уялдаж байгааг тогтоох

4. *Дунд хугацааны төсвийн төлөвлөлт, УИХ-аар баталдаг дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл нь үр дүнтэй механизм байж чаддаг уу. Төлөвлөлт ба үр дүнгийн зөрүүнд ямар дүгнэлт хийх*
5. *Сүүлийн 15 жилийн УИХ-д өргөн барьсан болон батлагдсан төсөв, төсвийн гүйцэтгэлийн хооронд зөрүү үүсэхэд УИХ хэрхэн нөлөөлснийг тодорхойлох*
6. *Улсын өрийн удирдлагын талаарх бодлого тодорхойлоход Засгийн газар, УИХ-ын хооронд байр суурийн ямар нийтлэг болон зөрүүтэй байдал оршин байгааг тогтоох*
7. *Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Өрийн удирдлагын хуулийг шинээр баталсан үйл явцад УИХ-ын үйл ажиллагаатай холбоотой дүгнэлт хийх*
8. *Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлт хийгээд УИХ-аар батлах, хэрэгжүүлэх үйл явц хоорондоо ямар уялдаа, нөлөөлөлтэй явагддагийг тогтоох*
9. *УИХ-аас төсвийн хуваарилалтад хязгааргүй өөрчлөлт хийх энэ боломж санхүүгийн засаглал, төсвийн институцийн ерөнхий төлөвшилд, цаашилбал өргөн утгаараа улс орны эдийн засгийн хөгжилд ямар нөлөө үзүүлж байгааг тогтоох*
10. *Монгол Улсын Засгийн газар сүүлийн 26 жилд 15 удаа солигдсон нь улс төрийн орчин, макро эдийн засгийн тогтвортой байдалд хэрхэн нөлөөлж ирсэн бэ ? Санхүүгийн, төсвийн институцийн төлөвшил, хөгжилд хэрхэн нөлөөлж байгааг тодорхойлох*

Судалгааны агуулга болон цаг хугацааны ач холбогдол. Улс орны эдийн засгийг хөгжүүлэх, хүн амын амьдралын чанарыг дээшлүүлэх, ядуурлыг бууруулахад засаглалын чанар чухал ач холбогдолтой төдийгүй нэг гол арга зам болохыг судлаачид, эдийн засагчид өргөн хүрээнд хүлээн зөвшөөрдөг.

Монгол Улсын хувьд ч эдийн засаг, санхүүгийн нөхцөл байдалд засаглалын хямрал, улс төрийн болон төрийн бодлогын тогтворгүй байдал сөргөөр нөлөөлж байгааг олон нийт, хэвлэл мэдээлэл, улс төрийн хүрээнд ч ихээхэн шүүмжилж байгаа. Гэвч энэхүү шүүмжлэлийг нотлох, эсвэл үгүйсгэх онолын болон практик түвшний дорвитой судалгаа Монголд дутмаг байна.

Бусад орон гүйцэтгэх засаглалд хамаардаг Засгийн газрын гишүүдийг томилох, төсвийн бодит хуваарилалт хийх эрх мэдэл нь Монгол Улс хувьд хууль тогтоох байгууллагадаа харьяалагдаж байна. Энэ байдал төсвийн үйл явцад хэрхэн нөлөөлдөг хийгээд төсвийн алдагдал, улсын өр улам бүр өсөн нэмэгдэж байгаа нөхцөл байдал, УИХ-ын үйл ажиллагаа өөр хоорондоо ямар уялдаатайг судалж тогтоох нь цаашид төрийн тогтолцоо, засаглалын чанарыг боловсронгуй болгох ажилд тустай гэж үзэж байна.

Энэ судалгаа цаг хугацааны хувьд Монгол Улсын төсвийн алдагдал, улсын өр нэмэгдсэн, улмаас санхүүгийн хүндрэлд орж, үүнийг засах арга замыг хайж байгаа, мөн уг асуудлыг шийдвэрлэх зорилгоор ОУВС зэрэг олон улсын байгууллагатай хамтран ажиллахыг эрмэлзэж байгаа үед хийгдэж байгаагаараа ач холбогдолтой.

Мөн УИХ-д суудалтай гол улс төрийн намууд парламентын засаглалыг улам боловсронгуй болгох чиглэлээр Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулах асуудлыг нухацтай дэвшүүлж байгаа үед хийгдэж байгаагаараа уг асуудлыг судалж шийдвэрлэхэд ч тодорхой ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

Судалгааны арга зүй. Энэхүү судалгаанд сүүлийн жилүүдэд хөгжиж байгаа Үндсэн хуулийн эдийн засгийн судалгааны арга зүйг гол үндэслэл болгож байна. Судлаачид үндсэн хуулийн эдийн засгийн судалгааны хүрээнд болон бусад хуулийн зохицуулалт, тэдгээрээс улбаатай төрийн институцийн тогтолцоо, түүний хүрээн дэх тогтсон үйл явц (процесс) эдийн засгийн болон улс төрийн шийдвэр гаргагчдын үйл ажиллагаанд хэрхэн нөлөөлж байна вэ гэдэг асуудалд гол анхаарлаа хандуулдаг.

Үндсэн хууль дахь улс төрийн институцийн эрх мэдлийн хуваарилалт нь улс орны дотоод дахь баялгийн хуваарилалт, эдийн засгийн хөгжилд шууд нөлөө үзүүлдэг хэмээн үздэг. Түүнчлэн Үндсэн хуулийн зохицуулалтаас ихээхэн хамааралтай байдаг улс төрийн тогтвортой байдлын үзүүлэлт нь ч Үндсэн хуулийн эдийн засгийн хүрээнд судлагдах нэг гол асуудал мөн.

Энэ үүднээс уг судалгаанд Монгол Улсын Үндсэн хууль, бусад холбогдох гол хуулиудад Монгол Улсын Засгийн газар, УИХ-ын төсөв, санхүүгийн эрх мэдлийг хэрхэн хуваарилсан бэ гэдэг асуудалд анхаарал хандуулж, улмаар тэдгээр зохицуулалтуудыг шинээр авч үзэх нь улсын төсвийн алдагдал, улсын өр нэмэгдэж байгаа өнөөгийн хүндрэлийг засах “тогтолцооны шийдэл” болно гэсэн үндэслэл дэвшүүлж, эмпирик судалгааны үр дүнгээр энэхүү дүгнэлт, үндэслэлийг нотлохыг эрмэлзэх болно.

Судалгааны баг жил бүрийн төсөвтэй холбоотой Сангийн яам, УИХ-д хадгалагдаж байгаа тоон мэдээлэл, Сангийн яам, Монгол банк, Дэлхийн банк болон бусад байгууллагуудаас төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагаанд хийсэн дүн шинжилгээг өргөнөөр ашиглав. Тэдгээр мэдээлэлд тоон болон чанарын харьцуулсан судалгаа хийв.

Бодлогын нөлөөлөл. Энэхүү судалгаа нь Монгол Улсын Засгийн газар, УИХ-ын түвшин дэх бодлого боловсруулагчид, шийдвэр гаргагчдад болон Монгол Улсын санхүүгийн засаглал, төсвийн институцийг боловсронгуй болгох, эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих чиглэлээр Монгол Улсын Засгийн газарт зөвлөгөө өгч, хамтран ажиллаж байгаа олон улсын байгууллагын ажилтнуудын холбогдох үйл ажиллагаанд тус нэмэр болно гэж үзэж байна.

Мөн судлаачид, олон нийтэд шаардлагатай мэдээлэл өгөхийн зэрэгцээ эдийн засгийн хүндрэл, түүнийг шийдвэрлэх арга замын талаар олон нийтийн ойлголт, мэдлэгийг нэмэгдүүлэхэд хувь нэмэр оруулна.

Улаанбаатар бодлогын судалгааны төвийн зүгээс бодлогын нөлөөллийг үр дүнд хүргэх үүднээс судалгааг хэвлэн нийтэлж олон нийтэд түгээх, УИХ-ын холбогдох бүтцийн байгууллагатай хамтарч хурал, ярилцлага зохион байгуулах, төсвийн хяналтын чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг судлаачид, иргэний нийгмийн байгууллагыг оролцуулсан цуврал дугуй ширээний ярилцлага зохион байгуулах, хэвлэлээр мэдээлэх, олон нийтийн сүлжээгээр санал асуулга, хэлэлцүүлэг явуулах зэрэг нөлөөллийн бодит арга хэрэгслүүдийг идэвхтэй ашиглахаар төлөвлөв.

Бодлогын чадавх бүрдүүлэх. Судалгааг Улаанбаатар бодлогын судалгааны төв удирдан чиглүүлж ажилласан ба тус төвийн хэтийн зорилго нь засаглал ба эдийн засгийн хөгжлийн харилцан уялдаа холбооны асуудлыг судалдаг, шийдвэр гаргагчид болон олон нийтэд нөлөөлөл үзүүлэх чадавхтай хараат бус, өндөр чанартай судалгаа хийдэг бодлогын судалгааны байгууллага болон хөгжихөд оршино.

Энэ удаагийн судалгааны багт судалгааны ажлын мэдлэг, туршлагатай Үндсэн хууль болон эдийн засгийн мэргэжлийн судлаачид, их сургуулийн багш нар голлох үүргтэй оролцов. Мөн энэ чиглэлийн залуу судлаачдыг татан оролцуулах зорилгыг барьж ажиллалаа.

Энэхүү судалгаа нь Монгол Улсад төдийлөн хөгжөөгүй байгаа Үндсэн хуулийн эдийн засаг, улс төр эдийн засгийн судалгааны салбар чиглэлийг хамарч байгаагаараа онцлог юм. Тиймээс онол арга зүйн хувьд Монголд харьцангуй шинэлэг, эмпирик түвшний өргөн хүрээтэй ажил хийгдэх уг судалгаа нь цаашид Монгол Улсын Үндсэн хууль, засаглалын төдийгүй эдийн засгийн судалгаанд шинэ мэдлэг буй болгоход үр нөлөөгөө өгнө гэж найдаж байна.

I БҮЛЭГ. УЛСЫН ТӨСӨВ, САНХҮҮГИЙН УДИРДЛАГАД ҮЗҮҮЛЭХ УЛС ТӨРИЙН ХҮЧИН ЗҮЙЛСИЙН НӨЛӨӨЛЛИЙН ОНОЛ, ОЛОН УЛСЫН ХАНДЛАГА

1.1 Төсөв, төсвийн бодлого, төлөвлөлт

Төсөв гэж юу вэ? Төсөв нь Засгийн газраас дэвшүүлж буй бодлого, үйл ажиллагааны тэргүүлэх чиглэлийг мөнгөн дүнгээр илэрхийлсэн илэрхийлэл, эдийн засгийн бодлогын үндсэн хэрэгсэл мөн [1].

Алба, татвар, эрдэнэсийн сан зэрэг ойлголтууд төр улс бүрэлдэн тогтсон үеэс эхлэлтэй. Өнгөрсөн түүхээс харахад Монгол нутагт Хүннү буюу Хүн гүрний үеэс татвар гэдэг ухагдахуун баттай үүсч буй болон Монгол төртэйгөө нас чацуу төрийн мөнхийн дагуул мэт байж ирснийг түүхийн сурвалжууд илтгэн харуулж байна. [2]

Эрдэнэсийн сан, улсын сан хөмрөг зэрэг төсөвтэй холбоотой түүхэн ойлголт нь түүхийн турш засаглалын тогтолцоогоо даган хувиран боловсронгуй болжээ. Төсвийн талаар олон үзэл санаа хөгжиж ирсэн байдаг. Түүхэнд төсөв гэдэг ойлголт нь 1215 онд батлагдсан Английн Магна карта буюу эрх чөлөөний их тунхаг бичгээс үүдэлтэй хэмээн үздэг. Энэ тунхаг бичгээр газрын төлбөрийн асуудал болон хааны татварын эрхийг хязгаарлах нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна. Гэхдээ энэ бичиг нь төсвийн иж бүрэн баримт бичиг байгаагүй бөгөөд зөвхөн хааны хураасан орлогоо ашиглахтай холбоотой тодорхой заалтыг оруулсан байна. Татвар хураалтаас бий болох мөнгөн хөрөнгийг хэрхэн зарцуулах асуудал нь ач холбогдол багатай байсан. Энэ байдал нь 1787 онд Английн Нэгдсэн Сангийн хууль гарах хүртэл үргэлжилсэн байна.

Харин орчин үеийн Улсын жилийн төсөв гэдэг ойлголт харьцангуй шинэ буюу 18-р зууны үеэс үүссэн байна. 1720 онд Их Британид улсын төсвийг парламентад танилцуулан баталж, зарцуулалтыг тайлагнаж эхэлсэн байна. [3] Харин 1822 онд парламентийн зүгээс анх удаа төсвийн орлого, зардлын иж бүрэн бүртгэлийг танилцуулж байжээ. [4] Энэ үеэс улсын төсөвт парламентын оролцоо албан ёсоор хангагдаж ирснээрээ төсөв хэлэлцэх, батлах нь улс төрийн хүрээний үйл ажиллагаа болж хувирсан гэж үзэх үндэстэй юм.

Төсөв нь үүнээс хойш хөгжлийн олон үе шатыг туулж ирсэн бөгөөд 1791 онд Франц улсад парламентад тайлагнах нягтлан бодох бүртгэлийн газар байгуулагдаж, 1862 онд төсөв төрийн сангийн журам гаргах тухай зарлиг гаргаж байсан. Англи улсад 1787 онд нэгдсэн сан байгуулагдаж, 1866 онд Улсын санхүү, аудитын газрын тухай хуулийг баталжээ. Харин АНУ-д 1776 онд санхүү бүртгэлийн газар байгуулагдаж анхны эрх зүйн актыг 1809 онд баталсан байна. [5] Энэ мэтээр төсвийн асуудал нь сүүлийн 200 гаруй жилийн турш хөгжсөөр, энэ хугацаанд төсвийн талаар олон талын үзэл, санаа төрөн гарсан байна.

Төсөв хэмээх үгийн хувьд Я.Цэвэлийн “Монгол хэлний их тайлбар толь”-д *“тойм, багцаа, төлөвлөгөө; хүн албан байгууллага, улсаас ямар нэгэн тодорхой хугацаанд зарцуулах зарлага, оруулах орлогыг таацуулан бодсон бүдүүвч төлөвлөгөө; төсөв хийх; жилийн төсөв; орлогын төсөв; зарлагын төсөв; төсвийн хууль; төсвөөс хэтрэх; төсвийн комисс; төсвийн зүйл анги”* гэж тайлбарлажээ.

Англи хэлний тайлбар тольд “Хувь хүн, байгууллагын ямар хэмжээний мөнгө олох, зарцуулахыг илэрхийлсэн төлөвлөгөө” гэж ерөнхий агуулгаар тодорхойлсон бол санхүүгийн хүрээнд АНУ-н хувьд төсөв нь “*тодорхой хугацаанд гарах зардал, орлогыг нарийвчлан тодорхойлсон санхүүгийн төлөвлөгөө*” гэж тайлбарласан байна.

Төсвийн эдийн засгийн агуулгын хүрээнд дараах тодорхойлолтууд түгээмэл байна. Үүнд:

“Төсөв гэдэг нь хамгийн энгийнээр тодорхойлбол зорилго, үйл ажиллагаа, орлого, зардлын мэдээллийг тодорхой субъект (өрх, компани, засгийн газар)-ын санхүүгийн нөхцөл байдалд суурилсан ирээдүйн төлөвлөгөөнүүдийг агуулсан баримт бичиг, эсвэл баримт бичгүүдийн цогц юм”. [4]

“Төсөв гэдэг нь тодорхой хугацаан дахь зорилго, зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн хөтөлбөрүүдийн хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө юм. Төсөв нь шаардлагатай болон боломжит эх үүсвэрийг тодорхойлох асуудлыг агуулсан байх бөгөөд үүнийг тодорхойлохдоо нэг эсвэл нэгээс дээш өнгөрсөн хугацааны мэдээлэл болон ирээдүйн төлөв байдлыг харгалзан тодорхойлсон байдаг”. [6]

Төсөв нь төсвийн хууль түүний хэрэгжилтийг харуулсан нийтийн өмчийн нөөц, орлого, зардал бүхий төсвийн үйл ажиллагааны үр дүн байдаг. [7]

Төсөв нь тухайн улсын хамгийн том хөрөнгө оруулалт юм. [8]

Эдгээр тодорхойлолтоос төсөв гэдэг нь “*тодорхой зорилгод чиглэсэн олон үзүүлэлт, нөхцөл байдлыг агуулсан цогц төлөвлөгөө*” гэж нэгтгэн харж, зорилгын хүрээнд анхаарал хандуулах шаардлагатай нь харагдаж байна. Учир нь эдгээр зорилгыг хэрхэн тодорхойлж хэрэгжүүлэх нь төсвийн үндсэн үүрэг агуулгыг харуулах боломжтой юм.

Төсвийн орлого нь эдийн засгийн ерөнхий дүр зургийг илтгэдгийн адилаар, төсвийн зарлага нь тухайн улс орны хөгжлийн бодлого, тэргүүлэх чиглэл нь юу болох, тэр нь урт хугацаанд хэрхэн шилжиж ирснийг харуулдаг. Улс орнууд ирэх онд олох орлого, гаргах зардлаа таамаглалд үндэслэн төлөвлөх бөгөөд энэхүү таамаглалаа хэрхэн хийж байгаагаар нь нийтлэг түвшинд төсвийн бодлогыг дараах гурван хүрээнд авч үздэг. Үүнд: *тэнцвэржүүлсэн төсөв, алдагдалтай төсөв, ашигтай төсөв* багтдаг.

Санхүүгийн жил дэх төсвийн төсөөлөгдөж буй зардал нь төсвийн орлоготойгоо тэнцүү байхаар тооцож байвал үүнийг *тэнцвэржүүлсэн төсөв* гэж үзнэ. Сонгодог эдийн засагчид голдуу ийм байх нь зохистой гэж үздэг бөгөөд “хөнжлийнхөө хэрээр хөлөө жийнэ” гэсэн санааг агуулдаг. Санхүүгийн сахилга батыг хангах, эдийн засгийг тогтвортой байлгах тал дээр ач холбогдолтой ч эдийн засгийн хямралын үед санхүүгийн тогтвортой байдлыг энэ аргаар хангаж чаддаггүй.

Тэнцвэржүүлсэн төсөв нь амжилттай хэрэгжүүлж чадвал эдийн засгийг тогтворжуулдаг, Засгийн газар илүү, хэрэггүй зардал гаргахаас сэргийлдэг давуу талтай. Гэвч эдийн засгийн хямралыг зөөллөх боломжгүйгээс гадна хөгжил буурай орнуудад хэрэгжүүлэх боломж тааруу, нийгмийн халамж үзүүлэх боломжийг хязгаарлаж байдгаараа сул талтай юм.

Зардал нь орлогоосоо их байдаг төсвийг *алдагдалтай төсөв* гэнэ. Энэ нь нийгмийн халамжийг өсгөх, эдийн засаг саарсан үед ажилгүйдэл, нийгмийн хамгаалал зэрэг асуудалд анхаарах боломж олгодог давуу талтай ч, засгийн газрын төсвийн сахилга бат алдагдах, улсын өр хуримтлагдах зэрэг сул талтай байдаг.

Орлого нь зарлагаасаа их байдаг төсвийг *ашигтай төсөв* гэнэ. Төсөв ашигтай байх нь тус улсын санхүү сайн байгааг илтгэнэ. Инфляци нэмэгдэж байгаа үед агрегат эрэлтийг багасгах зорилгоор төсвийн ийм бодлого хэрэгжүүлж болдог. [9].

Төсвийн орлого талын бүтцээс тухайн улсын эдийн засаг хэр эрүүл эсвэл эрүүл бус бүтэцтэй, төсвийн ачаалал хаана хамгийн их байдаг, улмаар тухайн эдийн засгийн үндсэн эрсдэл хаана байгааг харж болдог. Төсвийн үндсэн орлогын дийлэнх нь албан татвар байдаг.

Төсвийн үүрэг, бодлого. Төсөв нь улс орны хэмжээний макро эдийн засгийн бодлогын гол арга хэрэгслийн нэг юм. Нөгөө талаас төсөв нь тухайн улсын доторх хамгийн том хөрөнгө оруулалт байдаг. Энэ агуулгаар төсвийг макро эдийн засгийн үүрэгтэй бөгөөд зорилго нь үүнд чиглэсэн байх ёстой гэж үзэх шаардлагатай болно. Макро эдийн засгийн гол асуудал нь эдийн засгийн өсөлтийг хангах, ядуурал, ажилгүйдэл, үнийн асуудлыг шийдвэрлэх юм. Энэ талаар Кейнсийн онолыг баримтлагчид болон монетаристуудын хувьд маргаантай байдаг. Эдгээр нь макро эдийн засгийн өсөлтийг Кейнсийн онолын хүрээнд хэрэглээ, хуримтлалаар, монетарист онолын хүрээнд мөнгөний нийлүүлэлтээр дамжуулан хангах боломжтой гэж үздэг. [10]

Тэгвэл төсөв нь эдийн засгийн үүрэгтэй, түүнд чиглэсэн зорилготой байх шаардлагатай юм бол төсөв алдагдалтай байх нь зөв үү, ашигтай байх нь зөв үү гэсэн асуудал гарч ирнэ. Энэ тал дээр эдийн засагчид харилцан адилгүй байр суурьтай байх бөгөөд зарим эдийн засагчдын үзэж байгаагаар төсвийн тэлэлт, алдагдал нь эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж нийгэм эдийн засгийн хөгжлийг давхар дэмждэг¹ [11]. Тэгвэл төсөв алдагдалтай байх асуудал нь засаглалын нөхцөлтэй холбоотой бөгөөд муу засаглалтай тохиолдолд төсөв нь макро эдийн засгийн хүссэн үр дүнд хүргэдэггүй бөгөөд төрийн үйлчилгээний чанар муудах болон нийгмийн тодорхой хэсэгт сул талыг бий болгодог хэмээн үздэг байна. [7]

Мөн төсвийн хөрөнгө оруулалтын хүрээнд хөрөнгө оруулалтыг хийх нь зүйтэй, энэ нь нийгэм эдийн засагт үр нөлөөтэй² бөгөөд ядуурлыг ч бууруулах боломжтой [12] гэж үздэг тал байна.

Харин зорилгын хувьд дээрх үүргийг хэрэгжүүлэх үүднээс макро эдийн засгийн, нийгмийн чиглэлийн зорилгуудыг агуулсан байх бөгөөд энэ талаар дараах үзэл баримтлалууд байна.

Макро эдийн засгийн өсөлтийг хангах, ядуурлыг бууруулах зорилготой байхаас гадна төсвийг зөв хэрэгжүүлснээр улсын өрийг зөв удирдах, ДНБ-тэй харьцах харьцааг

¹ [11]- нар хөрөнгө оруулалтын удирдлага номондоо төсвийн алдагдал нь эдийн засгийн өсөлтийг дэмждэг бөгөөд энэ нь хувьцааны хөрөнгө оруулалтад эерэгээр нөлөөлнө хэмээн үзсэн байдаг.

² Edward Anderson, Paolo de Renzio and Stephanie Levy-нар 2006 онд хийсэг судалгаагаараа төсвийн хөрөнгө оруулалт нь ядуурал, тэгш бус байдалд нөлөөлж болохыг тодорхойлж бодлого тодорхойлогчдод зориулсан зөвлөмжүүдийг гаргасан байна.

зохистой түвшинд барих зэрэг удирдлагын арга хэрэгслийг ашиглан төсвийн үр ашигтай нөхцөл байдлыг хангах зорилготой юм. [13]

Төсвийн зорилгын хүрээнд засгийн газрын зардлын бодит үр дүн, бүтээмжийг хамгийн их байлгах явдал бөгөөд энэ нь i) *нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн дэд бүтцийг бий болгох байдлаар нийгэм эдийн засгийн зорилгыг хэрэгжүүлэх, ядуурлыг бууруулах* ii) *ядуурлыг бууруулахад чиглэгдсэн нийгмийн хамгааллын үйлчилгээнүүд* юм. [14]

Төсвийн хүрээнд дээрх зорилгуудыг хэрэгжүүлэх нь үндсэн зорилго бөгөөд үүнээс гадна төсөв нь нөөцийн зөв удирдлага гэж үзэх хандлага байдаг [4] бөгөөд энэ хүрээнд дараах нөөцүүдийг хамааруулдаг. Үүнд:

- *Байгалийн нөөцүүд (хөдөө аж ахуй, эрчим хүч, шинжлэх ухаан, сансар)*
- *Үндэсний аюулгүй байдал, гадаад харилцаа*
- *Боловсрол, орлогыг дэмжих болон хөдөлмөр эрхлэлтийн хөтөлбөрүүд*
- *Нийтийн удирдлагыг сайжруулах*
- *Эрүүл мэнд*

Дээрхээс харахад төсөв нь i) *тухайн улсын боломжит нөөцүүдийг зөв удирдах, тэдгээрийг тодорхой байдлаар хамгаалахад чиглэх*, ii) *макро эдийн засгийн зорилгуудыг хэрэгжүүлэх*, iii) *нийгмийн хамгааллын чиглэлийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх* үндсэн зорилготой болох нь харагдаж байна.

1.2 Төсвийн бодлого, төлөвлөлт дэх улс төрийн нөлөө, төрийн үүрэг

Төсөв нь улс орны макро эдийн засгийн бодлогын арга хэрэгсэл болохын хувьд хэрэгжилтийн үе шат болгонд хууль, дүрэм журмыг мөрдөх, улс төр, ашиг сонирхлын бүлгийн нөлөөллөөс ангид байх нь чухал.

Төсвийн мөчлөг, түүний үе шат бүрт улс төрийн зүгээс оролцох нөлөөллийг Монгол Улсын жишээн дээр авч үзэв. Тухай жилийн төсвийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл явц нь төсвийн мөчлөг буюу үндсэн дөрвөн үе шаттай явагддаг. Үүнд:

1. **Төсөв боловсруулах.** Засгийн газраас төсвийн төслийг нэгтгэж УИХ-д танилцуулах үе шат. Монгол улсын Засгийн газар ирэх оны төсвийг өмнөх оны 10 сарын 1-ний дотор боловсруулж УИХ-д танилцуулдаг.
2. **Төсөв батлах.** Хууль тогтоох байгууллагаас төсвийн төслийг хэлэлцэж батлах үе шат. Монгол улсын хувьд ирэх оны төсвийг өмнөх оны 11 сарын 15-ны дотор УИХ хуульчлан баталдаг.
3. **Төсвийн хэрэгжүүлэлт.** Засгийн газар төсвийн бодлогыг хэрэгжүүлэх үе шат. Тухайн оны 1 сарын 1-ээс эхлэн төсөв зарцуулах эрх нээгдэж, 12 сарын 31-ний өдрөөр дуусгавар болдог. Сангийн яам хариуцан хэрэгжүүлдэг.
4. **Төсвийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ.** Төсвийн гүйцэтгэлийг тооцож, үр дүнд үнэлэлт өгөх үе шат. Монгол улсын Засгийн газар төсвийн гүйцэтгэлийг сар, улирал, хагас, бүтэн жилээр тайлагнадаг. Жилийн эцсийн аудитлагдсан тайланг нэгтгэн, УИХ-ын хаврын чуулганаар баталдаг. Энэ үе шатыг Үндэсний Аудитын Газар хэрэгжүүлэх бөгөөд Монгол Улсын Ерөнхий аудиторыг УИХ-аас томилно.

Эндээс үзэхэд төсвийг батлах үйл явц нь УИХ-ын чиг үүрэг байх бөгөөд хэлэлцэж батлах үедээ тоон болон зарчмын томоохон өөрчлөлт оруулах боломжтой байна. Энэ нь хоёр талтай юм.

- Нэг талаас *Засгийн газраас өргөн мэдүүлж буй төсвийн төслийн боловсруулалтын чанар эргэлзээтэй байна* гэсэн үндэслэлээр өөрчлөлт оруулахыг УИХ-аас шаардаж болно. Монгол улсын хувьд төсвийн төсөлд ирэх оны дэлхийн зах зээл дээрх ашигт малтмалын бүтээгдэхүүний ханшийн таамаглал томоохон шүүмжлэл дагуулж байсан нь олонтой. Улмаар төсвийн жилд ашигт малтмалын үнэ унаж, төсөв ихээхэн алдагдал хүлээж, улмаар төсвийн тодотгол хийх үндэслэл болдог. 2006 оноос 2016 оны хооронд Монгол улс төсөвтөө жил бүр тодотгол хийж ирсэн байна.
- Нөгөө талаас *УИХ-ын гишүүдийн улс төрийн ашиг сонирхол төсвийн төсөлд шингэх боломж* нь энэ үед гарч ирдэг. Энэ нь эргээд төсвийн тогтвортой байдал, бодлогын залгамж чанарт сөргөөр нөлөөлөх талтай байна. Жишээлбэл Үндэсний Аудитын газрын “Улсын төсвийн 2017 оны хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөний хэрэгжилт, үр дүн, үр ашиг” тайланд “Улсын төсвийн 2017 оны хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээг тодорхой бодлого, хэрэгжих дарааллаар төлөвлөсөн гэх үндэслэл бага байна” гэжээ. [15] Макро эдийн засгийн төсөв, мөнгөний бодлогын уялдааг хангах тал дээр хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хуулийн хүрээний зохицуулалтуудыг чанд мөрдөж, улс төрийн нөлөөг багасгах тал дээр анхаарах хэрэгтэй. [16]

Ерөнхийдөө төсвийн төслийг танилцуулж амжилттай батлуулах, улсын ажлыг урагшлуулах нь Сангийн яам, улмаар Засгийн газрын үүрэг байх тул ажлаа явуулахын тулд түүнийг баталж өгөх УИХ-ын гишүүдтэй “favour trading” хийгддэг туршлага байсаар байгааг олон нийтийн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд мэдээлж байна. Өөрөөр хэлбэл улс төрийн оноо авахад шаардлагатай, тойрогт нь хийх хөрөнгө оруулалтыг төсвийн төсөлд суулгаагүй тохиолдолд тухайн УИХ-ын гишүүн төсвийн төслийг дэмждэггүй гэх шүүмжлэл байдаг. Үүнийг улс төрийн нөлөөллийн сөрөг тал нь гэж үзэж болох юм.

Мөн төсөв боловсруулагдах, батлагдах үйл явцад улс төрийн болон хувийн ашиг сонирхол тусах өөр бусад боломж байхгүй гэж дүгнэж болохгүй. Харин одоогийн улс төрийн системийн хувьд хуулиар тодорхойлогдож буй боломж нь энэ болно.

Эдийн засаг дахь төрийн гүйцэтгэх үүргүүд. Зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоотой дэлхийн аль ч улс гүрнүүдийн эдийн засгийн амьдрал нь зах зээлийн механизмаар зохицуулагдаж буй боловч төрийн зохицуулалт томоохон байр суурийг эзэлж байна.

Эдүгээ аж үйлдвэр хөгжсөн улс орнуудын төр, үйлдвэрлэгдэж буй үндэсний орлогын 30-40 хүртэлх хувийг төвлөрүүлэн авч (төсөв) дахин хуваарилахын зэрэгцээ, бие даан үйл ажиллагаагаа явуулж буй бизнесийн байгууллагуудын эдийн засгийн амьдралын хэм хэмжээг зохицуулах, нийгэмд байгаа нөөцийг оновчтой, үр ашигтай хуваарилах, өрсөлдөөн өрнөх таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх зэргээр эдийн засгийн хөгжилд шийдвэрлэх үүргийг гүйцэтгэж байна.

Өнөөдөр дэлхийн хэмжээнд эдийн засгийн амьдралд нь төр оролцдоггүй, тодорхой зохицуулалт хийдэггүй улс гүрэн үндсэндээ алга байна. Эдийн засгийн амьдралын хэдэн хувийг зах зээлийн механизм, хэдэн хувийг төр зохицуулж байдгийг тоон үзүүлэлтээр гаргах боломжгүй боловч төрийн зохицуулалт томоохон байр суурийг эзэлж байдаг. Төрөөс эдийн засагт гүйцэтгэх үүрэг нь асар өргөн хүрээтэй, олон талтай боловч үйл ажиллагааных нь зорилго чиглэлээр нь таван үндсэн төрөлд ангилан үзэж байна.

- **Эдийн засгийн амьдралын хууль эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх.** Төр нь эдийн засгийн амьдралын хууль эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэх үүргийг өөртөө хүлээдэг. Зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд, үйлдвэрлэгчид нь юуг ямар хэмжээгээр, хэрхэн яаж, юугаар хийх, хэнд зориулж хийх, хаана, хэдийд, ямар үнээр борлуулах зэрэг үндсэн асуудлуудыг эрэлт, нийлүүлэлт, үнийн дохиог үндэслэн цэвэр бие даан шийдвэрлэх боловч энэ нь хязгааргүй эрх дарх эдлэнэ гэсэн үг хараахан биш юм. Өөрөөр хэлбэл бусдын эрх ашгийг хөндсөн, хор хөнөөл учруулах, байгаль орчныг бохирдуулахаар эрх дарх эдлэх ёсгүй нь тодорхой юм. Төр хууль эрхийн актуудыг боловсруулан гаргаж түүнийг хэрэгжүүлэх ажлыг зохион байгуулах, хэрэгжүүлэх, хэрэгжилтийн байдалд хяналт тавих замаар эдийн засгийн амьдралын хэвийн үйл ажиллагааг хангаж байна.
- **Нөөцийг хуваарилах.** Нийгэмд нөөцийн хуваарилалт зах зээлийн механизмын тусламжтайгаар явагдах боловч тэр бүр оновчтой болж чаддаггүй. Энэ нь: а/ Зарим бараа үйлчилгээ илүүдэл хэмжээгээр үйлдвэрлэгдэж байхад нөгөө бараа үйлчилгээ хомсдолтой байх; б/ Нийгмээрээ хэрэглэдэг боловч зайлшгүй шаардлагатай зарим бүтээгдэхүүн үйлчилгээний үйлдвэрлэлд нөөц хүрэлцэхгүй болох зэргээр илэрдэг. Эхнийх нь салбаруудын хооронд нөөцийн урсгал, шилжилт оновчтой уян хатан бус болсонтой холбоотой бол хоёр дахь нь ашиг орлогоо нэмэгдүүлэх үндсэн зорилго бүхий хувийн сектор нийгмийн шинжтэй баялгийн үйлдвэрлэлд хөрөнгө оруулах сонирхол бага байдаг зэрэгтэй холбоотой байна. Төр татвар, улсын худалдан авалт зэргээр дамжуулан нөөцийн хуваарилалтанд идэвхтэй нөлөөлдөг.
- **Өрсөлдөөн өрнөх таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх.** Бизнес эрхлэгч бүхэн ашиг орлогоо нэмэгдүүлэхийн үүднээс зах зээлд ноёрхлоо тогтоохыг ил далд ямар нэгэн хэлбэрээр байнга эрмэлзэж байдаг. Өрсөлдөөн нь аливаа нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн гол хөдөлгөгч хүч нь болж өгдөг. Зах зээлийн механизм эдийн засгийн амьдралд монополь үүсэх үйл явцыг хязгаарлан барьж зохицуулж чаддаггүй. Монополь нь тухайн бараа үйлчилгээний зах зээлд дангаар ноёрхож буй байдлаа ашиглан зах зээл дэх нийлүүлэлтийнхээ хэмжээг бууруулах замаар зохиомол хомсдол үүсгэн, бүтээгдэхүүний үнээ хүссэн хэмжээгээр нэмэгдүүлэх боломжтой болдог. Монополийг үүслийн шинж байдлаар нь *зүй ёсны* болон *зүй ёсны бус* гэж 2 ангилж байна. Техник технологи эдийн засгийн нөхцөл байдлын хувьд өрсөлдөөнт зах зээл байх боломжгүй салбарт (зам харилцаа, төмөр зам, цахилгаан дулааны нэгдсэн шугам, сүлжээ, харилцаа холбоо г.м.) үүссэн монополийг *зүй ёсны* гэх бөгөөд өрсөлдөөнт зах зээлийн нөхцөлд илүү үр ашигтай хөгжих боломжтой салбаруудад үүссэн монополийг *зүй ёсны бус* гэдэг.

Төр эдгээр монополиудтай ялгавартай бодлого баримталдаг. Зүй ёсны монополийн хүрээнд засгийн газрын тусгай комисс байгуулан бүтээгдэхүүний үнэд нь хяналт тавих, бүтээгдэхүүн үйлчилгээнд тодорхой стандарт тогтоож өгөх г.м. Харин зүй ёсны бус монополийн хувьд түүнийг хязгаарлаж шударга өрсөлдөөнийг дэмжсэн хууль боловсруулан гаргаж мөрддөг.

- **Орлогыг дахин хуваарилах.** Төр татвараараа дамжуулан орлогын тодорхой хэсгийг өөртөө төвлөрүүлэн орлого багатай, амьдралын түвшин доогуур давхаргад дахин хуваарилах замаар орлого дахь тэгш бус байдлыг зөөлрүүлж багасгах, хүнлэг ёсыг хэрэгжүүлэх үүргийг гүйцэтгэдэг. Төр орлогоос нь хамааруулан ялгавартай татвар тогтоох, ажилгүйчүүд, хөдөлмөрийн чадвараа алдагсадад тэтгэвэр, тэтгэмж, буцалтгүй тусламж үзүүлэх зэрэг олон талт нийгмийн халамжийн бодлого хэрэгжүүлэх замаар орлогыг дахин хуваарилах үүргээ гүйцэтгэж байна.
- **Эдийн засгийг тогтворжуулах.** Аливаа эдийн засаг өөрт байгаа материалын болон хөдөлмөрийн нөөцийг бүрэн ашигласан нөхцөлд сая хамгийн хурдацтай хөгжих боломжтой болдог. Харамсалтай нь ихэнх улс орнуудад ялангуяа зах зээлийн тогтолцоонд шилжиж буй манай оронд бүхий л нөөцийн ашиглалт туйлын хангалтгүй байна. Монгол улсын төрийн өмнө, нийгэмд байгаа нөөцийн ашиглалтыг эрс сайжруулан мөнгөний ханш уналтыг зогсоож, эдийн засгийг тогтворжуулах явдал нэн тэргүүний зорилт болон тулгарч байна. Эдийн засгийн тогтворгүй байдлыг бий болгодог сөрөг үзэгдлүүдээс ажилгүйдэл, инфляци хоёр нь голлох нөлөөг үзүүлдэг. Засгийн газраас оновчтой зөв санхүү, зээл, мөнгөний бодлогоор дамжуулан уг асуудлыг шийдвэрлэх боломжтой.

1.3 Улс төрчдийн ашигч үйл хөдлөл, төсөв дэх улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл

Төсвийн талаар авч үзэхийн тулд эхлээд түүнийг багтаан буй эдийн засгийн хүрээ, онолын тайлбаруудыг авч үзэх хэрэгтэй. Энэ талаар сонгодог эдийн засгийн онолыг үндэслэгч Адам Смит 1876 онд бичсэн “*Үндэстнүүдийн баялаг*” гэдэг алдарт бүтээлдээ хүмүүсийн эдийн засгийн амьдрал, эдийн засгийн сонирхолд суурилсан “Үл үзэгдэгч гар”-ын буюу зах зээлийн үндсэн механизм болох эрэлт, нийлүүлэлт, үнийн механизмаар зохицуулагдаж байдгийг нээн харуулсан.

Үүний дараа энэхүү зах зээлийн механизм нь дангаараа эдийн засгийг бүрэн гүйцэт, үр ашигтай зохицуулах чадваргүй, ихээхэн учир дутагдалтай болохыг ХХ зууны эхээр цэвэр зах зээлийн зохицуулалттай улс орнуудыг бүхэлд нь хамарсан эдийн засгийн гүнзгий хямрал харуулсан билээ.

Иймээс нийгэм-эдийн засгийн амьдралд байгаа зах зээлийн механизм зохицуулж чадахгүй тэр асуудлуудыг төр гүйцээн шийдвэрлэж өгдөг учраас сая эдийн засаг тогтвортой өсч хөгжих боломжтой болдог. Үүнд л төрийн эдийн засгийн зохицуулалтын зайлшгүй шаардлага, ач холбогдол оршиж байна. Улмаар Английн Кэмбриджийн их сургуулийн профессор Ж.М.Кейнс зах зээлийн эдийн засгийг тогтворжуулахын тулд

мөнгө, санхүүгийн салбарт төр оролцож тогтворжуулах нь чухал гэсэн үзэл санаа, онолыг бий болгожээ.

XX зууны эхний хагас хүртэл “төр төсвөөр дамжуулж макро эдийн засгийн зорилтоо хэрэгжүүлж болно” гэж сургадаг Кейнсийн онол нь улс төрийн шийдвэр гаргах тогтолцоог тооцоогүй дутагдалтай байсан гэж Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол³ (ҮХЭЗО), болон нийтийн сонголтын онолыг баримтлагчид шүүмжлээд нийтийн санхүүгийн харилцааг “шийдвэр гаргах тогтолцоо” талаас нь судалсан байна.

Учир нь улсын төсөв, санхүү, мөнгөний бодлогыг улс төрийн институци шийдвэрлэж байна. Улс төрийн шийдвэр гаргалтын үндсэн баримт бичиг нь Үндсэн хууль болохын хувьд төрийн эрх мэдлийг ард түмний эрх ашигт нийцүүлэн дүрэмлэх шаардлагатай гэж үзсэн байна. Тэд ардчилсан төрийн мөн чанарыг татварын орлогоос давсан зардал гаргах хандлагатай гэж үзээд улсын төсөв нь голдуу алдагдалд ордог гэжээ.⁴

1950-иад оноос хойш эдгээр онолчид “индивидуализм”, “ухаалаг сонголтын онол” зэрэг уламжлалт эдийн засгийн ухааны голлох үндэслэлийг улс төр, эдийн засгийн харилцааг судлах арга зүй болгон авч хэрэглэсэн. Энэ нь нийгмийн шинжлэх ухаан болон эдийн засгийн ухаанд нийгмийн аливаа үзэгдлийг задлан шинжлэх арга зүйн үндсэн хэлбэр болох “индивидуализм”⁵ дээр уг онол үндэслэгддэг байна.

Тэгэхээр төрийн шийдвэр, үйл ажиллагаа зэрэг хамтын сонголт нь хувь хүмүүсийн сонголтын нийлбэр юм. Иймээс төрийн шийдвэр, үйл ажиллагааг үнэлэхэд хувь хүний мөн чанарыг танин мэдэх нь нэн тэргүүний зорилт юм. Хүний мөн чанар буюу зан байдлын нийтлэг, анхдагч хэв шинжийг Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолд эдийн засгийн талаас нь илүүтэй авч үзсэн байна. Тэд хүнийг “ашиг тусыг ухаалгаар эрмэлзэгч этгээд”⁶ гэж үздэг. Энэ нь аливаа хүн шийдвэр гаргахдаа хувийн ашиг сонирхлоо дагаж зөвхөн өөрийн ашиг тусаа аль болох их байлгахыг эрмэлздэг бөгөөд энэ байдалд нь илүү нийцсэнийг ухаалгаар сонгодог⁷ гэсэн эдийн засгийн онолын гаргалгаа юм. Уг гаргалгааг нь зах зээлийн харилцаанд хувь хүний сонголтын зан үйлийг таамаглах нэгэн загвар болж байна.

³ Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол үндсэн хуулийн хэм хэмжээ хэрхэн сонгох, түүний үр нөлөөг судалдаг улс төрийн эдийн засгийн ухааны салбар юм. Түүнийг улс төрийн харилцаа, үндсэн хуулийн хэм хэмжээг судлах философи, эдийн засгийн аналитик арга зүйн цогц гэж үндэслэгч Нобелийн шагналт эдийн засагч Ж.Бюкенин тодорхойлсон байна.

⁴ Ж.Сайнхишиг, “Төв банкны хараат бус байдлыг үндсэн хуулиар баталгаажуулах нь: Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолын хандлага” өгүүлэл, Төв банкны бие даасан, хараат бус байдал, түүний эрх зүйн зохицуулалт эрдэм шинжилгээний хурал, 2019 он.

⁵ Эдийн засгийн анализын үндсэн арга хэрэгсэл нь “зөвхөн хувь хүн л сонголт буюу үйлдэл хийдэг” гэсэн арга зүйн индивидуализмын үзэл юм. The collected works of James Buchanan (2001), Volume 16: Choice, Contract, and Constitutions, p. 8.

⁶ Buchanan, J.M (1990) “The Domain of Constitutional Economics.” CPE 1:1-18

⁷ Ж.Сайнхишиг, “Төв банкны хараат бус байдлыг үндсэн хуулиар баталгаажуулах нь: Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолын хандлага” өгүүлэл, Төв банкны бие даасан, хараат бус байдал, түүний эрх зүйн зохицуулалт эрдэм шинжилгээний хурал, 2019 он.

Мөн 1975 онд Уиллям Нордхаус “макро эдийн засгийн хувьсагчдын өөрчлөлт нь улс төрөөс шалтгаалдаг тухай” санааг дэвшүүлсэн байна. Энэ нь шинэ улс төрийн макроэкономиксийн эхлэл⁸ гэж үзсэн байна. Үүнээс хойш улс төрийн үйл хөдлөлийг *i) Ашигч үйл хөдлөл*, *ii) Тууштай дэмжигч*, *iii) Холимог* гэх гурван чиглэлээр авч үздэг болжээ.

Зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоотой дэлхийн аль ч улс гүрнүүдийн эдийн засгийн амьдрал нь зах зээлийн механизмаар зохицуулагдаж буй хэдий ч төрийн зохицуулалт томоохон байр суурийг эзэлж байна. Харин төрөөс эдийн засгийн амьдралд аль хэр оролцох нь хэзээнээс маргаантай асуудал байсан бөгөөд хоёр туйлын хооронд хэрэгжиж иржээ.

Эдгээрээс эхний туйл нь төрөөс эдийн засгийг бүхэлд нь захиргаадан удирдах ***төвлөрсөн төлөвлөгөөт удирдлагын систем*** юм. Нөгөө туйл нь төрөөс эдийн засгийн үйл ажиллагаанд оролцохгүй, төр нь зөвхөн зах зээлийн эдийн засгийн механизмаар өөрөө өөрийгөө удирдан хөгжих тухай үзэл баримтлал юм.

Сүүлчийнх нь буюу өөрөөр хэлбэл нийгэм эдийн засгийн амьдралыг зөвхөн зах зээлийн эдийн засгийн механизмаар зохицуулна, харин төр түүнд саад болохгүй гэсэн сонгодог эдийн засагчдын үзэл баримтлал явцгүй болохыг ХХ зууны эхээр цэвэр зах зээлийн тогтолцоотой улс орнуудыг бүхэлд нь хамарсан эдийн засгийн гүн гүнзгий хямрал харуулж өгсөн юм.

МУ-ын Үндсэн хуулийн нэгдүгээр бүлгийн тавдугаар зүйлд “Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна” гэж заажээ. Нийгэм эдийн засгийн амьдралд байгаа зах зээлийн механизм зохицуулж чадахгүй тэр асуудлыг төр гүйцээн шийдвэрлэж өгснөөр эдийн засаг цаашид өсөж хөгжих боломжтой болдог. Үүнд л төрийн эдийн засгийн зохицуулалтын зайлшгүй шаардлага, ач холбогдол оршиж байгаа юм.

Эдийн засгийн амьдралын ямар, ямар асуудлыг зах зээлийн механизм шийдвэрлэхдээ учир дутагдалтай байдаг талаар товч авч үзвэл:

1. ***Зах зээлийн механизм нийгмийн шинжтэй асуудлыг бүрэн гүйцэд шийдвэрлэж чаддаггүй.*** Нийгэмд үйлдвэрлэгдэж буй баялагийн ихэнх хэсэг нь тодорхой хүнд зориулагдсан байдаг боловч мөн багагүй хэсэг нь нийгэм хамт олноороо үнэ төлбөргүйгээр хэрэглэхэд зориулагдсан байх шаардлагатай байдаг. Үүнийг *нийгмийн баялаг* гэнэ. Тухайлбал анхан шатны боловсрол олгох, хүн амын эрүүл мэндийг хамгаалах, хууль сахиулах үйлчилгээ, батлах хамгаалах зардал г.м. үйлчилгээг нийтээрээ үнэ төлбөргүй хэрэглэдэг учраас зах зээлийн зарчмаар ажилладаг хувийн сектор санхүүжүүлэх боломжгүй юм. Нөгөө талаар баялгийн тэгш бус хуваарилалт гүнзгийрч, баян ядуугийн ялгаа нэмэгдэх нь зах зээлийн зүй

⁸ Ц.Батсүх (Ph.D.), С.Өнөр (MBA), “Монголын улс төр, эдийн засгийн нөхцөл байдлыг шинэ улс төрийн макроэкономиксийн үүднээс авч үзэх нь” өгүүлэл, Монголын эдийн засаг өчигдөр, өнөөдөр, маргааш сэтгүүл, 2018 оны 6 сар.

тогтол юм. Гэтэл эдгээр асуудлыг оновчтой шийдвэрлэхгүйгээр нийгэм хөгжин дэвших боломжгүй.

2. ***Нийгэмд зах зээлийн механизмын тусламжтайгаар нөөцийн хуваарилалт явагдаж байдаг боловч тэр бүр оновчтой байж чаддаггүй.*** Зах зээлийн тогтолцоонд хувийн бизнесийн байгууллагууд хамгийн их үр ашиг өгдөг үйлдвэрлэл, үйлчилгээг эрхлэх нь түүний зүй тогтол мөн боловч нийгмийн эрэлт хэрэгцээ огцом хувьсан өөрчлөгдөж байдаг. Ашиг орлогын төлөөх дутуу дулимаг мэдээлэлд үндэслэгдсэн өрсөлдөөн зэргээс шалтгаалан үе, үе нэг талд нөөц хэт төвлөрөх, нөгөө талд хомсдол үүсэх үзэгдэл давтагдахад хүргэдэг. Ингэж нөөцийн оновчтой биш хуваарилалт бий болсноор салбаруудын хоорондын тэнцвэрт харьцаа алдагдан улмаар нөөц бүрэн ашиглагдаж чадахгүйд хүрч эдийн засгийн өсөлт саарах хямралд орох нөхцөл бүрддэг. Энэ нь зах зээлийн зохицуулалтын механизмын нэг үндсэн дутагдал юм.
3. ***Зах зээлийн механизм нь үйлдвэрлэгч, хэрэглэгчдэд шаардлагатай мэдээллийг зохих хэмжээгээр өгч хараахан чаддаггүй.*** Үйлдвэрлэгч, хэрэглэгчдийн гаргах шийдвэр, түүний үр дүн нь мэдээллээс ихээхэн шалтгаалдаг. Ялангуяа зах зээлийн эдийн засгийг бүрдүүлэгч хэсгүүд нь хоорондоо маш нарийн холбоо хамаарал, шүтэлцээтэй болсон өнөөгийн нөхцөлд үйлдвэрлэгчид, хэрэглэгчид шийдвэр гарган үйл ажиллагаагаа явуулахдаа өргөн цар хүрээтэй, боловсронгуй мэдээлэл дээр тулгуурлах зайлшгүй шаардлагатай болсон. Бүх нийтээрээ үнэ төлбөргүй авах мэдээллийн төрөл, эрэлт хэрэгцээ, шаардлага ч ихээхэн нэмэгдсэн.

Төсөв ба улс төр. Алесина, Табелини (1989) нар бодлого тодорхойлогчдын эдийн засгийн бодлого харилцан адилгүй байдаг талаар судалсан байна. Мөн Баун (1999) онд Герман Улсын өрийн 1961-1989 оны хандлагыг судалсан. Судалгааны үр дүнд намуудын баруун, зүүний чиглэлтэй байхаас үл хамааран тэд төсвийн зардал, өрийг адилхан өөрчлөх хандлагатай гэж тодорхойлсон. [17]

Төсвийн агуулгын хүрээнд Смит ба Линч нарын эрдэмтэд төсвийн харилцаанд оролцогчид төсвийг өөр, өөрийн өнцгөөс тайлбарладаг гэж үзсэн. Улс төрчид төсвийг ойлгохдоо “*Улс төрийн давуу талыг бий болгоход чиглэсэн улс төрийн хүрээнд өрнөж буй улс төрийн үйл явдал гэж ойлгодог*” бол харин эдийн засагчид “*Төсөв бол алдагдсан боломжийн зардлыг харгалзан нэг хэрэглэгчээс нөгөө хэрэглэгчид нөөцийг хуваарилах үйл явц*” гэж үздэг.

Эдийн засагчдын үүрэг нь шийдвэр гаргагчдыг боломжит хамгийн сайн мэдээллээр хангах явдал байдаг. Харин нягтлан бодох бүртгэлийн үүднээс төсөв нь хариуцлагатай байх явдал бөгөөд төлөвлөсөн дүн зарцуулсан дүнг шинжилж төсвийн бодлогын үр дүнг үнэлдэг.

Смит ба Линч нар төрийн менежерийн хувьд төсвийг төрийн бодлогын хэрэгжилтийг тайлбарлах бодлогын арга хэрэгсэл юм [6] хэмээн үзсэн байна.

Энэ хүрээнд маш олон судлаачид “улс төр, эдийн засаг нь тусдаа зүйл биш” бөгөөд эдгээр нь сонирхолтой байдлаар харилцан үйлчилдэг талаар дурьдсан байдаг. Төсөв боловсруулахад улс төрийн үзэл баримтлал, ашиг сонирхлын ялгаа бий болгодог тул төсөв нь улс төрийн асуудал болдог гэж үздэг.

Улсын төсвийн бодлогын чиглэлээр танигдсан АНУ-ын улс төр судлаач Aaron Wildavsky хэлэхдээ “*Ерөнхийлөгч, улс төрийн нам, захирагчид, конгрессын гишүүд, сонирхлын бүлгүүд бүгд өөрсдийн төсвийг улсын төсөвт багтаахын тулд хоорондоо өрсөлддөг. Засгийн газрын үйл ажиллагаатай холбоотой ялалт, ялагдал, тохиролцооны нөхцөлүүд, зөрчилдөөний шалтгаанууд зэрэг нь бүгд улсын төсөвт туссан байдаг*” гэжээ.

Steven Koven (1988) -ны үзснээр “*төсвийн үйл ажиллагаа нь үзэл баримтлалд суурилдаг учраас улс төрийн шинж чанартай байх нь гарцаагүй*” гэжээ. Өөрөөр хэлбэл үзэл баримтлал нь үндсэн зорилтуудыг тодорхойлж, уг зорилтуудын дагуу төсвийн зардал тодорхойлогддог учраас улс төрийн үзэл баримтлал нь төсөвт шууд нөлөөтэй байдаг байна. [18]

Мөн төсвийн үйл ажиллагааг сайжруулах үүднээс хийж буй төсвийн тохиргоо нь улс төрийн нөхцөл байдлаас шалтгаалдаг гэж үздэг. Улс төрчдийн дахин сонгогдох боломж, сонгуулийн хариуцлага зэргээс шалтгаалж ЗГ-н зүгээс төсвийн аливаа тохиргоог хийхэд хойрго ханддаг гэж үзэх асуудал байдаг. [19]

Төсвийн үйл явц төсвийн үр дүнгийн чанарт нөлөөлдөг талаар өөр хоорондоо хамааралгүй онолын хоёр сонирхолтой хандлага байдаг. Үүний нэг нь **энгийн нэгдлийн хандлага** бөгөөд энэ нь олон шийдвэр гаргагчид (хууль тогтоогчид, сангийн сайд, салбарын яамдууд) төсвийн үйл ажиллагаанд оролцдог бөгөөд тэдний сонголт нь нөөцийн хэмжээг тодорхойлж өнөө болон ирээдүйн зардлыг тодорхойлж байдаг. Нөгөө хандлага нь **агентын онол** бөгөөд засгийн газар болон сонгогчдын харилцаа болон ЗГ-н институцуудын статусын ялгаатай байдлаас шалтгаалж мэдээллийн болон урамшууллын харилцан адилгүй байдал нь төсвийн нөөцийг хэрэглэх, хуваарилах, болон хэмжээний байдалд нөлөөлдөг гэж үздэг. [20]

Ямар ч тохиолдолд сонгогч, улс төрчдийн хооронд төгс гэрээ байгуулах боломж бага. Энэ нь эдийн засаг улс төрийн орчноос шалтгаалдаг бөгөөд энэ гэрээг “**бүрэн бус гэрээ**” гэж үздэг. Онолын болон судалгааны үр дүнгүүдээс харахад төсвийн институци нь төсөв, сангийн бодлогын үр дүнтэй ихээхэн хамааралтай нь батлагдсан байдаг. [21] Хүчтэй төсвийн институци байх нь төсвийн бодлого, гүйцэтгэл, хариуцлага, үр дүнг бүхэлд нь сайжруулах боломжтой. Энэ нь улс орнуудын орлогын түвшинтэй ихээхэн хамааралтай бөгөөд бага орлоготой орнуудын хувьд төсвийн байдал сөрөг, орлого хэлбэлзэл ихтэй байх хандлагатай байна.

Trimadas (2001) “*бодлого боловсруулагчдын хувьд нийгмийн халамжийг хамгийн их байлгах, төрөл бүрийн төсвийн зардлуудаар дамжуулан сонгуулийн саналаа хамгийн их байлгах холимог загварыг санал болгодог бөгөөд улс төрчдийн үндсэн зорилго нь сонгогчдын саналын татах явдал*” гэж үзсэн.

Niskasen (1971)-ы хувьд бодлого боловсруулагчид болон төрийн албан хаагчдын хоорондын харилцааг тайлбарлахдаа “*бодлого боловсруулагчдад саналын тоогоо нэмэгдүүлэхэд нийтийн бүтээгдэхүүн үйлчилгээ хэрэгтэй байдаг бол байгууллагынхаа*

төсвийг хамгийн их байлгахыг эрэлхийлдэг төрийн байгууллага, яамдын албан хаагчид тэрхүү бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг олон нийтэд үзүүлдэг” гэжээ.

Онолын хувьд улс төрийн институцын төсвийн бодлогод нөлөө үзүүлэх байдалд сонгуулийн дүрэм хүчтэй нөлөөлдөг ба пропорциональ сонгуулийн тогтолцоо нь эвслийн ЗГ байгуулагдахад хүргэдэг нь төсвийн зарцуулалтыг нэг нам эрх барьснаас илүү болгох хандлагатай гэж үздэг. [22]

Популизм ба төсөв. Популизм нь 19-р зууны үеэс улс төрийн орчинд гарч ирсэн хандлага гэж үздэг байна. Энэ нь хэн нэгний явуулж байгаа нэр хүндийн төлөөх улс төрийн үйл ажиллагаа, зан төлөв бөгөөд жинхэнэ элитийн явуулж буй үйл ажиллагаанаас ялгаатай байдгаараа онцлогтой. Тодорхой иргэн, байгууллагын зүгээс улс төрийн зорилготой үл гүйцэлдэх зорилго, амлалтуудыг хэрэгжүүлэх асуудлыг энэ хүрээнд ойлгодог.

Популист хандлагыг намын чиг хандлага, үзэл баримтлалаас шалтгаалж баруун, зүүн чиглэлийн гэж үздэг. Популизм нь тодорхой түвшинд эерэг нөлөөллийг бий болгож болох авч, эдийн засагт хэт инфляци, ажилгүйдэл зэргийг бий болгож эдийн засгийг бодитойгоор сүйрэлд хүргэх магадлалтай гэж үздэг байна.

Популизм тодорхой үе шаттай бөгөөд 4-р үе шатанд улс төрийн томоохон өөрчлөлт, төрийн шинэчлэл, эргэлтийн түвшинд хүрэх магадлалтай гэж үздэг байна.

Сүүлийн жилүүдэд популизмын асуудал нь улс төрийн хүрээнд ихээхэн анхаарал татаж байна. Учир нь улс төрийн хүрээний энэхүү үзэгдэл нэмэгдэх хандлагатай, энэ нь эргээд улс орны эдийн засаг, төсөв, сангийн бодлогод сөргөөр нөлөөлөх, тодорхой хүндрэлийг дагуулах шинжтэй байна.

Сүүлийн жилүүдэд улс төрийн сонгуулийн үр дүнд популист болон экстремист намуудын амжилт гаргах магадлал их болсныг харж болно.

Хүснэгт I-1 Популизмын 4 үе шат

1-р үе шат	2-р үе шат	3-р үе шат	4-р үе шат
• ДНБ-ий өсөлт • Бодит цалингийн өсөлт • Ажил эрхлэлт нэмэгдэх • Инфляцийн түвшин хяналттай байх • Хомсдолыг импортоор арилгах	Саад тогтор: • Эрэлтийн өндөр өсөлт • Валютын нөөцийн хомсдол (импортод төлөх) • Инфляцийн өсөлт • Цалин тогтворжих • Татаас нэмэгдэх • Төсвийн алдагдал өсөх	Шалтгаан: • Хөрөнгийн гарах урсгал • Мөнгөний эргэлт удаашрах (бартер) • Төсвийн алдагдал өсөх • Татаас буурах • Инфляци өсөх • Бодит цалингийн түвшин хурдтай буурах	• ЗГ-аас тогтворжуулах ү/а эхлүүлэх • ОУВС-гийн тусламж, • Бодит цалингийн түвшинг бууруулах • Инфляцийн түвшний хяналт • Компаниудын үйл ажиллагаа зогсох • ЗГ-ыг хүч хэрэглэн татан буулгасны дараах хөрөнгийн гарах урсгал

Эх сурвалж: : [23]

2010-аад оны энэ үед авторитар популистууд урьд өмнө байгаагүй хүчирхэг болсон байна. 2019 оны Тимброгийн гаргасан судалгаагаар Европын орнуудын хувьд

2018 оны популизмын индекс популист намуудын хувьд тухайн он нь түүхэнд хамгийн таатай байсныг харуулсан байна.

Өнөөдөр тэдний сонгогчдын саналыг авч байгаа байдал 22.2 хувь байгаа нь түүхэн дээд хэмжээ төдийгүй 2017 оноос 1.5 хувиар өссөн үзүүлэлт юм. Энэ үзүүлэлт 1980 онд дөнгөж 10 хувьтай тэнцэж байжээ. Одоо Европын Холбоо(ЕХ)-ны хүрээнд Польш, Унгар, Итали, Грек улсуудыг популист намуудын 3Г удирдаж байна. ЕХ-ны хувьд Унгар Улсын популизмыг дэмжих хандлага 70 орчим хувьтай байна. Энэ нь 2008 оны үзүүлэлтээс даруй 20 гаруй хувиар өссөн байна. ЕХ-ны улсуудын хувьд гарсан нэг анхаарах өөрчлөлт нь барууны чиглэлийн намуудын сонгогдох хувь өссөн бол зүүний чиглэлийн намуудынх буурчээ. [24]

Нөгөө талаас ЕХ-ны хувьд *i) Экстремист намуудын сонгогдох магадлал нэмэгдэж байна, ii) Европын гол уламжлалт байр суурь бүхий намууд сонгуулийн саналаа алдаж байна, iii) Баруун, зүүний чиглэлийн популизм хөгжиж байна, iv) Нийгэм, эдийн засгийн хямралтай байдал нь популизмыг нэмэгдүүлэх нөлөөлөл үзүүлж байна, v) Уламжлалт дунд түвшиний намууд популизмыг сонгохыг илүүд үзэх болсон зэрэг үр дүнд зарим судлаачид хүрсэн байна.* [25]

Латин Америкийн орнуудад 2000 оноос хойш мөн популизм нь газар авч байгааг зарим судалгаануудад дурьдсан байна. [23] Уг судалгаанд популизм нь сонгодог түвшинд хүрсэн бөгөөд энэ нь Латин Америкийн орнуудын хэт инфляци болон эдийн засгийн тогтворгүй байдлын үндсэн шалтгаан болж байна гэж үзсэн байна. [26]

Хамгийн сүүлийн мэдээгээр Аргентиний Ерөнхийлөгчийн сонгуульд зүүний үзэлтэй, популист улс төрч Альберто Фернандес өрсөлдөгчөө буулгана авсан. Санал хураалтаас урьтаж тус улсын гадаад валютын албан нөөц өнгөрсөн 7 хоногт бараг 4 тэрбум ам.доллараар буурсан байна.

ОУ-н түвшинд төсвийн тогтвортой байдлыг хадгалах, улс төрийн нөлөөллийг багасгах асуудал нь хөгжлийн эхний шатанд хязгаарлалт, нягтлан бодох бүртгэл, тайлагналын түвшинд байсан бол сүүлийн үеийн хандлагын хувьд бодлогын арга хэрэгслүүдийг ашиглах байдал нэмэгдсэн байна.

Эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хадгалах, улс төрийн нөлөөллийг багасгах хүрээнд төсвийн дүрмийг хүчтэй ашиглаж байгаа бөгөөд энэ нь улс төрийн дур зоргоор байдлыг хязгаарлах замаар улс орны эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих эрсдэлээс хамгаалах арга хэрэгсэл болж байна.

Төсвийн дүрмийн үйлчлэл, найдвартай байдлыг нэмэгдүүлэх үүднээс хууль эрх зүйн статусыг нэмэгдүүлэх дүрмийн олон хувилбар бий болгож ашиглах нь түгээмэл болсон байна. Үүний зэрэгцээ төсвийн ил тод байдал байдлыг хангах арга замыг эрэлхийлэх, түүний сайн ашиглах нэвтрүүлэхийг эрмэлзэх болжээ. Мөн хараат бус институци нь төсвийн үр дүн, улс төрийн нөлөөллийг арилгах томоохон арга хэрэгсэл болох нь хөгжингүй орнуудын туршлагаас харагдаж байна.

Төсөв дэх улс төрийн нөлөөлөл. Эндээс төсөв нь ямар ч тохиолдолд улс төрийн нөлөөлөлтэй байх нь гарцаагүй бөгөөд нөлөөлөл бий болгодог хүчин зүйлс, түүний шалтгаан, үр дагаварыг тодорхойлох нь чухал гэж үзэхэд хүргэж байна.

ОУВС-гийн судалгааны хүрээнд төсвийн үйл ажиллагаанд хууль тогтоох байгууллагын үзүүлэх нөлөөллийг судалж сайн засаглал, санхүүгийн ил тод байдал өндөр байгаа үед хууль тогтоох байгууллагын төсөвт үзүүлэх нөлөө сайн байх боломжтой гэж үзсэн. Үүнээс гадна хууль тогтоох байгууллагын төсвийн шийдвэр гаргалтад улс төрийн намууд, парламентийн тогтолцоо (нэг болон 2 танхимтай байдал), парламентийн гишүүдийн дахин сонгогдох сонирхол, ЗГ болон хууль тогтоогчдын мэдээллийн ялгаатай байдал, засаглалын бодлого тодорхойлох чадвар болон хүнд суртал зэрэг нөлөөлдөг хэмээн үзсэн.

Энэ хүрээнд хууль тогтоох байгууллага төсөв батлах, үр дүнг хэлэлцэхэд оролцохоос гадна төсвийн дүрэм, өрийн стратегийг үнэлж төсвийг батлах, макро эдийн засгийн нөхцөл байдалтай уялдаатай байгаа эсэх, орлогын таамаглалыг хэрхэн хийсэн зэргийг харгалзан үзэх шаардлагатайг дурьдсан. [27]

Харвардын их сургуулийн эрдэмтэд “Засгийн газрын өрийн улс төрийн эдийн засаг” хэмээх судалгааны бүтээлдээ төсөв нь улс төрийн үйл ажиллагаатай нягт уялдаатай болохыг дурьдаад төсвийн алдагдалд нөлөөлөх сонгуулийн нөлөөлөл, төсвийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх ЗГ-н болон улс төрийн институцийн нөлөөлөл зэргийг судалсан байна. Үүний үр дүнд сонгуулийн систем нь ЗГ-н өрийн байдалд нөлөөтэй гэсэн дүгнэлтэд хүрчээ. [28]

ЭЗХАХБ-ийн хийсэн судалгааны ажлын хүрээнд төсвийн үйл явц бол улс төрийн үйл явц, хэлэлцүүлэг гэсэн үүднээс хандсан. Судалгааны хүрээнд төсвийн үйл ажиллагаанд улс төрийн нөлөөлөл, хууль эрх зүйн нөлөөлөл байна гэж үзэхээс гадна улс төр болон төсвийн үйл явц хоорондоо зөрчилдөх хандлагатай гэж үзсэн. Энэ нөхцөл байдал нь зарим орны хувьд төсвийн орлого буурч байхад, төсвийн зарлага, алдагдал нэмэгдэх нөхцөлийг бүрдүүлж байсан байна. Мөн төсвийн алдагдал нь төлөвлөсөн дүнгээс дээгүүр гарах хандлага бий болдог. [29]

Судлаач Эндрю Барносын хийсэн “Улс төрийн институцийн төсөвт үзүүлэх нөлөө” судалгаандаа сонгуулийн пропорциональ болон можаритор систем, ерөнхийлөгчийн болон парламентийн тогтолцооны улсын төсөвт үзүүлэх нөлөөллийг авч үзжээ. Ингэхдээ тэрээр дэлхийн банкны судлаач Табелинигийн “Үндсэн хуулийн эдийн засгийн нөлөө” хэмээх бүтээлд суурилсан байна. Судалгааны хүрээнд ерөнхийлөгчийн болон парламентийн тогтолцооны ДНБ нөлөөлөх нөлөөллийг авч үзэж, “ерөнхийлөгчийн тогтолцоо болон сонгуулийн можаритор хэлбэр нь төсвийн алдагдлыг бууруулах нөлөөтэй” гэсэн дүгнэлтэд хүрсэн байна. [17]

Төрийн салбарын удирдлага, төсвийн үр нөлөөний талаар дараах байдлаар тодорхойлсон байна. Төсвийн удирдлагын хүрээнд төрийн салбарын удирдлага, ЗГ-н зардал нь эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх, нийгмийн үр ашигтай байлгах шаардлагатай. Энэ үр дүн нь ялангуяа нийгмийн ядуу, эмзэг хэсэг болон хүүхэд хөгшдийн хувьд эерэгээр нөлөөлж байх ёстой гэж үздэг. Гэтэл дийлэнх хөгжиж буй орнуудад үр ашиггүй засаглалын системийн хийсэн хортой үйлдэл, нөөцийн буруу хуваарилалт, орлогын найдваргүй систем, төрийн үйлчилгээний дорой байдлаас шалтгаалж төсвийн удирдлага тийм ч хүсүүштэй үр дүнг авчирдаггүй. Үүний үр дүн нь төрийн зөв бодлогын дэмжлэг зайлшгүй шаардлагатай хэсэгт хүндээр тусдаг байна. [7]

ОУВС-гийн төсвийн ил тод байдлын гарын авлагын хүрээнд төсвийн үүрэг нь i) Төрийн болон эдийн засгийн гол тулгуур байх, ii) Хууль эрх зүйн эрүүл, нээлттэй орчинтой байх, iii) Төсвийн төлөвлөх үйл ажиллагаа нь цаг хугацаа, макро эдийн засгийн нөхцөл байдлыг сайн тодорхойлсон санхүүгийн зорилтуудтай байх, iv) Өнгөрсөн, өнөөгийн иж бүрэн мэдээлэлд суурилсан, эрсдэлийн тооцсон байх, мэдээлэл нь чанарын стандартыг хангасан байх, бодлогын шинжилгээ хийх боломжийг бүрдүүлсэн байх, v) Санхүүгийн үйл ажиллагаа нь үр ашигтай дотоод хяналт, аюулгүй байдлыг хангасан байх гэсэн шалгууруудыг заасан байна. Энэ хүрээнд төсвийн зорилго үр ашгийг нарийвчлан тодорхойлсон бөгөөд төсвийн зорилгын хэрэгжилтийн ядуурал болон нийгмийн нөлөөллийн шинжилгээг хийх шаардлагатай болохыг тодорхойлсон. [30]

НҮБ-н судлаачийн хийсэн төсвийн зардлыг тодорхойлогч хүчин зүйлсийн судалгаанд төсөвт нөлөөлөгч хүчин зүйлсүүдийг тодорхойлсон бөгөөд энэ хүрээнд улс төрийн институци, улс төрчид, засаглалын байдал, авилгын түвшин, ОУ-н байгууллагыг төсвийн зарцуулалтад нөлөөлдөг гол субъектуудаар сонгон судалгаа хийсэн байна. [31]

Эндээс улс төрийн намууд нь төрийн эрх мэдлийн төлөө өрсөлдөх, түүнийг хадгалах зорилгыг агуулдаг тул төсөвт улс төр хүчтэй нөлөөлөх нь тодорхой байна. Улс төрийн институци, түүний төлөөлөгчдийн гол зорилго нь сонгогчдын саналыг авах явдал бөгөөд үүний төлөө тухайн нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал, сонгуулийн системд нийцүүлэн төсвийн хүрээнд тодорхой бодлогыг хэрэгжүүлэх хандлагатай байна.

Дээрх судалгааны болон онолын эх сурвалжуудад үндэслэн төсөвт нөлөөлөх улс төрийн нөлөөлөл, түүний үр дагаврыг дараах байдлаар нэгтгэн үзэж болохоор байна.

Хүснэгт I-2 Төсөвт нөлөөлөх улс төрийн нөлөөллийн схем

Улс төрийн нөлөөллийг бий болгодог субъектүүд	Улс төрийн нөлөөллийг бий болгож буй хүчин зүйлс	Улс төрийн нөлөөллийн үр дагавар
Улс төрийн намууд	Засаглалын байдал	Төсвийн зардал нэмэгдэх
Улс төрийн институци	Сонгуулийн систем	Төсвийн алдагдал өсөх
Улс төрчид	Авилга	Өрийн түвшин өсөх
Сонирхлын бүлгүүд	Популизм	Эдийн засгийн өсөлт буурах
	Хууль эрх зүйн орчин	Эдийн засаг, нийгмийн үзүүлэлтүүд сайжрахгүй байх
	Засаг захиргааны нэгжийн хуваарилалт	Иргэдийн амьдрал амьжиргаа доройтох
	Төсвийн дүрэм	

Дээрх улс төрийн нөлөөллийн асуудлыг төсвийн хүрээнд хийсэн судалгааны ажлууд, онолын эх сурвалжуудад тулгуурлан гаргасан болно. Эдгээр нөлөөллийг тухайн судалгааны ажлуудад судлаачид дийлэнхдээ сөргөөр нөлөөлж болзошгүй гэсэн байр сууринаас судалжээ.

Мөн хөгжингүй орнуудын хувьд засаглал, сонгуулийн тогтолцоо, авилга зэрэг төсөвт хүчтэй сөрөг нөлөөлж болзошгүй хүчин зүйлс бага тул төсөв нь эдийн засагт харьцангуй сөрөг нөлөөлөл багатай байдаг. Гэхдээ тэдгээрийн хүрээнд ч төсвийн удирдлага, төсвийн институцыг сайжруулах асуудлыг байнга хөндөж байгааг дурьдах нь зүйтэй юм.

Ерөнхийдөө төсөвт нөлөөлөх улс төрийн нөлөөллийг i) Зохистой буюу хууль эрх зүйн хүрээнд, ii) зохисгүй буюу хуулиас гадуур, хууль зөрчсөн, албан бус гэж үзэх боломжтой. Үүнээс гадна төсөв нь тодорхой зорилготой, эдийн засаг, нийгмийн эерэг үр дүн гаргах ёстой гэдэг агуулгаар нь *эерэг, сөрөг* нөлөөлөл гэж ангилж болох юм. Иймээс эдгээр нөлөөллийг харгалзан, зохисгүй болон сөрөг нөлөөллийг бууруулах арга хэмжээг ОУ-н байгууллагууд болон дэлхийн улс орнууд эрэлхийлэх нь түгээмэл болж байна.

Улс төрийн нөлөөллийн хүчин зүйлс, эерэг, сөрөг тал. Улс үндэстнүүдэд төсөв нь тэлж, санхүүгийн үйл ажиллагаанд тавигдах шаардлага өндөрсөхийн хэрээр төсвийн *ил тод, хариуцлагатай байдал, үр ашгийн* асуудлууд чухлаар тавигдах болсон.

Манай улсын хувьд энэ чиглэлд урьд нь нэлээд анхаарч, төсвийн мэдээллийг ил тод болгох, төсөв боловсруулах үйл явцад олон нийтийг оролцуулах алхмууд хийгдэж байсан бөгөөд 2013 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн “Төсвийн тухай” шинэ хууль, “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хуульд ч энэ үйл ажиллагааг идэвхжүүлэх нөхцөлүүдийг авч үзжээ.

Сайн засаглалыг бэхжүүлэх нэг чухал нөхцөл нь төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх явдал юм. Төсвийн мэдээллийг ил тод болгож, төсвийн зарлагыг тайлагнадаг болсноор нийгэмд итгэлцэл бүрдэж, зах зээлийн эрсдэл ба мэдээллийн тэнцвэртэй бус байдал буурч, зах зээл илүү үр дүнтэй ажиллах боломж бүрддэг. Гэхдээ амьдрал дээр төсвийн ил тод байдал хангалтгүй, иргэдийн оролцоо бага, үр дүн муутай хэвээр байна.

Сүүлийн жилүүдэд макро эдийн засгийн бодлогын үр нөлөөг тайлбарлахдаа улс төрийн институцийн гажуудлуудыг авч үзэх болов. Улс төрчдийн шийдвэр гаргалт нь *ашигч үйл хөдлөл, дахин сонгогдох хүсэл, эзэн төлөөлөгчийн бэрхшээл* зэрэг ойлголтуудаар илүүтэй тайлбарлагдах, ухаалаг бус төрийн загвараар хэрэгждэг гэсэн шинэ улс төрийн макроэкономиксийн парадигм хүчтэй болж байна.

Угаас улс төр, бодлогын сонголт нь эдийн засаг, бизнесийн мөчлөг үүсгэдэг ба энэ нь ямархуу загвар, зүй тогтлоор бий болдгийг шинэ улс төрийн макроэкономиксийн үүднээс судалж, онолын хэд хэдэн загварыг гаргасан байдаг.

Монголд тэдгээр загваруудаас шинэ улс төрийн макроэкономиксийн онол дахь “Ашигч үйл хөдлөлийн загвар” илүү тохирох магадлалтай юм. Ашигч үйл хөдлөл буюу Нордхаусын сонгуулийн загвар гэдэг нь “*Эрх баригч нам дараагийн сонгуульд олонхи болох зорилгоо биелүүлэх эдийн засгийн бодлого сонгох*”-ыг хэлнэ. Сонгуулийн өмнөх эдийн засгийн байдал сонгогчдод нөлөөлдөг учраас сонгуулийн үед тааламжтай үр дүнд хүргэх бодлогыг улстөрчид хэрэгжүүлнэ. Эдийн засгийн нөхцөл байдал гэдгийг иргэд нь ихэнхдээ “бэлэн хоол”-оор хэмжиж ирсэн манайд дээрх шиг халамжийн хэлбэртэй, иргэний үнэмлэхийн дугаараар авдаг мөнгөнүүд элбэгшихийг “Ашигч үйл хөдлөл” гэж ойлгоход болно.

Энэ нь мэдээж дунд болон урт хугацаандаа эдийн засагт хортой гэдгийг бүгд мэддэг ч тэвчиж чаддаггүй. Чөлөөт өрсөлдөөнт зах зээлийн зарчмаар хэрэгжүүлж байсан бодлогуудынхаа эсрэг чиглэдгээрээ тэдгээр “ашигч үйл хөдлөл” аюултай. Нэг үгээр хэлбэл ирээдүйнхээ эсрэг чиглэдэг. Хөгжлийн ирээдүй бий эсэх нь эргэлзээтэй энэ улс оронд “ирээдүйг бодох” нь чухал биш байж ч болно. Ямартай ч сонгуульд санал авах нь түүнээс өмнө бодох учиртай эрх ашиг байдаг.

Засгийн газар сонгууль угтаад ашигч үйл хөдлөлд хөтлөгдөх нийгмийн суурь нөхцөлийг онцлог шинжүүдээр оношилж болохыг онолчид хэдийнэ тогтоожээ. Доорх дүгнэлт гэхэд манай бодит байдлыг дүрсэлж байгаа мэт хэлсэн байна.

Улстөрчдийн гол зорилго нь нийгмийн сайн сайхны функцийг хамгийн их байлгах бус харин дахин сонгогдох явдал юм. Улс төрийн тогтолцоо хоёр намаас бүрдэх тохиолдолд эцэстээ тэдний хооронд бодлогын ижилсэл бүрэн явагдаж, яваандаа бодлого нь ялгарахаа байдаг. Хоёр нам үзэл санааны хөтөлбөр хэрэгжүүлэхээсээ илүү улс төрийн ашгаа л чухалчилна. Намын үзлийг үл ойшоодог, оппортунист буюу ашиг хайж явдаг улстөрчдөд зөвхөн сонгуулийн үр дүн л чухал болдог.

Сонгогчид тухайн үед засгийн эрхэнд буй улстөрчдийн буй болгосон эдийн засгийн байдалд үндэслэн сонголтоо гаргадаг. Сонгогчид өнгөрснийг хардаг ирээдүйгээ хардаггүй бөгөөд ой санамж нь бүдгэрдэг.

Дээрх онцлог шинжүүд нийгэмд бүрдсэн тохиолдолд нөгөө хувьсгалын тохироо бүрдэнэ гэдэг шиг эрх баригчид ашигч үйл хөдлөлийг хийдэг. Сонгогчид харьцангуй мартамхай учраас эрх баригчид сонгуульд ялахын тулд ашигч үйл хөдлөл буюу эдийн засгийн манипуляци хийдэг хэмээн макроэкономиксийн онолоор үздэг байна. Тэгэхээр энэ онолын дагуу Монголд эрх баригчид манипуляц хийдэг байх боломжтой.

Ашигч засаглалын үйлдлүүдийн нэг хэлбэр нь татвар болон төсөв бүрдүүлэх тогтолцоог ашиглах явдал байдаг. Ийм ашигч үйлдлийг өнөөгийн Монгол улсад УИХ-ын хууль тогтоомж, Засгийн газрын бодлогоос харж болохоор болжээ. Тухайлбал, төсвийн санхүүжилттэй аливаа арга хэмжээ болгон халамжийн шинжтэй байна. 2004 онд “Хүүхдийн мөнгө” тарааж эхэлснээс хойш 2019 онд “Эрдэнэс таван толгойн-1072 хувьцаа”-ны мөнгө хүртэл ээж, аав, оюутан, хашаа, байр, мал аж ахуй, ямаанд хүртэл бэлэн мөнгө тарааж “халамжийн” шинжтэй амлалт, арга хэмжээнүүд тасрахгүй байна.

1.4 Улсын төсөв дэх улс төрийн хүчин зүйлсийн сөрөгнөлөөллийг бууруулах арга замууд, олон улсын туршлага

Төсөв нь улс төрийн үйл ажиллагаа юм гэсэн хандлагаар хандах тохиолдол их байдаг. [32]. Энэ агуулгаар төсөв нь улс төрийн нөлөөлөл дор байх нь тодорхой юм. Улс төрийн нөлөөлөл нь улс төрийн нам, бусад институци, улс төрчид, төрийн албан хаагч, ашиг сонирхлын бүлэг гэх олон субъектээр дамждаг. Эдгээр нөлөөлөл нь хууль өөрчлөх, популизм газар авах, авилга цэцэглэх байдлаар илрэх боломжтой бөгөөд үр дагавар нь илүү их хор уршигтай байх талтай юм.

Энэ агуулгаар төсөвт ирэх улс төрийн зүй бус нөлөөллийг хязгаарлах шаардлага үүсдэг бөгөөд үүнийг хэрэгжүүлэх үндсэн арга нь төсвийн институцийг сайжруулах хүрээнд

- i) *Төсвийн эрх зүйн орчин дахь төсвийн дүрэм хязгаарлалтууд*
- ii) *Төсвийн ил тод байдал, хариуцлагыг хангах,*
- iii) *Төсвийн хараат бус институцыг ашиглах явдал*

гэж үздэг байна.

Эдгээрийн дотроос төсвийн дүрэм нь сүүлийн үед төсвийн бодлогын салшгүй хэсэг болсон бөгөөд төсвийн бодлогын агрегат тус бүрийн хувьд тодорхой

хязгаарлалтуудыг хэрэглэх байдлаар илэрдэг. Төсвийн дүрэм гэдэг нь төсвийн нийгэм эдийн засгийн үр дүнг нэмэгдүүлэх, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах зорилгоор хууль, дүрмийн хэмжээнд дагаж мөрдөх хязгаарлалтуудыг хэлнэ.

ОУВС-гийн 2012 онд хийгдсэн төсвийн дүрмийн талаар судалгаанд ЗГ-аас болон төрийн секторт хэрэгжүүлж байгаа

- i) *Төсвийн тэнцлийн дүрэм*
- ii) *Өрийн дүрэм*
- iii) *Зардлын дүрэм*
- iv) *Орлогын дүрэм*

зэргийг хамруулсан байна.

Түүнчлэн эдгээр дүрмүүдийн хувилбарууд, хууль эрх зүйн үндэслэл, хамрах хүрээ, хэрэглэхгүй байх нөхцөл, болон хараат бус дүгнэлт хийхэд дэмжлэг үзүүлэх байдал зэргийг харгалзан үзсэн байна. Үүнээс гадна төсвийн дүрмийн хүрээнд тогтвортой зорилго, хуульчлагдсан байдал, хугацаа зэргийг харгалзан үзэх шаардлагатай байдаг. [33].

Төсвийн дүрмийн хувьд дээрх 4 чиглэлээс гадна төсвийн бүтцийг хамруулсан 5 дахь дүрмийн асуудлыг мөн авч үздэг. Үүнээс гадна төсвийн дүрмийн хүрээнд

- i) *Хууль эрх зүйн статус,*
- ii) *Хамрах хүрээ,*
- iii) *Төсвийн агрегатуудын хувьд хамрах хүрээ (жишээ нь өрийн хувьд зөвхөн өрийн хэмжээ эсвэл хүүний зардлыг хамруулсан эсэх),*
- iv) *Тодорхой тохиолдолд хэрэгжихгүй байх асуудал,*
- v) *Автоматаар тохируулах механизм,*
- vi) *Дэмжих арга хэрэгсүүдийг*

анхаарах шаардлагатай байдаг. Учир нь эдгээр нь төсвийн дүрмийн хэрэгжилтийн хувьд ихээхэн чухал нөлөөтэй юм. [34]

Төсвийн дүрмээс гадна төсвийн хүрээнд хөндөгддөг нэг гол ойлголт нь *төсвийн ил тод байдлын асуудал* юм. Судалгааны ажлуудад төсвийн ил тод байдал нь төсвийн нөхцөл байдалд үнэлэлт өгөх, ЗГ-н бодлогын сахилга батыг сайжруулж, эрсдэл, тогтворгүй байдлыг бууруулах нөлөө үзүүлэхээр тодорхойлогдсон байна. [35]

Төсвийн ил тод байдлыг үнэлэхдээ

- i) *Институцын,*
- ii) *Бүртгэлийн,*
- iii) *Төсвийн төлөвлөлт болон индикаторуудын*

хувьд тодорхойлох шаардлагатай гэж үздэг. Эдгээр чиглэлээр тодорхой сайн туршлагауд, тэдгээрийн хэрэгжилтэд суурилсан байдлаар үнэлдэг байна. Мөн энэ чиглэлд ОУВС зэрэг олон улсын гол байгууллагуудын үйл ажиллагаа, тэдгээрээс өөрийн гишүүдийн хүрээнд ил тод байдлын талаар явуулж буй ажлууд ихээхэн үүрэг гүйцэтгэж байна.

Төсвийн ил тод байдлын хүрээнд өөр нэг чухал ойлголт нь төсвийн хараат бус байгууллагын асуудал юм. Дэлхийн санхүүгийн хямралын нөлөөгөөр улс орнууд төрийн үйл ажиллагааны чанар, ЗГ-н бодлогын найдвартай байдлыг сайжруулах зорилгоор *хараат бус төсвийн институцын* үйл ажиллагааг дэмжих болсон. ЭЗХАХБ-н төсвийн хараат бус институцын дүрмийг хэрэгжүүлж байгаа нь үр дүнтэй байна.

Төсвийн хараат бус институцын гол үүрэг нь макро-санхүүгийн таамаглал, ЗГ-н төсвийн бодлогын шинжилгээ, ЗГ-н төсвийн дунд хугацааны зорилтыг хянах, урт хугацааны бодлогын хүрээнд өрийн тогтвортой байдлыг хангах зэрэг үүрэг байх нь зүйтэй гэж үзэж байна. [36]

Төсвийн хараат бус институцын амжилттай ажиллахад харгалзан үзэх олон хүчин зүйлс байдаг. Үүнд:

- i) Тухайн институци нь бие даасан өөрийн гэсэн байр сууриа олсон байх шаардлагатай байдаг. Үүнээс гадна төсвийн талаарх тодорхой хэрэгцээг хангах (төсвийн ил тод байдал, сахилга бат гэх мэт)-аас гадна тухайн орны хууль эрх зүйн орчин, улс төрийн соёлтой нийцэж байх ёстой байдаг*
- ii) Хараат бус, улс төрийн оролцоогүй, нам бус, техникийн чадвар өндөр, хууль тогтоох байгууллагад ажлаа хариуцдаг байх шаардлагатай*
- iii) Тухайн байгууллагын чиг үүрэг зөвхөн төсвийн бодлогод үр дүнтэй хяналт тавих, ур чадвар өндөртэй ажиллах бүрэлдэхүүнтэй, ЗГ-ийн зүгээс мэдээллээр цаг тухайд нь хангах нөхцөлөөр хязгаарлагдахгүй байх шаардлагатай юм*
- iv) Санхүүгийн нөхцөл байдал, өрийн тогтвортой байдлыг журам болон төсвийн зорилгод нийцүүлэн хянах, тухайн цаг хугацааны үнэлгээг хууль эрх зүйн хүрээнд хийх*
- v) Тухайн байгууллага шинээр байгуулагдсан бол өөрсдийн нөхцөл байдлыг тодорхойлж боломжит богино хугацаанд үйл ажиллагаагаа явуулж эхлэх шаардлагатай*
- vi) Хараат бус байгууллага нь үр дүнтэй харилцааны суваг, хэвлэл мэдээллийн байгууллагатай харилцаатай хөгжих нөхцөлийг бүрдүүлэх шаардлагатай*

гэсэн шалгуурууд орж байна. [37]

Үүнээс гадна тухайн төсвийн хараат бус институци нь

- i) Тогтвортой байр суурьтай байх*
- ii) Хараат бус байх*
- iii) Зөвхөн төсвийн бодлогод чиглэсэн чиг үүрэгтэй байх*
- iv) Үйл ажиллагаа нь хууль, дүрэм, төсвийн зорилгод захирагдсан байх*
- v) Үйл ажиллагаа явуулах боломж*
- vi) Хөгжих боломж нөхцөл бүрдсэн байх*

гэсэн шаардлагуудыг ч бас хангасан байх хэрэгтэй. [37]

Төсвийн хараат бус институцын хувьд

- i) Статус, бүтэц,*
- ii) Эрх, үүргийн асуудлыг*

чухалчилж авч үздэг бөгөөд эдгээр нь тухайн институцын үйл ажиллагаа амжилттай хэрэгжих, төсөв, эдийн засагт эерэг нөлөө үзүүлэх суурь нөхцөл болдог байна.

Төсөв гэдэг нь тодорхой үүрэг зорилгыг хэрэгжүүлэхийн төлөө төвлөрүүлэн ашиглаж байгаагаа эх үүсвэр байхаас гадна нөөцийн удирдлага, төрийн бодлогын хэрэгжилтийг харуулах үндсэн эх сурвалжийн нэг гэж үзэж болох юм. Төсөв нь макро эдийн засгийн зорилгуудаас гадна, нийгмийн халамжийн хүрээнд тодорхой хэмжээнд чиглэх шаардлагатай байна.

Төсвийн үйл ажиллагаанд улс төрийн нөлөөлөл улс төрчид, сонирхлын бүлгүүд, төрийн албан хаагчид (манайд тодорхой албан тушаалыг улс төрийн албан тушаал хэмээн нэрлэсэн) зэрэг олон чиглэлээр нөлөөлж болох нь тодорхой байна. Хөгжиж байгаа, засаглал муу орны хувьд энэ нөлөөлөл нь сөрөг үр дүнг авчрах боломжтой гэдэг нь тодорхой байна.

Төсөв дэх улс төрийн зүй зохисгүй нөлөөллийг бууруулахын тулд төсвийн институцын түвшинд төсвийн дүрэм, төсвийн ил тод байдал, хараат бус институцын асуудлыг хөндөх нь зүйтэй бөгөөд эдгээр нь тухайн нөлөөллийг бууруулах боломжтой гэж үздэг. Гэхдээ улс төрийн байгууллага, улс төрчдийн сонгогчдод нөлөөлөх байдал нь төсвийн дүрэм, ил тод байдалд саад болох хандлагатай байна.

Төсвийн харилцааны өөрчлөн байгуулалтын үйл явцыг тодорхойлоход хүндрэлтэй ба тогтсон загваргүй, урт хугацаа зарцуулдаг. Энэ нь улс орнуудын хөгжлийн түвшин харилцан адилгүй байдагтай холбоотой. Хөгжингүй орнууд болох Франц, Их Британи, АНУ зэрэг улсууд хэрхэн ижил төстэй замаар явсан байдаг. Тэдний хувьд хөгжлийн явцад дараах зүйлсийг бий болгосон.

Нэгдүгээрт, нягтлан бодох бүртгэл, төсөвлөлт болон санхүүгийн тайлагналын стандарт, дүрэм журмуудаар суурь системийг бий болгосон. Төсвийн үндсэн элементүүд бий болсоны дараа дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, гүйцэтгэлийн төсөв, аккруэл бүртгэл зэрэг илүү нарийвчилсан байдлаар төрийн санхүүгийн удирдлагыг сайжруулахад анхаарах болсон байна.

Хоёрдугаарт, эдгээр улсууд хамгийн энгийн өөрчлөлт, шинэчлэлийг эхний ээлжинд хийж, эдгээр үйл ажиллагааг хангалттай түвшинд суурьшуулсны дараа цаашид нарийвчлан хөгжүүлж логик дараалалтайгаар реформ хийжээ. Энэ процессыг хэрэгжүүлэхэд олон жил зарцуулагдах боловч бүх түвшинд тохируулга хийх боломжтой байх нь амжилттай хэрэгжүүлэхэд дөхөм болгодог.

Гуравдугаарт, реформ нь дотоод ба гадаадын маш өргөн хүрээний хүчин зүйлс, нөлөөллүүдээр тодорхойлогддог. Түүхэн хугацаанд хамгийн чухал нөлөө үзүүлдэг хүчин зүйлс нь ЭЗ, санхүүгийн хямрал, Үндсэн хууль болон сонгуулиас хамаарсан улс төрийн томоохон өөрчлөлтүүд зэргийн нөлөөлөл юм. Өөр нэгэн чухал элемент бол улс төрийн манлайллын хүч чадал (strength of political leadership) бөгөөд эдгээр хүчирхэг бүрэлдэхүүнүүд байхгүй бол реформ хийх нь илүү удаан болж, урт хугацаа шаардах болдог.

Дөрөвдүгээрт, гадаад ба дотоод хүчнээр удирдуулсан реформ хурдан хийгддэг ч хэрэгжүүлэлтэд нь хангалттай бага хугацаа шаардлагатай байдаг. Жишээ нь: Өмнөд Африкийн хувьд төв, орон нутаг, ЗГ-ын санхүүгийн шинэ харилцааг бий болгох зэрэг

төрийн санхүү, төсвийн системийн өөрчлөн байгуулалтыг хэрэгжүүлэхэд багадаа 10 жил зарцуулсан бөгөөд одоо 20 жилийн дараа ч сайжруулж, хөгжүүлсээр байна.

Түүнчлэн ЭЗ-ийн өндөр хөгжилтэй орнууд төв санхүүгийн байгууллагадаа хийсэн өөрчлөн шинэчлэлтэйгээ параллель буюу түүнийг дэмжихүйц байдлаар зохион байгуулсан байна. Жишээ нь Их Британийн Сангийн (Treasury) бүтцийн өөрчлөлтийг 1960, 1990 оны эхэн үе, 2010 оны эхээр хийсэн ба энэ нь ЗГ-т Сангийн яамны үндсэн чиг үүрэг тухайн цаг үеийн эдийн засаг, санхүүгийн нөхцөл байдалд тохирч байгаа эсэхийг тодорхойлох, эдгээр чиг үүрэг, даалгаврыг гүйцэтгэх хүний нөөц болон мэдээллийн технологи зэрэг хангалттай нөөц байгаа зэргийг тодорхойлох боломжийг олгосон.

Эдгээр улсуудад төсвийн харилцаа 1700 оны төгсгөлөөс хөгжиж эхэлсэн бөгөөд өнөөг хүртэл шинэчлэл, сайжруулалт хийгдсээр байна.

Хүснэгт I-3 Хөгжингүй орнуудыг төсвийн харилцааны хөгжил

Франц	Их Британи	АНУ
1791: Парламентад тайлагнах санхүү бүртгэлийн газар 1807: Бие даасан “Аудитын шүүх” 1814-1819: Анхны сэргэн мандалт-Барон Луисын шинэчлэл 1862: Төсөв, төрийн сангийн журам гаргах тухай Эзэн хааны зарлиг 1959: Хөрөнгө оруулалтад зориулсан төсвийн дунд хугацааны бодлого 1968: Төсвийн сонголтыг оновчлох 2001-06: Хөтөлбөр төсөвлөлт 2006 оноос: Аккруэл бүртгэл 2008: Зардлын дунд хугацааны иж бүрэн бодлого	1787: Нэгдсэн сан байгуулагдав 1866: Улсын санхүү, аудитын газрын тухай хууль (одоогийн төсөв ба бүртгэлийн системийг бий болгосон) 1866: Ерөнхий аудиттай болсон 1960-аад он: Улсын төсвийн зардлын судалгаа, 1980-аад он: Дараагийн алхам хөтөлбөр ⁹ 1990-ээд он: Олон жилийн цогц төсөв боловсруулсан 1991: Иргэний эрхийг заасан баримт бичиг ¹⁰ 1998: Төрийн үйлчилгээний гэрээнүүд 2000-04: Аккруэл төсөвлөлт	1776: Санхүү бүртгэлийн газар байгуулагдсан 1809: Appropriations Act (төсөвлөлттэй холбоотой) 1887 -89: НББ, бүртгэл, тайлагналын нэгдсэн журам 1894: Докери акт: Сангийн удирдлагыг тодорхойлсон. Орлого, зардлын жилийн нэгдсэн тайлан гаргах нөхцөлийг бүрдүүлсэн 1921: Төсөв ба НББ-ын хуулиар Төсөв ба Ерөнхий бүртгэлийн товчоог байгуулсан 1940: Бүртгэл болон тайлагналын ерөнхий стандарт, журмуудыг нэгтгэсэн 1950: НББ ба аудитын тухай хууль 1982: Холбооны менежерүүдийн (federal managers) санхүүгийн бүрэн бүтэн байдлын тухай хууль 1990: Санхүүгийн ажилтнуудын тухай хууль 1993: ЗГ-ын гүйцэтгэл ба үр дүнгийн тухай хууль 1994: ЗГ-н менежментийн шинэчлэлийн тухайн хууль

⁹Next step program - Английн ЗГ-аас хэрэгжүүлсэн нийгмийн үйлчилгээг сайжруулах хөтөлбөр [87]

¹⁰ The citizen's charter – Английн ерөнхий сайд Ж.Мэйжэрийн үед гарсан төрийн үйлчилгээний чанартай холбоотой дүрэм

		2010: ЗГ-ын гүйцэтгэл ба шинэчлэлийн тухай хууль
--	--	--

Эх сурвалж: [5]

Тухайн улсуудын төсвийн харилцааны хөгжил нь дээрх үе шатуудаар явагдахын зэрэгцээ бүртгэл хяналтын тогтолцоог сайжруулах, төсвийн бодлогын хугацааг уртасгах, төсвийн гүйцэтгэл, үр дүнг сайжруулах, төрийн үйлчилгээний чанарыг сайжруулах чиглэлээр өөрчлөгдөж ирснийг харж болох юм.

Төсвийн дүрмийн туршилага. Төсвийн дүрмийн хэрэгжилт нь сүүлийн 20 жилд дэлхийн хэмжээнд өргөнөөр ашиглагдах болсон. 1990 онд Герман, Индонези, Япон, Люксембург, АНУ гэсэн 5 орон л хэрэгжүүлж байсан. [34]

Улс орнуудын хувьд дийлэнх нь төсвийн дүрмийг тодорхой түвшинд хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд эдгээрээс өрийн болон төсвийн тэнцлийн дүрэм түгээмэл ашиглагдаж, орлого, зардлын хувьд хамрах хүрээ багатай байна. Гэхдээ энэ байдал нь тодорхой улсуудын хувьд төсвийн 4 дүрмийг баримтлах хандлага жигд байдалтай байгаа бөгөөд холбоо, бүс нутгийн хувьд зөвхөн өрийн болон төсвийн тэнцлийн дүрмийг баримтлах хандлагатай байна.

Хууль эрх зүйн байдал. Хууль эрх зүйн байдал нь улс орон бүрд харилцан адилгүй боловч үндсэн хэдэн хэв шинжид хуваан авч үзэж болохоор байна. Энэ хүрээнд 2012 онд ОУВС-гийн судалгааны үр дүн дараах байдалтай гарсан байна.

Хүснэгт I-4 Төсвийн дүрмийн эрх зүйн байдал

Эрх зүйн нөхцөл	Төсвийн дүрмийн хэлбэр			
	Зардлын дүрэм	Орлогын дүрэм	Тэнцлийн дүрэм	Өрийн дүрэм
Бодлогын амлалт	4	2	3	4
Намуудын зөвшилцөл	4	1	3	4
Хуульчлагдсан	12	2	21	14
Олон улсын гэрээ			41	47
Үндсэн хуулийн зохицуулалт	0	1	2	1
Нийт	20	6	70	70

Эх сурвалж: [34]

Хууль эрх зүйн байдлын дээд түвшин болох үндсэн хуулиар төсвийн дүрмийг зохицуулсан улс орнууд цөөн байгаа боловч дийлэнх нь өндөр хөгжилтэй улс орнууд байна.

Хүснэгт I-5 Төсвийн дүрмүүдийг үндсэн хуулинд заасан орнууд (2012)

Улсын нэр	Төсвийн дүрмийн хэлбэр	Батлагдсан он
Франц	Орлогын дүрэм	2006
Герман	Төсвийн тэнцлийн дүрэм	1969, 2009
Польш	Өрийн дүрэм	2004
Испани	Төсвийн тэнцэл, өр, зардлын дүрэм	2011
Швейцарь	Төсвийн тэнцлийн дүрэм	2003

Эх сурвалж: [34]

Үүнээс гадна дэлхийн бусад орнууд сүүлийн жилүүдэд төсвийн тодорхой дүрмүүдийг үндсэн хуулиндаа тусгах байдлыг дэмжих болжээ. Европын холбооны гишүүн улсууд 2012 оны “санхүүгийн хэлэлцээрээр”¹¹ төсвийн тэнцлийн дүрмийг үндсэн хууль эсвэл урт хугацаанд мөрдөгдөх хуульд тусгах шаардлагатай гэж үзсэн байна. Бразил улс үндсэн хуулиндаа зээлийн хэмжээ төсвийн хөрөнгө оруулалтаас хэтрэхгүй байх “алтан дүрэм”-ийг тусгасан байдаг.

Хүснэгт I-6 Герман Улсын үндсэн хуулинд заасан төсвийн зарим зохицуулалт

109а заалт – Төсвийн урьдчилан тооцоогүй нөхцөл байдал
1.Төсвийн урьдчилан тооцоогүй нөхцөл байдлаас зайлсхийхийн тулд Bundesrat /Германы хууль тогтоох байгууллага/-ын батлагдах холбогдох хуульд дараах зүйлсийг тусгана: а.Хамтарсан байгууллагууд (Тогтвортой байдлын зөвлөл гэх мэт) Холбооны болон Ландерын (улсын) төсвийн удирдлагад тогтмол хяналт тавих б.Төсвийн урьдчилан тооцоогүй, тодорхойгүй байдлаас үүсэх аюулыг илрүүлэх нөхцөл, журам с.Төсвийн таагүй нөхцөл байдал үүсэх үед авах арга хэмжээ, хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, удирдах зарчим
110-р заалт –Холбооны төсөв (Federal budget)
1.Холбооны бүх орлого, зарлагыг төсөвт тусгана. Холбооны байгууллагууд болон тусгай trust-д шилжүүлэх, шилжүүлэн авах төлбөрүүдийг оруулан тусгана. Төсвийг нь орлого, зарлагаар тэнцвэржүүлнэ. 2.Нэг ба түүнээс дээш санхүүгийн жилийн төсвийг тухайн жил эхлэхээс өмнө хуульд тусгана 4.Төсвийн тухай хууль нь холбооны орлого, зарлага, түүнийг хэрэгжүүлэх хугацаатай холбоотой заалтуудыг агуулж болно.
115-р заалт – Зээлийн хязгаарлалт
1.Ирэх санхүүгийн жилүүдэд зардал болж болзошгүй барьцааны үүрэг, баталгаа эсвэл бусад үүрэг, зээллэгийн дүн, тооцоолол нь холбогдох хуулиар зөвшөөрөгдсөн байх шаардлагатай. 2.Орлого, зарлагыг зээлийн орлогыг оруулалгүй тэнцвэржүүлэх ёстой. Зээл авах замаар олсон орлого нь нэрлэсэн ДНБ-ий 0,35 хувиас хэтрэхгүй тохиолдолд энэ зарчим хангагдана. 3.ДНБ-ий 1,5 хувиас давсан өрийг эдийн засгийн мөчлөгийн дагуу бууруулах ёстой.

Эх сурвалж: [38]

Тухайн Улсын үндсэн хуулинд дээрхээс гадна төсвийн зарлагыг нэмэгдүүлэх асуудлыг ямар байдлаар зардлын төрөл, зардлын хэмжээг нэмэгдүүлэх асуудлыг нарийвчлан тусгасан байна. Түүнчлэн хяналт, хариуцлагын асуудлыг зааж өгсөн нь тухайн улсын зүгээс төсвийн асуудалд суурь хуулийн түвшинд ихээхэн анхаарал хандуулж байгааг харуулж байна.

Төсвийн дүрмийг хэрэгжүүлж байгаа байдлаар хөгжингүй орнууд тэнцлийн дүрмийг ихээхэн ашиглаж байгаа бол хөгжиж буй болон бага орлоготой орнуудын хувьд тэнцлийн, өрийн, зардлын дүрмүүдийг ашиглах хандлагатай байна. Хуульчилсан байдлын хувьд ч энэ байдал мөн адил бөгөөд хөгжлийн түвшингээс үл хамааран орлогын дүрмийн ашиглалт бага байна.

¹¹ fiscal compact signed March 1, 2012

Төсвийн дүрмийн үндсэн зорилго нь төсвийн тогтвортой байдлыг хангах явдал бөгөөд энэ хүрээнд *i) Улсын өрийг бууруулах, ii) ДНБ-тэй харьцуулахад зохистой түвшинд тогтвортой барих* асуудлыг чухалчилдаг.

Мөн төсвийн дүрмүүд нь тодорхой шинж чанаруудыг агуулсан байдаг бөгөөд тэдгээр нь өөрийн гэсэн давуу болон сул талтай. Иймд үүнийг харгалзан төсвийн дүрмийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй юм.

Хүснэгт I-7 Төсвийн дүрмийн шинж чанарууд

д/д	Дүрэм, журам	Давуу тал	Сул тал
1	Өртэй холбоотой дүрэм журам	• Өрийн тогтвортой байдалд шууд нөлөөтэй • Хянахад хялбар	• Хэрэгжүүлэх ямар ч тодорхой аргачлал байсан өрийн харьцаанд үзүүлэх бодлогын нөлөөлөл байхгүй ба хязгаарлагдмал • ЭЗ-г тогтворжуулах шинж чанаргүй, мөчлөг дагасан шинжтэй • Дүрэм журам нь түр зуурын аргаар хэрэгжиж болно (below-the-line transaction) • ЗГ-ын хяналтаас гадуур үйл ажиллагаа өрөнд нөлөөлж болзошгүй
2	Төсвийн тэнцэлтэй холбоотой	• Хэрэгжүүлэх аргачлал нь тодорхой • Өрийн тогтвортой байдалд чухал нөлөөтэй • Хянахад хялбар	• ЭЗ-г тогтворжуулах шинж чанаргүй, мөчлөг дагасан шинжтэй • ЗГ-ын хяналтаас гадуур үйл ажиллагаа тэнцэлд нөлөөлж болзошгүй (ЭЗ хямрал г.м)
3	Бүтэцлэгдсэн төсвийн тэнцэл	• Хэрэгжүүлэх аргачлал нь харьцангуй тодорхой • Өрийн тогтвортой байдалд чухал нөлөөтэй • ЭЗ-г тогтворжуулах үүрэгтэй • Нэг удаагийн болон түр зуурын хүчин зүйлсийг бүртгэл хийх боломжтой	• Мөчлөгийн нөлөөнд хариу үйлдэл үзүүлэхэд төвөгтэй ба ялангуяа бүтцийн өөрчлөлтөд орж буй орнуудад илүү хүндрэлтэй байдаг • Төвөгтэй байх тусмаа хянахад хүндрэлтэй байдаг
4	Зардалтай холбоотой	• Хэрэгжүүлэх аргачлал нь тодорхой • ЭЗ-г тогтворжуулдаг • ЗГ-ын хэмжээ, хүрээг тодорхойлдог • Хянахад хялбар	• Орлогод нөлөө үзүүлэхгүй тул өрийн тогтвортой байдалтай шууд холбоогүй • Зардлын таазанд хүрэхийн тулд журамд заагаагүй зардлууд гаргаснаар зардлын хуваарилалтад хүсээгүй өөрчлөлтийг бий болгодог
5	Орлоготой холбоотой	• ЗГ-ын хэмжээ, хүрээг тодорхойлдог • Орлогын бодлого, удирдлагыг сайжруулдаг	• Зарлагад нөлөө үзүүлэхгүй тул өрийн тогтвортой байдалтай шууд холбоогүй

		• Мөчлөг дагасан зарлагаас сэргийлнэ (тооцоолоогүй орлогыг ашиглалтыг хязгаарласан журам)	• ЭЗ-г тогтворжуулах шинж чанаргүй, мөчлөг дагасан байх магадлалтай
--	--	---	---

Эх сурвалж: [21]

Төсвийн дүрэм нь улс орон бүрд тодорхой чиглэлтэй хэрэгждэг бөгөөд түүнийг хэрэгжүүлэх нь үр дүн сайтай болох талаар дээр дурьдсан. Мөн төсвийн дүрэм нь төсвийн хүрээнд цогц байж тогтвортой байдлыг хангахаас гадна гэнэтийн хүчин зүйлтэй нийцтэй байдлаар өөрчлөгдөж, хэрэгжилт, харилцаа, хяналтын чиглэлд тодорхой асуудлуудыг шийдвэрлэсэн байх талаар анхаарах нь чухлыг дурьдсан байна. [34].

Төсвийн дүрмүүдийг зөв тодорхойлж хэрэгжүүлэх, түүнд үндэслэн төсвийн тохиргоог хэрэгжүүлэх нь төсвийн удирдлагыг сайжруулах, эдийн засагт эерэг нөлөө үзүүлэх боломжтой.

Гэхдээ эдгээрийг хэрэгжүүлэх хүрээнд хамгийн гол зүйл нь улс төрийн зориг чухал юм. Дэлхийн улс орнууд төсвийн дүрмийг дараах байдлаар хэрэгжүүлж зохих үр дүнд хүрсэн байна.

Хүснэгт I-8 Төсвийн дүрмийн талаар хэрэгжүүлдэг олон улсын туршлага

д/д	Үзүүлэлт	Тайлбар
1	Улсын салбарын өрийн үлдэгдэл	Энэ нь тухайн улсын эмзэг байдлын гол үзүүлэлт болдог. ЗГ-нь улсын салбар далд баталгаа болдог тул ЗГ-ийн өрийн үлдэгдэл чанаргүй болох асуудлаас илүү улсын салбарын өрийн үлдэгдлийг чухалчилдаг. Их Британи, Шинэ Зеланд зэрэг улсуудад ЗГ-н өрийн харьцааны дунд хугацааны зорилт, дээд хязгаар болон улсын салбарын цэвэр хөрөнгийн доод хязгаарыг тогтоох үүрэгтэй байдаг. Бразил улсад өрийн харьцааг хийдүүлэхээс сэргийлж ЗГ-н түвшин бүрт тогтоосон байдаг байна.
2	Төсвийн тэнцэл болон төсвийн гүйцэтгэлийн зарим үзүүлэлтүүд	Төсвийн тэнцлийн дүрмийн хувьд олон хувилбар байдаг. Үүнд: нийт тэнцэл, урсгал тэнцэл, суурь тэнцэл, газрын тосны бус тэнцлийг хангах гэх мэт. Хязгаарын хувьд нийт тэнцлийн хязгаарыг тоогоор (Европын холбоо, Перу, Энэтхэг), эсвэл ашгийн доод хязгаар (Чили, Швед) тогтоодог байна. Зарим орон (Бразил, Энэтхэг, Венесуэл) төсөвт үнэхээр чухал шаардлагатай хөрөнгө оруулалтын эсрэг үйлчлэлийг зогсоох үүднээс “алтан дүрэм” хэрэгжүүлдэг. Гэхдээ энэ тохиолдолд зорилт, үр дүн маш тодорхой байх шаардлагатай.
3	Төсвийн зардал	ЗГ-н нийт зардал (Болгар, Венесуэл), суурь зарлага (Аргентин, Эквадор, Перу, Швед), хүүгийн төлбөр (Колумб), цалингийн сан (Бразил, Колумб) зэрэг зардлын үзүүлэлтийн хувьд нэмэлт хязгаарлалт тогтоодог.
4	Мөчлөгийн нөлөөллийг арилгах Мөчлөгийн нөлөөлөлд тохируулсан тэнцэл МНТТ	- Эдийн засгийн мөчлөгтэй харьцуулахад саармаг байдлыг хангах зорилгоор ДНБ-ний боломжит өсөлттэй уялдуулан төсвийн зардлыг (Эквадор) тодорхойлох - Төсвийн тэнцлийн дүрмийг МНТТ-тэй уялдуулан (Чили, Швед, Их Британи) тодорхойлж автоматаар тогтворжуулах механизмууд үйлчлэх нөхцөлийг бүрдүүлж болдог.

		- Олон жилийн, дунд хугацааны орлого, зардал тэнцвэртэй (Шинэ зеланд, Эстони, ЕХ) байх - Эдийн засгийн огцом өсөлттэй жилүүдэд бий болсон төсвийн ашгийг тогтворжуулалтын санд төвлөрүүлэх. (Чили, Аргентин, Эквадор, Эстони, Перу)
--	--	--

Эх сурвалж: [13]

Төсвийн хараат бус институци. Олон эх сурвалж дээр ардчилсан тогтолцоо бүхий улсад төсвийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд хараат бус төсвийн институцын хяналт чухал гэж үздэг. Ингэснээр улсын өрийн тогтвортой байдал, глобал санхүүгийн эрсдэлээс хамгаалахад чухал ач холбогдолтой байдаг. [37]

АНУ-н Конгрессийн дэргэдэх төсвийн зөвлөл 30 гаруй жилийн өмнө байгуулагдсан төсвийн хараат бус институцын гол төлөөлөл юм. Харин үүнээс өмнө тодорхой санхүүгийн хяналтын чиг үүрэг бүхий байгууллага олон оронд (Голландын Төлөвлөлтийн товчоо, Белгийн Санхүүгийн дээд зөвлөл) байсан. Эдгээр хяналтын байгууллага нь харилцан адилгүй байдлаар зохион байгуулагдсан байдаг бөгөөд ерөнхийдөө төсвийн хариуцлага, хяналтын чиглэлтэй байдаг. Эдгээр байгууллага нь төрийн аудитын байгууллагатай адилгүй бөгөөд янз бүрийн нэршилтэйгээр дэлхийн 150 гаруй улсад ажиллаж байна.

Хэдий тийм боловч хараат бус байдлаараа ижил, хуулийн дагуу төрийн байгууллагуудын бүтэц, санхүүгийн үйл ажиллагааг шалгах чиг үүрэгтэй байдаг. Зарим улс орнуудын хувьд гүйцэтгэлийн аудиттай хамт ажиллах хандлагатай байна. Бие даасан төсвийн институци нь төсвийн богино дунд хугацааны макро үр дагаврыг тодорхойлохын тулд бодит цаг хугацааны өртөг болон урьдчилсан таамаглалыг хийдэг.

Үндсэндээ эдгээр байгууллагын зорилго нь төсвийн бодлого боловсруулах явцад сахилга бат, ил тод байдлыг хангах явдал бөгөөд энэ нь засгийн газарт итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх нөлөөтэй байна. Төрийн аудитын байгууллага нь төсвийн гүйцэтгэлд суурилсан өнгөрсөнд хяналтыг хийдэг бол хараат бус институци нь ирээдүй рүү чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулдаг. Эдгээр институци нь бүрэлдэхүүний хувьд хуульч, аудитор, нягтлан бодогчдын өргөн бүрэлдэхүүнтэй байх бөгөөд цөөн тооны эдийн засагчтай байдаг.

Эдгээр институци нь хууль тогтоох байгууллага болон олон нийтэд үйлчилдэг ба тодорхой хуульчилсан норматив чиг үүрэггүй байх боловч зарим улсуудад зөвлөх (Швед), төсвийн зорилгыг чиглүүлэх (Белги) үүрэг гүйцэтгэж байна. [37]

Хүснэгт I-9 Зарим улсуудын төсвийн хараат бус байгууллагын бүтэц үүрэг

Улс орон, байгууллагын нэр	Байгуулагдсан он	Бүтэц		Үүрэг			Зардал	Зөвлөх
		Байгууллага	Мэргэжилтэн	Эрх зүйн байдал/ Compliance	Макро- Санхүүгийн	Тогтвортой байдал		
АНУ: Конгрессийн төсвийн зөвлөл	1975	БД	√		√	√	√	

Голланд: Төлөвлөлтийн нэгдсэн хороо	1986*	БД	√	Дүрэм	√	√	√	
Белги: Санхүүгийн дээд зөвлөл	1989*	Х	Б	Зорилго	√	√		√
Өмнөд Солонгос: Төсвийн үндэсний чуулга	2003	БД	√		√		√	
Швед: Сангийн бодлогын хороо	2007	Х	Б	Дүрэм	√	√		√
Канад: Парламентын төсвийн мэргэжилтэн	2008	БД	√	Зорилго	√		√	
Унгар: Төсвийн зөвлөл, /former Fiscal Council/	2009	Х	√	Дүрэм	√	√	√	
Англи: Төсвийн хариуцлагын нэгж /office/	2010	Х	√	Зорилго	√	√	√	

Эх сурвалж: [37]

Дээрхээс гадна тухайн байгууллагын харьяалал, үндэстнийг хамарсан байдал манлайлал зэрэг асуудлууд гарч ирдэг.

Хүснэгт I-10 Хөгжингүй орнуудын төсвийн хараат бус институцийн статус, бүтэц

Улс	Байгуу-лагдсан он	Статус	Харьяалал /байгууллага	Олон үндэстнийг хамрах байдал	Манлай- лал	Ажилчдын тоо			Гадаад дэмж- лэг
						< 10	10-50	> 50	
АНУ (CBO)	1975	Хууль	Хууль тогтоох байгууллага		Хувь хүн			X	
Голланд (CPB)	1986	Хууль	Гүйцэтгэх засаглал		Хувь хүн			X	
Бельги (HFE)	1989	Тогтоол	Гүйцэтгэх засаглал	X	Баг(24)	X			X
Өмнөд Солонгос (NABO)	2003	Хууль	Хууль тогтоох байгууллаг		Хувь хүн			X	
Швед (FC)	2007	Тогтоол	Гүйцэтгэх засаглал		Баг(5)	X			X

Канад (PBO)	2008	Хууль	Хууль тогтоох байгууллаг		Хувь хүн		X		
Англи (OBR)	2010	Хууль	Гүйцэтгэх засаглал		Баг(3)		X		X
Австрали (PBO)	2011	Хууль	Хууль тогтоох байгууллаг		Хувь хүн		X		
Ирланд (IFAC)	2011	Хууль	Байхгүй		Баг(5)	X			
Португал (CFP)	2011	Хууль	Байхгүй	X	Баг(5)		X		
Словак (CBR)	2012	Үндсэн хууль	Байхгүй		Баг(3)		X		
Финланд (FPAO)	2013	Хууль	Хууль тогтоох байгууллаг		Хувь хүн	X			
Франц (HCF)	2013	Хууль	Шүүх засаглал	X	Баг(10)	X			
Итали (UPB)	2014	Үндсэн хууль	Хууль тогтоох байгууллаг		Баг(3)		X		
Испани (AIREF)	2014	Хууль	Байхгүй	X	Хувь хүн		X	X	

Санхүүгийн шинжилгээ, тогтвортой байдлыг шинжилгээ, дүрэм болон зорилгод тавих хяналт асуудлыг дараагийн хүснэгтэд үзүүлсэн байдлаар хөнддөг.

Хүснэгт I-11 Хөгжингүй орнуудын төсвийн хараат бус институцийн эрх үүрэг

Улс	Байгуулагдсан он	Макро-Санхүүгийн оролцоо /төлөвлөлт		Макро-Санхүүгийн шинжилгээ	Бодлогын зардал /POLICY /COSTING/	Санхүүгийн тогтвортой байдлын	Дүрэм болон зорилгод тавих хяналт /compliance/	Зөвлөх үүрэг	Сонгуулийн платформ
		Хяналт	Бэлтгэл						
АНУ (CBO)	1975	X		X	X	X			
Голланд (CPB)	1986		X	X	X	X	X		X
Бельги (HFE)	1989	X				X	X	X	
Өмнөд Солонгос (NABO)	2003	X			X	X			
Швед (FC)	2007	X		X		X	X	X	
Канад (PBO)	2008	X			X	X			
Англи (OBR)	2010		X		X	X	X		

Австрали (PBO)	2011			X	X	X			
Ирланд (IFAC)	2011	X					X	X	
Португал (CFP)	2011	X		X		X	X		
Словак (CBR)	2012	X			X	X	X		
Финланд (FPAO)	2013	X		X		X	X		
Франц (HCF)	2013	X					X		
Итали (UPB)	2014	X		X		X	X		
Испани (AIREF)	2014	X		X		X	X	X	

ОУ-н түвшинд төсвийн тогтвортой байдлыг хадгалах, улс төрийн нөлөөллийг багасгах асуудал нь хөгжлийн эхний шатанд хязгаарлалт, нягтлан бодох бүртгэл, тайлагналын түвшинд байсан бол сүүлийн үеийн хандлагын хувьд бодлогын арга хэрэгслүүдийг ашиглах байдал нэмэгдсэн байна.

Үүний хүрээнд төсвийн дүрмийг хүчтэй ашиглаж байгаа бөгөөд энэ нь улс төрийн дур зоргоор байдлыг хязгаарлах замаар улс орны эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих эрсдэлээс хамгаалах арга хэрэгсэл болж байна. Төсвийн дүрмийн үйлчлэл, найдвартай байдлыг нэмэгдүүлэх үүднээс хууль эрх зүйн статусыг нэмэгдүүлэх дүрмийн олон хувилбар бий болгож ашиглах нь түгээмэл болсон байна.

Мөн төсвийн ил тод байдал байдлыг хангах арга замыг эрэлхийлэх, түүний сайн туршлагыг ашиглах нэвтрүүлэхийг эрмэлзэх болжээ.

Хүснэгт I-12 Институцийн ил тод байдлын сайн туршлагууд

Ерөнхий бүтэц, үүргийн хувьд - Төрийн ба хувийн секторын үүргийг тодорхой заагласан байдаг. - Төрийн өмчит санхүүгийн бус аж ахуй нэгж, санхүүгийн байгууллагын үйл ажиллагааны хил хязгаарыг төрийн захиргааны байгууллагаас зааглах; ЗГ-аас санхүүждэг аливаа санхүүгийн аврах үйл ажиллагаа (rescue operation) ба эдгээр аж ахуй нэгж, байгууллагуудын quasi-fiscal (төрийн байгууллага, заримдаа ЗГ-ын чиглэлээр хувийн байгууллагын хэрэгжүүлдэг үйл ажиллагаа) үйл ажиллагааны зардлын талаар мэдээлэл өгөх. - ЗГ-ын үндэсний болон үндэстний түвшинд хариуцлага, нөөцийг тодорхой хуваарилах. - Тусгай сангууд (Extrabudgetary fund) –ын үйл ажиллагааны зорилго, цар хүрээг тодорхой болгох. - ЗГ-ын үйл ажиллагааг шалгах өргөн цар хүрээтэй эрх бүхий хараат бус хяналтын агентлаг байгуулах. Төсвийн үйл ажиллагаа - Төсвийн төсөлд тусгасан төсвийн зорилго, тэргүүлэх чиглэлийн талаар дэлгэрэнгүй тайлбар. - Хууль тогтоомжийн нээлттэй хэлэлцүүлэг, зөвшөөрөл. - Төсвийн ил тод хэрэгжүүлэлт, хяналт (худалдан авалт, гэрээ хэлцэл, ажил олголт г.м) - Төсвийн гүйцэтгэлийн болон санхүүгийн аудитын үр дүнг олон нийтэд мэдээлэх

Татварын журам

- Тодорхой хууль ёсны үндэслэл (татварын хөнгөлөлт, татварын өр төлбөр зэргийн оронд)
- Захирагааны дүрэм журам, мэдээллийн шаардлага, татвар төлөгчдийн эрх ба үүрэг, татварын ажилтнуудын ёс зүйн дүрэм зэргийг тодорхой болгох.
- Татварын зардлын төсвийн тооцоо

Үйл ажиллагааны санхүүжилт

- ЗГ-ын алдагдлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр ба түүний нөхцөлүүдийн (хүү, хугацаа г.м) ил тод байдал.
- ЗГ-ын зээллэгийн нөхцөл болон бодлогын шалгуур үзүүлэлтийн тодорхой байдал.

Зохицуулалт

- Хууль тогтоох ба захиргааны нээлттэй үйл ажиллагаа (сонсгол, зөвшөөрөл г.м)
- Тодорхой бөгөөд энгийн хууль, журам, түүний хэрэгжилт
- Зохицуулалтын зардлын тооцоо

Мөн хараат бус институци нь төсвийн үр дүн, улс төрийн нөлөөллийг арилгах томоохон арга хэрэгсэл болох нь хөгжингүй орнуудын туршлагаас харагдаж байна.

1.5 Төсвийн эрх зүйн орчны олон улсын чиг хандлага

Төсвийн эрх зүйн шинэчлэл, цаашдын чиг хандлагыг тодорхойлоход олон улсын туршлагыг судлах, түүнээс санаа авах асуудал чухал юм. Зарим орны Үндсэн хуульд орсон төсвийн талаарх суурь зохицуулалт болон төсөв батлах, боловсруулах үйл ажиллагааны ерөнхий чиг хандлага, тэдгээрийн эерэг болон сөрөг тал, ЭЗХАХБ-ын гишүүн зарим орны жишээнд тулгуурлан олон улсын туршлагыг судлав.

Хүснэгт I-13 Төсвийн зохицуулалтын олон улсын жишээ

Улс	Төсвийн талаарх зохицуулалт
Франц	Парламентын засагт хөрөнгө оруулах эрхийн хязгаарлалт. Үндсэн хуулийн (1958) 40 дэх зүйлийн дагуу парламентын гишүүдээс санал болгож буй төсвийн өөрчлөлт нь төсвийн орлого буурах, эс бөгөөс зарлагын бодит өсөлт, нэр төрөл нэмэгдэхэд хүргэх үр дагавартай тохиолдолд тэрхүү саналыг хүлээн авахыг хориглоно гэж заасан
Герман	1949 оны Үндсэн хуульд төсвийн “алтан дүрэм”-ийг баримталдаг байв. Харин 2009 оны шинэчлэлээр төсвийн шинэ дүрмийг батлахдаа Холбооны засгийн газар болон муж улсууд нэмэлт зээллэг авалгүйгээр төсвийн орлого зарлагын тэнцвэрт байдлыг хангахаар хуульчилсан бөгөөд ингэхдээ төсөвт нөлөөлөх хүчин зүйлсийн хэлбэлзлийг харгалзан үзэх аж. Түүнчлэн уг шинэчлэлийн хүрээнд холбооны засгийн газар, муж-улсын хоорондох төсвийн харилцааг уялдуулах үүрэг бүхий Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийг шинээр байгуулахаар Үндсэн хуульд заасан.
Польш	Өрийн тааз, парламентаас төсөвт өөрчлөлт оруулах эрхийн хязгаарлалт. Маастрихтын гэрээнд заасанчлан нийт өр ДНБ-ий 60%-иас хэтрэхгүй байх заалтыг Үндсэн хуульд (1997) оруулсан. Түүнчлэн төсвийн алдагдлын хэмжээг нэмэгдүүлэх эрх зөвхөн засгийн газарт байх ба парламент зөвхөн төсвийн орлого, зарлагын бүтцийг өөрчлөх эрхтэй гэж заасан байдаг.
Сингапур	Төсвийн тэнцвэртэй байдлын дүрэм. Үндсэн хуульд (1965) засгийн газар өөрийн бүрэн эрхийн хугацаанд төсвийн тэнцвэртэй байдлыг хангана гэж заасан. Ингэхдээ зөвхөн валютын нөөцөөс (хөрөнгө оруулалтын тусгай санг оруулаад) хийсэн хөрөнгө оруулалтын орлогын талаас илүүгүй хувийг л

		төсвийн орлого гэж тооцдог. Түүнчлэн Үндсэн хуульд өмнөх хуримтлалаараа төсвийн алдагдлыг нөхөхийг зөвшөөрсөн “аврах гарц” гэгдэх заалт байдаг
	Швейцарь	1999 оны Үндсэн хуулиар орлого, зарлагын тэнцвэртэй байдлыг хангана гэж заасан. Тухайн жилийн төсвийн нийт зарлагын таазыг хүлээгдэж буй орлогын хэмжээ, эдийн засгийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзсэний дагуу парламентаас батална. Зарлагын таазаас хэтэрсэн тохиолдолд нэмэлт зарлагаа дараа дараагийн жилүүдээс нөхөхөөр зохицуулдаг.

Төсөв боловсруулах, батлах үйл ажиллагаан дахь улс төр, мэргэжлийн ашиг сонирхлоос тус, тус үүдэлтэй парламент болон засгийн газрын зохистой, тэнцвэртэй оролцооны асуудал олон улсын түвшинд хөндөгдсөөр ирсэн. Энэ талаар дараах хоёр чиг хандлагыг дурдаж болохоор байна. Үүнд:

- i) *Төсвийн эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдэлд төвлөрүүлэх загвар* нь Төсвийн эрх мэдлийг Засгийн газарт төвлөрүүлэх нь төсвийн сахилга батыг бэхжүүлж, зарцуулалтын уян хатан байдлыг үүсгэнэ.
- ii) *Төсвийн үйл ажиллагаан дахь парламентын оролцоог нэмэгдүүлж, хяналтыг дэмжих загвар* нь Төсвийн үйл ажиллагаанд парламент идэвхтэй оролцох нь төсвийн удирдлагын ил тод байдлыг нэмэгдүүлж, үр дүнтэй хяналт хэрэгжүүлэх боломжоор хангадаг байна.

Эдгээр 2 загварын аль, алинд нь давуу болон сул талууд байх бөгөөд эерэг болон сөрөг талуудад мөн нийтлэг шинж ажиглагдаж байна. Тухайлбал, аль ч загварын эерэг талд төсвийн ил тод байдал хангагдах, сахилга бат сайжрахаар байгаа бол сөрөг үр дагавар талаасаа улс төрийн болон эрх мэдэлтний нөлөө ихсэхээр байгаа нь анхаарал татаж байна.

Хүснэгт I-14 Төсвийн эрх мэдлийг хуваарилах загваруудын жишилт

Загвар	Эерэг тал	Сөрөг тал
Төсвийн эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдэлд төвлөрүүлэх	- Төсвийн сахилга бат нэмэгдэнэ; - Бодлогод суурилсан хуваарилалт хийгдэнэ; - Зарцуулалтын уян хатан чанар нэмэгдэнэ; - Төсвийн үр ашигтай удирдлага бүрдэнэ.	- Ил тод байдал алдагдана; - Эрх мэдэлтний нөлөө ихсэнэ; - Бодлогын нэгдмэл байдал, төсвийн уялдаа зарим талаар хангагдахгүй.
Төсвийн үйл ажиллагаан дахь парламентын оролцоог нэмэгдүүлж, хяналтыг дэмжих	- Хууль ёсны хүлээн зөвшөөрөгдөх хандлага өндөрсөнө; - Ил тод хариуцлагатай байдал хангагдана.	- Дагалдах мэргэжлийн ур чадвар бага; - Төсвийн сахилга бат сулрах; - Улс төрийн нөлөө ихсэх.

Төсвийн талаарх хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн оролцоонд Үндсэн хуулиар төрийн эрх мэдлийг хуваарилсан зохицуулалт ихээхэн нөлөөтэй. АНУ зэрэг Ерөнхийлөгчийн засаглалтай оронд парламент бодлого боловсруулах, төсөв батлах ажиллагаанд голлох үүрэг гүйцэтгэж байгаа бол Британийн буюу Вестминстэрийн

тогтолцоонд гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүн нь парламентаасаа сонгогддог тул парламентаа дэмжиж төсөвт нөлөөлөх нь сул байдаг.

Улс төрийн намын тогтолцоо парламент, засгийн газрын ерөнхий харилцаанд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Улсын төсвийг хэлэлцэн батлах үйл ажиллагаанд тухайн орны улс төрийн намын тогтолцоо, төлөвшил ихээхэн нөлөөлдөг байна.

Тухайлбал, хүчтэй хоёр намын тогтолцоотой орнуудад парламентын нөлөө харьцангуй бага, засгийн газар нь парламентын олонхийн дэмжлэгийг ихэнхдээ хүлээсэн байдаг бөгөөд улмаар ийм орнуудад парламент төсвийн төслийг буцаах зарчмын шинжтэй томоохон өөрчлөлт хийхийг засгийн газарт итгээгүй байгаатай ижил гэж үздэг. Эсрэгээр сул хоёр намын болон олон намын тогтолцоотой орнуудад засгийн газар нь парламентын доторх бие даасан тоглогчидтой зөвшилцөх шаардагатай байдаг тул хууль тогтоох байгууллагын нөлөө харьцангуй өндөр байдаг байна.

Мөн парламентын өөрийн бүтэц, хуулиар хүлээсэн үүрэг нь төсөв хэлэлцэн батлах явц, горимд тодорхой нөлөө үзүүлдэг. Хоёр танхимтай парламент, ялангуяа хоёр танхимын аль нэгэнд нь сөрөг хүчин буюу өөр намаас олонх нь бүрдсэн, улс төрийн хувьд тэнцвэргүй байх зэрэг тохиолдолд төсөвт үзүүлэх нөлөө ихсэх хандлагатай байна. Тухайлбал Австрали, Герман зэрэг орны парламентын дээд танхимыг сонгох горим, сонгуульт хугацаа нь доод танхимаасаа ялгаатай байдаг тул олон намын төлөөллөөс бүрдэх магадлал харьцангуй өндөр байдаг.

Ерөнхийдөө хууль тогтоох байгууллага төсөвт өөрчлөлт оруулах өргөн хүрээтэй эрх эдлэх үед төсвийн алдагдал, өрийн асуудлаарх Засгийн газрын бодлогын нэгдмэл байдал алдагдах эрсдэлтэй гэж үздэг. Иймд хууль тогтоох байгууллагаас хариуцлагагүй шийдвэр гаргах эрсдэлийг бууруулахын тулд юуны өмнө нийт орлого, нийт зарлага, санхүүгийн баланс зэрэг төсвийн ерөнхий хэм хэмжээний хийгээд төсвийн алдагдлыг нөхөх арга зам, тэр тусмаа нэмж зээл авах боломжийг бууруулсан өргөн хүрээтэй хязгаарлалтыг тогтоох нь зүйтэй.

Улс орнуудын парламентыг төсөвт өөрчлөлт оруулах эрхийн цар хүрээг дараах байдлаар ангилан харуулав.

Хүснэгт I-15 Төсвийн талаарх Парламентийн эрхийн цар хүрээ¹²

д/д	Эрх мэдэл	Илрэх хэлбэр	Төлөөлөл болох орон
1	Төсөв санаачлах	Төсвийг төслийг буцаах, өөрчлөлт оруулах, төсвийн шинэ төсөл боловсруулах эрхтэй.	АНУ
2	Төсөвт өөрчлөлт оруулах	Төсвийн төсөлд өөрчлөлт оруулах, буцаах эрхтэй.	Герман, Франц, Польш, БНСУ, Швед
3	Төсөв батлах	Төсвийн төслийг буцаах, өөрчлөлт оруулах, төсвийн шинэ төсөл боловсруулах эрхгүй, засгийн газраас оруулж ирсэн төсвийг шууд батална.	Өмнөд Африк, Их Британи, Австрали, Япон

¹² П.Амаржаргал. “Парламентаас төсөв батлах нь: Мэргэжлийн болон улс төрийн институцийн уялдаа” (“Хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хяналт-тэнцлийн асуудал дугуй ширээний ярилцлага, хууль зүйн үндэсний хүрээлэн, Хуульчдын танхим, 2014.12.05)

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа Хөгжлийн Байгууллага¹³-ын гишүүн 27 орны төсөвт өөрчлөлт оруулахтай холбоотой эрхийн цар хүрээг нь судлан, гишүүн орнуудын парламентаас төсөвт өөрчлөлт оруулах хэлбэрийг дараах хүснэгтээр харуулав.

Хүснэгт I-16 Засгийн газраас мэдүүлсэн төсвийн төсөлд парламентаас өөрчлөлт оруулж буй хэлбэр

д/д	Улсын нэр	Огт өөрчлөхгүй	Бага зэрэг өөрчилдөг	Зарчмын шинжтэй өөрчлөлт оруулах боломжтой
1	Австрали	+		
2	Австри		+	
3	АНУ			+
4	БНСУ		+	
5	Герман		+	
6	Грек	+		
7	Дани			+
8	Ирланд		+	
9	Испани		+	
10	Исланд		+	
11	Итали		+	
12	Их Британи	+		
13	Канад	+		
14	Мексик		+	
15	Нидерланд		+	
16	Норвеги		+	
17	Польш		+	
18	Португали		+	
19	Турк		+	
20	Унгар			+
21	Финлянд		+	
22	Франц		+	
23	Чех			+
24	Швед		+	
25	Швейцар		+	
26	Шинэ Зеланд	+		
27	Япон	+		

Эдгээр 27 орны нөхцөлийг нэгтгэн дүгнэвэл Засгийн газрын өргөн барьсан төсвийн төсөлд огт өөрчлөлт оруулахгүйгээр баталдаг 6 улс буюу 22 хувь, бага зэрэг өөрчлөлт оруулдаг 17 улс буюу 63 хувь, томоохон хэмжээний өөрчлөлт оруулдаг 4 улс буюу 15 хувийг тус, тус эзэлж байна. Эдгээрээс хамгийн их хувийг бага зэрэг өөрчлөлт оруулдаг хэлбэр эзэлж байх бөгөөд энд төсвийн зардлыг нэмэгдүүлэхгүйгээр оруулсан өөрчлөлтүүд хамаардаг бол зарчмын шинжтэй өөрчлөлтийг оруулах боломжтой гэдэг нь агуулгын хувьд томоохон өөрчлөлт оруулах боломжтой байхыг илэрхийлж байна.

Өөрчлөлт оруулах хэлбэрээс харахад 63 хувьд нь буюу бараг 2/3 нь бага зэрэг өөрчлөлт оруулдаг буюу улс орнуудад ихэвчлэн энэ хэлбэрийг хэрэглэж байгаа нь парламент нь засгийн газраас төсвийн талаар баримталж буй бодлогод нөлөөлөхгүйгээр, зардлын хэмжээг мэдэгдүүлэхгүйгээр өөрчлөлт оруулах хэлбэр нь нийтлэг шинжтэй

¹³ОЕСО буюу Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа хөгжлийн байгууллага.

байна. Дээрх 3 хэлбэрээс хамгийн бага хувийг “огт өөрчилдөггүй” хэлбэр эзэлж байгаагаас харвал засгийн газарт итгэл хүлээлгэн, түүний бодлогод огт нөлөөлөхгүйгээр төсвийг хүлээн зөвшөөрөх хандлага бусад хэлбэрүүдтэй харьцуулахад сул байна.

Зарим орны холбогдох мэдээллийг дэлгэрүүлэн авч үзье.

АНУ. АНУ-ын Конгрессын хувьд Ерөнхийлөгчөөс өргөн мэдүүлсэн төсвийн төслийг зөвхөн “санал” төдийд үздэг бөгөөд ялангуяа Конгрессын олонхийг сөрөг хүчин бүрдүүлж байгаа үед Ерөнхийлөгчийн төсөл “dead on arrival” буюу цаашид дэмжлэг хүлээн “амьдрах найдваргүй” гэгддэг. Конгресс Ерөнхийлөгчийн төсөлд нэмэлт өөрчлөлт оруулах бүрэн эрхтэй. Энэ эрхийнхээ дагуу Конгресс төслийг хүссэнээрээ өөрчилж “өөрийн гэсэн” төслийг шинээр бий болгодог. Конгрессын энэхүү давуу эрх нь “төрийн сангаас гарах аливаа зарлага нь зөвхөн хуулиар тогтоосон хуваарилалтын дагуу хийгдэнэ” гэсэн Үндсэн хуулийн заалтад үндэслэн гүйцэтгэх эрх мэдлийн тэргүүн-Ерөнхийлөгч улсын төсвийг зарцуулахын тулд Конгрессоос зөвшөөрөл авдаг.

АНУ-ын Холбооны төсвийн талаарх хэм хэмжээ нь дараах хуулиулаас бүрдэж байна. Үүнд:

- ✓ Үндсэн хууль 1789
- ✓ Төсвийн алдагдлын эсрэг хууль 1905
- ✓ Төсөв болон нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль 1921
- ✓ Конгрессоос төсөв зарцуулалтыг зохицуулах тухай хууль 1974
- ✓ Ерөнхий хянан шалгагчийн тухай хууль 1978
- ✓ Холбооны менежерийн санхүүгийн ил тод, хариуцлагатай байдлын тухай хууль
- ✓ Төсвийн тэнцвэртэй байдал, Төсвийн алдагдлыг хянах тухай хууль 1985
- ✓ Төсвийн хэрэгжилтийн тухай хууль 1990, 1997
- ✓ Санхүүгийн ерөнхий захирагчийн тухай хууль 1990
- ✓ Холбооны зээлийн шинэчлэлийн тухай хууль 1990
- ✓ Засгийн газрын үйл ажиллагаа, үр дүнгийн тухай хууль 1993
- ✓ Засгийн газрын менежментийн шинэчлэлийн тухай хууль 1994
- ✓ Холбооны санхүүгийн үйл ажиллагааны үр дүнг дээшлүүлэх тухай хууль 1996.

Холбооны Засгийн газар төсвийн төслийн асуудлаар тусгайлан хуралддаггүй бөгөөд төсөлд санал авах ажиллагааг хуулиар бус яам хоорондын дүрэм, журмын дагуу явуулдаг. Төсвийн төслийг Ерөнхийлөгч жил бүрийн 2 дугаар сарын эхний Даваа гарагт Конгресст өргөн барих ба эхлээд төсвийн асуудал эрхэлсэн хороод төслийг хэлэлцэнэ. Улмаар Конгрессын дээд, доод танхим хэлэлцэн байр сууриа нэгтгэснээр төсвийн нийт зардлыг үйл ажиллагааны чиглэлээр ангилсан, холбогдох зааврууд бүхий Төсвийн тухай тогтоол /Холбооны төсөв/ -ыг гаргах бөгөөд уг тогтоол нь хууль биш тул Ерөнхийлөгч баталгаажуулдаггүй. Улмаар уг тогтоолын дагуу Конгрессын хороод тус, тус хариуцсан чиглэлийн лагуу тухайн жилийн яам агентлаг, хөтөлбөрүүдийн төслийг хэлэлцэх ба тэдгээр нь тухайн жилийн Төсвийн санхүүжилтийн тухай 12 тусдаа хууль болон батлагддаг байна.

Батлагдсан төсөвт Холбооны засгийн газар өөрчлөлт оруулах эрх нэн хязгаарлагдмал бөгөөд өөрчлөлт оруулах тохиолдолд Конгрессоос заавал урьчилсан зөвшөөрөл авах ба дараа нь тайлагнах үүрэгтэй. Конгресс Төсвийн санхүүжилтын тухай

хуулийг батлахдаа ихэвчлэн дахин хуваарилалт хийх нөхцлийг заах бөгөөд зөвшөөрөгдөх мөнгөн дүн харьцангуй бага байдаг.

Үндсэн хуулийн дагуу зээл авах ажиллагаа Конгрессын бүрэн эрхэд хамаарна. Өрийн таазыг хууль тогтоох ердийн ажиллагааны дагуу шаардлагатай тохиолдолд шинэчлэн тогтоох боломжтой .

Франц. Тус улсын Үндсэн хуулийн дагуу төсөвтэй холбоотой давуу эрхийг гүйцэтгэх засаг эдэлдэг. Үндсэн хуулийг 1958 онд шинэчлэхийн өмнө төсөвтэй холбоотой Засгийн газрын эрх мэдэл ихээхэн хязгаарлагдмал байсан бөгөөд Үндэсний ассамблейн хороодоос урьдчилан засварлаж баталгаажуулсан төсвийг Сангийн сайд өргөн мэдүүлдэг байсан. Харин Үндсэн хуулийн өөрчлөлтөөр парламентын төсвийн эрх мэдэгдэл хумигдаж, төсөв боловсруулах, хэрэгжүүлэх онцгой эрхийг гүйцэтгэх эрх мэдэлд өгсөн байна. Гэвч энэ өөрчлөлтөөс үүдэн парламентын хяналт тавих чадамж муудсан, засгийн газрын төсвийн сахилга бат суларсан гэсэн үндэслэлээр парламентын эрх мэдлийг тодорхой хэмжээнд нэмэгдүүлсэн Төсвийн тухай органик хуулийг 2001 онд баталсан байна.

Үндсэн хуулийн дагуу Ерөнхий сайд Засгийн газрын үйл ажиллагаатай холбогдуулан парламентын өмнө хариуцлага хүлээдэг бөгөөд Төсвийн тухай органик хуулийн дагуу төсвийн төслийг Ерөнхий сайдын удирдлага дор Сангийн сайд хариуцан боловсруулдаг. Яам хороод төсвийн төслийг боловсруулах, санал солилцох ажиллагаа дотоод журмын дагуу явагддаг.

Хэдийгээр Төсвийн тухай органик хуульд төсвийн төслийг Ерөнхийлөгчөөр даргалуулсан Сайд нарын зөвлөлөөр хэлэлцүүлнэ гэж заасан байдаг ч хэрэгжилт нь тухай үеийн улс төрийн нөхцөл байдлаас шалтгаалан харилцан адилгүй. Тухайлбал, Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд нар нэг намынх бол Сайд нарын зөвлөлөөр төсвийн төслийг хэлэлцэх үед Ерөнхийлөгч эцсийн шийдвэр гаргана. Харин Ерөнхийлөгч, Ерөнхий сайд нар өөр намаас гарсан тохиолдолд эцсийн шийдвэрийг Сайд нарын зөвлөлийг ахлагчийн хувьд Ерөнхий сайд гаргах боломжтой болдог.

Үндсэн хуулиар парламентын 2 танхим тус бүрийн төсвийн хэлэлцүүлгийн үргэлжлэх хугацааг хязгаарласан байдаг. Парламент төсвийн төслийг жил бүрийн 10 дугаар сард хүлээн авах ба Үндсэн хуулийн дагуу Үндэсний ассамблей 40 хоног, Төсвийн органик хуулийн дагуу Сенат 20 хоногийн дотор хэлэлцэж эцэслэх үүрэгтэй. Улмаар парламент төсвийн төслийг анх хүлээн авснаас хойш 70 хоногийн дотор батлах үүрэг хүлээнэ. Үүнд парламентын танхим тус бүрийн төсвийн хороодоор хэлэлцэх хугацаанд батлах бөгөөд хороод энэ хугацаанд багтан нэгдмэл шийдвэрт хүрч чадаагүй тохиолдолд Үндсэн хуулийн дагуу Ерөнхий сайд уг асуудлаар Хамтарсан хороо байгуулна. Парламентын дээд, доод танхим Үндсэн хуульд заасан процедурын дагуу төслийг хэлэлцэн, 70 хоногийн дотор нэгдмэл байр суурьт хүрч баталж чадаагүй тохиолдолд Ерөнхий сайд Сайд нарын зөвлөлтэй зөвшилцөн Засгийн газрын тогтоол гаргаснаар уг төсөл хүчин төгөлдөр болно.

Бүгд Найрамдах Франц Улсын (БНФУ)¹⁴-ын төсвийн талаарх хэм хэмжээ нь дараах хуулиулаас бүрдэж байна. Үүнд:

¹⁴ Бүгд найрамдах Франц улс.

- ✓ Үндсэн хууль 1958
- ✓ Төсвийн тухай органик хууль 2001
- ✓ Нийгмийн хамгааллын санхүүжилтын тухай органик хууль 1996
- ✓ Нийгмийн хамгааллын тухай хууль
- ✓ Хөндлөнгийн аудитын тухай хууль 1994-95
- ✓ Орон нутгийн засаг захиргааны тухай хууль
- ✓ Төсвийн байгууллагын нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль 1962
- ✓ Зарлагын бүтцийг хянах тухай хууль 1922.

БНФУ-ын Үндсэн хуулиар парламент шинээр зарлагын төрөл бий болгох, нийт зарлагын хэмжээг нэмэгдүүлэх, орлогын хэмжээг бууруулахыг хориглодог ба Төсвийн тухай органик хуулийн дагуу зөвхөн төсвийн зарлагын зүйл хооронд шилжүүлэх эрхтэй. Түүнчлэн үндсэн хуулийн дагуу Ерөнхий сайд Сайд нарын зөвлөлтэй зөвшилцсөний дагуу төсөв, нийгмийн даатгалын сангийн санхүүжилтын тухай хуулийг Засгийн газарт итгэх эсэх асуудал болгож Үндэсний ассамблейд тавих эрхтэй. Ингэснээр Үндэсний ассамблей 24 цагийн дотор итгэх асуудлыг хэлэлцэх ба тэгээгүй тохиолдолд төсвийг баталсанд тооцдог байна. Үндсэн хуулийн чухам энэ заалтыг ашиглан 1990-ээд оны эхээр цөөнхийн Засгийн газар төсвөө амжилттай батлуулж байв.

БНФУ нь Европын холбооны гишүүн тул Европын холбооны орнуудын Эдийн засаг, мөнгөний холбооны тогтвортой байдал, харилцан уялдаа, засаглалын асуудлаарх гэрээ буюу Төсвийн тогтвортой байдлын гэрээний дагуу төсвийн алдагдал ДНБ-ий 3% - иас илүүгүй, улсын өр ДНБ-ий 60%-иас хэтрэхгүй байх үүрэг хүлээдэг.

ХБНГУ. ХБНГУ-д 2009 оны шинэчлэлээс өмнө Үндсэн хуулиар “алтан дүрэм” буюу хөрөнгө оруулалтын зарлагыг зээлээр санхүүжүүлэх боломжийг баталгаажуулсан байсан. Харин 2009 онд тус улсын парламентаас Үндсэн хуулийн өөрчлөлтийг баталж, Засгийн газрын зээлийн зарчимд үе шаттай шинэчлэл хийжээ. Уг шинэчлэлээр Үндсэн хуульд өөрчлөлт оруулж, холбооны болон засгийн газар 2016 он гэхэд төсвийн нийт алдагдлыг ДНБ-ий 0,35% болгож бууруулах, 16 муж улс түр бүр 2020 он гэхэд төсвийн алдагдалгүй болохоор зааж, улмаар нийт ДНБ-ий 83%-тай тэнцээд буй өрийн хэмжээг огцом бууруулах зорилго тавьсан байна.

ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн дагуу парламент төсвийг санхүүгийн жил эхлэхээс өмнө батлах ёстой бөгөөд мөн хуульд төсвийн төслийг Бундестаг болон Бундесратад нэгэн зэрэг хүргүүлнэ гэж заасан байдаг. Ингэснээр парламентад төсөл хэлэлцэх 4 сар орчмын хугацаа ноогддог байна

ХБНГУ-ын төсвийн талаарх хэм хэмжээ нь дараах хуулиулаас бүрдэж байна. Үүнд:

- ✓ Үндсэн хууль 1949
- ✓ Эдийн засгийн тогтвортой байдал, өсөлтийг дэмжих тухай хууль 1967
- ✓ Төсвийн зарчмын тухай хууль 1969
- ✓ Холбооны төсвийн тухай хууль 1969
- ✓ Холбооны аудитын шүүхийн тухай хууль 1985
- ✓ Холбооны болон орон нутгийн засгийн газрын харилцааг зохицуулсан хуулиуд
- ✓ Нийгмийн хамгааллын сангийн тухай хуулиуд.

Төсөвт оруулах саналаа Бундестрат Холбооны Канцлерт хүргүүлэх ба Канцлер Сангийн яаманд дамжуулдаг. Шаардлагатай гэж үзвэл Сангийн яам Бундестратын саналыг өөрийн санал дүгнэлтийн хамт Канцлераар дамжуулан Засгийн газраар батлуулахаар хүргүүлдэг. Засгийн газраас баталсны дараа Канцлер уг саналыг Бундестагт хүргүүлдэг байна.

Парламент төсөвт өөрчлөлт оруулах эрхийг тус улсын Үндсэн хуулиар ихээхэн хязгаарласан. Холбооны засгийн газраас санал болгосон төсвийн зарлагыг өсгөх, орлогыг бууруулах, шинээр зарлагын төрөл бий болгох зэрэгт Засгийн газраас урьдчилсан зөвшөөрөл авсан байх шаардлагатай. Засгийн газар Бундестагт энэ санал хураалтыг хойшлуулах шаардлага тавих эрхтэй бөгөөд тэгсэн тохиолдолд өөрийн саналыг 6 долоо хонгийн дотор Бундестагт хүргүүлнэ. Түүнчлэн Засгийн газар Бундестагийн санаачилсан өөрчлөлт хууль болон батлагдсанаас хойш 4 долоо хоногийн дотор дахин санал хураалт явуулахыг шаардах эрхтэй бөгөөд энэ тохиолдолд мөн адил 6 долоо хоногийн дотор Засгийн газар зөвшөөрлөө албан ёсоор өгөх ба эсрэг тохиолдолд уг төсөв хүчин төгөлдөр болдог байна.

Тус улсын хувьд улс төрийн нөхцөл байдал хийгээд эвслийн засгийн газар байгуулах зайлшгүй шаардлагатай байдаг зэргээс нь үүдэн төсвийн зарим үйл ажиллагаа Үндсэн хуулийн зохицуулалтаас гадуур явагдах нь бий. Засгийн газрыг бүрдүүлэгч намуудын хооронд хийх Эвслийн гэрээ 1990-ээд оноос хойш улам бүр дэлгэрэнгүй болсоор байгаа бөгөөд Үндсэн хуулиас гадна төслийн нэмэлт зохицуулалтуудыг агуулах болсон.

ХБНГУ нь Үндсэн хуулиар заасан санхүүгийн хэм хэмжээг баримтлахын сацуу БНФУ-ын нэгэн адил Төсвийн тогтвортой байдлын гэрээний дагуу төсвийн алдагдал ДНБ-ий 3 %-иас илүүгүй, улсын өр ДНБ-ий 60%-иас хэтрэхгүй байх үүрэг давхар хүлээдэг.

Бүгд Найрамдах Солонгос Улс. Тус улсын Үндсэн хуулиар төсвийн үйл ажиллагааны гол оролцогчид, ерөнхий зарчмуудыг заасан байдаг.

Яамдаас ирүүлсэн саналыг 6-8 дугаар сарын хооронд Төлөвлөлт, төсвийн яаманд төвлөрүүлэн яамд хооронд зөвшилцөх үйл ажиллагаа явуулсны дараа нэгдсэн төсөл хэлбэрээр эцэслэн боловсруулж Ерөнхийлөгчид хүргүүдэг. Улмаар төслийг төрийн зөвлөлөөр хэлэлцэн зөвшөөрч, Ерөнхийлөгч баталгаажуулж, санхүүгийн жил эхлэхээс 90 хоногийн өмнө Үндэсний ассамблейд хүргүүлдэг байна.

БНСУ-ын төсвийн талаарх хэм хэмжээ нь дараах хуулиулаас бүрдэж байна. Үүнд:

- ✓ Үндсэн хууль 1948.
- ✓ Үндэсний ассамблейн тухай хууль 1948
- ✓ Төсөв, нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль 1961
- ✓ Сангийн удирдлагын тухай хууль 1991
- ✓ Аудитын хорооны тухай хууль 1963
- ✓ Тарийн өмчит аж ахуйн нэгжийн төсөв, удирдлагын тухай хууль 1960
- ✓ Зарлагын удирдлагын тухай хууль 2002
- ✓ Төрийн сангийн удирдлагын тухай хууль 2002, Засгийн газрын хөрөнгийн тухай хууль 1950, Өрийн тухай хууль 1949
- ✓ Орон нутгийн захиргаа, төсөв санхүүгийн тухай хуулиуд.

Үндэсний ассамблей төсвийн хэлэлцүүлгийг 10 дугаар сарын эхээр эхлэх ба Үндсэн хуулийн дагуу төсвийг санхүүгийн жил эхлэхээс 30 хоногийн өмнө батлах үүрэг хүлээдэг. Түүнчлэн Үндсэн хуулиар Үндэсний ассамблей зарлагын хэмжээг зөвхөн бууруулах эрхтэй бөгөөд Засгийн газрын зөвшөөрөлгүйгээр тодорхой зарлагын хэмжээг нэмэгдүүлэх буюу шинээр бий болгохыг хориглодог.

Засгийн газар бонд гаргах болон санхүүгийн үр дагавар бүхий гэрээ хэлцэл байгуулах үед Үндэсний ассамблейгаас урьдчилан зөвшөөрөл авна гэж Үндсэн хуульд заасан байдаг. Түүнчлэн 1949 онд батлагдсан өрийн тухай хуульд бондын болгон өрийн удирдлагын зохицуулалтыг дэлгэрэнгүй оруулсан. Тухайлбал, уг хуулийн дагуу засгийн газраас гаргах бондын хэмжээ, засгийн газар төрийн өмчит корпорацийн өмнөөс баталгаа гаргах зэрэгт Үндэсний ассамблейгаас урьдчилан зөвшөөрөл авах ба засгийн газар улсын нийт өрийн талаар дэлгэрэнгүй тайлан бэлдэж Үндэсний ассамблейд танилцуулах үүрэг хүлээдэг байна.

БНСУ-ын хувьд өрийн тааз, засгийн газрын авч болох зээлийн хэмжээг хязгаарласан хуулийн зохицуулалт байдаггүй.

Их Британи. Их Британи бичмэл Үндсэн хууль байхгүй, төсвийн үйл ажиллагааг анхдагч хийгээд хоёрдогч хууль тогтоомжоор зохицуулдаг. Засгийн газар нь олонхын бүлгээр дамжуулан парламентын үйл ажиллагаа, хороодын бүтцийг тогтоодог тул төсвийн асуудлаар ч мөн давуу эрх эдэлдэг. Тус улсын парламент засгийн газраас мэдүүлсэн төсвийн төсөлд өөрчлөлт оруулах эрх нэн хязгаарлагдмал бөгөөд засгийн газраас санал болгож буй зарлагын хэмжээг нэмэгдүүлэх, шинээр зарлага санаачлах эрхгүй. Нийтийн танхимын Дэгийн дагуу улсын төсөв батлах үед тус танхимын нөлөөг ихээхэн хязгаарласан бөгөөд Лордын танхимын хувьд төсөвтэй холбоотой аливаа шийдвэр гаргах эрх огт байдаггүй байна.

Их Британийн төсвийн талаарх хэм хэмжээ нь дараах хуулиулаас бүрдэж байна. Үүнд:

- ✓ Татварын болон Аудитын газрын тухай хуулиуд 1986, 1921
- ✓ Парламентын тухай хуулиуд 1911, 1949
- ✓ Үндэсний өрийн тухай хууль 1968
- ✓ Үндэсний аудитын тухай хууль 1983
- ✓ Орон нутгийн засгийн газрын тухай хуулиуд
- ✓ Санхүүгийн тухай хууль 1998
- ✓ Засгийн газрын нөөцийн тухай хууль 2000.

Нийтийн танхимаас төсөвт өөрчлөлт оруулах санал гаргасан тохиолдолд энэ санал батлагдахын тулд эрх баригч намын гишүүдийн дэмжлэгийг хүлээсэн байх ёстой бөгөөд намын доторх ийм хагарал Засгийн газарт итгэх эсэх асуудалд хүргэдэг байна. Ийм тохиолдол Дэлхийн I дайнаас хойш гараагүй, харин төсөвт өөрчлөлт оруулах санал хамгийн сүүлд 1980-аадоны сүүлээр гарч, амжилтгүй болсон хэмээн тэмдэглэжээ. Иймээс эрх баригч, сөрөг хүчний аль алинаас төсөвт өөрчлөлт оруулах санал гаргах нь ховор бөгөөд гаргасан ч батлагддаггүй аж.

Австрали. Австралийн парламентын төсвийн эрх нь тус улсын Үндсэн хуулийн нарийвчилсан хязгаарлалт, Вестминстрийн уламжлалт улс төрийн соёл, хоёр хүчтэй улстөрийн намын тогтолцоо, сонгуулийн мажоритар тогтолцоо зэргээс хамааран нэн хязгаарлагдмал байдаг. Хэдийгээр Австралийн Үндсэн хуулийн төсөв батлах бүрэн

эрхийг парламентад олгосон, төсвийн зарлагын ихэнх хэсгийг санхүүжилтийн тусгай хуулиудаар дамжуулан баталдаг хэдий ч парламент төсвийн бодит эрх мэдэл эдэлдэггүй. Энэ нь Үндсэн хуулиар “санхүүгийн санаачилга” буюу төсвийн зарлагатай холбоотой аливаа санаачилга гаргах эрхийг зөвхөн засгийн газар эдэлнэ гэж заасантай холбоотой. Парламентын гишүүд шинээр зарлага санаачлах эрхгүй төдийгүй зарлагын нийт хэмжээг нэмэгдүүлэхгүй байсан ч төсвийн зүйл заалтын хооронд шилжүүлэх эрхгүй байдаг.

Австралийн төсвийн талаарх хэм хэмжээ нь дараах хуулиулаас бүрдэж байна. Үүнд:

- ✓ Үндсэн хууль 1900
- ✓ Санхүүгийн удирдлага, хариуцлагатай байдлын тухай хууль 1997
- ✓ Commonwealth Authorities and Companies Act 1997

Түүнчлэн төсвийн нийт зарлагын 75% нь Төсвийн “тусгай” (тусгай зорилго, төсөл хөтөлбөрт зориулсан) санхүүжилтийн хууль тогтоомжоор батлагддаг бөгөөд парламент ердөө үлдсэн 25%-ийн зарлагыг “энгийн” санхүүжилтийн хууль тогтоомжоор баталдаг. Тусгай хуулиар гаргах зардал нь төсвийн баримт бичигт тусгагдаж, парламентын хяналтад хамрагддаг хэдий ч тэдгээрт өөрчлөлт оруулахын тулд хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай болдог учир төсөвт өөрчлөлт оруулах парламентын эрхэд процедурын давхар хязгаарлалт болдог байна.

Япон. Япон төсвийн эрхзүйн орчин нь Үндсэн хууль болон бусад хуулиас бүрддэг. Үндсэн хуулиар татвар болон засгийн газрын зарлагыг зөвхөн хуулиар тогтооно гэж зааснаас гадна парламентийн дээд, доод танхим болох Төлөөлөгчдийн танхимын шийдвэр дээд танхим болох Зөвлөхүүдийн танхимаас давуу эрхтэй байна гэж заасан байна. Түүнчлэн, тус улсын Аудитын хороог байгуулах талаар Үндсэн хуульд заасан байдаг.

Үндсэн хуулиар зохицуулаагүй төсвийн харилцааг Нийтийн санхүүгийн тухай хуулиар голлон зохицуулдаг. Парламентын төсвийн үйл ажиллагааг Парламентын тухай хуулиар зохицуулдаг бөгөөд дийлэнх бусад улс оронд засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагааг дотоод дүрэм журмаар зохицуулдаг бол Японд уг ажиллагааг Нийтийн санхүүгийн тухай хуулиар зохицуулдаг байна.

Японы төсвийн талаарх хэм хэмжээ нь дараах хуулиулаас бүрдэж байна. Үүнд:

- ✓ Үндсэн хууль 1946
- ✓ Нийтийн санхүүгийн тухай хууль 1947
- ✓ Аудитын хорооны хууль 1947
- ✓ Орон нутгийн удирдлага, төсөв, татварын тухай хуулиуд

Жил бүрийн 12 дугаар сарын эхээр Засгийн газраас “Төсөв боловсруулах ажиллагаанд баримтлах ерөнхий зарчмуудыг гаргадаг. Сангийн яам тэдгээр зарчмын дагуу, бусад яам агентлагуудтай зөвшилцөн төсвийн төслийг боловсруулах ба мөн сарын эцэст Засгийн газар төсвийн төслийг баталж, 1 дүгээр сард Парламентад хүргүүлнэ.

Үндсэн хуульд зааснаар Төлөөлөгчдын танхим төсвийн хэлэлцүүлгийг эхэлж хийдэг. Японы парламентаас төсөвт өөрчлөлт оруулах эрхийг Парламентийн тухай хуулиар зохицуулдаг бөгөөд Төлөөлөгчдийн танхимд дор хаяж 50 гишүүн (50/480), Зөвлөхүүдийн танхимд дор хаяж 20 (20/242) гишүүний дэмжлэг авсан байх ёстой.

Түүнчлэн мөн хуулийн дагуу төсвийн хэмжээг нэмэгдүүлэх санал гаргасан тохиолдолд Төсвийн байнгын хороо Засгийн газрын саналыг урьдчилан авдаг байна.

Парламентын засаглал бүхий ихэнх орны нэгэн адил Японы засгийн газар нь парламентын олонхын дэмжлэгээс шууд хамааралтай, Засгийн газар болон парламентын бүрэлдэхүүн нь нягт уялдсан байдаг тул төсөвт ноцтой өөрчлөлт оруулах нь Засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх санал хураалттай дүйцдэг. Тиймээс хэдийгээр Засгийн газар парламентаас төсөвт оруулсан өөрчлөлтөд хориг тавих бичмэл хэм хэмжээ байхгүй боловч Засгийн газраас мэдүүлсэн анхны төсөлд томоохон өөрчлөлт оруулалгүйгээр баталдаг байна.

Үндсэн хуулийн дагуу Засгийн газар зээл авах, зээлийн батлагаа гаргахтай холбоотой харилцаанд орохдоо парламентаас зөвшөөрөл авах ёстой. Түүнчлэн Нийтийн санхүүгийн тухай хуулиар засгийн газрын бонд болон зээллэгийн зориулалтыг хязгаарласан бөгөөд тухайлбал зөвхөн парламентын тогтоолд заасан хэмжээ бүхий төсвийн үйл ажиллагаанд зарцуулах ёстой гэхчлэн заасан байдаг. Ингэхдээ засгийн газар эргэн төлөлтийн төлөвлөгөөг мөн перлөментад дагалдуулан өгөх ёстой байдаг байна.

Парламентын засаглалтай орнуудын хувьд парламент төсөвт зарчмын шинжтэй томоохон өөрчлөлт оруулах нь засгийн газарт итгэл үл үзүүлэх саналтай дүйцдэг.

Шинэ Зеланд, Их Британи зэрэг орнуудын парламентын тухай хууль, журамд уг хязгаарлалтыг оруулсан байдаг бол Австрали, Канад зэрэг орнуудад парламент нь зарлагын хэмжээг бууруулсан, бага хэмжээний өөрчлөлт хийснээс бусад тохиолдолд засгийн газраас мэдүүлсэн төсвийг бүтнээр нь батлах үүрэгтэй байдаг.

Олон улсын туршлагаас харахад засаглалын хэлбэрээс үл хамааран Үндсэн хуульдаа төрийн эрх мэдлүүдийн төсвийн талаарх эрх хэмжээ, үйл ажилалгааны суурь зарчмыг тусгаж, тогтоож өгсөн байна. Ийнхүү тогтоохдоо зарим орны хувьд төсөвт өөрчлөлт оруулах хэмжээ хязгаар, батлагдах хугацааг хүртэл хатуу тогтоосон тохиолдлууд байна. Энэ нь засгийн газраас төсвийн талаар баримтлах бодлогод хөндлөнгөөс нөлөөлөх байдлыг багасгах, мөрийн хөтөлбөрөө хэрэгжүүлэх боломж бүрдэх, эрх мэдэл хоорондын тэнцвэрийг хангах нөхцлийг бүрдүүлэх сайн талтай байна.

Жишээлэн судлагдсан дээрх улс орнуудын хувьд сонгуулийн болоод улс төрийн намын тогтолцоо ямар байгаагаас үл хамааран төсвийн төслийг санхүүгийн жил эхлэхээс өмнө 2-4 сарын өмнө өргөн мэдүүлэх нь тухайн төслийг хэлэлцэн батлах хамгийн боломжит хугацаанд тооцогдохоор байна.

Сонгуулийн болон улс төрийн намын тогтолцоо ямар байх нь парламентаас төсөвт үзүүлэх нөлөөг тодорхойлох хүчин зүйл болж байна. Эвслийн засгийн газартай улсын хувьд засгийн газар байгуулагдахаас өмнө эвслийн гэрээ¹⁵-нд тусгагддаг асуудалд эдийн засаг, санхүү, төсвийн асуудлууд багтах бөгөөд эдгээр гэрээ нь төрийн эрх барих байгууллагаас төсвийн талаар гаргах аливаа шийдвэрт харгалзан үзэх нэг хэм хэмжээ болдог байна.

¹⁵2007 оны Дани, Нидерланд, Финландын эвслийн гэрээ.

II БҮЛЭГ. УЛСЫН ТӨСӨВ ДЭХ УЛС ТӨРИЙН ХҮЧИН ЗҮЙЛСИЙН НӨЛӨӨЛЛИЙГ ШИНЖЛЭХЭД ХЭРЭГЛЭГДЭХ ОЙЛГОЛТ, УХАГДАХУУН, АРГА ЗҮЙ

2.1 Төсвийн эрх зүйн зохицуулалтын харьцуулсан судалгааны арга

Хууль зүйн шинжлэх ухаан нь эрх зүйн шийдэх шаардлагатай асуудал бүрийг амжилттай шийдвэрлэхэд гарц болж чадах онолын байгууламж төдийгүй эрх зүйн тогтолцоог хөгжүүлж байдаг онол, арга зүйн тогтолцоо юм. Тус шинжлэх ухаан нь *норматив, экспликатив, харьцуулалтын* гэх аргуудыг түгээмэл хэрэглэдэг.

Бид энэхүү судалгаанд төсвийн бодлого, зохицуулалттай холбоотой хууль, эрх зүйн баримт бичгүүдийг улсуудыг жиших, цаг хугацааны хувьд харьцуулах зэрэгт өргөн хүрээтэй ашигласан болно.

Харьцуулсан судалгааны арга нь судалгаа, шинжилгээний стратеги, техникийг өвөрмөц онцлогтой болгоод зогсохгүй эцсийн үр дүндээ салбарын мэдлэгт нөлөөлдөг. Тухайн тохиолдолд онол, үзэгдэл, процессийн нэгтгэн дүгнэлтийн үндэслэл сайжрах төдийгүй тэдгээр нь нийлэг шинжтэй болдог. Харьцуулна гэдэг нь эцсийн бүлэгт тодорхой хэв маягууд, ойлголтуудыг ашиглаж, эмпирик баримтуудыг идеалчилна гэсэн үг юм.

Судлагдах үзэгдэл хичнээн олон байх тусам тэдгээрийг онолын хувьд нэгтгэн дүгнэхэд их хэмжээний хүч, хугацаа шаарддаг. Харьцуулалт нь тодорхой шинж, дахин давтагдахгүй онцлогийг гажуудуулдаг боловч, харьцуулагдашгүй мэт бодогдож байсан зүйлсийг харьцуулах боломж олгох давуу талтай. Харьцуулсан шинжилгээний төвд арга зүй тавигдах ба эмпирик ухааны хувьд арга зүй нь өөрийнх нь дотоод онолыг нөхөж байдаг.

Аргазүйн шинжлэх ухааны түгээмэл ач холбогдлыг нь харгалзан эмпирик онол, зарим тохиолдолд “*дунд түвшний онол*” гэж нэрлэх нь ч бий. Арга зүй нь судалгааны практик ажлын таамаглалууд болон онолын үндсэн үзэл баримтлалууд хоёрын завсрын холбоос болж өгдөг.

Харьцуулалт нь танин мэдэхүйн ерөнхий арга юм. Хүмүүс өдөр тутмын амьдралд юмс үзэгдэл, баримт, төсөөлөл, үйл явцыг харьцуулан тэдгээрийн хоорондын ерөнхий, бас ялгаатай талуудыг олж тогтоодог. Харьцуулалт нь ертөнцийг танин мэдэх, чиг баримжаагаа олж байхад хүмүүст туслах заяагдмал чадвар юм. Харьцуулалтыг хэрэглэх нь зарим тохиолдолд давтагдашгүй өвөрмөц үзэгдлүүдийг жишихэд хүргэдэг хялбар биш байдаг.

Гэвч чухал ач холбогдолтой харьцуулалтуудыг амьдрал дээр алхам тутамд хийж байдаг. Давтагдашгүй үзэгдлүүдийг өөр хооронд нь бус харин тус бүрийг нь ямар нэг ерөнхий загвартай харьцуулж болно. Ямарч харьцуулалт нэгдсэн нэг зарчмын үндсэн дээр, тухайлбал ямар нэг эталонтой харьцуулан жишиж болно. Энэхүү эталон нь үг, ойлголт, идеал бүтцүүд, нарийн тодорхойлсон загварууд байж болдог. Судлаач түүхэн баримтуудыг тодорхой хүчин зүйлсэд тулгуурлан харьцуулалт хийсний үндсэн дээр эмпирик хууль буюу харилцан болон шалтгаант хамаарлыг нээж илрүүлдэг.

Харьцуулалтын арга нь өөрийн сул болон давуу талуудтай. Улс төрийн шинжлэх ухаанд харьцуулалтын аргыг туршилтын, статистик, жишээ судлалын аргуудтай жишиж, онцлогийг нь тодруулдаг.

А.Лейпхарт харьцуулалтыг аргыг i) туршилтын, статистик, жишээ судлалын аргуудын нэгэн адил ерөнхий эмпирик дүгнэлт гаргадаг үндсэн аргуудын нэг ii) шинжлэх ухааны үндсэн аргуудын нэг iii) хувьсах хэмжигдэхүүнүүдийн хоорондын харилцааг нээн илрүүлдэг iv) нарийн явцуу техник биш ерөнхий арга, судалгааны үндсэн стратеги мөн гэж тодорхойлжээ. ([39])

Судлаачид харьцуулалтын аргыг дараах үндэслэлүүдээр гол цөм арга гэж үздэг. Үүнд:

- Улс төрд харьцуулалтыг ашиглах нь нийгмийн шинжлэх ухааны судалгааны үндсэн шинжийг тусгах бөгөөд учир нь ийм судалгаанд туршилтын аргыг хэрэглэх боломж бараг байдаггүй
- Онолын үнэн зөвийг шалгах тайлбарлал өгөхөд тусална. Энэ нь байгалийн шинжлэх ухааны харьцуулсан шинжилгээтэй утга дүйдэг
- Харьцуулсан шинжилгээний логик нь туршилтын шинжлэх ухааны логиктой угтаа ижил юм. Туршилт болон харьцуулалтын стратеги нь ялгаатай ч судалгааны нэгжүүдийн хамаарлыг эрж хайх логик нь үндсэндээ адил юм.
- Мөн энэ аргын давуу тал нь шинжлэх ухааны үр дүнд хүрэхийн тулд тоон болон чанарын аргыг хослуулах боломжийг олгодог.
- Харьцуулсан шинжилгээний үр дүн дискриптив шинжтэй байдаг.

Харьцуулсан шинжилгээний аргын онцлогуудыг авч үзье. Үүнд:

- Харьцуулалт бол хийсвэрлэл бөгөөд тодорхой нөхцөл байдал, үйл явдлыг яг зэрэгцүүлж харьцуулна байхгүй. Тэдгээрийг харьцуулна гэдэг нь тодорхой хэв маяг, ойлголтуудыг сонгон авах замаар шинжилнэ
- Харьцуулалт хийхээсээ өмнө ухагдахуун, ойлголтуудыг тогтоох төдийгүй судалж буй асуудалд нийгэм, улс төрийн нөхцөл байдлын онцлог бүрдлүүд хэрхэн холбогдох шалгууруудыг тодорхойлох хэрэгтэй
- Асуудлын шинжилгээнд орж байгаа онцлог бүрдлүүдийг үнэн зөв төсөөлөх шалгууруудыг тодорхойлох нь чухал
- Харьцуулсан судалгааны арга нь хэдийгээр улс төрийн ерөнхий онолын хүсэн хүлээснийг даруй өгч чаддаггүй ч ямар ч нийгмийн системийг ойлгох боломжийг бидэнд олгодог

Харьцуулалтын дараахь төрлүүд байдаг. Үүнд:

- *Нийлмэл харьцуулалт* нь нийт системд нөлөөлдөг гадаад, дотоод орчны бүрдэл хэсгүүдийг бүхэлд хамруулахыг зорьдог. Ийм харьцуулалт улс төрийн институтууд, үйл явцад тодорхой хүчин зүйлс, тухайлбал газар нутаг, аж ахуй, соёл гэх мэтийн нөлөөллийн шинж байдлыг цогцоор нь авч үздэг
- *Бинар харьцуулалт*. Хоёр орныг судлах стратеги бөгөөд тэдгээрийн улс төрийн хөгжлийн ерөнхий ба онцлог талыг илрүүлэх бололцоог олгодог
- *Бүс нутгийн харьцуулалт* нь эдийн засаг, соёл, улс төрийн гэх мэт шинж байдлаараа адил төсөөтэй бүлэг орныг эсвэл бүсүүдийг харьцуулахыг хэлнэ

- *Глобаль харьцуулалт* нь дэлхийг хамарсан судалгааны онцлог нэгж нь нийт улс төрийн систем, түүний үндсэн шинжүүд болдог
- *Цаг хугацааны харьцуулалт* нь судалгаанд цаг хугацаа гэсэн хэмжигдэхүүнийг илүү анхаарах болж, судалгааны статик шинжийг даван туулах бололцоотой болсон. Энэ нь статик шинжилгээнээс илүү нарийн төвөгтэй.

2.2 Төсвийн үйл явц, түүнийг шинжлэх нь

Төсвийн боловсруулах, батлах, хэрэгжүүлэх, тайлагнах гэсэн үе шатууд нь тасралтгүй үргэлжилдэг үйл ажиллагаа юм. Монгол улсын төсөв нь улсын хэмжээнд 5000 орчим төсвийн байгууллагуудыг хамардаг. Төсвийн байгууллага тус бүр жил бүрийн 7 сарын 1-ний дотор өөрийн байгууллагын төсвийн төслийг бэлтгэн удирдах дээд байгууллагууддаа (байгууллагуудын шатлалаас хамааран улсын төсвийн байгууллагууд ерөнхийлөн захирагч яамд, агентлагуудынхаа төсвийн газарт, орон нутгийн төсвийн байгууллагууд аймаг, сум, хот, дүүргийн төсөв, төрийн санд) өргөн барина. Эдгээр төсвийн төслүүд нь дээд байгууллагад нэгтгэгдэж харьяа дээд байгууллагуудад хүргэгддэг.

Монгол Улс нь нэгдсэн төсөвтэй бөгөөд үүнийг *улсын төсөв, нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсөв, орон нутгийн төсөв* бүрдүүлдэг.

Улсын төсөв нь Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, Засгийн газар, яамд болон тэдгээрийн харьяа байгууллагуудын бүрдүүлж, хуваарилан зарцуулах төсөв бөгөөд нэгдсэн төсвийн 80 орчим хувийг бүрдүүлдэг.

Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв нь нийгмийн даатгалын хуулийн дагуу ажилтан болон ажил олгогчоос төлсөн нийгмийн даатгалын шимтгэл, улсын төсвөөс олгосон санхүүжилтээр бүрдүүлсэн орлогоор Нийгмийн даатгалын хуулиудад заасан тэтгэвэр, тэтгэмж, төлбөрийг санхүүжүүлэхэд зарцуулдаг.

Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсөв нь эрүүл мэндийн даатгалын тухай хуулийн дагуу төр, иргэн, байгууллагаас төлсөн эрүүл мэндийн даатгалын шимтгэлээр эрүүл мэндийн тусламж, үйлчилгээний зардлыг санхүүжүүлэхэд зарцуулдаг.

Орон нутгийн төсөв нь иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаар баталсан аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын бүрдүүлэн зарцуулах төсвийг юм. Орон нутгийн төсөвт олгох санхүүгийн дэмжлэг болон улсын төсөвт төвлөрүүлэх орлогын хэмжээг Улсын Их Хурал баталдаг.

Төсөв боловсруулахад дараах бодлогын баримт бичгүүдийг баримталдаг. Үүнд:

- *Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал -2030*
- *Монгол Улсын Засгийн Газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр*
- *Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл*
- *Засгийн газраас баталсан үндэсний хөтөлбөрүүд*

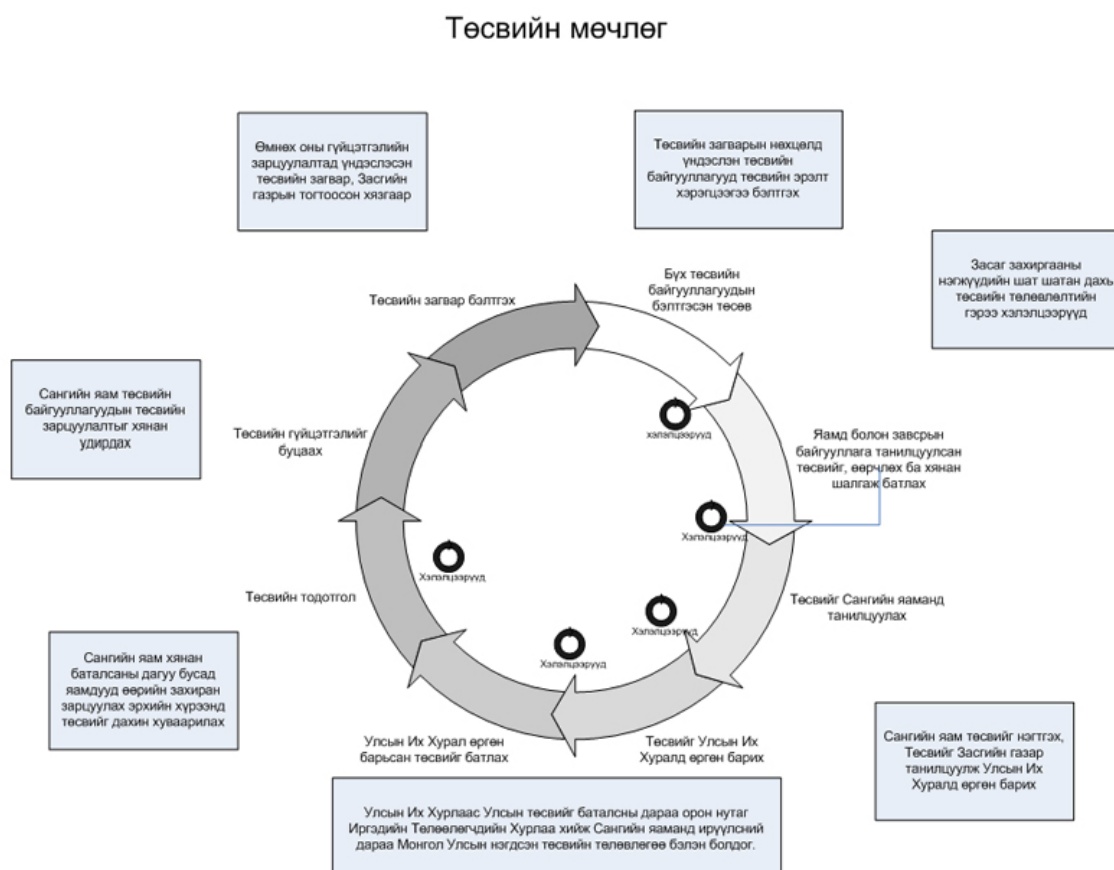
Төсөв боловсруулах үе шат бүрт ямар байгууллагууд оролцдог хийгээд ямар баримт бичигт үндэслэдэг хийгээд ямар баримт бичиг гардаг болохыг дараах хүснэгтэд харуулав.

Хүснэгт II-1 Төсвийн үе шатууд, хийгдэх ажил, холбогдох баримт бичиг

Төсвийн үе шат	Хийгдэх ажил	Холбогдох баримт бичгүүд
Боловсруулах	Төсвийн төслийг боловсруулна	- Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл - Төсвийн хязгаар - Төсвийн төсөл, таницуулга - Хүрэх үр дүнгийн үзүүлэлт
Батлах	УИХ-аар тухайн жилийн төсвийг хуульчлан батална	- Монгол Улсын Төсвийн тухай хууль - Нийгмийн даатгалын сангийн төсвийн тухай хууль - Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсвийн тухай хуулийг батална
Хэрэгжүүлэх	Батлагдсан төсвийн хуваарийн дагуу орлогыг бүрдүүлж, зарцуулалтыг хийнэ	- Сарын төсвийн гүйцэтгэлийн мэдээ - Улирал, хагас жилийн тайлан - Жилийн эцсийн төсвийн гүйцэтгэлийн мэдээ, тайлан
Тайлагнах	Жилийн эцсийн тайланд аудит хийнэ. УИХ төсвийн гүйцэтгэлийг хэлэлцэн батална	- Засгийн газрын санхүүгийн нэгтгэсэн тайлан - УИХ-аар батлагдсан жилийн төсвийн гүйцэтгэл

Төсвийн үе шат бүрт юу хийгддэг, төсөвт байгууллагууд хэрхэн оролцдог үйл явцыг дараах зурагт харуулав.

Зураг II-1 Төсвийн мөчлөгийн зураглал



Эх сурвалж: Сангийн яам

Монгол Улсын төсвийн төлөвлөх, батлах үйл явц. Төсвийн төлөвлөх, батлах, хэрэгжих үйл явц нь төсвийн хуульд заасан төсвийн цаглабарын дагуу явагддаг. Энэхүү цаглабар нь төсвийн мөчлөгийг бүхэлд нь хамарсан байдаг.

Монгол Улсын төсвийн мөчлөг, түүний үе шат нь дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл (ДХТХМ) боловсруулах үйл явцаас төсвийн гүйцэтгэлийн тайланг батлах хүртэл нэг жил илүү хугацаатай үргэлжилдэг байна. Тиймээс энэ циклийн үйл явцуудыг судлах нь төсвийн тогтолцооны нэгэн чухал хэсэг болох юм.

Зураг II-2-д харуулсан байдлаар Монгол улсын төсвийн харилцаа хэрэгжиж байгаа бөгөөд энэ хүрээний процесс буюу үйл явц төсвийн харилцаанд хамаарах хууль эрх зүйн актуудад бүрэн нийцсэн байдал, төсвийн макро эдийн засгийн зорилго, улс төрийн нөлөөллийн түвшин ямар байж болох талаар судлах шаардлагатай.

Зураг II-2 Монгол Улсын төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилтийн үе шатууд



Эх сурвалж: [40]

Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл. ТТБТХуульд “дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл” гэж тухайн төсвийн жилийн хүлээгдэж байгаа макро эдийн засгийн болон төсвийн гүйцэтгэлийн төлөв байдал, дунд хугацааны макро эдийн засгийн ба төсвийн үндсэн үзүүлэлтийн төсөөлөлд суурилсан төсвийн бодлогын баримт бичгийг хэлнэ хэмээн заасан.

Төсвийн тухай хуульд ДХТХМэдэгдэлд нийцүүлж эдийн засаг, нийгмийн хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг батлах тухай¹⁶-т заасан байна. Энэ агуулгаар ДХТХМ нь эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх асуудлын суурь үндэслэл Монгол Улсын төсвийн хүрээнд тухайн жилийн болон дунд хугацааны хамгийн гол баримт бичиг болох юм. Мөн УИХ, ЗГ-н зүгээс төсвийн төсөл боловсруулах, батлах, батлагдсан төсөвт нэмэлт өөрчлөлт оруулахдаа ДХТХМ-ийг баримтлах ёстой. Энэ нь төсвийн хүрээний мэдэгдэл нь төсвийн тогтвортой байдлыг хангах нөхцөлийг бүрдүүлэх нэг хязгаарлалт болохыг харуулж байна.

Хуулинд заасны дагуу ДХТХМ-ийг СТАЭТЗТБ-н зүгээс боловсруулж ЗГ хэлэлцэн УИХ-д өргөн барина. Энэ баримт нь Монгол Улсын төсвийн зорилго гэж хэлж болох ДНБ-ний өсөлт, инфляцийн хувь зэрэг макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийг агуулсан байдаг. Мөн төсвийн орлого, зардлын тусгай шаардлагатай холбоотой гол үзүүлэлтүүдийг багтаасан байдаг.

Төсөв нь дээрх зорилгын хүрээд төлөвлөгдөж хэрэгжих нь тодорхой боловч төсвийн хуваарилалттай холбоотой шийдвэр гаргалт хэрхэн хийгддэг, улс төр, эдийн засгийн институциуд зэрэг оролцогч талуудын шинж чанар, тогтолцоо нь төсвийн хуваарилалтын үйл ажиллагаанд хэрхэн нөлөөлдөг болохыг тодорхойлох нь чухал асуудал юм. [31]

Зураг II-3 Төсвийн зарлагын шийдвэр гаргалтанд нөлөөлөгч хүчин зүйлс

¹⁶ Төсвийн тухай хуулийн УИХ-н бүрэн эрхийн хүрээнд уг заалтыг тусгасан.

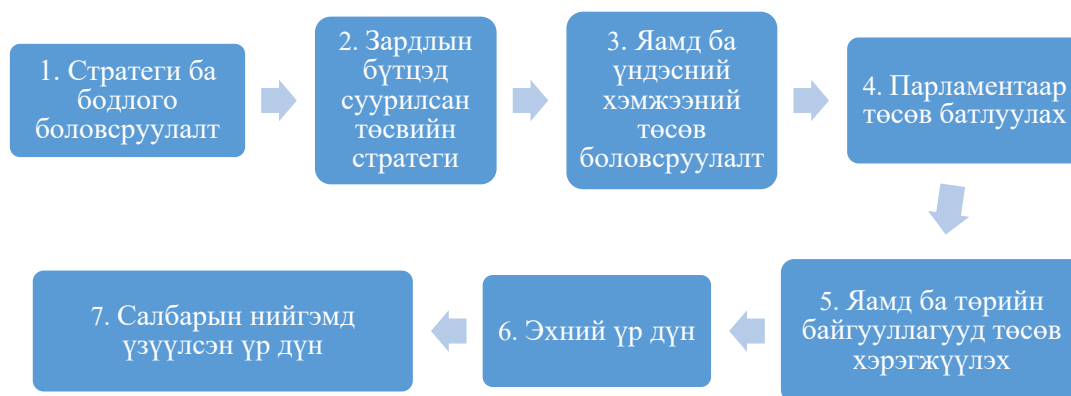
1. Оролцогчид	2. Хөрөнгө оруулалтын шинж чанарууд	3. Улс төр ба ЭЗ-ийн засаглалын орчин
•Улс төрчид •Төрийн албан хаагчид •Дотоодын сонирхлын бүлгүүд •Хандивлагчид •Бусад	•Харагдах байдал •Зардал гарахаас үр дүн гарах хүртэлх хугацааны хоцрогдол •Хамаатай байдал (үр дүн нь ямар бодлого эсвэл бодлого боловсруулагчаас хамаарсан тухай) •Бусад	•Авилга •Улс төрийн эрх чөлөө •Хууль, дүрэм •Өмчийн эрх •Бусад

Эх сурвалж: [31]

Төсөвт оролцогч талуудын оролцоог тодорхойлохдоо бодлого боловсруулагчдыг нийгмийн сайн сайхны төлөө бодлого боловсруулдаг гэх үүднээс авч үзсэн загварт сонгогчдын хүсэлтийг биелүүлэх ёстой улстөрчид болон байгууллагадаа аль болох их хэмжээний төсөв батлуулах сонирхолтой төрийн албан хаагчид хоорондын харилцааг авч үзжээ.

Энэ харилцаанд төсвийн зарцуулалтыг хэн шийдвэрлэдэг вэ ? гэсэн судалгааны ажлын хүрээнд төсвийн циклийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна.

Зураг II-4 Төсвийн үйл ажиллагааны дараалал



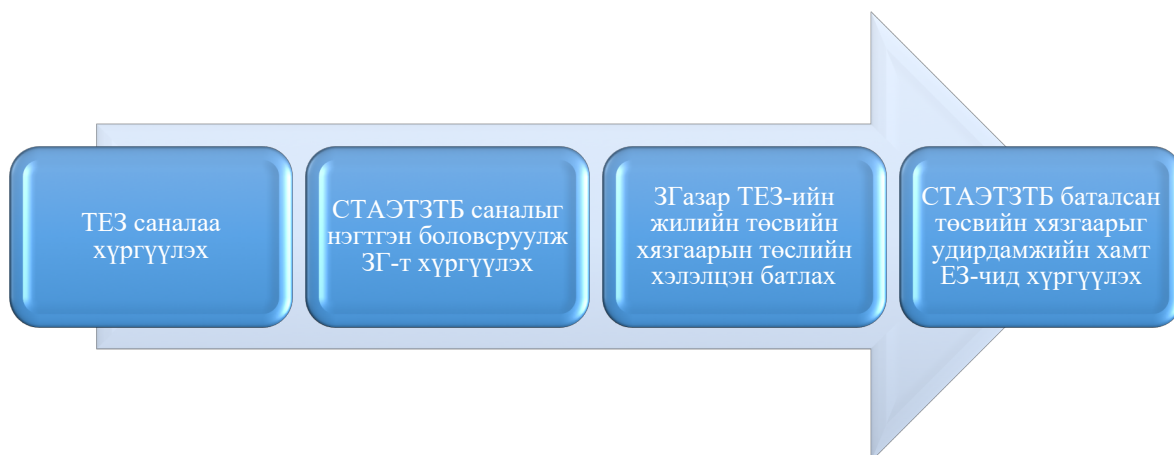
Эх сурвалж: [31]

Тухайн онол, арга зүйн хүрээнд төсвийн үйл ажиллагаанд оролцогчид, засаглалын орчин нь төсвийн хэрэгжилтийн 1 болон 3 дахь үе шатад ихээхэн нөлөөлдөг гэж үздэг.

Төсвийн хязгаар батлах. Энэ нь Төсвийн Ерөнхийлөн Захирагч (ТЕЗ)-ийн төсвийн хязгаарын тухай асуудал бөгөөд ДХТХМ-д суурилан гаргадаг. Энэ хязгаар хэрхэн батлагдахаас ТЕЗ-ийн цаашлаад нэгдсэн төсвийн хэмжээ тодорхойлогдоно.

Энэ хүрээнд явагдах процессыг схемчлэн харуулбал дараах байдалтай байна.

Зураг II-5 Төсвийн хязгаар батлах дараалал



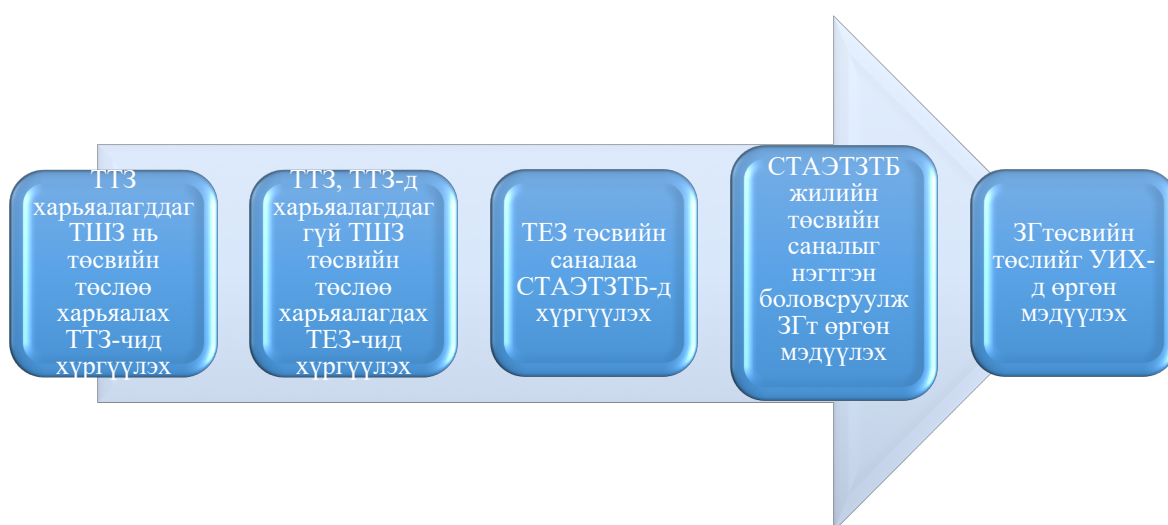
Эх сурвалж: [40]

Төсвийн хязгаар батлах асуудал нь хэдийгээр төсвийн хүрээний мэдэгдэлд суурилж байгаа боловч ТЕЗ-ийн саналд суурилан батлагддаг байдал ажиглагдаж байна. Энэ нь төсвийн төлөвлөх үйл явц доороос дээш чиглэлтэй бөгөөд нэгж хэсгүүдийн тус, тусдаа өгсөн саналд үндэслэн явагдаж байгааг илтгэж байна. Энэ нь төсвийн хүрээний мэдэгдлийн хэмжээнд тааруулан төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын санал болгосон хязгаар нь төсвийн төлөвлөлтийн суурь болж байна гэсэн үг юм.

Төсөв боловсруулах. Төсвийн дараагийн хэсэг нь СТАЭТЗТБ-аас ирүүлсэн удирдамжийн дагуу төсөв боловсруулах үйл явц бөгөөд энэ нь тухайн санхүүгийн жилийн 7 сарын 5-нээс 10 сарын 1 хүртэл үргэлжилж байна.

Төсвийн төлөвлөлтийн энэ үе шатанд төсвийн төвлөрүүлэн захирагчийн (ТТЗ), төсвийн шууд захирагч (ТШЗ) төлөвлөлтийн үйл явцад оролцох ба эдгээр субъектийн саналд үндэслэн ТЕЗ-ийн төсвийн санал бэлтгэгддэг байна. Энэ хүрээнд дараах үйл ажиллагаа хэрэгждэг байна.

Зураг II-6 Төсөв боловсруулах үйл явц



Эх сурвалж: [40]

Төсвийн төлөвлөлтийн энэ хэсэг нь 10 сарын 1-ны дотор ЗГ төсвийн төслийг УИХ-д өргөн барьснаар дуусгавар болдог. Энэ үйл явц нь төсвийн хязгаарын нэгэн адил төсвийн төвлөрүүлэн захирагч, шууд захирагчийн саналд тулгуурлан бий болж байгаа байдал мөн ажиглагдаж байна.

Энэ саналд үндэслэн ТЕЗ төсвийн саналаа СТАЭТЗТБ-д хүргүүлдэг. Үүнийг СТАЭТЗТБ нэгтгэж боловсруулдаг бөгөөд энэ үйл явц нь улс төрийн хүрээнд “төсөв боох” гэсэн байдлаар нэрлэгдээд удаж байна. Энэ баримтыг ЗГ хэлэлцэж УИХ-д өргөн барьдаг бөгөөд үүнийг дараа оны төсвийн төсөл гэж нэрлэдэг.

Төсвийн төсөлд төсвийн үндэслэл шаардлага, бодлого, үзэл баримтлал зэргийн тусгасан байх бөгөөд эдгээр нь тухайн жилийн төсвийн онцлог нөхцөл байдлыг илэрхийлсэн байхаас гадна ДХТХМ, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт нийцсэн байх шаардлагатай байдаг.

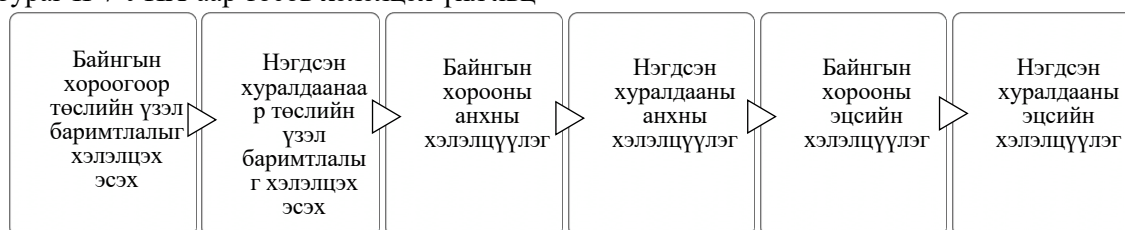
Харин төсвийн төслийг бэлтгэхдээ ЕЗ-даас төсвийн хязгаар авах байдлаар төсвийн хэмжээг тодорхойлдог тухай дээр дурдсан. Үүнээс гадна ТЗ, ШЗ нарын саналд үндэслэн ТЕЗ төсвийн төслийн бэлтгэж СТАЭТЗТБ-д хүргүүлж байгаа нь төсвийн хувьд нэгдмэл байдал нэгдсэн зорилгод суурилах нөхцөл алдагдах магадлалтай харагдаж байна. Ингэж тусдаа төлөвлөсөн төсвийг нэгтгэснээр үр дүнгийн хувьд эргэлзээтэй байдал үүсэх магадлалтай юм.

Ингэж тал талаас ирсэн саналыг нэгтгэж төсвийн бэлтгэж байгаа бөгөөд төсвийн энэ нь ингэж боловсруулсан төсвийн төсөлд ерөнхий үзэл баримтлал, зорилгын дор нэгтгэгдэх шаардлагатай болдог.

Төсөв батлах. СТАЭТЗТБ-н боловсруулсан төсөвийг ЗГ-н зүгээс УИХ-д өргөн барьсанаас хойш 45 хоногийн дотор батлахаар хуульчилсан байдаг.

Энэ үйл явц нь УИХ-н дэгийн тухай хуулиар зохицуулагддаг бөгөөд дараах үе шаттай байдаг.

Зураг II-7 УИХ-аар төсөв хэлэлцэх үйл явц



Эх сурвалж: [41]

Дээрх схем дээр УИХ-н төсвийн төсөл хэлэлцэх дарааллыг харууллаа. Энэ үе шат бүрийн хүрээнд төсвийн төсөлд өөрчлөлт оруулах боломж бий болдог байна.

УИХ-н дэгийн тухай хуулиар төсвийн зохиохдоо “Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр болон эдийн засаг нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд нийцүүлнэ” гэж заасан байна.

2.3 Өргөн баригдсан болон батлагдсан төсвийн бүрэлдэхүүн үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлтийг жиших арга

УИХ-аар Улсын төсвийг хэлэлцүүлэх үед ямар тоон, үүнийг дагаад чанарын өөрчлөлт орж байсныг тогтоохын тулд улсын *төсвийн зарлага* тал дээр төвлөрөв. Улсын төсвийн зарлага нь тухайн улс орны хөгжлийн бодлого, чиглэлийг тусгаж байдаг. Өөрөөр хэлбэл улсын төсвийн зарлага талд оруулж буй өөрчлөлт нь нийгэм, эдийн засгийн чухал үр дагавартай учир бодлогын шийдвэр байх учиртай. Үүний тулд улсын төсвийг тухайн оны сангийн бодлогын нөхцөл байдал, бодлогын чиглэл зэргийг оновчтойгоор илэрхийлэн задлах шаардлагатай тулгарна. Иймээс төсвийн бодлогод хяналт тавьдаг олон улсын байгууллагуудын туршлагаас судалсан болно.

Төсвийн үр ашигтай зарцуулалт, хариуцлагатай, хараат бус байдалд хяналт тавьдаг механизм олон улс орнуудад ажиллаж байна. Жишээ нь Нэгдсэн Вант Улсын (НВУ) хувьд Office for Budget Responsibility нь төсвийн асуудалд бодлогын хяналт тавих, зөвлөмж гарган ажилладаг. Энэ төрлийн байгууллага улс орнуудад ч олноор байгуулагдаж байна. 2016 оны байдлаар нийт 39 оронд төрийн санхүү, сангийн бодлогын талаар судалгаа хийж, зөвлөмж гаргадаг Independent Fiscal Institution (IFI) буюу Хараат бус санхүүгийн институтууд ажиллаж байгааг ОУВС-аас мэдээлжээ.

Эдгээрийн ихэнх нь шинэ боловч 1945 онд байгуулагдсан Недерландын Эдийн Засгийн Бодлогын Шинжилгээний Хороо, 1974 онд байгуулагдсан АНУ-ын Конгрессийн Төсвийн Газар зэрэг он удаан жил ажиллаж байгаа ч газар байна. [42]

Үүнээс гадна АНУ-ын хувьд Government Finance Officers Association гэх мэт үйл ажиллагааныхаа хүрээнд төсвийн мониторинг, хариуцлагатай, хараат бус байдалд үнэлэлт өгч, зөвлөмж гаргадаг байгууллагууд ч олноор ажиллаж байна. Гэвч эдгээр байгууллагын судалгааны чиглэлд төсөв дэх улс төрийн нөлөөллөөр тусгайлан судлах чиглэл байхгүй байна.

Эдгээр байгууллагын үндсэн чиг үүргийн нэг хэсэг нь төсвийн тухай ойлголтыг иргэдэд цэгцтэйгээр өгөхөд орших бөгөөд үүний үндсэн дээр улсын төсвийн бүтцийг энгийн ойлгомжтойгоор илэрхийлэх олон хувилбарыг дэвшүүлсэн байна. Тухайлбал, Нэгдсэн Вант Улсын Office for Budget Responsibility байгууллагын ангилал энгийн бөгөөд оновчтой гэж үзлээ. Үүнд төсвийн орлого ба зарлага талыг дараах байдлаар ангилжээ.

Хүснэгт II-2 Төсвийн орлого ба зарлагын оновчтой задаргааны хувилбар

Төсвийн орлого	Төсвийн зарлага
• Орлогын татвар • НӨАТ • Корпорацийн татвар • Зөвлөлийн татвар • Business rates? • Газрын тосны бүтээгдэхүүний онцгой татвар • Хөрөнгийн орлогын татвар • Бусад татвар • Бусад орлого	• Эрүүл мэнд • Боловсрол • Батлан хамгаалах • Төрийн бусад үйлчилгээ • Хөрөнгө оруулалт • Төрийн халамж • Бусад халамж • Татварын буцаан олголт • Зээлийн үйлчилгээний төлбөр • Бусад зарлага

Эх сурвалж: A brief guide to the UK public finances, OBR

Монгол улсын төсвийн хувьд хураангуй хувилбараараа эдийн засгийн ангиллаар болон төсвийн ерөнхийлөн захирагчаар төсвийн хуулийн төсөлд тусгагддаг. Ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн хувьд 2013 оноос хойш хөрөнгө оруулалт болон урсгал зардал гэж тусгагддаг болсон. Тиймээс анхдагч өгөгдлийн хүрээнд төсвийн зарлага талыг Хүснэгт 1-т заасан байдлаар дахин бүтэцлэх боломж хомс байв.

Иймээс төсөвт УИХ-ээр хэлэлцэгдэх үед орсон өөрчлөлтийг шинжлэх аргаа сонгоход өгөгдөл, мэдээллийн олдоц дээрээ тулгуурлах шаардлагатай болов. Энэ тохиолдолд тоон шинжилгээг хийхдээ нийт хэмжээний өөрчлөлтийг судлах зорилгоор *Төсвийн хуулийн үндсэн бүрдлээр*, төсвийн зарлагын агуулга талын өөрчлөлтийг судлах зорилгоор *Ерөнхийлөн захирагчаар* гэсэн хоёр янзаар төсөөтэй аргачлал ашиглан хийх боломжтой байлаа. Гэхдээ Ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн өөрчлөлтийн тоон шинжилгээний хувьд дараах бэрхшээл тулгарч байв. Үүнд:

- Ерөнхийлөн захирагчийн төсөв нь тухайн салбарын бодлогод өгч буй ач холбогдлыг бүрэн илэрхийлэх эсэх нь эргэлзээтэй. Жишээлбэл, 2013 оноос 2019 оны хооронд Сангийн сайд хамгийн их төсвийн багцтай нь байж, тухайлбал, 2019 оны байдлаар улсын төсвийн нийт зарлагын 50%-тай тэнцэх төсвийг захиран зарцуулах эрхтэй байхаар хуулийн төсөл өргөн баригджээ. Иймээс үүнийг бодлогын чиглэлээр задлах боломж хомс байна.
- Засгийн газар өөрчлөгдөхөд Засгийн газрын бүтэц өөрчлөгдөж, чиг үүргүүд салж, нийлдэг нь төөрөгдөл үүсгэх талтай байна. Жишээлбэл, 2015 онд Хөдөлмөрийн яам, Хүн амын хөгжил, нийгмийн хамгааллын яам гэж хоёр тусдаа ерөнхийлөн захирагчаар хуваарилагдаж байсан төсөв нь 2016 онд Хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын яам болж нийлсэн. Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны салбаруудад ч үүнтэй адил салж, нийлэх тохиолдол олон гардаг тул эдгээр ерөнхийлөн захирагчдын дүнг хооронд нь харьцуулах нь зохимжгүй юм.

Иймээс дараагийн аргыг ашиглан шинжилгээг хийсэн.

Улсын төсвийн үндсэн бүрдлүүдэд оруулсан өөрчлөлтийн тоон шинжилгээний арга. Төсөв дэх улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөллийн сэжүүрийг гаргаж авах зорилгоор судалгааны агуулгын хүрээнд Засгийн газраас УИХ-д өргөн барьсан болон батлагдсан төсвийн зөрүүнд шинжилгээ хийв. Батлагдсан төсөв гэдэгт тухайн жилд тодотгогдсон хамгийн сүүлийн хувилбарыг авч үзсэн болно.

Монгол улсын эдийн засаг нь 1990 оноос хойш харьцангуй огцом өсөлттэй байж, үүгээрээ зарцуулж буй төсвийн хэмжээ ч жилээс жилд нэмэгдэж иржээ. Тиймээс жил ирэх тутам төсвийн хуулийн төслийн заалтууд улам задарч, илүү нарийвчлалтай болж ирсэн байна. Мөн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, бодлогын тогтвортой байдлыг хангах зэрэг зорилгоор *Хөгжлийн банкны зарцуулалтын тухай*, мөн *Төсвийн тогтвортой байдлын сан*, *Ирээдүйн өв сан* зэрэг бүрдлүүд төсвийн тухай хуулинд тусгагдах болжээ.

Төсвийн дүнд УИХ-ээр хэлэлцэгдэх үед орсон өөрчлөлтийг шинжлэх аргаа сонгоход өгөгдөл, мэдээллийн олдоц дээрээ тулгуурлах шаардлагатай болов. Бидэнд олдсон мэдээллийн хувьд хамгийн нийтлэг үзүүлэлтүүд нь жил бүрийн өргөн барьсан болон батлагдсан төсвийн *нийт орлого*, *нийт зарлага*, *хөрөнгө оруулалт*, *бусад хөтөлбөр*, *сангуудад төсөвлөгдсөн зарлага* байлаа.

Эдгээрийн хүрээнд дараах зарчмын дагуу аргачлалаар өргөн барьсан болон батлагдсан төсвийн хуулинд шинжилгээ хийв.

- Эдийн засгийн харьцангуй эрчимтэй өсөлтөөс шалтгаалан судалгааны хүрээнд хоёр өөр оны төсвийг мөнгөн дүнгээр нь харьцуулж үзэх нь учир дутагдалтай болж байна. Тиймээс төсвийн хуулийн шинжилгээг хийхдээ бүх оныг тухайн жилийн аль нэг суурь үзүүлэлтэнд харьцуулж, ижил суурьтай болгов. Үүнд тухайн суурь үзүүлэлт нь эдийн засгийн өсөлт, цаашдын хандлага, тухайн жилийн төсвийн ерөнхий онцлогийг тодорхойлж байвал зохих учир жил бүрийн төсвийн бүрдлийг харьцуулах суурь үзүүлэлтийг *“тухайн оны өргөн барьсан төсвийн хуулийн зарлагын дүн”*-гээр сонгож авав.
- Төсвийн хуулинд тусгагдсан гол, гол бүрдлийн дүнгүүдийг суурь үзүүлэлтэнд харьцуулж, тухайн дүнгийн хувийн жинг тогтоов. Ингэснээр гол бүрдлүүд нь ач холбогдлын жингээр ангилагдах давуу талтай боллоо. Төсвийн хуулинд тусгагдсан гол бүрдлүүд гэдэгт дараах үзүүлэлтүүдийг сонгов. Үүнд:
 - Төсвийн орлого/тэнцвэржүүлсэн орлого
 - Төсвийн зарлага
 - Хөрөнгө оруулалт/концесс
 - Орон нутгаас төсөвт төвлөрүүлэх орлого
 - Орон нутгийн төсөвт улсын төсвөөс өгөх татаас
- Тухай жилийн төсвийн төслийг УИХ-аар хэлэлцэж батлахдаа хэр хэмжээний өөрчлөлт орсныг тооцохын тулд гол бүрдлийн дүнгүүдийн хувийн жинд гарсан абсолют өөрчлөлтийг тооцов. Энд ихэссэн болон багассан өөрчлөлтүүдийг аль, алинг нь өөрчлөлт гэж авч үзэж, хооронд нь нэмсэн.
- Төсвийн хуулинд тусгагдсан гол бүрдлүүдийн дүнд УИХ-аар хэлэлцэх үед гарсан өөрчлөлтийн хувийн жингүүдийн нийлбэрээр тухайн онд төсвийг хэлэлцүүлэх явцад гарсан нийт өөрчлөлт, хазайлтын дүнг тодорхойлов.
- Олон оны төсвийн гол бүрдлүүдийн дүнгүүдийн утгыг хооронд нь мөргүүлж, шинжилгээ хийхэд дөхөмтэй болгохын тулд дараах тохиргоог хийв. Үүнд:
 - 2017 оны өргөн барьсан төсвийн хувьд 8-р зүйл концессын төсөв, 9-р зүйл Хөгжлийн банкны санхүүжилт хоёрыг нэгтгэн тооцов
 - 2016 оны хувьд
 - Батлагдсан төсвийн хувьд 7.1 буюу векселиэр төлбөр гүйцэтгэсэн төсөв, 7.2 буюу концесс, 8-р зүйл буюу Хөгжлийн банкны санхүүжилт зэргийг нэгтгэн тооцов
 - Өргөн барьсан төсвийн хувьд 10.1 буюу ЗГ он дамжих үнэт цаас, 10.2 буюу Гадаад төслийн зээл, 10.3 буюу гадаад хөтөлбөрийн зээлийг нэгтгэн тооцож “Засгийн газрын зээллэгийн хэмжээ”-тэй мөргүүлэв.
 - 2005 болон 2006 оны хувьд өргөн барьсан болон батлагдсан төсвийн хуулийн утгыг зүйл заалтаар нь тааруулан мөргүүлж харьцуулав.
 - 1994, 1995, 1996, 1997, 2000, 2001 онуудын өөрчлөлтийг тооцоход шаардлагатай өгөгдөл мэдээлэл дутагдсан болно.

III БҮЛЭГ. УЛСЫН ТӨСӨВ, САНХҮҮГИЙН УДИРДЛАГАД ҮЗҮҮЛЭХ УЛС ТӨРИЙН ХҮЧИН ЗҮЙЛСИЙН НӨЛӨӨЛЛИЙН ШИНЖИЛГЭЭ

Төрөөс эдийн засагт үндсэн чиглэлээр буюу төсвөөр дамжуулан эсвэл зохицуулах замаар оролцдог. Төр зөвхөн эдийн засгийг ч бус нийгмийн харилцааг аль болох бүхэлд нь зохицуулахыг өөрөөр хэлбэл, тэдгээрийн эрх зүйн үндсийг тогтоохыг хичээдэг. Энэ нь өөрөө төрийн үндсэн үүрэг юм. Энэ хүрээнд Монгол Улсын Төсөвт дараах байдлаар шинжилгээ хийлээ.

3.1 Монгол Улсын төсвийн эрх зүйн орчин

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүй. Судалгааны энэ хэсэгт Монгол улсын төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн үйл явцыг зохицуулах гол хуулиуд, төсвийн эрх зүйн бусад актуудад баримтын шинжилгээ хийсний үр дүнд төсвийн тогтолцооны ололттой болон дутагдалтай талыг илрүүлэх, түүнд дүгнэлт өгөх ажлыг гол болголоо.

Монгол улс 1992 онд шинэ үндсэн хууль баталснаар шинэ үеийн төрийн тогтолцоо, эрх мэдлийн хуваарилалтын үндсэн зарчмыг тодорхойлсон. Иймээс Монгол улсын үндсэн хуулинд төсөв, төсвийн харилцаатай холбоотой ямар заалтууд тусгагдсаныг судлах нь зүйтэй юм.

Хүснэгт III-1 Монгол Улсын Үндсэн хуулийн төсвийн харилцааны үзэл баримтлал

Д/д	Зүйл	Заалт	Тайлбар
1	Тавдугаар зүйл	Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна.	Энэ заалт нь төрийн зүгээс эдийн засгийн хөгжлийг хангах, түүнд үндэслэн хүн амын нийгмийн хөгжлийг бүрдүүлэх талаар тодорхой тусгасан заалт юм. Төрийн энэ үүргийг хэрэгжүүлэх гол арга хэрэгсэл нь төрийн бодлого, бодлогыг хэрэгжүүлэх санхүүгийн эх үүсвэр болох төсөв юм.
2	Хорьдугаар зүйл	Монгол Улсын Их Хурал бол төрийн эрх барих дээд байгууллага мөн бөгөөд хууль тогтоох эрх мэдлийг гагцхүү Улсын Их Хуралд хадгална.	Төсвийн харилцаа нь хуулийн дагуу хэрэгждэг. Жил бүр төсвийн хууль батлагдаж түүний хүрээнд төрийн зүгээс явуулж буй бодлого хэрэгждэг тул УИХ-аас батлан гаргаж байгаа хууль, түүний чанар нь төсвийн харилцааны гол тулгуур болно.
3	Хорин тавдугаар зүйл	УИХ-н бүрэн эрхийн 1.7-д “Төрийн санхүү, зээл, албан татвар, мөнгөний бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэлийг тодорхойлж, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улсын төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тайланг батлах” гэж заажээ	Энэ зүйл заалт нь УИХ нь улс орны нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг тодорхойлох, түүнд нийцсэн байдлаар гаргасан ЗГ-н үйл ажиллагааны хөтөлбөр, төсвийг батлах, гүйцэтгэлийн тайланг хянах эрх бүхий болохыг тодорхойлж байна.
4	Гучин наймдугаар зүйл	Засгийн газрын бүрэн эрхийн хүрээнд уг зүйлийн 2.2-т “Шинжлэх ухаан, технологийн нэгдсэн бодлого, улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн	Энэ зүйл заалтаар Засгийн газрын Монгол Улсын нийгэм, эдийн засгийн үүргийг тодорхойлсон нь төсвийн харилцаанд Засгийн газар ямар үүрэгтэй оролцох үндэс болж байна.

		үндсэн чиглэл, улсын төсөв, зээл, санхүүгийн төлөвлөгөөг боловсруулж, УИХ-д өргөн барьж гарсан шийдвэрийг биелүүлэх	
5	Тавин долдугаар зүйл	Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана.	Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн хувьд хийсэн засаг захиргааны энэхүү хуваарилалт нь төрийн үүргийг хэрэгжүүлэх түвшинг зааж өгсөн заалт юм.
6	Тавин наймдугаар зүйл	Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг нийгмийн цогцолбор мөн.	Тухайн засаг захиргааны нэгжийг статусын хувьд ийнхүү тодотгож өгснөөр тухайн түвшинд тодорхой удирдлагатай байх түүний санхүүгийн оршин тогтнох үндэс болсон төсөвтэй байх шаардлагатай болж байна.

Эх сурвалж: [43]

Монгол улсын Үндсэн хуулинд Төрийн нийгэм, эдийн засгийн үүргийг төрийн гол институцийн хувьд тодорхойлж өгсөн нь төсвийн харилцааны суурь болох бөгөөд төсвийн харилцаанд эдгээр зүйл заалтыг харгалзах шаардлагатай юм. Энэ хүрээнд нөлөөлөх гол эрх зүйн актууд нь 1992 онд батлагдсан дээрх Монгол Улсын Үндсэн хуулиас гадна, Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухайн хууль байсан байна.¹⁷

Тэгвэл төсвийн харилцааг зохицуулах гол хуулиудад төсвийн нийгэм, эдийн засгийн үүрэг болон төсөвтэй холбоотой гол харилцааг хэрхэн тусгасныг авч үзье. Монгол улсын төсвийн тухай хууль нь 1992, 2002, 2011 онуудад шинэчлэн батлагдаж байсан бөгөөд 2002 онд батлагдсан “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтын тухай хууль” нь төсвийн харилцааг зохицуулах гол хуулийн нэг болж байсан.

Монгол Улсын төсвийн эрх зүйн зохицуулалт нь тусгайлсан хууль, түүнийг дагалдаж гарсан эрх зүйн актаас бүрдэж байна. Тодруулбал, 1992 оноос эхлэн Монгол Улсын төсвийн бие даасан таван хууль батлагдсан бөгөөд үүнээс хоёр хууль /Төсвийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль/ хүчин төгөлдөр үйлчилж байна. Тэдгээртэй холбогдуулан Өрийн удирдлагын тухай хуулийг авч үзэх шаардлагатай байна. Эдгээр хуульд улсын төсөв боловсруулах, батлах, хэрэгжилтийг зохион байгуулах, тайлагнах харилцааг бүхэлд нь зохицуулж байна.

Монгол Улсын төсвийн эрх зүйн зохицуулалтыг 3 үе шаттайгаар дараах байлдлаар судаллаа.

Улсын төсвийн төслийг боловсруулах, хянах. Дээр дурьдсан хууль тогтоомжийн өөрчлөлттэй холбоотойгоор улсын төсвийн төслийг боловсруулах, хянах харилцааг **1992-2002, 2002-2011, 2011-2019** гэж гурван үе шатанд ангилан авч үзэж болохоор байна. Аль ч үе шатанд төсвийн төслийг боловсруулах, хянахад Сангийн яам голлох үүрэгтэй оролцдог нь хэвээр байна. Харин төсвийн төслийг боловсруулах,

¹⁷Энэ талаар УИХ-ын тамгын газраас 2012 онд хийсэн судалгаанд дурдсан.

хянахад харгалзах хүчин зүйл харилцан адилгүй байжээ. Тодруулбал, дараах хүчин зүйлсийг төсвийн төслийг боловсруулах, хянахад харгалзахаар хуульд тусгажээ. Үүнд:

- i) Төсвийн хууль, бусад хууль тогтоомж, эдийн засаг, нийгмийн бодлогыг хэрэгжүүлэх талаар Засгийн газраас авах арга хэмжээ, төсвийн норм, норматив, үнэ, тариф болон бусад оронтой зээл, тусламжийн талаар байгуулсан гэрээ, хэлэлцээр;
- ii) Засгийн газраас дэвшүүлж байгаа богино болон дунд хугацааны хэтийн зорилтуудтай уялдах;
- iii) Төсвийн зарчмыг мөрдлөг болгох;¹⁸
- iv) макро эдийн засгийн төлөв байдал, дүн шинжилгээ, тооцоонд үндэслэсэн байх;
- v) төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлж, төсвийн санхүүжилтийн үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн байх.

Хүснэгт III-2 Улсын төсвийн төслийг боловсруулах, хянах эрх зүйн зохицуулалт, 1992-2019

№	Огноо	Төсвийн төслийг боловсруулах байгууллага	Төсвийн төслийг хянах байгууллага	Баримтлах шалгуур/ Харгалзах хүчин зүйл	Баримт бичиг
1	1992-2002	1.Аж ахуйн нэгж, төсөвт байгууллагууд 2.Сум, дүүргийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч 3.Аймаг, нийслэлийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч 4.Төвлөрүүлэн захирагч 5.Санхүү, эдийн засгийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага 6.Засгийн газар	1.Санхүү, эдийн засгийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага 2.Засгийн газар	Төсвийн хууль, бусад хууль тогтоомж, эдийн засаг, нийгмийн бодлогыг хэрэгжүүлэх талаар Засгийн газраас авах арга хэмжээ, төсвийн норм, норматив, үнэ, тариф болон бусад оронтой зээл, тусламжийн талаар байгуулсан гэрээ, хэлэлцээр	Санхүүгийн төлөвлөгөө, төсвийн төсөл, дараагийн хоёр жилийн төсвийн хүрээний төсөөлөл
2	2002-2011	1.Төсвийн захирагч, төсөвт байгууллага 2.Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага 3.Засгийн газар	1.Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны	Засгийн газраас дэвшүүлж байгаа богино болон дунд хугацааны хэтийн зорилтуудтай уялдах	Төсвийн төсөөлөл, төсөл

¹⁸Төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд баримтлах зарчим:

- төсвийн богино, дунд хугацааны бодлого, стратеги зорилт, урт хугацааны чиг хандлагын төсөөлөл, тэдгээрийн агуулга, хэрэгжилт нь ил тод байх;
- төсвийн бодлого, стратегийн зорилт нь макро эдийн засгийн болон татварын тогтвортой орчныг бүрдүүлэх, инфляцийг хязгаарлахад чиглэсэн байх;
- төсвийн тусгай шаардлагад нийцүүлэн баталсан дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлээр төсвийн бодлогыг тодорхойлж, түүнд үндэслэн аль ч шатны төсвийн эрх захирагч нь төсвийн тусгай шаардлагыг хангасан дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн үзүүлэлт болон түүнд нийцүүлэн баталсан төсвийн хязгаарт багтаан төсвийн төслөө зохиох;
- төсвийн бодлогыг тодорхойлохдоо олон улсад нийтлэг хэрэглэгддэг аргачлал, мэдээллийн эх сурвалжийг ашиглах замаар төсвийн тооцооны хараат бус, үнэн зөв байдлыг хангах;
- үндэсний баялгийг хүн ам, нийгмийн бүлэг болон өнөө ба хойч үеийнхэнд шударга, тэнцвэртэй хуваарилах;
- төсвийн хөрөнгийн хуваарилалт, байршуулалт, хэрэглээ нь эдийн засгийн үр ашигтай, нийгмийн ач холбогдолтой байх.

			төв байгууллага 2.Засгийн газар		
3	2011- 2019	1.Төсвийн ерөнхийлөн захирагч 2. Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага 3.Засгийн газар	1. Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага 2.Засгийн газар	1.Төсвийн зарчмыг мөрдлөг болгох; 2.Макро эдийн засгийн төлөв байдал, дүн шинжилгээ, тооцоонд үндэслэсэн байх; 3.Төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлж, төсвийн санхүүжилтийн үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн байх.	Төсвийн төсөл

Улсын төсвийн төслийг батлах. Улсын төсвийг батлах эрх хэмжээ аль ч үед УИХ-д хэвээр хадгалагдаж ирсэн. Ингэхдээ УИХ-аас төсөв батлахдаа, улсын төвлөрсөн төсвийг дэлгэрэнгүй нэр төрлөөр батлах /1992-2002/, зайлшгүй нөхцөлийн улмаас гарсан том хэмжээний өөрчлөлтөөс бусад тохиолдолд нэгэнт зөвшөөрсөн дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг өөрчлөхгүй байх /2002-2011/, үндэсний баялгийг хүн ам, нийгмийн бүлэг болон өнөө ба хойч үеийнхэнд шударга, тэнцвэртэй хуваарилах, төсвийн хөрөнгийн хуваарилалт, байршуулалт, хэрэглээ нь эдийн засгийн үр ашигтай, нийгмийн ач холбогдолтой байх /2011-2019/ нөхцөлийг харгалзах үүрэгтэй байна.

Хүснэгт III-3 Улсын төсвийн төслийг батлах эрх зүйн зохицуулалт, 1992-2019

№	Огноо	Батлах огноо	Төсвийн хуулийн агуулга	Нэмэлт нөхцөл
1	1992- 2002	12 дугаар сарын 1-ний дотор	-Улсын төвлөрсөн төсвийн орлогын нийт дүн /орлогын нэр төрлөөр/, -улсын төвлөрсөн төсвийн зарлагын нийт дүн, үүний дотор цалин, хөрөнгө оруулалт /шинээр эхлэх барилга, объектын төсөвт өртгийн хамт/, удирдлага, батлан хамгаалах арга хэмжээний зардал, Засгийн газрын тусгай зориулалтын санд улсын төвлөрсөн төсвөөс өгөх татаас, Засгийн газраас тогтоосон төвлөрүүлэн захирагч байгууллагын төсвийн санхүүжилт, улсын төвлөрсөн төсвөөс аймаг, нийслэлийн төсөвт өгөх санхүүжилтийн дээд хэмжээ	Улсын төвлөрсөн төсвийг дэлгэрэнгүй нэр төрлөөр батлах эрхийг Улсын Их Хурал эдэлнэ.
2	2002- 2011	12 дугаар сарын 1-ний өдрийн дотор	-улсын төсөв -төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн эрхлэх асуудлын хүрээний төсөв /1. улсын болон орон нутгийн төсвийн байгууллага, төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, бусад этгээдээс худалдаж авах бүтээгдэхүүнийг анги бүрээр; 2. улсын төсвөөс төлөх тэтгэвэр, тэтгэмж, бусад зарлагыг төрөл, анги бүрээр; 3. өмчлөгчийн эрхийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон бусад зардлыг	УИХ улсын төсөв батлахдаа зайлшгүй нөхцөлийн улмаас гарсан том хэмжээний өөрчлөлтөөс бусад тохиолдолд нэгэнт зөвшөөрсөн дунд хугацааны төсвийн

			зардлын төрөл бүрээр; 4. улсын төсвөөс санхүүжүүлэх хөрөнгө оруулалтыг хөрөнгө оруулалтын төсөл бүрээр.	хүрээний мэдэгдлийг өөрчлөхгүй байх зарчмыг баримтална.
3	2011-2019	11 дүгээр сарын 15-ны дотор	-төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн харьяалагдах шатны төсөвтөө тухайн жилд төвлөрүүлэх орлого, харьяалах төсвийн байгууллагын өөрийн орлого; -төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн тухайн жилийн төсвийн зарлагын дээд хэмжээ, урсгал болон хөрөнгийн зарлагын дээд хэмжээ, үүнээс тусгай зориулалтын шилжүүлгийн хэмжээ; -төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр, Засгийн газрын шинээр үүсгэх өрийн дээд хэмжээ, мөнгөн гүйлгээтэй холбогдох хязгаарлалт; -бусад шатны төсөвт олгох орлогын шилжүүлэг, санхүүгийн дэмжлэг; -төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хөтөлбөрийн хүрэх үр дүнгийн талаарх чанарын болон тоо хэмжээний үзүүлэлтийг хавсралтаар; -хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний жагсаалтыг хавсралтаар /нэр, байршил, хүчин чадал, хэрэгжүүлэх хугацаа, төсөвт өртөг, санхүүжүүлэх эх үүсвэр, тухайн төсвийн жилийн санхүүжилтийн дүн/; -төсвөөс эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй хэрэгжүүлэх төсөл, арга хэмжээний тухайн жилд санхүүжүүлэх санхүүжилтийн дээд хэмжээг нийт дүнгээр. -төрийн өмчийн концессын зүйлийн жагсаалтыг хавсралтаар.	Үндэсний баялгийг хүн ам, нийгмийн бүлэг болон өнөө ба хойч үеийнхэнд шударга, тэнцвэртэй хуваарилах; Төсвийн хөрөнгийн хуваарилалт, байршуулалт, хэрэглээ нь эдийн засгийн үр ашигтай, нийгмийн ач холбогдолтой байх.

Улсын төсвийн гүйцэтгэлийг зохион байгуулах, тайлагнах. Нэгэнт батлагдсан улсын төсвийн гүйцэтгэлийг зохион байгуулах үүрэг нь бүх төрлийн төсвийн захирагч нарт оногдож байна. Аль ч үед төсвийн захирагч нар нь батлагдсан төсвийн хүрээнд үр ашигтай зарлага гаргах үүрэгтэй байна. Харин үр ашигтай байдлыг хэрхэн тодорхойлж, дүгнэх талаар тодорхойгүй байна. Иймд төсвийн болон төрийн албаны хууль тогтоомжид батлагдсан төсвийг үр ашигтай зарцуулах шалгуур, үүргийг тодорхой тусгах шаардлагатай байна.

Хүснэгт III-4 Улсын төсвийн гүйцэтгэлийг зохион байгуулах эрх зүйн зохицуулалт, 1992-2019,

№	Огноо	Төсвийн гүйцэтгэлийг зохион байгуулах		
		Шууд захирагч/Менежер	Ерөнхийлөн захирагч	Засгийн газар
1	1992-2002	Төсвийн шууд захирагч батлагдсан төсвийг гагцхүү төсвийн дансаар зарцуулна.	Төсвийн ерөнхийлөн захирагч төсвийн гүйцэтгэлийг сар, улирлаар зохион байгуулж, төсвийн орлогын биелэлтээс	Засгийн газар улсын төвлөрсөн төсвийн гүйцэтгэлийг гарган, түүнд зохих дүн шинжилгээ хийж, авах арга хэмжээний саналын хамт улирал тутам

			хамааруулан төсөвт зардлыг санхүүжүүлнэ.	Улсын Их Хуралд танилцуулж байна.
2	2002-2011	Батлагдсан төсөв, бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээний хүрээнд зардал гаргах; Засгийн газраас тогтоосон хүрээнд багтаан хөрөнгө оруулалт хийх; байгууллагын төсвийн санхүүжилтийг үр ашигтай явуулах;	Эрхлэх асуудлынхаа хүрээнд нийлүүлэх бүтээгдэхүүн, түүний орлого, санхүүжилтийн хэрэгцээгээ бодитой тодорхойлно. Дундхугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, төсвийн гүйцэтгэлийг хангуулна.	Төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай захиран зарцуулж, улсын төсвийн байгууллагаас нийлүүлэх бүтээгдэхүүний чанарын шаардлагыг хангуулах; улсын төсвийн байгууллагын ажлын үр дүнг төсвийн санхүүжилттэй уялдуулан дүгнэх.
3	2011-2019	-хуулийн дагуу улс, орон нутгийн төсөвт оруулах болон тухайн төсвийн байгууллагын өөрийн үйл ажиллагааны орлогыг бүрэн төвлөрүүлэх; -батлагдсан төсвийн хүрээнд зарлага гаргах; -төсвийн гүйцэтгэлийг хууль тогтоомжийн дагуу хэрэгжүүлж, тайлагнах; -төсвийн сар, улирлын хуваарийг баримталж ажиллах; -төсвийн сар, улирлын хуваарьт үндэслэн төсвийн байгууллагын бүртгэлийн дансанд санхүүжилтийн болон зарцуулалтын эрх олгох, төсвийн байгууллагын зардлыг санхүүжүүлэх; -төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр худалдан авах бараа, ажил, үйлчилгээний гүйцэтгэлийн санхүүжилтийг бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны гэрээ, төлбөрийн хуваарийг үндэслэн санхүүжүүлэх; -хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, хүрэх үр дүнг хангаж ажиллах.		

Хүснэгт III-5 Улсын төсвийн гүйцэтгэлийг тайлагнах, 1992-2019

№	Огноо	Төсвийн гүйцэтгэлийг тайлагнах
1	1992-2002	Төсвийн захирагчид төсвийн гүйцэтгэлийн тайланг төсвийн орлого, зарлагын ангиллаар гаргана. Засгийн газар улсын төвлөрсөн төсвийн гүйцэтгэлийн жилийн тайланг Улсын Их Хурлын дараа оны хаврын чуулганд оруулна.
2	2002-2011	Засгийн газар улсын төсөв /үүний дотор Засгийн газрын тусгай сан, хуваарилагдаагүй зардал/-ийн гүйцэтгэлийг бүтэн жилээр гаргаж Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ. Улсын төсвийн байгууллага хагас, бүтэн жилээр бүтээгдэхүүний анги тус бүрээр тоо хэмжээ, чанар, өртөг болон хугацааны биелэлтийг тусгасан бүтээгдэхүүн нийлүүлэлтийн тайланг гаргана.
3	2011-2019	Засгийн газрын санхүүгийн нэгтгэсэн тайланд улс, орон нутгийн төсвийн санхүүгийн тайлан, төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн санхүүгийн нэгтгэсэн тайлан, төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн санхүүгийн тайлан хамаарна. Төсвийн ерөнхийлөн захирагч өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээний төсвийн байгууллагын санхүүгийн тайлан, Засгийн газрын шугамаар авч, ашиглаж байгаа хөнгөлөлттэй зээл болон буцалтгүй тусламжийн хөрөнгөөр хэрэгжиж байгаа төсөл, хөтөлбөрийн санхүүгийн тайлан, төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн санхүүгийн тайланг санхүүгийн нэгтгэсэн тайланд хамааруулна.

Монгол Улс зах зээлийн харилцаанд шилжсэнээр төсвийн харилцаанд мөн шинэчлэл хийх шаардлага үүссэн бөгөөд 1992 төсвийн тухай хуулийг шинэчлэн баталсан

болохыг харж болно. Энэ хуульд “Төр чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн эх үүсвэр бий болгох зорилгоор тухайн төсвийн жилд өөрийн мэдэлд хуримтлуулан хуваарилж, зарцуулах мөнгөн хөрөнгийн орлого, зарлагын төлөвлөгөөг **Монгол Улсын төсөв**” гэнэ хэмээн заасан байдаг.

Харин 2002 онд “Нэгдсэн төсвийн тухай хууль” болон “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын тухай хууль”-ийг баталж, төсвийн харилцааг зохицуулж байсан. Нэгдсэн төсвийн тухай хууль нь Монгол Улсын нэгдсэн төсөв, түүний бүтэц бүрэлдэхүүн, төсөв захирагчийн эрх, үүрэг, төсвийн орлого, зарлагын ангилалд төсвийн гүйцэтгэлийг тайлагнах, төсвийн бүртгэлтэй холбогдсон төсвийн ерөнхий харилцааг зохицуулж байсан.

Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль (ТБУСТХ) нь төсөв зохиох, батлах, зарцуулах, тайлагнах үйл явц, төсвийн талаархи төрийн байгууллага, албан тушаалтны эрх, үүрэг, төсвийн байгууллагын хүний нөөцийн бодлого, үйл ажиллагааны удирдлагын зарчим, улсын болон орон нутгийн төсвийн харилцаа, төсвийн хяналт хариуцлага зэрэг төсвийн үйл явцтай холбогдсон харилцааг зохицуулж байсан.

ТБУСТХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш төсвийн төлөвлөлтөд баримтлах бодлогод зарчмын өөрчлөлт шинэчлэлт хийгдэж, түүнд тулгуурлан боловсруулсан төсвийн байгууллагын хэтийн болон дунд хугацааны төлөвлөгөө, Төсвийн хүрээний мэдэгдэл (ТХМ), холбогдох байгууллагаас гаргасан удирдамж, чиглэл, төсвийн төслийг зохиох үндэс бий болсон. [44]

Энэ хуулийн хүрээнд дараах давуу, сул талууд бий болсон гэж УИХ-н судалгааны хэлтсийн судлаачид үзсэн байна.

Хүснэгт III-6 ТБУСТ хуулийн нөлөөлөл, 1992-2019

Эерэг	Сөрөг
ТБУСТХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш төсвийн төлөвлөлтөд баримтлах бодлогод зарчмын өөрчлөлт шинэчлэлт хийгдэж түүнд тулгуурлан боловсруулсан төсвийн байгууллагын хэтийн болон дунд хугацааны төлөвлөгөө, Төсвийн хүрээний мэдэгдэл (ТХМ), холбогдох байгууллагаас гаргасан удирдамж, чиглэл, төсвийн төслийг зохиох үндэс бий болсон.	Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл хийгдсэнээс хойш эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамж зэрэг салбарын үйлчилгээг нийлүүлэх, санхүүжүүлэх үүрэг орон нутгийн удирдлагаас салбарын яамдад төвлөрөн шилжсэн нь орон нутгийн төсвийг бууруулах гол шалтгаан болсон байна. Төсөв салбарын яамдад хэт төвлөрсөн
Тухайн байгууллага нь хийх ажлаа нарийн төлөвлөж, тодорхой зорилт дэвшүүлэн, бүтээгдэхүүнээ бага зардлаар чанартай сайн нийлүүлэх, нөөц чадавхиа оновчтой дайчилж идэвхи санаачлагатай ажиллан гарах эцсийн үр дүнгээ тодорхойлсны дараа санхүүжүүлдэг журамд шилжин хэвшиж байна.	УИХ-аас улсын төсвийг хэлэлцэн баталснаар, орон нутгийн төсвийг хэлэлцэн батлах үе эхэлдэг. Төсвийн төслийг ИТХ-аар хэлэлцэн батлах дэгийг ЗЗНДНТҮТХ, НТТХ, ТБУСТХ болон бусад эрх зүйн баримт бичгүүдэд тухайлан заагаагүй байна.
Төсвийн байгууллага, албан тушаалтны улсын төсвийн талаархи эрх, үүрэг нь хуулиар нарийвчлан зохицуулагдснаар төсвийн ерөнхийлөн захирагч болон менежерүүдийн үүрэг хариуцлага дээшилж, бие даасан, санаачлагатай ажиллагаа тогтворжиж байна.	Дээд шатны байгууллагууд нь төсвийг хянаж батлахдаа орон нутгийн санал, газар зүй эдийн засаг, нийгмийн онцлогийг төдийлөн харгалзахгүйгээр урьд оны төсвийн гүйцэтгэл, тогтсон жишгийг баримталж байна. Төрийн сангаас баримтлаж байгаа төсвийн сар, улирлын хуваарь нь уян хатан биш байна.

Төсөв зохиох, хянах, батлах, төсвийн орлогыг бүрдүүлэх, хуваарилах, төсвийн гүйцэтгэлийг зохион байгуулах, тайлагнахтай холбогдсон харилцаа, тэдгээрт тавигдах шаардлагыг хуульчлан баталгаажуулснаар төрийн нэгдсэн сангийн тогтолцоо бий болж, цалин тэтгэврийг хугацаанд нь олгож, гадаад дотоодын өр авлагаас ангижирч, төсвийн хөрөнгийн ашиглалт сайжирч, төсвийн сахилгыг бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой болсон.	Төсвийн гүйцэтгэлийг хяналт үнэлгээ нь ИТХ, Засаг даргын хяналт, Мэргэжлийн хяналтын газрын Санхүүгийн хяналт шалгалтын алба, төрийн аудитын байгууллагаас, тавих хяналтаас бүрдэнэ. Гэхдээ төсвийн хэрэгжилт, гүйцэтгэлд эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас тавьж буй хяналт нь зөвхөн эцсийн гүйцэтгэлийн хяналт болжээ. Харин үйл явцын хяналт үндсэндээ хийгдэхгүй байна.
УИХ-ын бодлого болон Засгийн газраас нийгэмд үзүүлэх ажил үйлчилгээг зөв тогтоох, үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх бололцоо, үүрэг нөлөө, чадавхи нэмэгдэх нөхцөл бүрдэв.	Төсвийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны ил тод байдал хангалтгүй, төрийн албан хаагчдад иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээх сэтгэлгээ баттай төлөвшөөгүй, удирдлага ба иргэдийн хооронд байнгын нягт харилцаа бий болж чадаагүй байна.
Засгийн газрын үйл ажиллагаа зах зээлийн эдийн засгийн шаардлагад илүү нийцтэй болж, төсөв, санхүүгийн хариуцлага, сахилга бат, үр ашиг сайжран, нийтэд нээлттэй, ил тод болсноор УИХ, ард түмний зүгээс түүнийг хянахбололцоо өргөжив.	Урьд оны төсвийн гүйцэтгэлд тулгуурлан зардлын норматив, үнийн өөрчлөлтийг харгалзан ирэх оны төсвийн саналыг хянаж, хуваарилж байна. Төсвийн саналыг хянах, хуваарилахад хэрэглэдэг тусгайлан боловсруулсан шалгуур, аргачлал байхгүй байна.
	Төсвийн хөрөнгийн үр ашиг, үр дүнг үнэлэхдээ төсвийн зарлагын хэтрэлт, төсвийн зарлагын хэмнэлт, өр авлага, төлөвлөсөн орлогоо нэмэгдүүлсэн байдал зэрэг шалгуурыг хэрэглэж байна. Үр дүн, үр нөлөөг хэмжих үзүүлэлт байхгүй байна.Үйл ажиллагааны үр дүн, үр ашгийг судлан шинжлэх, түүнийг үнэлэх талаар ямар нэгэн санаачлага гаргасан тохиолдол судалгаанд хамрагдсан сумдын хувьд байхгүй байна.

Эх сурвалж: [44]

Түүнээс хойш өнөөг хүртэл 2011 оны “Төсвийн тухай” хуулиар төсвийн үндсэн харилцаа зохицуулагдаж байна. Тэгвэл энэ хууль болон төсвийн харилцаатай хамаарал бүхий бусад хуулиудад төсвийн зорилго, зарчим, шаардлага зэрэг төсвийн төлөвлөлт хэрэгжилттэй холбоотой гол харилцааг хэрхэн тусгасныг авч үзье.

Хүснэгт III-7 Төсвийн тухай хууль

д/д	Зүйл	Заалт
1.	4-р зүйл, Хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолт	4.1.5-д “Төсөв гэж төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн эх үүсвэрийг бий болгох зорилгоор төрийн мэдэлд хуримтлуулан хуваарилж, зарцуулах хөрөнгө, орлого, зарлага, өр төлбөр, санхүүгийн амлалт болон үүрэг, тэдгээртэй холбогдсон санхүүгийн үйл ажиллагаа, хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, түүнд шаардагдах орц, хүрэх үр дүнгийн нийлбэр цогцыг;” 4.1.16-д “хөтөлбөр” гэж төсөв хуваарилах зорилгоор үр дүнг нь тооцож, тайлагнаж болохуйц өөр хоорондоо уялдаа бүхий төрийн чиг үүргийг хангахад чиглэсэн багц арга хэмжээг;”
2	5-р зүйл Төсвийн зарчим	5.1.1.төсвийн тогтвортой байдлыг хангасан байх; 5.1.2.төсвийн иж бүрэн, үнэн зөв байдлыг хангасан байх; 5.1.3.санхүү, төсвийн зохистой удирдлагыг хэрэгжүүлэх;

		5.1.4.ил тод байдлыг хангасан байх; 5.1.5.хариуцлагатай байх.
3	6-р зүйл төсвийн зарчмыг хэрэгжүүлэх	6.4.1.төсвийг үр ашигтай, хэмнэлттэй байхаар төлөвлөж, зарцуулах; 6.4.7.төрөөс хэрэгжүүлэх аливаа үйл ажиллагаа, хөтөлбөр, арга хэмжээ, татвар ногдуулалт, эсхүл хөнгөлөлт, баталгаа, зээл, өр төлбөр, санхүүгийн үйл ажиллагаа, болзошгүй өр төлбөр, тэдгээрийн үр дүн нь өнөө болон ирээдүй үеийн хооронд тэгш бус байдал үүсгэхгүй байх; 6.6.4.төсвийн захирагч нь төсвийн жилийн дундуур энэ хуулиар олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд тухайн жилийн төсөвтөө өөрчлөлт оруулж, зохицуулалт хийсэн бол гүйцэтгэлийг нь анхны батлагдсан зорилт, хүрэх үр дүнтэй харьцуулж тайлагнадаг байх; 6.2.4.Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, Засгийн газар, Засаг даргын аливаа шийдвэр нь төсөвт үзүүлэх нөлөөллийн талаарх дүгнэлтэд үндэслэсэн байх;
4	8-р зүйл. Төсвийн цаглабар	8.1.Засгийн газрын өрийн удирдлагын дунд хугацааны стратегийн баримт бичиг /цаашид “Стратегийн баримт бичиг” гэх/, Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг дараах цаглабрын дагуу боловсруулж, батална: 8.3.Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд суурилсан төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн жилийн төсвийн хязгаарыг дараах цаглабарын дагуу боловсруулж, батална. 8.4.Тухайн жилийн улсын төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсөв, <i>Ирээдүйн тэтгэврийн нөөц сангийн төсвийг</i> дараах цаглабрын дагуу боловсруулж, батална: 8.5.Аймаг, нийслэлийн жилийн төсвийг дараах цаглабрын дагуу боловсруулж, батална: 8.6.Улсын төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсөв, <i>Ирээдүйн тэтгэврийн нөөц сангийн</i> жилийн төсвийн сар, улирлын хуваарийг дараах цаглабрын дагуу боловсруулж, батална: 8.7.Аймаг, нийслэлийн жилийн төсвийн сар, улирлын хуваарийг дараах цаглабрын дагуу боловсруулж, батална: 8.8.Улсын төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсөв, <i>Ирээдүйн тэтгэврийн нөөц сангийн төсөв</i>, аймаг, нийслэлийн төсвийн сарын гүйцэтгэлийн мэдээг дараах цаглабрын дагуу боловсруулж, батална. 8.9.Улсын төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсөв, <i>Ирээдүйн тэтгэврийн нөөц сангийн төсөв</i>, орон нутгийн төсвийн улирал, хагас, бүтэн жилийн төсвийн гүйцэтгэл, төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн санхүүгийн нэгтгэсэн тайланг дараах цаглабрын дагуу боловсруулна: 8.10.Нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэл, Засгийн газрын санхүүгийн нэгтгэсэн тайланг дараах цаглабрын дагуу боловсруулна:
5	9-р зүйл: Улсын Их Хурлын бүрэн эрх	9.1.1.Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 9.1.1-д заасны дагуу дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг батлах; 9.1.2.дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлж улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, улсын төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсөв, <i>Ирээдүйн тэтгэврийн нөөц сангийн төсөв</i>, тэдгээрийн тодотголыг хэлэлцэж, батлах; 9.1.3.нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг хэлэлцэн, улсын төсвийн гүйцэтгэлийг батлах; 9.1.4.төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, үр дүнд хяналт тавих;

5	10 дугаар зүйл. Засгийн газрын бүрэн эрх	10.1.Засгийн газар төсвийн талаар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 10.1.1.дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн төслийг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх; 10.1.2.Улсын Их Хурлаас баталсан дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд багтаан төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрээр жилийн төсвийн хязгаар батлах; 10.1.3.Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцсэн улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, жилийн төсвийн төсөл, төсвийн тодотголын төслийг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх; 10.1.4.төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрийн худалдан авах бараа, ажил, үйлчилгээний төлөвлөгөөг батлах; 10.1.5.улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр батлах; 10.1.6.төсвийн төсөл нь Өрийн удирдлагын тухай хууль болон энэ хуулийн 27 дугаар зүйлд заасан шаардлагыг хангаж байгаа эсэхийг хянах; <u>/Энэ заалтад 2015 оны 02 дугаар сарын 18-ны өдрийн хуулиар нэмэлт оруулсан/</u> 10.1.7.төсвийн хэрэгжилтэд хяналт тавих; 10.1.8.нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг Улсын Их Хуралд тайлагнах; 10.1.9.Улсын Их Хурлын зөвшөөрөнөөр Засгийн газрын үнэт цаас гаргах; <u>/Энэ заалтыг 2015 оны 02 дугаар сарын 18-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон/</u> 10.1.10.Улсын Их Хурлын шийдвэрээр байгуулахаар хуульд зааснаас бусад тохиолдолд төсвийн байгууллагыг шинээр байгуулах, өөрчлөн байгуулах, татан буулгах; 10.1.11.төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай захиран зарцуулж, улсын төсвийн байгууллагаас нийлүүлэх арга хэмжээний чанарын шаардлагыг хангуулах; 10.1.12.Засгийн газрын эзэл болон улсын өрийн удирдлага, түүний стратегийг тодорхойлж, хэрэгжүүлэх; <u>/Энэ заалтыг 2015 оны 02 дугаар сарын 18-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон/</u> 10.1.13.улсын хөрөнгө оруулалтаар хэрэгжүүлэх төслийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, санхүүжүүлэх, хяналт тавих журмыг батлах; 10.1.14.тухайн жилийн төсвийн хуулиар батлагдсан хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээний жагсаалтад шинэ арга хэмжээ нэмж тусгахгүйгээр, тэдгээрийн гүйцэтгэлийн явц байдалтай уялдуулан, төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн багцын дүнд багтаан хөрөнгийн зохицуулалт хийх. 10.1.15.улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт тусгах төсөл, арга хэмжээний саналыг хүлээн авч үнэлэх, сонгон шалгаруулах журмыг батлах <u>/Энэ заалтыг 2015 оны 02 дугаар сарын 18-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/</u> 10.2.Төсөв, санхүү, эдийн засгийн бодлогын төлөвлөлтийг сайжруулах, түүний тайлагналт, ил тод байдлыг хангах, олон нийтийн хяналтыг хэрэгжүүлэх зорилготой татвар төлөгчдийн төлөөлөл бүхий төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод болон салбарын эрдэмтдээс бүрдсэн 9 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй орон тооны бус төсөв, санхүү, эдийн засгийн үндэсний зөвлөлийг Ерөнхий сайдын дэргэд байгуулж ажиллуулна.
---	--	--

		10.3.Энэ хуулийн 10.2-т заасан үндэсний зөвлөл нь төсвийн төсөл болон улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн төслийг хэлэлцэж, санал, дүгнэлтээ Засгийн газарт хүргүүлнэ. 10.4.Энэ хуулийн 10.2-т заасан үндэсний зөвлөлийн дүрмийг Засгийн газар батална. 10.2.Төсөв, санхүү, эдийн засгийн бодлогын төлөвлөлтийг сайжруулах, түүний тайлагналт, ил тод байдлыг хангах, олон нийтийн хяналтыг хэрэгжүүлэх зорилготой татвар төлөгчдийн төлөөлөл бүхий төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод болон салбарын эрдэмтдээс бүрдсэн 9 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй орон тооны бус төсөв, санхүү, эдийн засгийн үндэсний зөвлөлийг Ерөнхий сайдын дэргэд байгуулж ажиллуулна.
6	27-р зүйл Төсвийн төсөл боловсруулахад тавигдах шаардлага	27.1.1.төсвийн зарчмыг мөрдлөг болгох; 27.1.2.макро эдийн засгийн төлөв байдал, дүн шинжилгээ, тооцоонд үндэслэсэн байх; 27.1.3.төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлж, төсвийн санхүүжилтийн үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн байх; 27.1.4.жилийн төсвийн хязгаарт үндэслэсэн байх; 27.1.5.төсвийн төслийг хөтөлбөр, төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрээр тодорхойлсон байх; 27.1.6.төсвөөс санхүүжих бүх байгууллагын төсвийг аль нэг төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн төсөлд хамруулсан байх; 27.1.7.орлого, зарлагыг дотоод гүйлгээнээс бусад нийт гүйлгээний дүнгээр төлөвлөж, бүртгэж, тайлагнах.
6	28-р зүйл. Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн төлөвлөлт	28.1.Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийг урт хугацаанд хангахад чиглэгдсэн, нэгээс дээш жилийн хугацаанд хэрэгжих 30.0 тэрбум төгрөгөөс дээш өртөг бүхий дэд бүтэц, хөгжлийн хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээг хамруулна. 28.2.Төсвийн ерөнхийлөн захирагч улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт тусгуулах төсөл, арга хэмжээний саналаа үндэсний хөгжлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад хүргүүлнэ. 28.3.Үндэсний хөгжлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт тусгах төсөл, арга хэмжээний тэргүүлэх ач холбогдол, хэрэгжүүлэх дарааллыг дараах зүйлийг харгалзан тогтооно: 28.3.1.улсын хөгжлийн урт болон дунд хугацааны бодлого; 28.3.2.эдийн засгийн үр ашиг, хөрөнгө оруулалтын өгөөж; 28.3.3.нийгмийн ач холбогдол; 28.3.4.Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, тэргүүлэх чиглэл; 28.3.5.төрөөс олон нийтэд үзүүлэх үйлчилгээний стандарт; 28.3.6.салбарын хөгжлийн бодлого; 28.3.7.бүсчилсэн хөгжлийн бодлого; 28.3.8.орон нутгийн хөгжлийн хэрэгцээ; 28.3.9.дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл; 28.3.10.болзошгүй өр төлбөр болон санхүүгийн бусад эрсдэлийн үнэлгээ. 28.3.11.Өрийн удирдлагын тухай хууль болон Стратегийн баримт бичигт заасан шаардлага.
7	29-р зүйл хөрөнгө оруулалтын төсөвлөлт	29.1.Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн хүрээнд шинээр болон үргэлжлэн хэрэгжих хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний саналыг үндэсний хөгжлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага бэлтгэнэ. Түүнчлэн энэ хуулийн 28.1-д зааснаас бусад, нийт төсөвт өртөг нь 30.0 тэрбум төгрөгөөс бага өртөгтэй хөрөнгө

		оруулалтын төслийн саналыг төсвийн ерөнхийлөн захирагч төсвийн удирдамжид заасны дагуу тус тус бэлтгэж үндэсний хөгжлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагад энэ хуулийн 8.4.3-т заасан хугацаанд ирүүлнэ.
--	--	--

Эх сурвалж: [40]

Төсвийн тухай хуульд заасан гол заалтуудаас харахад төсвийн зөв удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай гол заалтууд байна. Төсвийн зарчмын хүрээний зарим заалтуудыг илүү нарийвчлан авч үзэх шаардлагатай. Тодруулбал санхүү, төсвийн зохистой удирдлагыг хэрэгжүүлэх гэсэн заалтын агуулга нь төсвийн нийгэм, эдийн засгийн үүргийг тодорхойлж байгаа мэт боловч хэрхэн тайлбарлахаас хамаарах шинжтэй байна.

Энэ хуулийн хүрээнд анхаарах асуудал нь төсвийн цаглабар, түүний дагуу хийгдэж байгаа процесс буюу үйл явц юм. Цаглабарын хувьд харахад ерөнхий процесс дээрээс доош чиглэлтэй хийгдэж байгаа боловч агуулгын хувьд доороос дээш чиглэсэн байдлаар хийгдэж байгаа нь төсвийн хүрээний мэдэгдэл, түүний зорилтууд хангагдах боломж бага болгож байх талтай юм.

Хүснэгт III-8 Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль

д/д	Зүйл	Заалт
1	5-р зүйл Төсвийн удирдлагын зарчим	5.1.1.төсвийн богино, дунд хугацааны бодлого, стратеги зорилт, урт хугацааны чиг хандлагын төсөөлөл, тэдгээрийн агуулга, хэрэгжилт нь ил тод байх; 5.1.2.төсвийн бодлого, стратегийн зорилт нь макро эдийн засгийн болон татварын тогтвортой орчныг бүрдүүлэх, инфляцийг хязгаарлахад чиглэсэн байх; 5.1.3.төсвийн тусгай шаардлагад нийцүүлэн баталсан дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлээр төсвийн бодлогыг тодорхойлж, түүнд үндэслэн аль ч шатны төсвийн эрх захирагч нь төсвийн тусгай шаардлагыг хангасан дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн үзүүлэлт болон түүнд нийцүүлэн баталсан төсвийн хязгаарт багтаан төсвийн төслөө зохиох; 5.1.4.төсвийн бодлогыг тодорхойлохдоо олон улсад нийтлэг хэрэглэгддэг аргачлал, мэдээллийн эх сурвалжийг ашиглах замаар төсвийн тооцооны хараат бус, үнэн зөв байдлыг хангах; 5.1.5.үндэсний баялгийг хүн ам, нийгмийн бүлэг болон өнөө ба хойч үеийнхэнд шударга, тэнцвэртэй хуваарилах; 5.1.6.төсвийн хөрөнгийн хуваарилалт, байршуулалт, хэрэглээ нь эдийн засгийн үр ашигтай, нийгмийн ач холбогдолтой байх.
2	6-р зүйл Төсвийн тусгай шаардлага	6.1.1.нэгдсэн төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлсэн журмаар тооцдог байх; 6.1.2.нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл нь тухайн төсвийн жилийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хоёр хувиас илүүгүй алдагдалтай, эсхүл ашигтай байх; 6.1.3.тухайн жилийн нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь нь тухайн жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн хувь, тухайн жилийн өмнөх дараалсан 12 жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн дунджийн аль ихээс хэтрэхгүй байх; 6.1.4.Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэгдсэн үлдэгдэл нь тухайн жилийн оны үнээр тооцсон дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 60 хувиас хэтрэхгүй байх.

		6.2.Энэ хуулийн 6.1.4-т заасан Засгийн газрын өрийн хязгаар нь эрчим хүч, төмөр зам, уул уурхайн салбарын хуулийн этгээдэд Засгийн газар хувь нийлүүлсэн хөрөнгө оруулах зориулалттай бөгөөд тухайн хуулийн этгээдийн ашгаас эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй байгуулсан гэрээний дагуу авсан Засгийн газрын зээл, эсхүл гэрээний энэхүү нөхцөлөөр гаргасан Засгийн газрын баталгаанд хамаарахгүй. 6.3.Энэ хуулийн 6.1.4-т заасан Засгийн газрын өрийн хязгаарт Засгийн газрын дотоод үнэт цаасаар бүрэн баталгаажсан буюу барьцаа тавьсан өрийн баталгааны үлдэгдлийг оруулж тооцохгүй.
3	7 дугаар зүйл.Төсвийн тусгай шаардлагыг баримтлах	7.1.Төсвийн тусгай шаардлагыг дараахь үйл ажиллагаанд баримтална: 7.1.1.Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт төсвийн тэнцлийн зорилтыг тодорхойлж тусгах; 7.1.2.дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл боловсруулах, батлах; 7.1.3.нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэлийг гаргах, тайлагнах, батлах. 7.2.Энэ хуулийн 7.1.1-д заасан төсвийн тэнцлийн зорилтыг дөрвөн жил тутамд нэг удаа өөрчлөн тогтооно. 7.3.Төсвийн төсөл боловсруулах, батлах, батлагдсан төсөвт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахдаа дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлнэ. 7.4.Энэ хуульд зааснаас бусад тохиолдолд төсвийн тусгай шаардлагыг баримтлахгүйгээр дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл боловсруулах, батлах болон дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд нийцүүлэхгүйгээр төсвийн төсөл боловсруулах, батлах, батлагдсан төсөвт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно.
4	12-р зүйл Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл	12.1.Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд дараахь үзүүлэлтийг тусгана: 12.1.1.дотоодын нийт бүтээгдэхүүний бодит өсөлтийн хэмжээ; 12.1.2.хэрэглээний үнийн өсөлтийн түвшин; 12.1.3.нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын хэмжээ; 12.1.4.нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын дээд хэмжээ; 12.1.5.нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хэмжээ; 12.1.6.нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл; 12.1.7.нэгдсэн төсвийн хөрөнгийн зардлын хэмжээ; 12.1.8.Засгийн газрын өрийн нийт хэмжээ; 12.1.9.Нийгмийн халамжийн тухай хуульд заасны дагуу төсвөөс санхүүжүүлэх зардлын нийт хэмжээ. 12.3.Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл нь дараахь агуулгатай байна: 12.3.1.төсвийн бодлого, зорилтыг энэ хуулийн 5 дугаар зүйлд заасан төсвийн удирдлагын зарчим, 6 дугаар зүйлд заасан төсвийн тусгай шаардлагад нийцүүлж дунд хугацаагаар тодорхойлсон байдал; 12.3.2.Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт төсвийн тусгай шаардлагад нийцүүлж тусгасан төсвийн бодлогын зорилтыг хангах арга хэмжээ; 12.3.3.макро эдийн засгийн тогтвортой байдалд төсвийн бодлогын нөлөөллийн талаар хийсэн дүн шинжилгээ; 12.3.4.өмнөх хоёр жилийн гүйцэтгэл, тухайн жилийн төсөвлөлт, дараагийн жилийн болон түүний дараахь дараалсан хоёр жилийн төлөв байдлыг хамруулан тооцсон дотоодын нийт бүтээгдэхүүн,

		хэрэглээний үнийн түвшин, мөнгөний бодлогын үндсэн үзүүлэлт, ажил эрхлэлт болон ажилгүйдлийн түвшин, төлбөрийн тэнцэл, гадаад худалдааны урсгал тэнцлийн талаархи макро эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтүүд; 12.3.5.макро эдийн засгийн төлөв байдал, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн үзүүлэлтийг тооцоход хэрэглэсэн аргачлал, тооцооны үндэслэл; 12.3.6.төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогоор тооцсон нэгдсэн төсвийн тэнцэл, улсын хөрөнгө оруулалт, төсвийн нийт орлого, зарлагыг багтаасан төсвийн гол үзүүлэлтүүд, тэдгээрийн төлөвлөгөөг гүйцэтгэл, үр дүнтэй нь харьцуулсан байдал; 12.3.7.төсвийн болзошгүй өр төлбөр, түүний талаархи шинжилгээ; 12.3.8.өмнөх 2 жилийн гүйцэтгэл, тухайн жилийн төсөвлөлт, дараагийн жилийн болон түүний дараахь дараалсан хоёр жилийн төлөв байдлыг хамруулан тооцсон төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын төлөвлөгөө болон түүний гүйцэтгэл, төсвийн нийт зарлагын хэмжээ, түүний өсөлт, төсвийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ, төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн зорилтот үзүүлэлт, түүний гүйцэтгэл, улсын өрийн нийт үлдэгдэл, авч ашиглах зээл, өрийн бичиг гаргалтын талаархи нэгдсэн төсвийн үндсэн үзүүлэлтүүд; 12.3.9.төсвийн төлөвлөлтийн төсвийн тусгай шаардлагад нийцсэн байдал, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлээр тавигдсан зорилт, арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн байдал.
5	16-р зүйл Төсвийн тогтворжуулалтын сан	<i>6.1.Төсвийн удирдлагын зарчим, төсвийн тусгай шаардлагад нийцсэн нэгдсэн төсвийн дунд, урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах зорилготой Төсвийн тогтворжуулалтын сантай байна.</i> <i>16.2.Төсвийн тогтворжуулалтын санг дараахь эх үүсвэрээс бүрдүүлнэ:</i> <i>16.2.1.татвар ногдуулж, төлүүлэхэд ашиглагдсан гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн үнэ тухайн жилийн төсөвт тооцсон тэнцвэржүүлсэн үнээс өндөр байсны улмаас нэмэгдэж орсон төсвийн орлого;</i> <i>16.2.2.төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн ашиг;</i> <i>16.2.3.Засгийн газрын нөөц сангийн болон эрсдэлийн сангийн тухайн төсвийн жилийн зарцуулагдаагүй үлдэгдэл;</i> <i>16.2.4.Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн санхүүгийн үйл ажиллагааны цэвэр орлого;</i> <i>16.2.5.Монгол Улсын Их Хурлаас төсвийн тогтворжуулалтын санд хуваарилахаар тогтоосон бусад орлого.</i>

Эх сурвалж: [45]

Энэ хуулийн хувьд төсвийн удирдлагын зарчим, тусгай шаардлагын хүрээнд төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх асуудлыг тусгаж өгсөн нь төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг болохуйц байдалтай байна. Харин төсвийн удирдлагын хүрээнд тавигдсан заалтуудыг хэрхэн ойлгох нь нилээд чухал асуудал юм. Энэ хүрээнд төсвийн нийгэм, эдийн засгийн болон шаардлагууд нь зөвхөн төсвийн тэнцэл, өрийн түвшинд хандсан байдалтай. Үүнийг дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлээр нөхөж болох боловч энэ хүрээнд байгаа үзүүлэлт нь зөвхөн ДНБ-ны өсөлт болон хэрэглээний үнийн өсөлт гэсэн ерөнхий эдийн засгийн үзүүлэлттэй байгаа нь төсвийн нийгэм эдийн засгийн зорилгыг бүрхэгдүүлж байна.

Хүснэгт III-9 Өрийн удирдлагын тухай

д/д	Зүйл	Заалт
-----	------	-------

1	5-р зүйл. Өрийн удирдлагын зарчим	5.1.Өрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд дараах зарчмыг баримтална: 5.1.1.удирдлагын нэгдсэн тогтолцоотой байх; 5.1.2.өрийн зохистой түвшинг хангах; 5.1.3.өр үүсгэж бий болгосон хөрөнгийг үр ашигтай захиран зарцуулах; 5.1.4.ил тод байдлыг хангах; 5.1.5.хариуцлагатай байх.
2	6-р зүйл. Өрийн удирдлагын зарчмыг хэрэгжүүлэх	6.2.Энэ хуулийн 5.1.1-д заасан удирдлагын нэгдсэн тогтолцоотой байх зарчмыг дараах байдлаар хэрэгжүүлнэ: 6.2.1.Засгийн газар, орон нутгийн зээллэг, Засгийн газрын өрийн баталгаа нь Монгол Улсын Үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр болон Улсын Их Хурлаас баталсан урт, дунд, богино хугацааны хөгжлийн бодлоготой уялдсан байх; 6.2.2.Засгийн газар, орон нутгийн зээллэг, Засгийн газрын өрийн баталгааг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас хянасан байх; 6.2.3.Засгийн газрын зээллэг, Засгийн газрын өрийн баталгааг Улсын Их Хурлаас, орон нутгийн зээллэгийг аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал баталж байх; 6.2.4.Засгийн газар, орон нутгийн зээллэг, өрийн баталгаа, бүх төрлийн санхүүгийн үүрэгтэй холбогдсон гэрээ, хэлцэл, үйл ажиллагааг төсөвт тусгах. 6.3.Энэ хуулийн 5.1.2-т заасан өрийн зохистой түвшинг хангах зарчмыг дараах байдлаар хэрэгжүүлнэ: 6.3.1.Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6.1.4-т заасан шаардлагыг хангасан байх; 6.3.2.Засгийн газрын шинээр үүсгэх өр болон гаргах өрийн баталгаа нь энэ хуулийн 17.1-д заасан дээд хэмжээнд нийцсэн байх; 6.3.3.Засгийн газар болон орон нутгийн зээллэг, Засгийн газрын өрийн баталгаа, болзошгүй өр төлбөр, тэдгээрийн үр нөлөө нь ирээдүйд өрийн дарамт учруулахгүй байх; 6.3.4.урт хугацаанд Засгийн газрын өрийн зохистой түвшинг хангах замаар Засгийн газрын өрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх. 6.4.Энэ хуулийн 5.1.3-т заасан өр үүсгэж бий болгосон хөрөнгийг үр ашигтай захиран зарцуулах зарчмыг дараах байдлаар хэрэгжүүлнэ: 6.4.1.Засгийн газрын өрийн баталгаа гаргах болон Засгийн газар, орон нутгийн зээллэгийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэх төсөл, арга хэмжээ нь энэ хуулийн 7.1.6, 35.4-т зааснаас бусад тохиолдолд нийгмийн үр өгөөжтэй, эдийн засгийн үр ашигтай байх; 6.4.2.энэ хуульд өөрөөр заагаагүй бол арилжааны нөхцөлтэй гадаад зээллэгийн эх үүсвэрээр эргэн төлөгдөх чадвартай төсөл, арга хэмжээг санхүүжүүлэх; 6.4.3.тухайн төсөл, арга хэмжээний хэрэгжих хугацаа нь түүнийг санхүүжүүлэх зээллэгийн эргэн төлөх хугацаанаас илүүгүй байх чиглэл баримтлах; 6.4.4.гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалтаар санхүүжүүлэх боломжтой төсөл, арга хэмжээг зээллэгийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэхгүй байх чиглэл баримтлах; 6.4.5.хууль болон олон улсын гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол өр үүсгэж бий болгосон хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээг худалдан авах ажиллагааг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулиар зохицуулах.
		2.1.Засгийн газар дараах зориулалтаар өр үүсгэж болно:

3	12-р зүйл. Өрийн удирдлагын бодлого зохицуулалт	12.1.1.төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх; 12.1.2.төсвийн улирлын чанартай орлогын дутагдлыг санхүүжүүлэх; 12.1.3.Засгийн газрын дотоод үнэт цаасны зах зээлийг дэмжих; 12.1.4.өрийг дахин санхүүжүүлэх; 12.1.5.улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийг санхүүжүүлэх; 12.1.6.улсын төлбөрийн тэнцлийг дэмжих зорилгоор Монголбанкны гадаад валютын цэвэр албан нөөцийг нэмэгдүүлэх. 12.1.7.Банкны салбарын тогтвортой байдлыг хангах тухай хуульд заасны дагуу төрөөс банкныг дахин хөрөнгөжүүлэх
4	13-р зүйл. Засгийн газрын өрийн удирдлага, түүнийг хэрэгжүүлэх	14.1.Засгийн газрын өрийн удирдлагын дунд хугацааны стратеги нь бодлогын баримт бичгээр тодорхойлогдох ба энэ хуулийн 13.1-д заасныг баримтална. 14.2.Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь стратегийн баримт бичгийг боловсруулж, тухайн төсвийн жилийн дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн хамт гурван жилд нэг удаа Төсвийн тухай хуулийн 8.1-д заасан цаглабрын дагуу батлуулна. 14.3.Стратегийн баримт бичигт дараах зүйлийг тусгана: 14.3.1.улсын нийт гадаад өр, Засгийн газрын өрийн тухайн үеийн нөхцөл байдал; 14.3.2.Засгийн газрын өрийн шалгуур үзүүлэлтийн дунд хугацааны төсөөлөл; 14.3.3.санхүүжилтийн боломжит эх үүсвэр; 14.3.4.Засгийн газрын өрийн багцад дунд хугацаанд нөлөөлөх хүчин зүйлс; 14.3.5.Засгийн газрын өрийн багц дахь зардал, эрсдэлд үзүүлэх нөлөөлөл, тэдгээрийн таамаглал; 14.3.6.Засгийн газрын өрийн баталгааны багцын тухайн үеийн нөхцөл байдал, өрийн багц дахь зардал, эрсдэлд үзүүлэх нөлөөлөл, эрсдэлийн таамаглал; 14.3.7.Засгийн газрын өрийн багцын дунд хугацааны зорилтот бүтэц; 14.3.8.өрийн удирдлагын дунд хугацааны стратегийн зорилт, түүнийг хэрэгжүүлэх арга зам, өрийн зохицуулалтын үйл ажиллагаа; 14.3.9.бусад. 14.4.Макро эдийн засгийн голлох үзүүлэлтийн хэлбэлзлээс шалтгаалан дунд хугацааны төсөөлөлд суурилсан өрийн багцын зорилтот түвшинд хүрэх боломжгүй болсноос бусад тохиолдолд стратегийн баримт бичигт нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг хориглоно.
5	21-р зүйл. Өрийн удирдлагын зөвлөл	21.1.Өрийн удирдлагын бодлого, стратегийг тодорхойлох, хэрэгжүүлэхэд зөвлөх чиг үүрэг бүхий орон тооны бус Өрийн удирдлагын зөвлөл /цаашид “Зөвлөл” гэх/-ийг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний шийдвэрээр байгуулна. 21.2.Зөвлөл нь дараах асуудлаар зөвлөмж гаргана: 21.2.1.Засгийн газрын өрийн удирдлагын бодлого; 21.2.2.стратегийн баримт бичгийн төсөл; 21.2.3.стратегийн баримт бичгийн хэрэгжилт; 21.2.4.өрийн тогтвортой байдлын шалгуур үзүүлэлтийн гүйцэтгэл; 21.2.5.Засгийн газрын өрийн зохицуулалтын үйл ажиллагаа. 21.3.Зөвлөлийг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүн удирдах бөгөөд Зөвлөлийн ажиллах журмыг Засгийн газраас батална.

		21.4.Зөвлөлийг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, Монголбанк, Санхүүгийн зохицуулах хороо, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл болон санхүү, эдийн засгийн салбарын мэргэшсэн судлаачдын төлөөллийг оролцуулан есөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэйгээр санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүний дэргэд байгуулна.
--	--	---

Эх сурвалж: [46]

Өрийн удирдлагын хуулийн хүрээнд ч дээрх хуулиудтай адил асуудал байгаа нь өр үүсгэж бий болсон хөрөнгүүдийг үр ашигтай ашиглах, хариуцлагатай байх гэсэн өрийн удирдлагын зарчмууд юм. Төсвийн харилцааны талаарх дээрх хуулиудад төсвийн үндсэн зарчим, шаардлага, хэрэгжүүлэх механизмыг тодорхой зааж өгсөн бөгөөд энэ төсвийн төлөвлөлт гүйцэтгэлийг хангахад хангалттай гэж үзэж байна.

Энэ хүрээнд 2015 онд батлагдсан “Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль” нь нилээд дэвшилтэт нөхцөл байдлыг бүрдүүлж өгсөн. Уг хууль гарснаар Монгол Улсын хөгжлийн асуудалтай холбоотой бодлогын баримтуудын эрэмбэ дараа, тэдгээрийн хүрээнд баримтлах зарчмыг тодорхой зааж өгснөөр төсвийн харилцаатай холбоотой тодорхой асуудлуудыг хэрхэн шийдвэл зохих болон төсвийн тулгуур болох хөгжлийн баримтуудад ямар байдлаар хандах ёстой хуульчилж өгснөөрөө давуу талтай юм.

Хүснэгт III-10 Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль

д/д	Зүйл	Заалт
1	5-р зүйл. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтөд баримтлах зарчим	5.1.Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтөд дараах зарчмыг баримтална: 5.1.1.үндэсний язгуур эрх ашигт нийцсэн байх; 5.1.2.нэгдмэл, цогц, харилцан уялдаатай байх; 5.1.3.төрийн бодлогын залгамж чанарыг хадгалсан байх; 5.1.4.судалгаа, шинжилгээнд үндэслэсэн байх; 5.1.5.нөөц бололцоонд үндэслэсэн байх; 5.1.6.ил тод, нээлттэй байх; 5.1.7.олон нийтийн оролцоог хангасан байх.
2	7-р зүйл. Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал	7.1.Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал нь Монгол Улсын үндэсний аюулгүй байдлын үзэл баримтлал, Монгол Улсын гадаад бодлогын үзэл баримтлал, эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны тогтвортой хөгжил, тэгш, хүртээмжтэй өсөлтийг хангахад чиглэсэн зорилго, зорилт, хүрэх үр дүнг нөөц, эх үүсвэртэй нь уялдуулан тооцсон хөгжлийн загварт суурилсан байна. 7.2.Засгийн газар Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлалыг боловсруулах талаар Улсын Их Хурлаас өгсөн чиглэлийн дагуу удирдамж гаргаж, төслийг боловсруулах ажлыг зохион байгуулна. 7.3.Засгийн газар Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлалын төслийг төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага, төрийн бус байгууллага, эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллага, мэргэжлийн холбоод, хувийн хэвшил, иргэдийн оролцоог ханган боловсруулна. 7.4.Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлалын төслийг Засгийн газар өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал батална. 7.5.Төрийн захиргааны төв байгууллага өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлалын хэрэгжилтийн явцад хоёр жил тутам хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийж, тайланг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хүргүүлнэ.

		7.6.Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага энэ хуулийн 7.5-д заасан тайланг нэгтгэн боловсруулж, Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлнэ. 7.7.Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлалын хэрэгжилтэд дөрвөн жил тутам хөндлөнгийн үнэлгээ хийлгэх ажлыг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага зохион байгуулна. 7.8.Засгийн газар Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлалын хэрэгжилтийн хөндлөнгийн үнэлгээний тайланг Улсын Их Хуралд танилцуулна. 7.9.Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигч, Улсын Их Хурлын болон аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд оролцох улс төрийн нам, намуудын эвсэл нь сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрөө Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлалд нийцүүлэн боловсруулна. 7.10.Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигч, Улсын Их Хурлын болон аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуульд оролцох улс төрийн нам, намуудын эвслийн сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр нь Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлалд нийцсэн эсэхийг Үндэсний аудитын газар хянаж, Сонгуулийн ерөнхий хороонд дүгнэлтээ хүргүүлнэ.
3	8-р зүйл.Төрөөс баримтлах бодлого	8.1.Төрөөс баримтлах бодлого нь Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлалын тэргүүлэх чиглэлийг дунд хугацаанд салбарын болон салбар хоорондын түвшинд цогц байдлаар хэрэгжүүлэх төрийн бодлогын чиглэл, үйл ажиллагааны зарчим, залгамж чанарыг хадгалсан байна. 8.2.Салбар хоорондын түвшинд хэрэгжүүлэх төрөөс баримтлах бодлогыг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран боловсруулна. 8.3.Төрөөс баримтлах бодлогын төслийг боловсруулахдаа төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллага, эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллага, мэргэжлийн холбоодын оролцоог хангана. 8.4.Төрийн захиргааны төв байгууллага өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарах төрөөс баримтлах бодлогын төслийг боловсруулж, Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлж, батлуулна. 8.5.Төрийн захиргааны төв байгууллага өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд төрөөс баримтлах бодлогыг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг боловсруулж, батлан хэрэгжүүлнэ. 8.6.Төрийн захиргааны төв байгууллага төрөөс баримтлах бодлогын хэрэгжилтэд хоёр жил тутам хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийж, дөрвөн жил тутам хөндлөнгийн үнэлгээ хийлгэх ажлыг зохион байгуулж, тайлан тус бүрийг Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлнэ.
4	9-р зүйл. Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр	9.1.Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр нь макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, санхүүгийн болон бодит салбарын өсөлтийг дэмжих, өрсөлдөх чадварыг нэмэгдүүлэх, хүний хөгжлийг хангах, нийгмийн хөгжлийн хүртээмжийг дээшлүүлэх, байгаль орчинд ээлтэй эдийн засгийн хөгжлийг хангах, хүн амын амьжиргааны түвшинг сайжруулахад чиглэнэ. 9.2.Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн төсөлд төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагаас ирүүлсэн саналыг тусган, нэгтгэн боловсруулж, Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлж,

		Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 26 дугаар зүйлийн 7 дахь хэсэгт заасан хугацаанд Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ. 9.3.Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг Засгийн газар батална. 9.4.Төрийн захиргааны төв байгууллага Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн явцад өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хоёр жил тутам хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийж, тайланг Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газарт хүргүүлнэ. 9.5.Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд хөндлөнгийн үнэлгээг хийлгэх ажлыг зохион байгуулж, энэ хуулийн 9.4-т заасан тайлан болон хөндлөнгийн үнэлгээний тайланг Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлнэ. 9.6.Засгийн газар үйл ажиллагааныхаа хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.1 дэх хэсэгт заасан хугацаанд Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ
5	10-р зүйл. Үндэсний хөтөлбөр	10.1.Үндэсний хөтөлбөрт төрөөс баримтлах бодлого, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт дэвшүүлсэн зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа, арга хэмжээг нарийвчлан төлөвлөсөн байна. 10.2.Өмнө батлагдсан ижил төстэй үндэсний хөтөлбөрийн үндсэн зорилт, агуулгын хүрээнд шинээр боловсруулах, үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн жагсаалтыг энэ хуулийн 9.3-т заасан төлөвлөгөөний хамт Засгийн газар батална. 10.3.Энэ хуулийн 10.2-т заасан жагсаалтад орсон үндэсний хөтөлбөрийг төрийн захиргааны төв байгууллага өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд боловсруулан санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас зөвшөөрөл авч Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлж, батлуулна. 10.4.Салбар хоорондын түвшинд хэрэгжүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн төслийг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран боловсруулна. 10.5.Үндэсний хөтөлбөрийн санхүүжилтийг улсын төсөв болон улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт тусгана. 10.6.Төрийн захиргааны төв байгууллага өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг боловсруулж, батлан хэрэгжүүлнэ. 10.7.Төрийн захиргааны төв байгууллага жил бүр үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийж, шаардлагатай бол хөндлөнгийн үнэлгээг хийлгэх ажлыг зохион байгуулж, тайлан тус бүрийг Засгийн газарт танилцуулна.
6	11-р зүйл. Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр	1.1.Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр нь макро эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлт болон дунд хугацаанд хэрэгжүүлэх хөгжлийн бодлогын баримт бичигтэй уялдсан байна. 11.2.Жил бүрийн улсын төсөв, төсвийн тодотголд улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт заасан төслүүдийг хэрэгжүүлэх хөрөнгийн болон урсгал зардлын санхүүгийн эх үүсвэрийг тусгаж байна. 11.3.Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийг төлөвлөж, батлахад Төсвийн тухай хуулийн 28, 29 дүгээр зүйлийг баримтална. 11.4.Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн гүйцэтгэлд үндэсний хөгжлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага хоёр жил тутам хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийнэ.

		<i>/Энэ хэсэгт 2016 оны 7 дугаар сарын 21-ний өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан./</i>
7	12-р зүйл. Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл	12.1.Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийг Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, үндэсний хөтөлбөр болон улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн тухайн жилд хэрэгжүүлэх арга хэмжээнд үндэслэн боловсруулна. 12.2.Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд урт болон дунд хугацааны хөгжлийн бодлогын баримт бичгийн холбогдох заалт, зорилт, арга хэмжээ, хүрэх түвшин, шалгуур үзүүлэлт, хариуцах байгууллага, төсөв, санхүүгийн тооцоо, эх үүсвэрийг тусгасан байна. 12.3.Нутгийн захиргааны байгууллага нь үндэсний хэмжээний бодлогын чанартай арга хэмжээ болон улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн хязгаарыг хангаж байгаа төсөл, арга хэмжээний саналыг улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд тусгуулахаар жил бүрийн 02 дугаар сарын 15-ны дотор төрийн захиргааны төв байгууллага болон санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хүргүүлнэ. 12.4.Төрийн захиргааны төв болон холбогдох төрийн захиргааны байгууллага улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн төслийг өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд нутгийн захиргааны байгууллагаас ирүүлсэн саналыг тусган, нэгтгэн боловсруулж, жил бүрийн 3 дугаар сарын 01-ний дотор санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад ирүүлнэ. 12.5.Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагаас улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд тусгах төсвийн хөрөнгө оруулалтын нийт дүн нь дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд заасан тухайн салбарын зарлагын дээд хязгаараас хэтрэхгүй байна. 12.6.Санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагаас улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд тусгах саналыг хүлээн авч нэгтгэн, улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр, төсвийн хүрээний мэдэгдэлтэй уялдуулан боловсруулж, жил бүрийн 4 дүгээр сарын 01-ний дотор Засгийн газарт хүргүүлнэ. 12.7.Засгийн газар улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн төслийг хянан хэлэлцэж, жил бүрийн 5 дугаар сарын 01-ний дотор Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ. 12.8.Улсын Их Хурал Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн төслийг 6 дугаар сарын 01-ний дотор хэлэлцэн батална. 12.9.Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлд үндэслэн санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага тухайн жилийн төсвийн төслийг боловсруулна. 12.10.Засгийн газар улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн жилийн эцсийн хэрэгжилтийг Монгол Улсын Их Хурлын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хуулийн 46 дугаар зүйлийн 46.1 дэх хэсэгт заасан хугацаанд Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлнэ.
		13.1.Бүсчилсэн хөгжлийн бодлого нь байгалийн баялаг, хөдөө аж ахуйн гаралтай түүхий эдийн нөөцийг оновчтой ашиглах үндсэн дээр хүн амын шилжих хөдөлгөөнийг зохицуулах, төвлөрлийг сааруулах, аймаг, бүс нутаг хоорондын хөгжлийн түвшинг

	13-р зүйл. Бүсчилсэн хөгжлийн бодлого	ойртуулах, Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийг түргэтгэхэд чиглэнэ. 13.2.Үндэсний хөгжлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага бүсчилсэн хөгжлийн бодлогыг боловсруулах ажлыг холбогдох төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран зохион байгуулна. <i>/Энэ хэсэгт 2016 оны 7 дугаар сарын 21-ний өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан./</i> 13.3.Бүсчилсэн хөгжлийн бодлогыг Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал, Бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага, зохицуулалтын тухай, Хот байгуулалтын тухай хуультай уялдуулан боловсруулна. 13.4.Бүсчилсэн хөгжлийн бодлогыг боловсруулахдаа судалгаа, шинжилгээнд үндэслэсэн байх ба бүс нутгийн хөгжлийг хангах зорилго, зорилт, шалгуур үзүүлэлт, хэрэгжүүлэх үе шатыг тодорхойлсон байна. 13.5.Үндэсний хөгжлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллага нь төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллагаас ирүүлсэн саналд үндэслэн бүсчилсэн хөгжлийн бодлогын төслийг боловсруулж, Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлж, батлуулна. <i>/Энэ хэсэгт 2016 оны 7 дугаар сарын 21-ний өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан./</i> 13.6.Төрийн захиргааны төв болон нутгийн захиргааны байгууллага бүсчилсэн хөгжлийн бодлогын хэрэгжилтийн явцад хоёр жил тутам хяналт-шинжилгээ, үнэлгээ хийж, дөрвөн жил тутам хөндлөнгийн үнэлгээ хийлгэх ажлыг зохион байгуулж, тайлан тус бүрийг Засгийн газарт хүргүүлнэ.
6	17-р зүйл. Хөгжлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулах үе шат, тавигдах шаардлага	17.1.Хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг доор дурдсан дарааллын дагуу боловсруулна: 17.1.1.хөгжлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулах үндэслэл, тулгамдаж байгаа асуудал, бэрхшээлийн цар хүрээг тодорхойлох, холбогдох тоон болон чанарын мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх; 17.1.2.асуудлыг шийдвэрлэх арга замыг тодорхойлж, гарах үр дүн, үр нөлөөг эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн загвар, төсөөлөлд үндэслэн бодлогын хувилбарыг боловсруулах; 17.1.3.бодлогын хувилбарыг доорх шалгуурын дагуу үнэлж, оновчтой хувилбарыг сонгоно: 17.1.3.а.дэлхий нийтийн болон бүс нутгийн хөгжлийн хандлага, хамтын ажиллагааг харгалзан өөрийн орны хөгжлийн онцлогийг тусгасан эсэх; 17.1.3.б.эдийн засаг, нийгэм, байгаль орчны тэнцвэрт байдалд суурилан тогтвортой хөгжлийг хангахад чиглэсэн эсэх; 17.1.3.в.олон нийтийн эрх, ашиг сонирхолд нийцсэн эсэх; 17.1.3.г.тэгш, хүртээмжтэй байдлыг хангасан эсэх; 17.1.3.д.бодлогын үр ашиг, хэрэгжих үндэслэл бодитой эсэх. 17.1.4.хөгжлийн бодлогын баримт бичгийн төслийг оновчтой бодлогын хувилбарт үндэслэн зорилго, зорилт, хүрэх үр дүн, шалгуур үзүүлэлт, хэрэгжүүлэх арга зам, үе шат, түүнд шаардлагатай нөөцийг нарийвчлан төлөвлөж боловсруулна. 17.2.Төрийн захиргааны төв байгууллагын боловсруулсан хөгжлийн бодлогын баримт бичгийн төсөл нь урт болон дунд хугацааны бодлогын баримт бичигтэй нийцэж байгаа эсэх, түүнд тусгагдсан төсөв, санхүүгийн тооцоолол, санхүүжилтийн эх үүсвэрийг санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв

		байгууллага хянаж, Засгийн газрын хуралдаанаар хэлэлцүүлэх, Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлэх зөвшөөрөл олгоно.
--	--	--

Эх сурвалж: [47]

Энэ хуулийн хувьд зарчим, үзэл баримтлал тавигдах шаардлагын хувьд өмнөх хуулиудаас илүү тодорхой зааж өгсөн. Шинжлэх ухааны үндэслэлтэй тооцоо судалгаанд анхаарал хандуулах тал руу илүү анхаарсан хууль болсон. Мөн үндэсний язгуур эрх ашиг гэсэн асуудлыг оруулж өгсөн нь чухамдаа нийгэм, эдийн засгийн болон бусад үр дагаврыг тодорхойлсон асуудал болсноороо давуу талтай юм. Үүнээс гадна тухайн хуулийн хүрээнд гарсан нэг гол давуу тал нь хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг боловсруулах үе шат, тавигдах шаардлагыг заасан хэсэг нь хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг батлах, хэрэгжүүлэх, хянах үйл явцыг сайжруулахад чухал нөлөөтэй гэж үзэж байна.

Үүний дараагаар төсвийн харилцаанд голлох нөлөө бүхий төрийн эрх барих дээд байгууллага болох УИХ-н тухай хуулийг судлах нь зүйтэй хэмээн үзсэн. Энэ хуулиар УИХ-н үйл ажиллагааны гол харилцааг зохицуулдаг боловч төсвийн харилцаатай холбоотой асуудлууд мөн хамаарсан байдаг. УИХ-н тухай хуулийн байнгын хороо, эдийн засгийн болон төсвийн байнгын хорооны үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлууд бөгөөд энэ нь УИХ-н зүгээс төсвийн асуудалд оролцох нөхцөл байдлыг тодорхойлоход дэмжлэг үзүүлэх юм.

Хүснэгт III-11 УИХ-ын тухай хууль

д/д	Зүйл	Заалт
1	19-р зүйл. Байнгын хороо	19.1 Байнгын хороо нь хууль санаачлагчаас өргөн мэдүүлсэн хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг урьдчилан хэлэлцэж санал, дүгнэлт гарган нэгдсэн хуралдаанд хэлэлцүүлэх, эрхлэх асуудлын хүрээнд төрийн бодлого, Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааг боловсронгуй болгох санал боловсруулах, Улсын Их Хурлын хяналтыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэйгээр ажиллана.
2	19-р зүйл. Байнгын хороо	19.2. Байнгын хороо тус тусын эрхлэх асуудлын хүрээнд дараахь нийтлэг бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ: 19.2.1. Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийн талаар санал, дүгнэлт гаргах; 19.2.2. нэгдсэн хуралдаанаар хэлэлцэх тодорхой асуудлаар санал, дүгнэлт гаргах; 19.2.3. Улсын Их Хурлын хянан шалгах чиг үүрэгтэй холбогдсон асуудлаар санал, дүгнэлт гаргах; 19.2.4. Улсын Их Хурлын даалгаснаар, эсхүл өөрийн санаачилгаар Монгол Улсын Засгийн газар /цаашид “Засгийн газар” гэх/-т санал оруулах, хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэр биелүүлэхийг шаардах; 19.2.5. хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлт, Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг хэрэгжүүлэх; 19.2.6. Засгийн газар, түүний гишүүн, Улсын Их Хурлаас байгуулдаг бусад байгууллага, тэдгээрийн удирдлагын тайлан, мэдээллийг сонсож хэлэлцэх, тэднийг томилох, сонгох, чөлөөлөх, огцруулах тухай санал, дүгнэлт гаргах;

		19.2.7. чуулганаар хэлэлцэх асуудлаар болон хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийн талаар судалгаа, тайлан, мэдээ, санал, дүгнэлт зэрэг баримт материалыг холбогдох байгууллага, албан тушаалтнаас гаргуулан авах, тэдний мэдээллийг сонсох; 19.2.8. Улсын Их Хурлын хяналтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор дагнасан болон холимог бүрэлдэхүүнтэй шалгалтын ажлын хэсэг байгуулж ажиллуулах; 19.2.9. хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийн талаар санал, дүгнэлт гаргахад туслалцаа авах, мэргэжлийн байгууллага болон олон нийтээс санал авах зорилгоор шинжээч, мэргэжилтнээс бүрдсэн ажлын хэсэг байгуулж ажиллуулах; 19.2.10./Энэ заалтыг 2012 оны 8 дугаар сарын 01-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон/ 19.2.11. Улсын Их Хуралд ажлаа шууд хариуцан тайлагнадаг байгууллагын гаргасан эрх зүйн актыг хянаж, хууль зөрчсөн шийдвэрийг хүчингүй болгуулах арга хэмжээ авах.
3	20-р зүйл. Байнгын хороодын эрхлэх асуудлын хүрээ	20.6. Төсвийн байнгын хороо: 20.6.1. улсын нэгдсэн төсөв, түүний гүйцэтгэл, хяналт; 20.6.2. төрийн санхүү, зээлийн болон татварын бодлого; 20.6.3. аудитын асуудал; 20.6.4. гадаад улс, олон улсын санхүүгийн байгууллагатай байгуулсан зээлийн гэрээ, хэлцэл; 20.6.5. Улсын Их Хурлын төсөв. 20.6.6.төсвийн алдагдлыг нөхөх зорилгоор Засгийн газраас гаргах үнэт цаасны тухай асуудал. <i>/Энэ заалтыг 2010 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/</i> 20.8. Эдийн засгийн байнгын хороо: 20.8.1. эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл; 20.8.2. эдийн засгийн дотоод, гадаад бодлого; 20.8.3. бүсчилсэн хөгжил; 20.8.4. төрийн мөнгөний бодлого, банк, Монголбанкны үйл ажиллагаа; 20.8.5.даатгалын бодлого, энэ хуулийн 20.6.6-д зааснаас бусад үнэт цаасны тухай асуудал; <i>/Энэ заалтыг 2010 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн хуулиар өөрчлөн найруулсан/</i> <i>/Энэ заалтад 2012 оны 8 дугаар сарын 01-ний өдрийн хуулиар өөрчлөлт оруулсан/</i> 20.8.6. төрийн өмчийн удирдлага, зохицуулалт, хувьчлалын бодлого; 20.8.7. гадаадын хөрөнгө оруулалт, зээл, тусламжийн нэгдсэн бодлого; 20.7.8./Энэ заалтыг 2010 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон/ 20.8.9. ашигт малтмалын суурь судалгаа, эрэл хайгуул, ашиглалтын бодлого; 20.8.10. газрын тосны асуудал; 20.8.11. үйлдвэрлэл, үйлчилгээ, хөрөнгө оруулалтыг дэмжих бодлого; 20.8.12. шударга бус өрсөлдөөнийг хязгаарлах бодлого; 20.8.13. төрөөс аж ахуй эрхлэлтийг дэмжих бодлого;

	20.8.14. стандартчилал, хэмжил зүй, чанарын баталгаажуулалт; 20.8.15. албан ёсны статистикийн үйл ажиллагааны зохицуулалт; 20.8.16. үйлдвэрлэлийн бүтээмжийн өсөлт; 20.8.17. барилга, хот байгуулалт; 20.8.18. түлш, эрчим хүч; 20.8.19. зам тээвэр, шуудан; 20.8.20. орон сууц, нийтийн аж ахуй; 20.8.21. аялал жуулчлалын хөгжлийн стратеги; 20.8.22. аялал жуулчлалын дэд бүтцийн хөгжил; 20.8.23. мэдээлэл, технологийн хөгжил; 20.8.24. харилцаа холбоо; 20.8.25. техник, технологийн шинэчлэл. 20.8.26. газрын эдийн засгийн үр ашгийн бодлого. <i>/Энэ заалтыг 2010 оны 12 дугаар сарын 30-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/</i>
--	--

Эх сурвалж: [48]

УИХ-н тухай хуулиар Төсвийн байнгын хорооны хариуцах ажлын хүрээнд нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэл, хяналтын асуудал тавигдсан нь бодлогын чиг үүрэг бүхий эрх барих дээд байгууллага болохын хувьд төлөвлөлтийн механизмд хяналтын шинжтэй оролцох бололцоогүй гэсэн байдал харагдаж байна.

Харин энэ хуулийн хүрээнд төлөвлөлтийн механизмд эдийн засгийн байнгын хороо эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл болон эдийн засгийн бусад бүх асуудлыг хариуцаж байгаагийн хувьд бүх талаас оролцох хянах боломжтой юм. Хамгийн гол нь эдийн засгийн байнгын хорооны хувьд төсвийн асуудлыг эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл болон Монгол улсын хөгжлийн бодлогод нийцэж байгаа эсэхийг салбар бүрийн чиглэлээр авч үзэх боломжтой юм.¹⁹

Төсвийн харилцаанд шууд хамааралтай хуулиудын хүрээнд харахад төсвийн төлөвлөлтийг хэрэгжүүлэх ерөнхий зарчим, хэрэгжүүлэх механизм, төрийн байгууллагын оролцоог тодорхой зааж өгсөн байна. Төсвийн төлөвлөлт хэрэгжилтийн хүрээнд гол анхаарах зүйл нь төсвийн зорилго, нийгэм эдийн засгийн үр ашиг, түүнийг тооцох, хариуцлагын асуудал зэрэг нь тодорхой бус байдалтай байна.

Төсвийн тухай хууль болон бусад хуулийн хэрэгжилт, тогтвортой байдал сул байгаа нь тэдгээрийн өөрчлөлтөөс харагдаж байна. Төсвийн гол хуулиудын өөрчлөлтийг дараах хүснэгтэд харуулав.

Хүснэгт III-12 Төсвийн харилцааны нөлөөлөх хуулиудын өөрчлөлт

д/д	Хуулийн нэр	Хууль батлагдсан огноо	Өөрчлөлт /удаа/
1	Төсвийн тухай	2011-12-23	34 удаа
2	Төсвийн тогтвортой байдлын тухай	2010-06-24	12 удаа
3	Өрийн удирдлагын тухай	2015-02-18	3 удаа
4	Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай	2015-11-26	2 удаа

¹⁹Энэ хэсгийг авч үлдэх хэрэгтэй.

Төсвийн харилцаанд нөлөөлөх гол хуулиуд болох төсвийн тухай хууль болон төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиуд нь маш их өөрчлөгдөж байгаа нь харагдаж байна. Үүнээс төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн өрийн ДНБ-д эзлэх хувийг өөрчлөх хувийг өөрчилсөн болон Засгийн газрын өр нэмэгдүүлэх боломжийг өргөтгөсөн болон өрийн тооцоололд оруулсан өөрчлөлтүүд ихээхэн нөлөөтэй юм.

Төсвийн харилцааг зохицуулах эдгээр хуулиуд нь эдийн засаг, нийгмийн шаардлагын улмаас өөрчлөгдөх боломжтой боловч үүний шалтгаан, зорилго нь чухал юм.

Төсвийн тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хувьд тухайн хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах чиглэлийн өөрчлөлтүүд байсан. Энэ хүрээн өрийн удирдлагыг сайжруулах, төсвийн хөрөнгө оруулалтын асуудлыг үр дүнтэй болгох зэрэг томоохон асуудал багтаж байна. Үүний зэрэгцээ төсвийн харилцаан дахь төсвийн зардал, өрийн хамрах хүрээ эргэн төлөлтийн асуудал зэрэгтэй холбоотой өөрчлөлтүүд нь төсвийн зарлагын тэлэлт болон өрийг нэмэгдүүлэх нөхцөлийг сулруулах нөлөөлөл үзүүлэх боломжтой байсан нь харагдаж байна.

Үүнийг төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн зарим өөрчлөлтөөр жишээ болгож авч үзье. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн төсвийн тогтвортой байдалд хамаарах гол өөрчлөлт 2015 оны 2 сарын 18-ны өдөр хийгдсэн. Энэ өөрчлөлтийн улмаас дараа дараагийн өөрчлөлтүүд хийгдсээр байгаа бөгөөд төсвийн тогтвортой байдлыг ихээхэн эмзэг болгоход хүрсэн юм.

Хүснэгт III-13 Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн өөрчлөлт /2015.02.18/

д/д	Зүйл заалт	Өөрчлөлт, нэмэлт
1	6-р зүйлийн 6.1.4	“6.1.4.Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэгдсэн үлдэгдэл нь тухайн жилийн оны үнээр тооцсон дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 40 хувиас хэтрэхгүй байх.”
2	8-р зүйл. Төсвийн тусгай шаардлагын үйлчлэлийг түр түдгэлзүүлэх тохиолдол	8.2.Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6.1.4-д заасан тусгай шаардлагыг энэ хуулийн 8.1-д зааснаас гадна Засгийн газрын гадаад өрийн багц дахь дийлэнх хувь хэмжээг эзэлж байгаа үндэсний мөнгөн тэмдэгттэй харьцах гадаад валютын Монголбанкнаас зарласан тухайн оны эцсийн албан ханш нь өмнөх оны мөн үеийн албан ханшаас 15 хувь ба түүнээс дээш хувиар өссөн тохиолдолд түр хугацаагаар түдгэлзүүлж болно.
3	1). 6-р зүйлийн 6.2, 6.3 дахь хэсэг:	“6.2.Энэ хуулийн 6.1.4-т заасан Засгийн газрын өрийн хязгаар нь уул уурхайн салбарын хуулийн этгээдэд Засгийн газар хувь нийлүүлсэн хөрөнгө оруулах зориулалттай бөгөөд тухайн хуулийн этгээдийн ашгаас эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй байгуулсан гэрээний дагуу авсан Засгийн газрын зээл, эсхүл гэрээний энэхүү нөхцөлөөр гаргасан Засгийн газрын баталгаанд хамаарахгүй. 6.3.Энэ хуулийн 6.1.4-т заасан Засгийн газрын өрийн хязгаарт Засгийн газрын дотоод үнэт цаасаар бүрэн баталгаажсан буюу барьцаа тавьсан өрийн баталгааны үлдэгдлийг оруулж тооцохгүй.”
4	2). 8-р зүйлийн 8.2 дахь хэсэг:	"8.2.Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6.1.4-д заасан тусгай шаардлагыг энэ хуулийн 8.1-д зааснаас гадна Засгийн газрын гадаад өрийн багц дахь дийлэнх хувь хэмжээг эзэлж байгаа үндэсний мөнгөн тэмдэгттэй харьцах гадаад валютын Монголбанкнаас зарласан тухайн оны эцсийн албан ханш нь

		өмнөх оны мөн үеийн албан ханшаас 15 хувь ба түүнээс дээш хувиар өссөн тохиолдолд түр хугацаагаар түдгэлзүүлж болно."
5	3). 10-р зүйлийн 10.1.8 дахь заалт:	"10.1.8.энэ хуулийн 8.2-т заасан үндэслэлээр өрийн тусгай шаардлагыг түр түдгэлзүүлснээс хойшхи хоёр хүртэлх жилийн хугацаанд тусгай шаардлагад нийцүүлэх арга хэмжээ авах."

Эх сурвалж: [50]

Энэхүү өөрчлөлтийн эхний хэсэг нь өрийн хэмжээг нэмэгдүүлэх эрх зүйн боломжийг бий болгосон бол 2 дахь хэсэг нь валютын ханшаас шалтгаалан төсвийн тусгай шаардлагыг түдгэлзүүлэх нөхцлийг нээж өгсөн байна. Мөн өрийн хэмжээнд зохиомлоор нөлөөлөх заалтууд хуулийн 6.2, 6.3 хэсэгт орсон байна.

Энэ өөрчлөлтөөс гадна мөн зорилгоор 2016 оны 9 сарын 9-ны өдөр дахин өөрчилсөн бөгөөд үүгээр өрийн түвшин болон төсвийн тусгай шаардлагын үйлчлэлийг хойшлуулах нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна.

Хүснэгт III-14 Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн өөрчлөлт /2016.09.09/

д/д	Зүйл заалт	Өөрчлөлт, нэмэлт
1	6-р зүйлийн 6.1.4	"6.1.4.Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэгдсэн үлдэгдэл нь тухайн жилийн оны үнээр тооцсон дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 60 хувиас хэтрэхгүй байх."
2	19-р зүйл. Хуулийг дагаж мөрдөж журам	"19.1. Энэ хуулийн 6.1.2-т заасан төсвийн тусгай шаардлагыг 2020 оны төсвийн жилээс, энэ хуулийн 6.1.3-т заасан төсвийн тусгай шаардлагыг 2017 оны төсвийн жилээс эхлэн тус тус дагаж мөрдөнө. 19.2. Энэ хуулийн 6.1.4-т заасан тусгай шаардлагыг 2021 оны төсвийн жилээс эхлэн дагаж мөрдөнө. 19.3. Энэ хуулийн 6.1.4-т заасан төсвийн тусгай шаардлагыг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх зорилгоор өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн Засгийн өрийн үлдэгдлийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь хэмжээг 2015 оны төсвийн жилд 58.3 хувиас, 2016 оны төсвийн жилд 88 хувиас, 2017 оны төсвийн жилд 85 хувиас, 2018 оны төсвийн жилд 80 хувиас, 2019 оны төсвийн жилд 75 хувиас, 2020 оны төсвийн жилд 70 хувиас, 2021 оны төсвийн жилээс эхлэн 60 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй байна." 19.5. Энэ хуулийн 16.2-т заасан нөхцөлийг 2020 оны төсвийн жилээс өмнө хангана. 19.6. Энэ хуулийн 6.1.2-т заасан нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдлын тухайн жилийн оны үнээр тооцсон дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь хэмжээг 2015 онд 5 хувиас, 2016 онд 18.5 хувиас, 2017 онд 9.9 хувиас, 2018 онд 7.5 хувиас, 2019 онд 5.5 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй, 2020 оны төсвийн жилээс эхлэн нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийг алдагдалгүй байлгана."

Эх сурвалж: [45]

Энэ өөрчлөлтөөр шууд өрийн дээд түвшинг нэмэгдүүлсэн нь онцлог бөгөөд, хууль хэрэгжүүлэх журмыг өөрчлөх байдлаар төсвийн дүрмийн хэрэгжих нөхцөлийг хязгаарласан. Үүнээс гадна төсвийн тогтворжуулалтын санд орох орлогыг 2020 он хүртэл төсвийн санхүүжилтэд ашиглах нөхцөлийг бүрдүүлсэн байна. 2017 оны 4 сарын 14-ны өдөр дахин өөрчлөлт хийжээ.

Хүснэгт III-15 Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн өөрчлөлт /2017.04.14/

д/д	Зүйл заалт	Өөрчлөлт, нэмэлт
-----	------------	------------------

1	19-р зүйл. Хуулийг дагаж мөрдөж журам	19.9.Энэ хуулийн 6.1.2-т заасан нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдлын тухайн жилийн оны үнээр тооцсон дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь хэмжээг 2017 онд 10.4 хувиас, 2018 онд 9.5 хувиас, 2019 онд 6.9 хувиас, 2020 онд 5.1 хувиас, 2021 онд 3.6 хувиас, 2022 онд 2.8 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй, 2023 оны төсвийн жилээс эхлэн нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл нь тухайн төсвийн жилийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хоёр хувиас илүүгүй алдагдалтай, эсхүл ашигтай байна.”
2	19-р зүйл. Хуулийг дагаж мөрдөж журам	Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1 дэх хэсгийн “2020” гэснийг “2023” гэж, 19.6 дахь хэсгийн “, 2017 онд 9.9 хувиас, 2018 онд 7.5 хувиас, 2019 онд 5.5 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй, 2020 оны төсвийн жилээс эхлэн нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийг алдагдалгүй” гэснийг “хэтрүүлэхгүй” гэж тус тус өөрчилсүгэй.
3	19-р зүйл. Хуулийг дагаж мөрдөж журам	2016 оны 02 дугаар сарын 05-ны өдөр баталсан Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлийн “бусад зүйлийг 2020 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс” гэснийг “1 дүгээр зүйлийг 2024 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс” гэж өөрчилсүгэй.

Эх сурвалж: [45]

Энэ удаад хуулийн 19 зүйлд 19.9 гэсэн заалтыг нэмэх замаар, бусад төсвийн шаардлагын үйлчлэлийг хойшлуулах замаар төсвийн алдагдал, өрийн түвшин өндөр байх нөхцөлийг хангасан байна. Энэ байдлаар төсвийн болон төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль холбогдох хуулиудыг өөрчилсөн нь төсвийн нөхцөл байдалд хууль тогтоогчдын зүгээс нөлөөлсөн, сөрөг нөхцөл байдлыг хүлээн зөвшөөрснийг илэрхийлэх боломжтой юм.

Үүнээс гадна төсвийн хуулийн нөхцөл байдал нь улс төрийн оролцоо, нөлөөллийг бууруулах чиглэлд тодорхой хэмжээгээр өөрчлөгдөж байна.

Хүснэгт III-16 Төсвийн тухайн хуулийн төсөв төлөөлөх нөлөөллийг бууруулах заалтууд

д/д	Хуулийн заалт	Огноо
1	6.2.4.Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурал, нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, Засгийн газар, Засаг даргын аливаа шийдвэр нь төсөвт үзүүлэх нөлөөллийн талаарх дүгнэлтэд үндэслэсэн байх;	2011-12-23
2	6.2.5.Төсвийн жилийн дундуур орлого бууруулах, зарлага нэмэгдүүлэх үр дагавартай бодлогын аливаа шийдвэр гаргасан бол түүнийг дараагийн төсвийн жилээс хэрэгжүүлдэг байх.	2011-12-23
3	6.2.6.а.Тодорхой төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээний зарлагыг нэмэгдүүлэхээр бол бусад төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээний зардлыг мөн хэмжээгээр бууруулж, нийт зарлагын хэмжээг нэмэгдүүлэхгүй байх;	2017-11-10
4	6.2.6.б.Төсөвт төвлөрүүлэх татвар болон төлбөрийн хэмжээг бууруулах бол мөн хэмжээгээр зардлыг бууруулах.	2017-11-10

Эх сурвалж: [51]

Дээрхээс 2017 онд оруулсан нэмэлт нь улс төрийн нөлөөллийг бууруулах чиглэлтэй боловч, ЗГ-н өргөн барьсан төсвийг өөрчлөхгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлж чадаагүй байна.

Төсвийн дүрэм. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиар төсвийн тусгай шаардлагуудыг тогтоож хэрэгжүүлэх харилцааг зохицуулж байна. Энэ хуульд Монгол Улсын төсвийн хүрээнд i) Орлогын, ii) Тэнцлийн, iii) Зардлын, iv) Өрийн дүрмүүд тодорхой хэмжээнд тусгагдсан байна гэж үзэж болохоор байна. Хэрхэн тусгасанг дараах хүснэгтэд харуулав.

Хүснэгт III-17 Монгол Улсын төсвийн хүрээнд хэрэгжиж буй дүрэм

Хүчин зүйлс	Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль
Төсвийн дүрэм	6.1.1. нэгдсэн төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлсэн журмаар тооцдог байх; 6.1.2. нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл нь тухайн төсвийн жилийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хоёр хувиас илүүгүй алдагдалтай, эсхүл ашигтай байх; 6.1.3. тухайн жилийн нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь нь тухайн жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн хувь, тухайн жилийн өмнөх дараалсан 12 жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн дунджийн аль ихээс хэтрэхгүй байх; 6.1.4. Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэгдсэн үлдэгдэл нь тухайн жилийн оны үнээр тооцсон дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 60 хувиас хэтрэхгүй байх.

Эх сурвалж: [51]

Эдгээр заалтаас гадна энэхүү төсвийн дүрмийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой ТТБТХуульд “ 7.1.1.Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт төсвийн тэнцлийн зорилтыг тодорхойлж тусгах; “ , “7.2. Энэ хуулийн 7.1.1-д заасан төсвийн тэнцлийн зорилтыг дөрвөн жил тутамд нэг удаа өөрчлөн тогтооно” ТТХуульд “32.2.2. макро эдийн засаг, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах талаар Засгийн газраас тухайн жилд баримтлах бодлого, тэргүүлэх чиглэл, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх асуудлыг төсвийн төсөлд тусгасан байдал;” гэсэн заалтуудаар тогтвортой байдлыг хангах асуудлын хүрээнд тодорхойлж өгсөн байна. Гэвч дээр дурьдсан төсвийн эрх зүйн орчны өөрчлөлтийн хүрээнд эдгээр дүрмүүдийг өөрчилсөн, хэрэгжилтийг хязгаарласан тохиолдол олон байна.

Төсвийн хараат бус институци. Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл (ТТБЗ)-ийн дүрэм журмуудыг 2017 оны 12 дугаар сард УИХ-аар баталж, 2018 оны 10 дугаар сард зөвлөлийг албан ёсоор байгуулсан. Энэ нь төсвийн хяналтыг сайжруулах чухал алхам болсон. Гэвч ОУВС-гийн үзэж буйгаар ТТБЗ-ийн хараат бус байдал хангалтгүй байна. Түүнчлэн 2018 оны хөндлөнгийн судалгаанд ТТБЗ-ийн хэд, хэдэн дутагдалтай талуудыг дурьдсан ба олон улсын жишигтэй харьцуулах замаар эдгээрийг сайжруулах зөвлөмжүүдийг өгсөн байна. Эдгээр зөвлөмжүүдийг тоймлон авч үзвэл. Үүнд:

- ТТБЗ-д илүү олон чиг үүргийг хариуцуулж, байр суурийг нь бататгах хэрэгтэй;
- ТТБЗ-ийн чадавхыг нь нэмэгдүүлэх шаардлагатай;
- Хараат бус байдлыг нь сайжруулахын тулд хангалттай олон ажилчид, нөөцийг ТТБЗ-д хуваарилах хэрэгтэй байна;

- *Засгийн газрын ТТБЗ-ийн гишүүдийг сонгох, зөвлөлийг татан буулгах эрх мэдэл хязгаарлагдмал байх хэрэгтэй бөгөөд гишүүдийг сонгох үйл явц ил тод, өрсөлдөөнтэй байхын зэрэгцээ олон намын дэмжлэгтэй байх нь зүйтэй гэжээ.* [52]

ОУ-н туршлагаас төсвийн хараат бус институцын нөлөөлөл нь төсвийн тогтвортой байдал, эрсдэлээс хамгаалахад чухал хүчин зүйл гэж үздэг. Манай Улсын хувьд ТТБЗ-ийн үйл ажиллагааны дүрмийг УИХ-аас батламжилж гаргасан байдал нь ОУ-н жишигтэй нийцэлтэй байгаа мэт боловч дүрмэнд “5.2.Зөвлөлийн гаргах шийдвэр нь дүгнэлт, зөвлөмж хэлбэртэй байна.” , “6.1.Зөвлөл нь Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороог энэ дүрэмд заасан судалгаа, шинжилгээний дүгнэлт, зөвлөмж, холбогдох бусад мэдээллээр хангаж ажиллана.” [53] хэмээн заасан нь зөвлөлийн үндсэн зорилгыг алдагдуулж хараат бус байдал, шийдвэр гаргах, нөлөөлөх чадварыг хязгаарласан байна. Үндсэндээ ТТБЗөвлөл нь УИХ-н Төсвийн байнгын хороог судалгаа шинжилгээ, дүгнэлт, зөвлөмжөөр дэмжих чиглэлийн байгууллага болж хувирсан байна.

Үүнээс гадна дээрх хугацаанд төсвийн хуулийг өөрчилсөн бөгөөд үүгээр “*34.1.5.хууль болон гэрээнд зааснаар Засгийн газрын өрийн баталгааны төлбөрийн үүргийг гүйцэтгэхэд Засгийн газрын өрийн баталгааны сангийн хөрөнгө хүрэлцэхгүй болсон.*” гэсэн заалтыг нэмж төсвийн тодотгол хийх нөхцөлд оруулсан байна.

Энэ байдлаар төсвийн болон төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль холбогдох хуулиудыг өөрчилсөн нь төсвийн нөхцөл байдал хүндрэхэд тодорхой хэмжээгээр нөлөөлж байна. Монгол Улсын төсвийн харилцааны эрх зүйн орчин тогтворгүй байгаа бөгөөд үүнээс шалтгаалан төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилт, төсвийн тогтвортой байдал алдагдаж нөхцөл бүрдэж байна.

Монгол Улсын төсвийн тухай хууль болон бусад холбогдох хуулиудад i) Төсвийн зорилгын хүрээнд нийгэм, эдийн засгийн үр ашиг, ii) Тогтвортой хөгжил, баялгийн хуваарилалт, iii) Тогтвортой байдал, өрийн удирдлага, iv) Ил тод байдал, олон нийтийн оролцоо зэргийг тодорхой зааж өгсөн нь төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилт хангалттай байх боломжийг бий болгосон. Тодруулбал чухам эдгээр хуулиудын хүрээнд заасан заалтуудыг улс орны язгуур эрх ашигт нийцүүлэн хэрэгжүүлж чадаж гэмээ нь төсвийн үйл ажиллагаа хангалттай сайн түвшинд хэрэгжих боломжтой байна.

3.2 Монгол улсын төсвийн ерөнхий шинжилгээ

Монгол улсын хувьд түүхэн замнал, засаглалын системээ даган төсвийн тогтолцоо янз бүрийн хэлбэртэй оршсоор одоогийн хэлбэрт шилжих эхлэл нь 1992 онд тавигдсан байдаг.

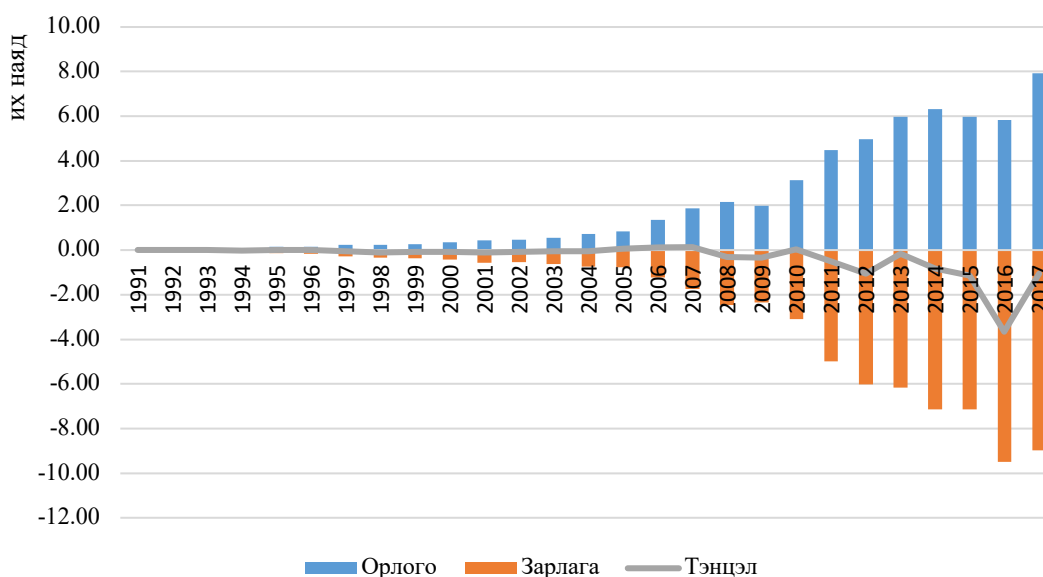
1992 оны БНМАУ-ын Төсвийн хуулийн төслийн танилцуулгад 1989 онд батлагдсан БНМАУ-ын төсвийн эрхийн тухай хууль үйлчилж байгааг дурьдаад “Уг хууль батлагдаж гарснаас хойшхи хоёр жилийн хугацаанд тус улсын эдийн засаг, нийгмийн харилцаанд гүнзгий өөрчлөлт гарлаа. Үүнтэй уялдуулан уг хуулийг шинэчлэн боловсруулах шаардлагатай боллоо” гэжээ.

Чингэхдээ төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн нөхцөлд баримталж ирсэн зарчмыг зах зээлийн харилцааны шаардлагын дагуу эмхлэн зохион байгуулах, орлого,

зарлагын хувьд хооронд нь нарийвчлан зааглаж өгөх, төсвийн орлогыг татварын тогтолцоонд оруулах, зарлагыг үйлдвэрлэлийн бус хүрээний байгууллагуудын өөрийн орлогоор нөхөгдөөгүй зардлыг санхүүжүүлэхэд чиглүүлэх зэрэг зарчмын чиглэлийг баримталсан байна. [54]

Шилжилт хийснээс хойш Монгол улсын эдийн засаг хурдацтай өсч, төсвийг төлөвлөх арга барилд ч чанарын өөрчлөлтүүд гарсаар ирсэн. Дэлхий дахины болон дотоодын эдийн засаг, улс төрийн орчноос үүдэн 1992, 2010, 2019 онуудын төсөв зохиогдох батлагдах үеийн улс төрийн нөхцөл байдал ялгаатай байх үндэслэлтэй нь дараа, дараагийн шинжилгээний явцад бэрхшээл дагуулж байв.

Зураг III-1 Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн орлого, зарлага, тэнцэл



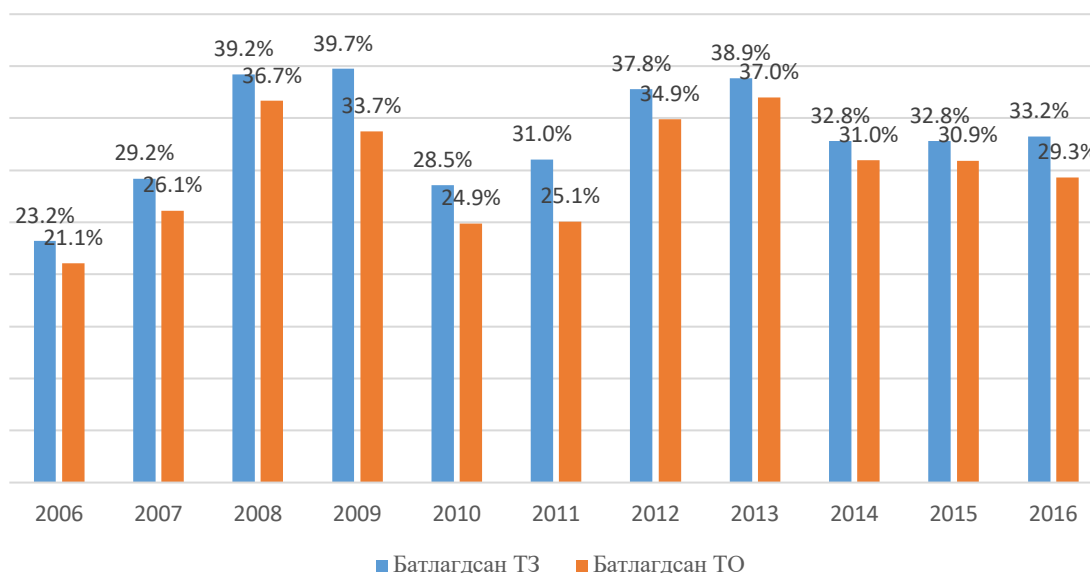
Эх сурвалж: Үндэсний Статистикийн Хороо

Монгол Улсын нэгдсэн төсөв нь одоогоор дөрвөн сангаас бүрдэж байна. Үүнээс Улсын төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсвийг УИХ-аас, Орон нутгийн төсвийг ИТХ-аас баталж байгаа нь төвлөрлийг сааруулах, сангуудын санхүүг боломжит улс төрийн төвлөрсөн нөлөөллөөс хараат бус байлгах зорилготой байна.

Монгол улсын эдийн засагт Улсын төсөв томоохон байр суурь эзэлдэг. Улсын төсвийн эдийн засаг дахь нөлөөг их, бага байх шаардлагатай талаар онолын тогтсон ойлголт байдаггүй тухай АНУ-ын Heritage Foundation байгууллагаас гаргадаг Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс тайланд дурьдсан байдаг. Харин Монгол улсын хувьд “төсвийн хэмжээ нэмэгдэхийн хэрээр төсвийн алдагдал нэмэгдэж байгаа бөгөөд төсвийн хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах замаар төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн шаардлагуудыг биелүүлж байна. Товчхон хэлэхэд төсвийн удирдлага хангалтгүй байгаа бөгөөд үүнийг төсвийн тодотгол, төсвийн орлого, зарлагын биелэлт, төсвийн алдагдал зэрэг үзүүлэлтээс харагдаж байна” [55] гэж үзжээ.

Төсвийн бодлого өөрөө улс орны макро эдийн засгийн бодлогын тусгал байдаг тухай дээр дурьдсан. Макро эдийн засгийн бодлого нь эдийн засгийн өсөлтийг хангах замаар иргэдийн амьдралын чанарыг сайжруулах, инфляци, ажилгүйдлийг аль болох тогтвортой нам түвшинд байлгах, төсвийн болон төлбөрийн тэнцлийн алдагдлыг бууруулах зорилтуудыг хэрэгжүүлэхэд чиглэдэг. Эдгээр зорилтуудыг хэрэгжүүлэхийн тулд парламентаас баталсан үндсэн чиглэл, үзэл баримтлалын хүрээнд Засгийн газраас төсвийн (сангийн), Төвбанкнаас мөнгөний бодлогыг хэрэгжүүлдэг. Сангийн бодлогын үндсэн арга хэрэгсэл нь татвар, шилжүүлэг, төсвийн зарлага зэрэг хэрэгслүүд байдаг бол Төвбанкны мөнгөний бодлого нь бодлогын хүү, мөнгөний нийлүүлэлтийн зохицуулалтаар дамжин хэрэгждэг [16].

Зураг III-2 Монгол улсын Төсвийн зарлага ба орлогын нэрлэсэн ДНБ-д харьцуулсан харьцаа



Эх сурвалж: *Economic Analytica* - Улс төрийн эдийн засаг судлал, 2018

Энэ утгаараа Монгол улсын төсвийн орлогын бүтцийг түүхэн хугацаанд авч үзвэл (Зураг III-3) дараах байдалтай байна. Өмнөх онуудад харьцангуй хэлбэлзэлтэй байсан бөгөөд 2010 оноос хойш *Орлогын албан татвар*, *Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар*, *Онцгой албан татвар* гэсэн үндсэн гурван төрлийн татварын орлого улсын төсвийн 50 орчим хувийг бүрдүүлж иржээ.

2011 оноос хойш Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн хуримтлалаас улсын төсвийн орлогод тусгаж ирсэн нь мөн харагдаж байна. Гадаад орон, олон улсын байгууллагуудын тусламжийн орлогын төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ 1990-ээд оны эхний жилүүдэд харьцангуй өндөр байгаад сүүлийн жилүүдэд буурч байна.

Улсын төсвийн орлого талын энэхүү ангиллыг Нэгдсэн Вант Улсын Independent Fiscal Institution (Төсвийн Бие даасан Институци) төрлийн байгууллага болох Office for Budget Responsibility байгууллагын мөрддөг загварт ойртуулан ангилахыг хичээв. Энэ

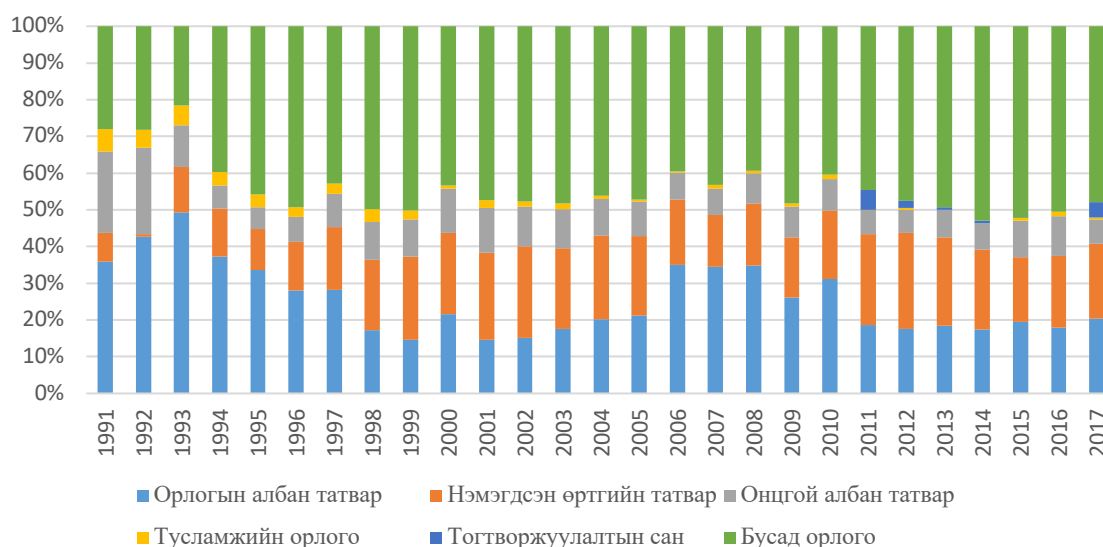
ангиллаар харахад Монгол улсын төсвийн томоохон хувийг “Бусад” гэдэг ангиллын орлого бүрдүүлж ирсний дийлэнх нь Монгол улсын төсвийн эдийн засгийн ангиллаар “Гадаад худалдааны орлого” гэж ангилагдсан орлого байна. Энэ нь голдуу уул уурхайн бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл, түүнтэй холбоотой татварын орлогоос бүрддэг орлого юм.

Монгол улс байгалийн баялагтаа тулгуурлан эдийн засгаа хөгжүүлэх үзэл баримтлалын хүрээнд 1992 онд “Алт” (Алт-1 ч гэдэг) хөтөлбөр хэрэгжиж эхэлсэн байдаг. Үүнээс хойш “Бусад орлого” ангилал улсын төсөвт жин дарж эхэлсэн нь харагдаж байна. Одоогийн байдлаар Нүүрс, Зэс, Алт зэрэг бүтээгдэхүүний экспортоос Монгол улсын төсөв ихээхэн хамааралтай байгаа билээ.

Нөгөө талаас манай улсын эдийн засаг нь нээлттэй, зохицуулалттай хөвөгч ханштай, жижиг эдийн засаг юм. Тиймээс дэлхийн зах зээлийн үнийг хүлээн авагч орон билээ. Өөрөөр хэлбэл, дэлхийн зах зээл дээрх эрдэс болон нефть бүтээгдэхүүний үнэд нөлөөлж чадахгүй гагцхүү түүнийг хүлээн авч, тухайн нөхцөлд зохицон үйл ажиллагаа явуулдаг. Эдийн засагчдын хийсэн судалгаагаар манай эдийн засгийн мөчлөгийн хэлбэлзэл нь гадаад зах зээлийн эрдэс бүтээгдэхүүний үнэ, байгаль, цаг уурын нөхцөл, улс төрийн шийдвэр зэргээс хамаардаг гэж тогтоосон байдаг [16].

Эдийн засгийн хэлбэлзэл үүсгэж буй шалтгааны дийлэнх нь биднээс үл хамаарах гадаад шалтгаанууд байдаг нь манай улсын макро эдийн засгийн удирдлагад ихээхэн хүндрэл учруулахаас гадна төрийн эдийн засгийн тууштай биш, тогтворгүй бодлого нь давхар дарамтыг үүсгэсээр байна.

Зураг III-3 Монгол Улсын төсвийн орлогын бүтэц, эдийн засгийн ангиллаар

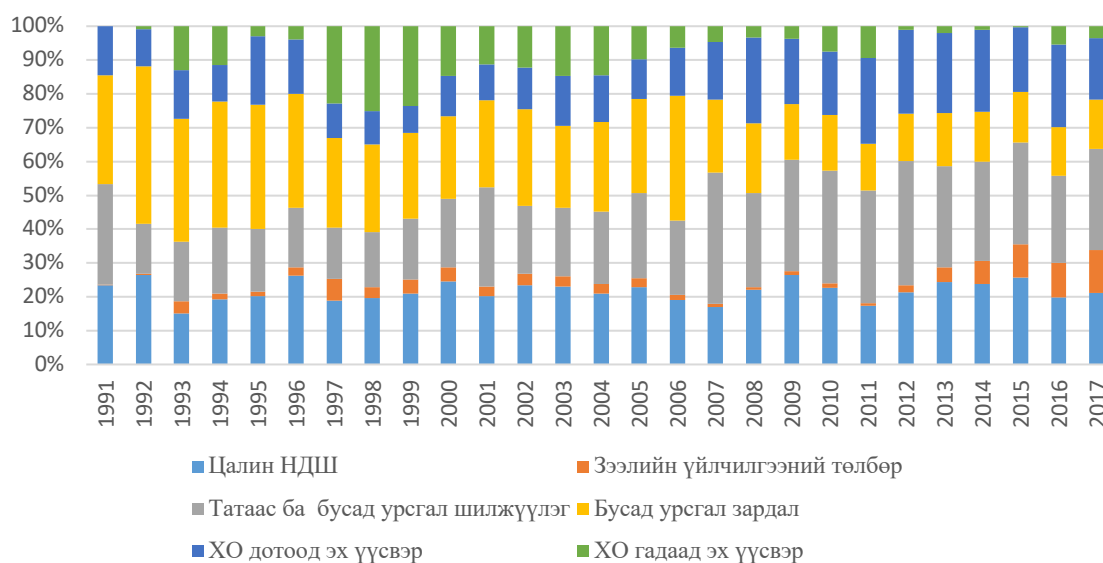


Төсвийн зарлага нь Монгол улсын эдийн засагт томоохон нөлөөтэй тухай дээр дурьдсан. Харин төсвийн зардлын бүтцийг эдийн засгийн ангиллаар ангилж үзвэл (Зураг III-4) дараах дүр зураг харагдаж байна. Түүхэн хугацаанд төсвийн зарлага талд хамгийн өндөр хувь хэмжээ эзэлдэг нь “Татаас ба бусад урсгал шилжүүлэг” ангиллын зардал байжээ.

2000-аад оны дунд үе хүртэл гадаад эх үүсвэрээрх хөрөнгө оруулалтын зардал чамгүй хувь эзэлж ирсэн байна. Энэ нь 2016 болон 2017 онуудад дахин сэргэсэн байна. Харин 2012 оноо хойш “зээлийн үйлчилгээний төлбөр” ангиллын зардал улсын төсвийн

зарлагад томоохон байр суурь эзэлж ирсэн байна. “Бусад урсгал зардал”-ын улсын төсвийн зарлагад эзлэх хувь тогтвортой буурч ирсэн гэж үзэж болохоор байна.

Зураг III-4 Монгол улсын төсвийн зардлын бүтэц, эдийн засгийн ангиллаар

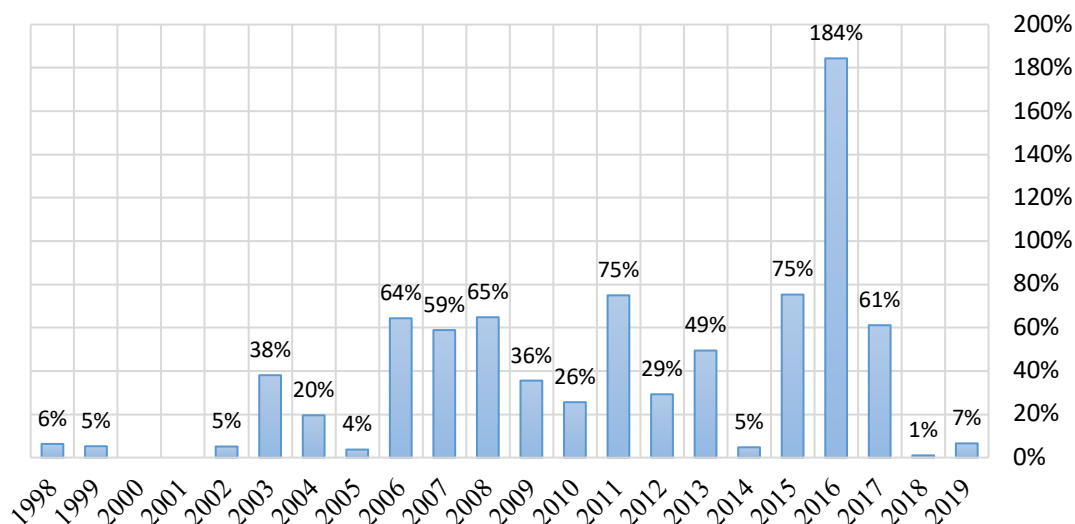


3.3 Монгол Улсын Төсөв дэх Парламентын нөлөөний тоон шинжилгээ

Улсын төсвийн үндсэн бүрдлүүдэд оруулсан өөрчлөлтийн тоон шинжилгээ.

Судалгааны ажлын аргазүйн хэсэгт тусгасан аргачлалаар 1998-2019 оны Монгол Улсын Засгийн газраас УИХ-д өргөн барьсан болон батлагдсан / тодотгосон төсвийн зөрүүг тооцоолов.

Зураг III-5 Монгол улсын өргөн барьсан болон батлагдсан/тодотгосон төсвийн зөрүү



Эх сурвалж: Судлаачийн тооцоо

Дээрх зурагт харуулсан хувь хэмжээнүүд юуг илэрхийлж байгаа вэ ? гэвэл төсвийн төслийг өргөн барьж, хэлэлцүүлэн батлах явцад төсвийн тухай хуулинд тусгагдсан гол бүрдлийн дүнгүүдэд, тухайн жилийн өргөн барьсан зардлын хэмжээтэй

харьцуулахад хэр их (хэдэн хувь) өөрчлөлт, хазайлт орсныг илтгэнэ. Өөрөөр хэлбэл 1998 оноос хойш УИХ-аар төсөв хэлэлцүүлэх үеэр хамгийн их өөрчлөлт орж байсан он нь 2016 он, харин хамгийн бага өөрчлөлт орж байсан он нь 2018 он байжээ.

Энэхүү шинжилгээнээс харахад шинжилгээнд нийт 22 оныг хамруулснаас 13 тохиолдолд нь өргөн барьсан төсвийн төсөлд УИХ-ын хэлэлцүүлгийн үед орсон өөрчлөлт/нөлөө 20%-аас дээш, үүний 8 тохиолдолд 50%-аас дээш, түүн дотроо 1 тохиолдолд нь 100%-иас дээш нөлөө оржээ. Эдгээрээс бид 50%-иас дээш нөлөө орсон **2006, 2007, 2008, 2011, 2013, 2015, 2016, 2017** онуудын төсвийн агуулгыг дэлгэрэнгүй шинжилж үзвэл зохих нь харагдаж байна.

А. 2006 оны төсөв. 2005 онд Ц.Элбэгдорж Ерөнхий сайдаар ажиллаж байх үед төсвийн төслийг өргөн барьж батлуулсан хэдий ч 2006 оны 1-р сарын 25-ны өдөр Ц.Элбэгдорж Ерөнхий сайдаас огцорч, М.Энхболд Ерөнхий сайд болсон байна. 2006 оны төсвийн хуулинд 2006 оны 6 сарын 2-ны өдрийн хурлаар өөрчлөлт оруулж, тодотгол хийсэн ба өмнө авч үзсэн аргачлалаар тооцоход анх 2005 онд өргөн баригдсантайгаа харьцуулахад төсвийн орлого 26.9 хувиар, харин зарлага 29.8 хувиар, улсын төсвөөс санхүүжүүлэх хөрөнгө оруулалт 7.1 хувиар тус, тус нэмэгдсэн байна.

Хүснэгт III-18 2006 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/

2006 он	Үзүүлэлтүүд	Өргөн барьсан	Батлагдсан	Индекс
2.1-р зүйл	Төсвийн орлого	810,516.0	1,051,601.3	26.9%
2.2-р зүйл	Төсвийн зарлага	894,688.2	1,161,197.1	29.8%
2.5.1-р зүйл	Улсын төсвөөр ХО	68,913.1	132,840.4	7.1%
2.5.2-р зүйл	Гадаад төслийн зээлээр ХО	43,316.8	43,316.8	0.0%
3.1-р зүйл	Орон нутгийн төсөвт санхүүгийн дэмжлэг	4,494.3	7,185.7	0.3%
3.2-р зүйл	Орон нутгаас Улсын төсөвт орлого	26,719.2	25,290.2	0.2%
				64.3%

Б. 2007 оны төсөв. 2006 онд Ерөнхий сайд М.Энхболдын үед өргөн барьсан. 2007 оны Улсын төсөвт хоёр удаа тодотгол хийгдсэн байна. Энд мөн л 2006 онд өөрчлөлт орсон 3 үзүүлэлт хамгийн их өөрчлөгдсөн байна.

Хүснэгт III-19 2007 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/

2007 он	Үзүүлэлтүүд	Өргөн барьсан	Батлагдсан	Индекс
3-р зүйл	Төсвийн орлого	1,232,686.5	1,617,213.0	28.2%
4-р зүйл	Төсвийн зарлага	1,363,208.7	1,725,971.7	26.6%
7.1-р зүйл	Улсын төсвөөр ХО	169,789.6	222,014.4	3.8%
7.2-р зүйл	Гадаад төслийн зээлээр ХО	35,515.3	35,515.3	0.0%
8-р зүйл	Орон нутгийн төсөвт санхүүгийн дэмжлэг	18,910.6	21,985.7	0.2%
9-р зүйл	Орон нутгаас Улсын төсөвт орлого	27,164.7	27,011.9	0.0%
				58.9%

В. 2008 оны төсөв. Хугацаагаар 2008 оны төсвийг 2007 онд Ерөнхий сайд М.Энхболд УИХ-д өргөн барьсан боловч, 2007 оны 11 сарын 22-ны өдөр огцорсон. Түүний дараа Ерөнхий сайд С.Баяр 2008 онд төсвийн тухай хуулинд хоёр удаа тодотгол хийсэн бөгөөд төсөв нь буурч батлагдсан төсөв гэдгээрээ өмнөх төсвүүдээсээ онцлогтой байна. Энэ нь тухай үеийн Дэлхийн эдийн засгийн хямралын нөлөөлсөнтэй холбоотой байж болох юм.

Мөн 2008 он нь сонгуулийн жил байсан. Төсвийн тухай хуулийн төслийн 10.1, 10.2, 10.3-р зүйлүүдэд сонгуулийн амлалтын шинжтэй хөтөлбөрүүд тусгагдсан ч батлагдах үед хасагджээ. 2008 оны сонгуулийн дараа “7-р сарын 1”-ний үйл явдал болсон. Үүний дараа хамтарсан засгийн газар байгуулагдсан байдаг. Тиймээс 2008 оны төсвийн анхны төслийг М.Энхболдын засгийн газар, эхний тодотголыг С.Баярын толгойлсон сонгуулийн өмнөх Засгийн газар, хоёр дахь тодотголыг мөн С.Баярын толгойлсон Хамтарсан Засгийн газар оруулсан байна.

Хүснэгт III-20 2008 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/

2008 он	Үзүүлэлтүүд	Өргөн барьсан	Батлагдсан	Индекс
3-р зүйл	Төсвийн орлого	2,297,305.4	1,720,320.5	23.5%
4-р зүйл	Төсвийн зарлага	2,459,967.9	1,815,584.4	26.2%
7.1-р зүйл	Улсын төсвөөр ХО	330,959.3	218,177.3	4.6%
7.2-р зүйл	Гадаад төслийн зээлээр ХО	62,987.4	46,163.1	0.7%
8-р зүйл	Орон нутгийн төсөвт санхүүгийн дэмжлэг	39,920.6	28,033.8	0.5%
9-р зүйл	Орон нутгаас Улсын төсөвт орлого	38,797.2	53,524.8	0.6%
10.1-р зүйл	МУ-г Хөгжүүлэх сангаас ХО	100,200.0		4.1%
10.2-р зүйл	Хүүхэд бүрт 100 мянга	104,600.0		4.3%
10.3-р зүйл	"Үдийн цай" хөтөлбөр	12,400.0		0.5%
				64.8%

Г. 2009 оны төсөв. Ерөнхий сайд С.Баярын толгойлсон Засгийн газраас 2009 онд баримтлах төсвийн бодлого нь макро эдийн засгийн зорилтуудыг хангаж, мөнгөний бодлоготой уялдсан, төрийн албаны тоо болон цалин хөлсийг нэмэгдүүлэлгүй, үр ашиг багатай хөрөнгө оруулалт, урсгал зардлыг багасгах замаар эх үүсвэрийг чөлөөлж, тогтмол зардлын үнийн өсөлтийг санхүүжүүлж, нийгмийн халамжийн үйлчилгээг гагцхүү хэрэгцээтэй нийгмийн бүлгүүдэд зориулахад чиглэсэн *Төсвийн хумих бодлого* байсан²⁰.

2009 онд Улсын нэгдсэн төсөвт 3 удаа тодотгол хийсэн. Олон улсын санхүүгийн зах зээл дээр бий болсон санхүүгийн хямралын улмаас дэлхийн зах зээл дэх зэсийн үнэ огцом буурсан нь манай улсын эдийн засагт нөлөөлж, улмаар төсвийн орлого их хэмжээгээр буурсан. Иймээс урсгал болон хөрөнгө оруулалтын зардлыг бууруулах, хумих зайлшгүй шаардлага тулгарсан тул 3 дугаар сард тодотгол хийсэн. Улмаар 7-р

²⁰ <http://www.iltod.gov.mn/?p=2528>

сард Монгол Улсын Хөгжлийн Сангийн төсөвт, мөн 12-р сард НДС-ийн төсөвт тус, тус тодотгол хийсэн байна.

Хүснэгт III-21 2009 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/

2009 он	Үзүүлэлтүүд	Өргөн барьсан	Батлагдсан	Индекс
3-р зүйл	Төсвийн орлого	1,968,512.2	1,621,336.5	16.3%
4-р зүйл	Төсвийн зарлага	2,131,645.7	1,854,741.1	13.0%
7.1-р зүйл	Улсын төсвөөр ХО	317,515.8	241,752.9	3.6%
7.2-р зүйл	Гадаад төслийн зээлээр ХО	46,243.4	32,029.5	0.7%
8-р зүйл	Орон нутгийн төсөвт санхүүгийн дэмжлэг	5,591.5	13,554.1	0.4%
9-р зүйл	Орон нутгаас Улсын төсөвт орлого	154,807.6	119,133.1	1.7%
				35.5%

Д. 2011 оны төсөв. Ерөнхий сайд Сү.Батболдын Засгийн газар 2011 оны төсвийн төслийг өргөн барьсан. 2011 он нь Монгол улсын эдийн засаг 17.3%-р өссөн жил байв. Монгол улсын 2011 оны төсвийн бодлогын гол чиглэл нь ирэх жилүүдийн эдийн засгийн өсөлтийн суурийг оновчтой бүрдүүлэх, эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийг татварын болон бодлогын бусад арга хэрэгслээр дэмжих, улмаар уул уурхайгаас хэт хамааралтай болж буй эдийн засгийн бүтцийг аажмаар өөрчлөх, жижиг дунд үйлдвэрлэл, түүн дотроо дотоодоос түүхий эдээ хангадаг үйлдвэрлэлийн салбарыг хөхиүлэн дэмжих замаар ажилгүйдлийг бууруулах асуудал байсан.

УИХ-ын 2010 оны 6 дугаар сарын 24-ний өдрийн хуралдаанаар батлагдсан Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн дагуу төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогыг тооцож төсвийн тогтвортой байдлыг хангах, уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнийн өсөлтөөс бий болсон орлогыг хуримтлуулах зорилгоор төсвийн тогтворжуулалтын санг үүсгэсэн байна.²¹

2011 оны төсөвт 2011 оны 10 сарын 28-ны өдөр тодотгол хийсэн бөгөөд энэхүү тодотголоор Төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого, төсвийн зарлагыг өсгөж баталжээ.

Хүснэгт III-22 2011 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/

2011 он	Үзүүлэлтүүд	Өргөн барьсан	Батлагдсан	Индекс
3-р зүйл	Тэнцвэржүүлсэн орлого	2,454,378.8	3,080,005.4	23.0%
4-р зүйл	Төсвийн зарлага	2,676,591.8	3,609,784.5	34.9%
7.1-р зүйл	Улсын төсвөөр ХО	532,227.4	933,164.3	15.0%
7.2-р зүйл	Гадаад төслийн зээлээр ХО	93,103.3	93,103.3	0.0%
8-р зүйл	Орон нутгийн төсөвт санхүүгийн дэмжлэг	22,229.8	29,439.9	0.3%
9-р зүйл	Орон нутгаас Улсын төсөвт орлого	203,846.8	165,062.8	1.4%
				75%

²¹ <http://www.iltod.gov.mn/?p=2528>

Е. 2013 оны төсөв. Ерөнхий сайд Н.Алтанхуягийн Засгийн газраас 2013 оны төсвийн хуулийн төслийг өргөн барьсан. Энэ онд хамаарах болсон өөр нэгэн сонирхолтой үйл явдал нь 2012 оны 11-р сарын 28-ны өдөр Олон улсын санхүүгийн захаас босгосон Чингис бонд юм. Улмаар Монгол улсын Засгийн газар 1.5 тэрбум долларын нэмэлт санхүүжилт авсан юм.

2013 оны төсвийн тухай ЗГ-ын танилцуулгад “Монгол Улсын Их Хурлын 2012 оны 11 дүгээр сарын 08-ны өдрийн хуралдаанаар Монгол Улсын 2013 оны төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн 2013 оны төсөв, Хүний хөгжил сангийн 2013 оны төсвийг баталлаа. Монгол Улсын 2013 оны төсөв нь Төсвийн тухай хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиудын удирдлага, зарчим, төв орон нутгийн төсвийн харилцааны шинэчлэлтийг бүрэн тусгаж, хуулиар тогтоосон тусгай шаардлагуудад нийцэж боловсруулагдсанаараа онцлогтой юм” гэжээ.

Хүснэгт III-23 2013 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/

2013 он	Үзүүлэлтүүд	Өргөн барьсан	Батлагдсан	Индекс
4-р зүйл	Тэнцвэржүүлсэн орлого	5,223,565.3	4,557,453.4	11.1%
6-р зүйл	Төсвийн зарлага	5,979,727.9	5,165,568.7	14.4%
7-р зүйл	Хөрөнгийн зардал	1,478,196.0	1,124,305.2	5.9%
8-р зүйл	Төсвийн тогтворжуулалтын санд	169,758.7	48,965.20	2.0%
9.1-р зүйл	Шинээр гаргах ЗГ үнэт цаас	737,664.3	1,462,476.2	12.1%
9-2-р зүйл	Шинээр авах гадаад зээл	527,715.6	298,080.8	3.8%
10-р зүйл	Өрийн баталгааны дээд хязгаар	4,215,200.0	4,215,200.0	0.0%
11-р зүйл	ОН-ийн төсөвт санхүүгийн дэмжлэг	152,026.6	155,001.6	0.0%
12-р зүйл	ОН-ийн хөгжлийн нэгдсэн сангийн орлого	29,945.6	24,247.4	0.1%
13-р зүйл	ОН-ийн Нэгдсэн сангаас хөгжлийн санд олгох	247,613.8	209,613.8	0.6%
				49%

Ё. 2015 оны төсөв. 2015 оны төсвийг журам ёсоор Ерөнхий сайд Н.Алтанхуягийн Засгийн газар УИХ-д өргөн барьсан. Гэвч 2014 оны 11-р сарын 5-ны өдөр Ерөнхий сайд Н.Алтанхуяг ажлаа өгч, Ч.Сайханбилэг Ерөнхий сайд болсон. Тухайн үеийн төсвийн төслийг УИХ-ын гишүүн асан С.Дэмбэрэл “2015 оны төсөвт тойргийн сонирхол нэлээд орсон. Тиймдээ ч төсөв оновчтой болж чадаагүй. Тэгэхээр төсвийн зарлага, санхүүжүүлэлт дээрээ ач холбогдол өгч анхаарах, төсвийн тэргүүлчлэл гэж ярьдаг ойлголтыг тууштай хэрэгжүүлэх шаардлагатай”²² гэж дүгнэж байжээ.

2015 оны төсөвт хоёр удаа тодотгол хийгдсэн байна.

Хүснэгт III-24 2015 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/

2015 он	Үзүүлэлтүүд	Өргөн барьсан	Батлагдсан	Индекс
-	Тэнцвэржүүлсэн орлого	4,693,487.0	4,029,757.0	11.8%
-	Төсвийн зарлага	5,628,029.0	5,218,530.0	7.3%
-	Хөрөнгийн зардал	627,658.0	357,969.0	4.8%

²² <https://news.mn/r/688466/>

-	Концесс		452,351.0	8.0%
-	Төсвийн тогтворжуулалтын сан	34,386.0	2,334.0	0.6%
-	ЗГ он дамжих үнэт цаас	1,815,740.1	2,800,000.0	17.5%
-	ЗГ шинээр авах гадаад төслийн зээл	308,226.1	22,577.0	5.1%
-	ЗГ шинээр авах гадаад хөтөлбөрийн зээл		202,500.0	3.6%
-	ОН-ийн төсөвт олгох санхүүгийн дэмжлэг	830,133.7	165,136.0	11.8%
-	ОН-ийн хөгжлийн санд төвлөрүүлэх орлого		21,704.4	0.4%
-	ОН-ийн хөгжлийн санд шилжүүлэх орлого	377,484.6	127,159.0	4.4%
				75.3%

Ж. 2016 оны төсөв. Ерөнхий сайд Ч.Сайханбилэгийн Засгийн газраас өргөн барьсан Төсвийн багц хууль УИХ-ын 2015 оны 11 дүгээр сарын 13-ны өдрийн нэгдсэн хуралдаанаар батлагдсан. 2016 он нь сонгуулийн жил байсан бөгөөд сонгуулийн дараа Ерөнхий сайд Ж.Эрдэнэбатын Засгийн газрын үед буюу 9 сарын 9-ны хуулиар төсөвт тодотгол хийгдсэн байна.

2016 оны төсвийн тухай хууль нь бидэнд байгаа өгөгдлийн хувьд хамгийн том өөрчлөлт орсон төсвийн төсөл бөгөөд энэхүү өөрчлөлтийн дийлэнхийг 2016 оны төсвийн тухай хуулийн 10-р зүйл буюу ЗГ-ийн зээллэгийн дээд хэмжээнд оруулсан өөрчлөлт бүрдүүлж байгаа юм.

Төсвийн тодотгол хийгдсэн өдрөөс хоёр хоногийн өмнө буюу 2016 оны 9-р сарын 7-нд “Өрийн удирдлагын тухай хууль”-нд нэмэлт өөрчлөлт хийгдэж, төсвийн тодотгол батлагдсан 9-р сарын 9-ний өдөр “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль”-нд нэмэлт өөрчлөлт орж, “Өрийн хязгаар”-ыг ДНБ-ний 60 хувиас хэтрэхгүй байхаар заасан байна.

Хүснэгт III-25 2016 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/

2016 он	Үзүүлэлтүүд	Өргөн барьсан	Батлагдсан	Индекс
4-р зүйл	Тэнцвэржүүлсэн орлого	5,010,392.0	3,566,591.4	24.7%
6-р зүйл	Төсвийн зарлага	5,834,479.0	7,749,656.3	32.8%
7-р зүйл	Хөрөнгийн зардал	443,557.0	303,632.2	2.4%
8-р зүйл	Концесс + Хөгжлийн банкны санхүүжилт	450,000.0	1055212.3	10.4%
9-р зүйл	Төсвийн тогтворжуулалтын сан	8,452.0		0.1%
10-р зүйл	ЗГ-ийн зээллэгийн хэмжээ	1,763,491.7	7,321,873.9	95.3%
11-р зүйл	ЗГ-ийн өрийн баталгааны дээд хэмжээ	1,437,000.0	2,500,000.0	18.2%
12-р зүйл	ОН-ийн төсөвт олгох санхүүгийн дэмжлэг	143,764.3	150,987.3	0.1%
13-р зүйл	ОН-с улсын төсөвт орлого	80,696.6	76,165.6	0.1%
14-р зүйл	ОН-ийн хөгжлийн санд төвлөрүүлэх орлого	16,702.6	16,141.6	0.0%

15-р зүйл	ОН-ийн хөгжлийн санд шилжүүлэх орлого	31,618.6	120,267.7	0.2%
				184.4%

3. 2017 оны төсөв. Ерөнхий сайд Ж.Эрдэнэбатын Монгол Улсын 2017 оны төсвийн тухай, Нийгмийн даатгалын сангийн 2017 оны төсвийн тухай хуулийн төслүүд Улсын Их Хурлын 2016 оны 11 дүгээр сарын 10-ны өдрийн нэгдсэн хуралдаанаар батлагдсан.

Энэ оны төсвийн онцлог нь 2016 оны 2-р сарын 5-ны өдөр батлагдсан “Ирээдүйн өв сангийн тухай” хуулийн хэрэгжилт хангагдаж эхэлсэн нь байв. 2017 оны төсөвт 2 удаагийн тодотгол хийгдсэн. Үүгээрээ төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого, зарлага аль, аль нь нэмэгдсэн ч хамгийн их жин дарж буй өөрчлөлт нь “ЗГ-ийн өрийн баталгааны дээд хэмжээ”-ний тухай 14-р зүйлд орсон нэмэлт өөрчлөлт байлаа. 2017 оны 5-р сарын 24-ний өдөр ОУВС-ийн өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрт Монгол улс хамрагдаж эхэлсэн.

Хүснэгт III-26 2017 оны төсвийн өөрчлөлтийн шинжилгээ /сая төгрөг/

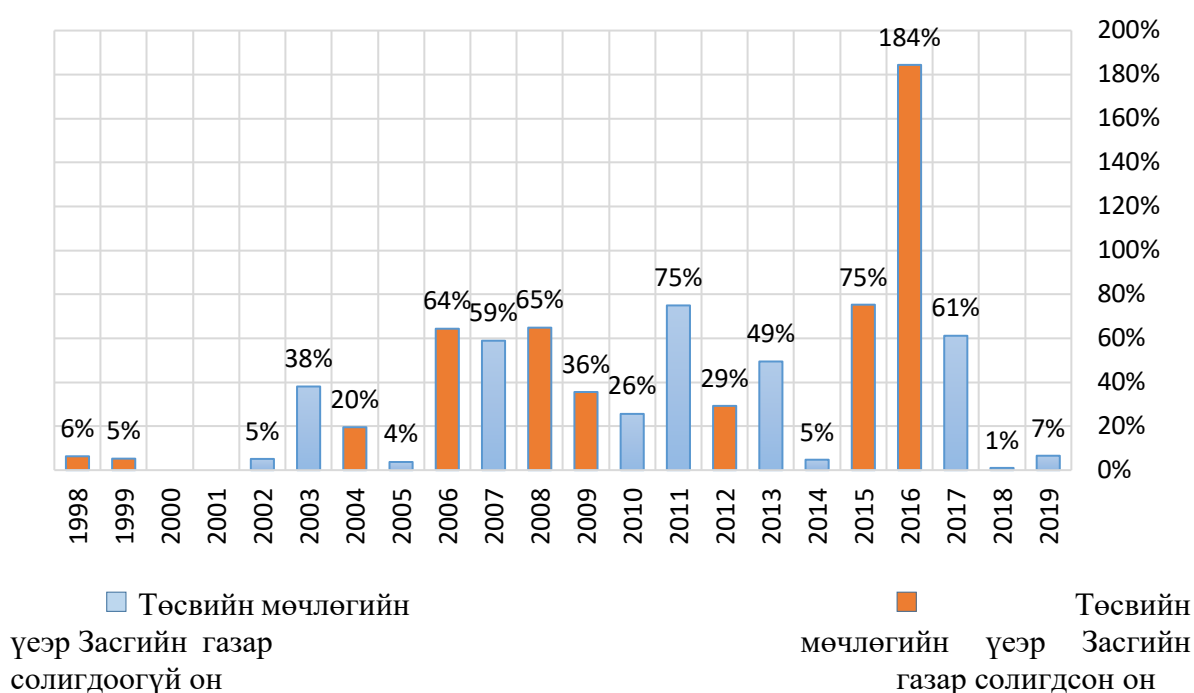
2017 он	Үзүүлэлтүүд	Өргөн барьсан	Батлагдсан	Индекс
4-р зүйл	Тэнцвэржүүлсэн орлого	4,203,741.0	4,727,289.0	7.7%
6-р зүйл	Төсвийн зарлага	6,760,623.0	7,420,601.0	9.8%
7-р зүйл	Хөрөнгийн зардал	259,126.0	602,107.0	5.1%
8-р зүйл	Концесс	115,405.0	177,742.0	0.9%
9-р зүйл	Хөгжлийн банкны санхүүжилт	172,493.0		2.6%
10-р зүйл	Төсвийн тогтворжуулалтын сан	12,493.0	242,418.0	3.4%
11-р зүйл	ИӨС хуримтлал	208,120.0	333,345.0	1.9%
12-р зүйл	ИӨС шилжүүлэг	160,000.0	160,000.0	0.0%
13-р зүйл	ИӨС өглөг барагдуулах	48,120.0	173,345.0	1.9%
14-р зүйл	ЗГ-ийн өрийн баталгааны дээд хэмжээ	2,823,401.0	4,610,300.0	26.4%
16-р зүйл	ОН-ийн төсөвт олгох санхүүгийн дэмжлэг	130,242.3	146,162.1	0.2%
17-р зүйл	ОН-аас улсын төсөвт орлого	125,956.5	195,638.8	1.0%
18-р зүйл	ОН-ийн хөгжлийн санд орлого	72,120.4	53,013.5	0.3%
				61.1%

Төсвийн анхны төсөлд ихээхэн хэмжээний өөрчлөлт орсон жилүүдийн тухайн үеийн нөхцөл байдлаас харахад *Засгийн газар огцорсон эсвэл шинэ хууль тогтоомж баталсны үндсэн дээр түүнийг хэрэгжүүлэх шаардлагаас үүдэлтэй, мөн эдийн засгийн нөхцөл байдлаас үүдэлтэй өөрчлөлтүүд* голлож байна.

Засгийн газрын тогтворгүй байдал Монгол улсын хувьд эмзэг асуудал байдаг. Монгол улсын Засгийн газрын дундаж наслалт 1.5–1.6 жил гэсэн тооцоо байдаг. Хэдийгээр засгийн газрын тогтворгүй байдал нь төсвийн тогтворгүй байдлын суурь шалтгаануудын нэг гэж үзэх хангалттай үндэслэл, өгөгдөл байхгүй байгаа ч, засгийн газар солигдох бүрт төсөвт нэгээр тогтохгүй удаагийн тодотгол хийгддэг чиг хандлага харагдаж байна.

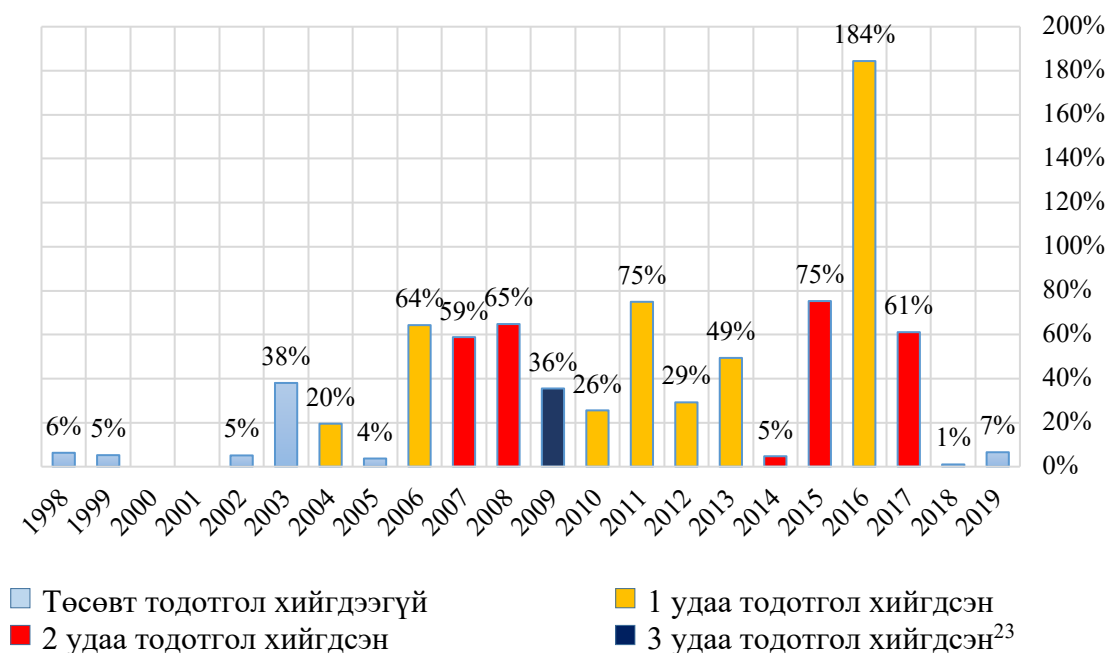
2006 оны төсвийн мөчлөгийн үеэр Ц.Элбэгдорж Ерөнхий сайдын ажлаа М.Энхболдод өгч тухайн онд төсөвт нэг удаа тодотгол орж байжээ. 2008 оны төсвийн мөчлөгийн үеэр Ерөнхий сайд М.Энхболд ажлаа С.Баярт шилжүүлж байсан. 2008 он сонгуулийн жил байсан бөгөөд С.Баяр хоёр удаа Засгийн газар байгуулж ажилласан. Тухайн жилд төсөвт 2 удаа тодотгол хийгдсэн. 2012 оны сонгуулиар Сү.Батболдын Засгийн газрыг Н.Алтанхуяг залгуулж авсан бөгөөд тус онд нэг удаа тодотгол хийгдсэн. 2015 оны төсвийн мөчлөгөөр Ерөнхий сайд Н.Алтанхуяг огцорч, Ч.Сайханбилэгийн засгийн газар ажиллаж эхэлсэн бөгөөд тус жилд төсөвт 2 удаа тодотгол хийгдсэн. 2016 оны сонгуулиар Ч.Сайханбилэгийн Засгийн газрыг Ж.Эрдэнэбатын Засгийн газар залгамжилсэн бөгөөд төсөвт 1 удаа тодотгол хийсэн. 2016 оны анх өргөн барьсан болон тодотголоор батлагдсан төсвийн хооронд хамгийн өндөр зөрүү гарсан билээ.

Зураг III-6 Өргөн барьсан болон батлагдсан/тодотгосон төсвийн хуулийн өөрчлөлтийн дүн, оноор/засгийн газар солигдсон онууд



Төсвийн тухай хуулийн өргөн барьсан анхны хувилбараас батлагдан хэрэгжсэн хууль их хэмжээгээр зөрөх үндсэн шалтгаан нь *төсвийн тодотгол* мөн гэж дүгнэж болохоор байна. Төсөвт тодотгол олон удаа хийх нь өөрчлөлт ихтэй байх шалтгаан болж байна. Үүнийг дараах зургаас харж болохоор байна.

Зураг III-7 Өргөн барьсан болон батлагдсан/тодотгосон төсвийн зөрүү ба тодотгосон байдал



Дээрх тодотголууд хийгдсэн албан ёсны шалтгааныг доор авч үзэв. Энд чанарын шинжилгээний харьцуулалтын аргыг ашигласан тул тодотгосон шалтгаануудыг тогтоохын тулд агуулгын категорчлол хийж, тусгай түлхүүр үгүүдийг ашиглав.

Хүснэгт III-27 Тодотгол хийгдсэн албан ёсны үндэслэл, оноор

Он	Албан ёсны тайлбар	Түлхүүр үг
2008 I	Монгол Улсын 2008 оны батлагдсан төсвийг хэрэгжүүлэх явцад Засгийн газрын шинээр хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх нөхцлийг хангах, хууль, эрх зүйн орчны өөрчлөлтийн улмаас төсөвт зайлшгүй нэмж тусгах шаардлагатай арга хэмжээг тусгах, УИХ-аас эрх олгосны дагуу Засгийн газрын тогтоолуудаар 2007 оны хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд зохицуулалт хийгдсэн зарим хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний санхүүжилтийн эх үүсвэрийг шийдвэрлэх зорилгоор 3 дугаар сард төсвийн тодотгол хийсэн. http://www.iltod.gov.mn/?p=2528	- Шинээр хэрэгжүүлэх хөтөлбөр - Хууль, эрхзүйн орчны өөрчлөлт - Зайлшгүй шаардлагатай санхүүжилт
2008 II	Монгол Улсын 2008 оны төсвийн тухай хууль батлагдснаас хойш гарсан тогтоол, шийдвэрүүдийг хэрэгжүүлэх, хууль эрх зүйн орчны өөрчлөлтийн улмаас бий болсон өөрчлөлтүүдийг тусгах, төсөвт байгууллагуудын тогтмол зардлын үнийн өсөлтийг санхүүжүүлэх шаардлагын улмаас 2008 оны 10 дугаар сард төсвийн тодотгол хийсэн. http://www.iltod.gov.mn/?p=2528	- Шинээр хэрэгжүүлэх хөтөлбөр - Хууль, эрхзүйн орчны өөрчлөлт
2009 I	Олон улсын санхүүгийн зах зээл дээр бий болсон санхүүгийн хямралын улмаас дэлхийн зах зээл дэх зэсийн үнэ огцом буурсан нь манай улсын эдийн засагт нөлөөлж, улмаар төсвийн орлого ихээхэн хэмжээгээр буурч байгаатай холбогдуулан төсвөөс санхүүжүүлэх урсгал болон хөрөнгө	- ОУ санхүүгийн зах зээл - Санхүүгийн хямрал - Хумих

²³ 2009 оны хувьд 3 удаа тодотгол хийхдээ Улсын төсвийн тухай хуулинд 1 удаа, МУХС-ийн төсөвт 1 удаа, НДС-ийн төсвийн тухай хуулинд нэг удаа тус тус тодотгол хийсэн.

	оруулалтын зардлыг бууруулах, хумих зайлшгүй шаардлага тулгарсан тул 3 дугаар сард тодотгол хийсэн. http://www.iltod.gov.mn/?p=2528	
2009 II	ОУВС-тай хамтран хэрэгжүүлж буй “Стэнд бай” хөтөлбөрийн хүрээнд Олон улсын байгууллага, хандивлагч орнуудтай тохирсон хэлэлцээрийн дагуу нийгмийн халамжийн тогтолцоог сайжруулах, үүнд чиглэсэн зардлыг бууруулахгүй байх, Монгол Улсын Их Хурлын 2009 оны 3 дугаар сарын 13-ны өдрийн “Хууль хэрэгжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” 27 дугаар тогтоолын хэрэгжилтийг хангах зорилтын хүрээнд 7 дугаар сард төсвийн тодотгол хийсэн. http://www.iltod.gov.mn/?p=2528	• ОУВС-ийн хөтөлбөр • Хууль,эрхзүйн орчны өөрчлөлт
2009 III	Нийгмийн Даатгалын сангийн 2009 оны төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг боловсруулан Засгийн газраар хэлэлцүүлж, УИХ-д өргөн барьсан. Тус тодотголыг хийснээр нэгдсэн төсвийн нийт орлого 2,054.7 тэрбум төгрөг, нийт зарлага 2,436.2 тэрбум төгрөг, нэгдсэн төсвийн нийт тэнцэл 381.6 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий 6.1 хувьтай тэнцэх хэмжээний алдагдалтай байхаар УИХ-ын 2009 оны 12 дугаар сарын 17-ний өдрийн хуулиар батлагдсан. http://www.iltod.gov.mn/?p=2528	• ОУВС-ийн хөтөлбөр • Хууль, эрхзүйн орчны өөрчлөлт
2010 I	Орлогын боломжит эх үүсвэрийг бүрэн дайчлах, Улсын Их хурлаас хөрөнгө оруулалтын асуудлаар Засгийн газарт чиглэл болгосныг хэрэгжүүлэх, Улсын Их хурлаас шийдвэрлэсэн Засгийн газрын бондын зардлыг төсөвт бүртгэх, зайлшгүй шаардлагатай урсгал зарлагын эх үүсвэрийг шийдвэрлэх зорилгоор Монгол Улсын 2010 оны төсвийн тухай хуульд тодотгол хийсэн. http://www.iltod.gov.mn/?p=2528	• ЗГ-ийн бонд • Зайлшгүй шаардлагатай санхүүжилт
2011 I	Улсын Их хурлаас Засгийн газарт өгсөн чиглэлийг хэрэгжүүлэх, Улсын Их хурлаас шийдвэрлэсэн зарим арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, хууль, эрх зүйн шийдвэртэй зардлуудыг шийдвэрлэх зорилгоор Монгол Улсын 2011 оны төсвийн тодотголыг боловсруулсан. http://www.iltod.gov.mn/?p=2528	• Зайлшгүй шаардлагатай санхүүжилт
2012 I	Манай улсын уул уурхайн бүтээгдэхүүний гол зах зээл болох БНХАУ-ын эдийн засгийн өсөлт 2012 оны эхний хагас жилд 7.6 хувь гарч, 2008-2009 оны санхүүгийн хямралаас хойших хамгийн бага хэмжээндээ хүрсэн байна. Тус улсын эдийн засгийн өсөлт энэ оны 4-6 сард эрс муудсан байна. БНХАУ-ын эдийн засгийн өсөлт буурч байгаа болон үйлдвэрлэлийн түүхий эдийн дотоод эрэлт буурч байгаа зэрэг нь манай улсын эдийн засаг болон төсвийн орлогод мэдэгдэхүйц нөлөө үзүүлж байна. Тухайлбал, тус улсын эдийн засаг хямран том том бүтээн байгуулалт нь танагдаж, үүнийгээ дагаад үйлдвэрлэл буурч улмаар төмөрлөгийн үйлдвэрийн гол түлш болох коксжих нүүрсний хэрэглээ буурч байна. 2012 оны эхний хагас жилд Хятадын дотоодын гангийн эрэлт буурсантай холбоотой манай улсын хувьд нүүрсний зах зээлийн нөхцөл байдал муудаж баяжуулсан болон коксжих нүүрсний экспортын үнэ 23-29 хувиар буураад байна. Энэхүү үнийн огцом уналт, Хятадын нүүрсний эрэлтийн бууралтаас үүдэн Монгол Улсын нүүрсний экспортын хэмжээ энэ оны 7 дугаар сард 0.9 сая тонн хүртэл буурч өмнөх	• Уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнэ • БНХАУ-ын эдийн засаг • Уул Уурхайн бүтээгдэхүүний экспорт

	сараасаа даруй 61.8 хувиар, өнгөрөгч 2011 оны мөн үетэй харьцуулбал 42.5 хувиар тус тус буурсан үзүүлэлттэй байгаа нь Хятадын эдийн засгийн нөхцөл байдал манай нүүрсний экспортод шууд нөлөө үзүүлж буйг харуулж байна. http://www.iltod.gov.mn/?p=2777	
2013 I	Нэгдсэн төсвийн 2013 оны хүлээгдэж байгаа гүйцэтгэлийг энэ оны макро эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтүүд, гадаад болон дотоод эдийн засгийн нөхцөл байдал, экспортод гарах эрдэс баялгийн бүтээгдэхүүний үнэ, тоо хэмжээ зэрэг үзүүлэлтэд үндэслэн тооцоход 2013 оны нэгдсэн 5 төсвийн тэнцлийн алдагдал ДНБ-ний -6.8 хувьд хүрэхээр байгаа нь Төсвийн тухай хуулийн 34.1.2 зүйлийн “Урьдчилан тооцоолох боломжгүй нөхцөл байдлын улмаас төсвийн орлого буурах, зарлага нэмэгдэж, нэгдсэн төсвийн алдагдал дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 3 хувиар нэмэгдэх тохиолдолд тухайн жилийн төсвийн тодотголын төслийг боловсруулж, Улсын Их хуралд өргөн мэдүүлнэ” гэсэн заалтын дагуу 2013 оны төсөвт тодотгол хийх нөхцөлийг үүсгэж байна. http://www.iltod.gov.mn/wp-content/uploads/2013/11/2013-todotgol-barimt-bichig-iltod.pdf	- Уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнэ - Уул Уурхайн бүтээгдэхүүний экспорт
2014 I	Улсын Их Хурлын 2014 оны 30 дугаар тогтоолоор Монгол Улсын 2014 оны төсвийн бараа, үйлчилгээний зарим зардлыг 10-30 хувиар бууруулж, хэмнэлттэй ажиллах боломжийг судлан, саналаа Монгол Улсын 2014 оны төсвийн тодотголын төсөлд тусгахыг Засгийн газарт даалгасан. Иймд УИХ-аас Засгийн газарт өгсөн чиглэлийн дагуу 2014 оны 5 дугаар сараас 12 дугаар сарыг дуусах хүртэл хугацаанд зарцуулахаар төлөвлөсөн зарим урсгал зардлыг 10-30 хувь бууруулахаар тооцож нийт 40 орчим тэрбум төгрөгөөр батлагдсан төсвийн нийт урсгал зардлыг бууруулж төсвийн тодотголын төсөлд тусгав. http://www.iltod.gov.mn/?p=3273	Төсвийн зардлыг бууруулах
2014 II	Улсын Их хурлын 2014 оны 5 дугаар сарын 8-ны өдрийн “Эдийн засгийн идэвхжилийг нэмэгдүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” 34 дүгээр тогтоол, Засгийн газрын 2014 оны 5 дугаар сарын 10-ны өдрийн “Төсвийг хэмнэлтийн горимд шилжүүлэх зарим арга хэмжээний тухай” 147 дугаар тогтоолын дагуу бүх шатны төсөвт байгууллагууд төсөв хэмнэх, шинээр орон тоо нэмэгдүүлэхгүй, чиг үүргийн давхардлыг арилган, үр ашиггүй зардлыг хэмнэх улмаар зарим нэр төрлийн зардлуудыг тодорхой хувиар бууруулан хэмнэлтийн горимд шилжин ажиллаж байна. Төсвийн орлогын бүрдэлт төлөвлөсөн хэмжээнд хүрэхгүй байгаа хэдий ч цалин хөлс, нийгмийн даатгал, халамж, ашиглалтын тогтмол, эм хоол, гадаад зээлийн үйлчилгээний төлбөр зэрэг байгууллагын хэвийн үйл ажиллагааг хангахад чиглэсэн зардлуудыг цаг тухайд нь бүрэн олгож байна. Бусад төрлийн зардлуудын санхүүжилтийг мөнгөн хөрөнгийн зохицуулалтын хүрээнд хэсэгчлэн олгох зарчим баримталж байна. http://www.iltod.gov.mn/?p=3562	Төсвийн зардлыг бууруулах
2015 I	Эдийн засгийн хүндрэлтэй нөхцөл байдлын улмаас 2015 оны батлагдсан төсвийн орлогыг бодитойгоор дахин төлөвлөх, урсгал болон хөрөнгийн зардлыг орлоготойгоо уялдуулан дахин тооцох, Засгийн газрын бүтцэд гарсан	Эдийн засгийн хүндрэл

	өөрчлөлтийг төсөвт тусгах зорилгоор Засгийн газраас 2015 оны төсвийн тодотголыг УИХ-аар хэлэлцэж 1-р сарын 23-ны өдөр баталлаа. Глобал эдийн засгийн нөхцөл байдалтай холбоотойгоор олон улсад нэр хүнд бүхий банк, санхүүгийн байгууллагууд дэлхийн зах зээл дээрх эрдэс бүтээгдэхүүний үнийн таамаглалаа бууруулан тооцож байна. Тиймээс голлох эрдэс бүтээгдэхүүнүүдийн экспортын биет хэмжээ болон үнийн төсөөллийг төсвийн тодотголоор бууруулан тооцож, үүнээс бий болох орлогын бууралтыг төсөвт тусгасан. Мөн дотоод эдийн засгийн өсөлтийн хурд саарах, гадаад валютын ханш өсөлт, гадаадын хөрөнгө оруулалтын хэмжээний бууралт, импортын бууралт, аж ахуйн нэгжүүдийн ашигт ажиллагааны түвшин буурч байгаа зэрэг дотоод эдийн засагт гарсан өөрчлөлтийг төсвийн тодотголд харгалзан үзэж тэдгээрийн нөлөөллийг төсөвт тусган холбогдох орлогын төлөвлөгөөг бууруулан тооцсон. https://mof.gov.mn/article/entry/approved-budget-parliament-2015	• Бодитойгоор дахин төлөвлөх • ОУ эдийн засаг • Уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнэ • Уул Уурхайн бүтээгдэхүүний экспорт • Ханшийн өсөлт
2015 II	Эдийн засгийн хүндрэлтэй нөхцөл байдал, дэлхийн зах зээл дээрх уул уурхайн түүхий эдийн үнийн уналтаас шалтгаалан Монгол Улсын 2015 оны хүлээгдэж буй гүйцэтгэлээр ДНБ-ний хэмжээ оны эхэнд төлөвлөсөн хэмжээнд хүрэхгүй хандлагатай байна. Үүний улмаас Монгол Улсын 2015 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл боловсруулах үед тооцсон эрдэс баялгийн бүтээгдэхүүний үнэ, хэмжээ, төсвийн хүрээний мэдэгдэлд тусгагдсан макро эдийн засгийн үндэсэн үзүүлэлтүүд, ялангуяа ДНБ-ийн хэмжээ буурахаар байгаа нь дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд тусгагдсан төсвийн орлого, нийт зарлага болон нийт тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн ДНБ-нд эзлэх хувь хэмжээг өөрчлөх зайлшгүй шаардлагыг бий болгож байна. <i>Эх сурвалж: Монгол улсын 2015 оны төсвийн тодотголын баримт бичиг</i>	• Эдийн засгийн хүндрэл • Төсвийн зардлыг бууруулах
2016 I	Гадаад, дотоодын эдийн засгийн нөхцөл байдлын улмаас эдийн засгийн идэвхжилт суларч, 2016 оны хүлээгдэж буй гүйцэтгэлээр ДНБ-ий өсөлт 1.3 хувьд хүрэх төлөвтэй байна. Энэхүү өсөлтөд хөдөө аж ахуйн салбар 10 орчим хувиар, үйлчилгээний салбар 3.4 орчим хувиар тус тус өсөхөөр байгаа нь голлон нөлөөлж байна. Харин 2016 онд уул уурхайн салбарын үйлдвэрлэл буурахаар хүлээгдэж байгаа тул тус салбар эдийн засгийн өсөлтөд эерэг нөлөө үзүүлэхээргүй байна. Дэлхийн зах зээл дээрх манай улсын экспортын гол нэрийн түүхий эдийн үнийн бууралттай холбоотойгоор хүлээгдэж буй гүйцэтгэлээр экспортын хэмжээ 2015 онтой харьцуулахад 14.4 хувиар буурахаар байгаа бол эдийн засгийн идэвхжил саарсантай холбоотойгоор импортын хэмжээ 2015 оноос 12.5 хувиар буурахаар байна. http://www.parliament.mn/n/twjo	• Эдийн засгийн хүндрэл • ОУ эдийн засаг • Уул Уурхайн бүтээгдэхүүний экспорт • Уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнэ
2017 I	Сүүлийн жилүүдэд гадаад, дотоод эдийн засгийн хүндрэлтэй нөхцөл байдал, уул уурхан салбараас хамаарсан төсвийн	• Эдийн засгийн хүндрэл

	зарлагын хэт өсөлт, төсвийн сахилга бат, нэгдмэл байдал хангалтгүйгээс төсвийн алдагдал ихээхэн хэмжээгээр нэмэгдэж, улмаар өндөр хүүтэй үнэт цаас гаргах замаар төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлж байсан зэрэг нь Засгийн газрын өрийн хэмжээг огцом нэмэгдүүлж, хүүгийн төлбөрийн дарамт өсгөснөөр төсвийн тэнцвэргүй байдлыг бий болгоод байна. Иймээс Монгол Улсын Засгийн газрын зүгээс ОУВС-тай хамтран 3 жилийн хугацаатай “Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр” хэрэгжүүлж нэн тэргүүнд төсвийн нэгдмэл байдлыг бодитойгоор хангах, сахилга батыг чангатгах, төсвийн орлогын тогтвортой эх үүсвэрийг бий болгох, төсвийн зарлагын үр ашгийг сайжруулах замаар дунд болон урт хугацаанд төсвийн алдагдлыг үе шаттайгаар бууруулахаар зорьж байна. Эх сурвалж: Монгол улсын 2017 оны төсвийн тодотголын баримт бичиг (2017.02.24-нд өргөн барьсан)	• ОУ эдийн засаг • Уул Уурхайн бүтээгдэхүүний экспорт • Уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнэ • ОУВС • Нэгдмэл байдал • Төсвийн сахилга бат • Төсвийн үр ашиг
2017 II	Эдийн засгийн өсөлт эхний хагас жилийн байдлаар 5.3 хувьд хүрэн сэргэж байна. Нүүрсний экспорт эрчимтэй нэмэгдэж, голлох ашигт малтмалын үнэ харьцангуй өндөр түвшинд хүрсэн нь уул уурхай, түүнийг дагасан эдийн засгийн бусад салбарт өсөлт бий болж, аж ахуйн нэгжүүдийн борлуулалт нэмэгдсэн зэрэг нь 2017 онд төсвийн орлого төлөвлөсөн хэмжээнээс давж биелэхэд нөлөөлсөн байна. ОУВС болон Монгол Улсын Засгийн газар хамтран хэрэгжүүлж буй “Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөр”-ийн эхний шатны үнэлгээг 2017 оны 7-р сарын 19-ний өдрөөс 8 дугаар сарын 2-ны өдрийн хооронд ажлын хэсгийн түвшинд хийж зорилтод үзүүлэлтүүдийг шинэчлэн тохирсон. Эх сурвалж: Монгол улсын 2017 оны төсвийн тодотголын баримт бичиг (2017.09.28-нд өргөн барьсан)	• Эдийн засгийн өсөлт • Уул Уурхайн бүтээгдэхүүний экспорт • Уул уурхайн бүтээгдэхүүний үнэ • ОУВС

Төсвийн тодотголын албан ёсны тайлбар дээр шинжилгээ хийж үзэхэд гадаад болон дотоод эдийн засгийн хүндрэл, уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортын хэмжээ, дэлхийн зах зээл дээрх үнэ зэрэг хүчин зүйл хамгийн их нөлөөлж байгаа нь харагдаж байна.

Гэвч нөгөө талаас төсвийг боловсруулах үед гадаад болон дотоодын эдийн засгийн чиг хандлагыг зөв таамаглах, холбогдох эрсдлүүдийг тооцох нь Монгол улсын засгийн газрын үүрэг бөгөөд зөв тооцож чадсан эсэх нь институцийн чадвар, чадамжийг илэрхийлэх үзүүлэлт мөн юм.

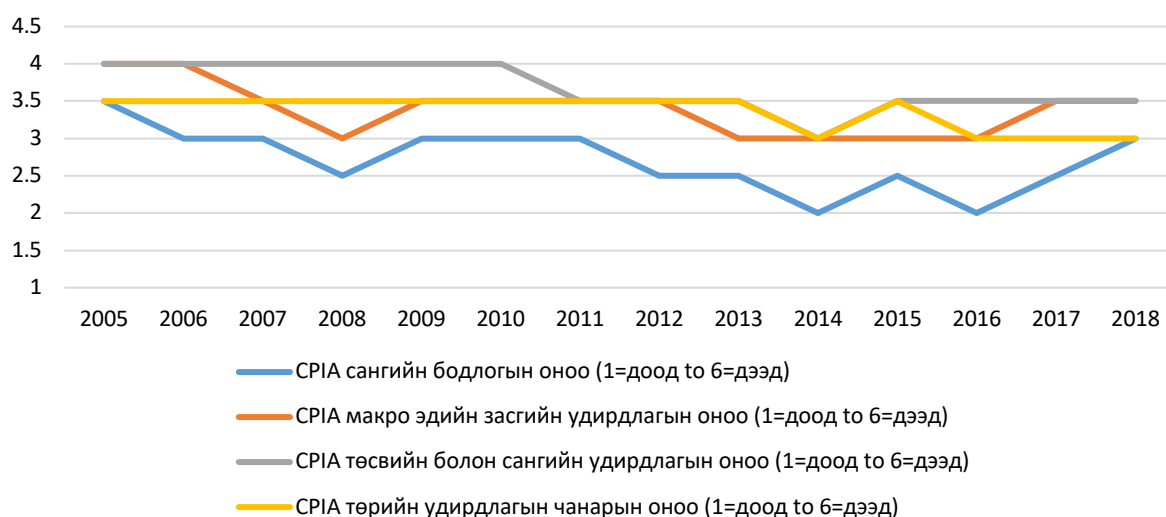
Сүүлийн жилүүдэд макро эдийн засгийн бодлогын үр нөлөөг тайлбарлахдаа улс төрийн институцийн гажуудлуудыг авч үзэх болсон. Улс төрчдийн шийдвэр гаргалт нь ашигч үйл хөдлөл, дахин сонгогдох хүсэл, эзэн-төлөөлөгчийн бэрхшээл зэрэг ойлголтуудаар илүүтэй тайлбарлагдах, ухаалаг бус төрийн загвараар хэрэгждэг гэсэн шинэ улс төрийн макроэкономиксийн парадигм хүчтэй болж байна [16].

Манай орны хувьд төрийн институцийн чанар, чадамж харьцангуй доогуур байгааг ОУ-ын судалгааны байгууллагууд дүгнэдэг. Энэ нь төсвийн бодлогод сөргөөр нөлөөлж байгаа гэж үзэх үндэстэй.

Дэлхийн банкны Улс орны бодлого, институцийн үнэлгээгээр (Country Policy and Institutional Assessment) Монгол улсын сангийн бодлого, макро эдийн засгийн болон төсвийн удирдлагын чанарын үнэлгээ буурсан үе нь төсвийн тогтворгүй байдал хамгийн өндөр хэмжээнд байсан, жил бүр төсвийн тодотгол хийдэг байсан үетэй давхцдаг. Сүүлийн жилүүдэд энэ үзүүлэлтэнд ахиц гарсан ч 2005, 2006 оны үнэлгээндээ эргэж хүрсэн байгаа тул дорвитой ахиц гарсан гэж дүгнэхэд учир дутагдалтай.

Хэрэв УИХ, Засгийн газар Монгол Улсын төсвийн тухай хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиа чанд мөрдөж, хуулийг дээдлэх зарчмаа бусад ашиг сонирхлоос дээгүүрт баримтлан ажиллаж ирсэн бол өнөөгийн төсөв, санхүүгийн нэн хүндрэлтэй нөхцөлд байдалд хүргэхгүй байх бүрэн боломжтой байсан гэж үзэж байгаагаа Ерөнхий сайд Ж.Эрдэнэбат 2016 оны төсвийн тодотголын төслийг УИХ-д танилцуулах үеэрээ илэрхийлсэн юм. [56]

Зураг III-8 Дэлхийн банкны Улс орны бодлого, институцийн үнэлгээний Монгол Улстай холбоотой үр дүнгүүд



Эх сурвалж: *Databank.worldbank.org*

Олон улсын судалгааны байгууллагуудын хувьд эдийн засаг дахь төсвийн нөлөө, улмаар төсвийн бодлого дахь улс төрийн нөлөөллийг судлахад хамгийн ойрхон дөхөж байгаа нь АНУ-ын Heritage сангийн Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс юм.

Тус индексээр Монгол улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний оноо 2019 оны байдлаар 55.4 байснаараа нийт орнуудын дунд 126-д эрэмбэлэгджээ. Энэ нь өмнөх оноос 0.3 оноогоор буурсан үзүүлэлт юм. Үүнд нь шүүхийн засаглалын ажиллагаа, төрийн шударга байдал зэрэг үзүүлэлтийн онооны бууралт нөлөөлсөн байна. Ази-Номхон далайн бүс нутагтаа 43-т эрэмбэлэгдэж байгаа бөгөөд дэлхийн болон бүс нутгийн дунджаас доогуур оноотой байна.

Монголд хөрөнгийн болон гэрээний эрхийг хүлээн зөвшөөрдөг боловч хэрэгжилтийг сайн хангаж чаддаггүй. Төрөөс оюуны өмчийн эрхийг хангах тал дээр чадамж дутагдалтай. Авилга нь улс төрийн соёлд нэвчсэнээрээ ардчилалд халтай хэмжээнд хүрсэн. Институци сайн бэхжээгүй тул авилгын эсрэг арга хэмжээг үр дүнтэй хэрэгжүүлж чаддаггүй. Бага болон их гарын авилга аль аль нь хавтгайрсан” гэжээ [57].

3.4 Монгол Улсын төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилтийн явц дахь улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл

Хуулинд заасны дагуу ДХТХМ-ийг СТАЭТЗТБ-н зүгээс боловсруулж ЗГ хэлэлцэн УИХ-д өргөн барина. Энэ баримт нь Монгол Улсын төсвийн зорилго гэж хэлж болох ДНБ-ний өсөлт, инфляцийн хувь зэрэг макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийг агуулсан байдаг. Мөн төсвийн орлого, зардлын тусгай шаардлагатай холбоотой гол үзүүлэлтүүдийг багтаасан байдаг.

Монгол улсын төсвийн төлөвлөлтийн гол суурь баримт бичиг болох ДХТХМ нь Монгол Улсын тухайн жилийн төсвийн хүрээний мэдэгдлээс гадна дунд хугацааны төсвийн төсөөллийг агуулсан байдаг. Гэсэн хэдий боловч сүүлийн жилүүдэд энэ баримт бичиг байнга өөрчлөгдөх хандлагатай байгаа бөгөөд энэ нь бараг хэвшмэл үзэгдэл болсон байна. Энэхүү баримт бичгийн төлөвлөлт, хэрэгжилт ямар байгааг дараах хүснэгтээс харж болно.

Хүснэгт III-28 Төсвийн хүрээний мэдэгдэл, түүний өөрчлөлт

д/д	Баримтын нэр	Батлагдсан	Өөрчлөгдсөн I	Өөрчлөгдсөн II
1	Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2015 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2016-2017 оны төсвийн төсөөллийн тухай	2014-05-30	2015-01-23	2015-10-30
2	Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2016 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2017-2018 оны төсвийн төсөөллийн тухай	2015-05-21	2015-11-12	2016-09-09
3	Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2017 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2018-2019 оны төсвийн төсөөллийн тухай	2016-11-10	2017-04-14	2017-10-26
4	Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2018 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2019-2020 оны төсвийн төсөөллийн тухай	2017-05-31	2017-11-14	
5	Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2019 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2020-2021 оны төсвийн төсөөллийн тухай	2018-05-25	2018-11-02	
6	Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2020 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, 2020-2021 оны төсвийн төсөөллийн тухай	2019-05-30	Өөрчлөгдөхөөр өргөн барьсан	

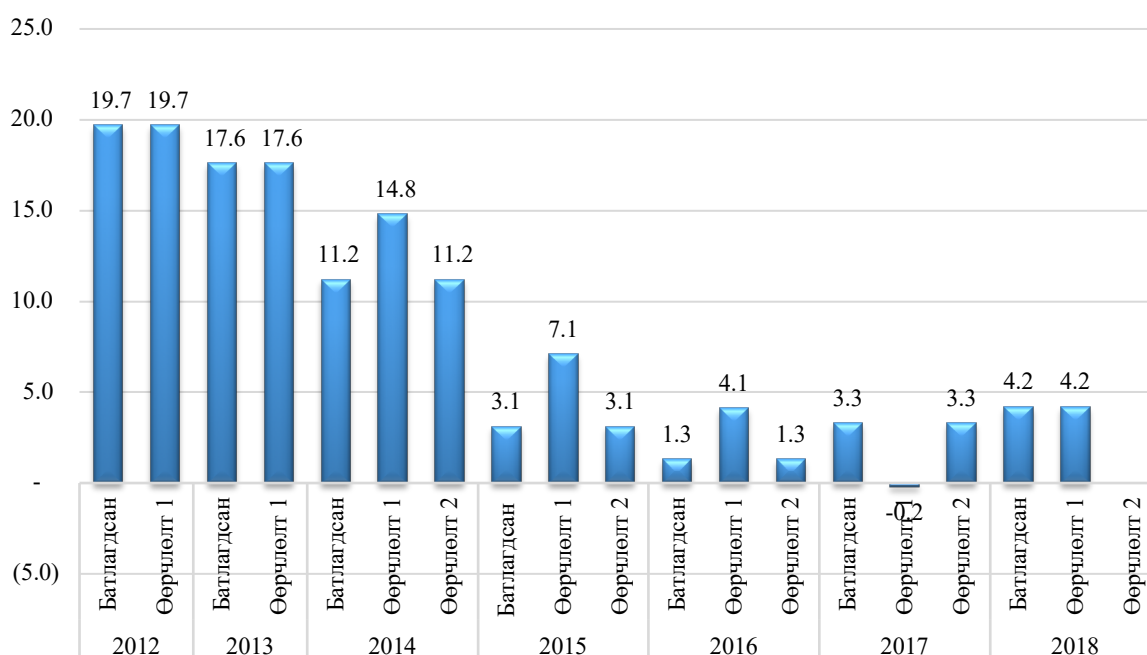
Эх сурвалж: [58]

Монгол улсын төсвийн суурь баримт бичиг болох төсвийн хүрээний мэдэгдэл нь дунд хугацааны стратегийн баримт бичгийн түвшинд хуульчлагдсан боловч байнга

шинэчлэн батлагдаж байжээ. Энэ нь Монгол улсын хувьд төсвийн хүрээний төлөвлөлт, таамаглал, алсын хараа муу байгааг харуулж байгаа бөгөөд энэ нь төсвийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.

Мөн төсвийн хүрээний мэдэгдэлд төсвийн алдагдал болон ДНБ-ний өсөлтийн өөрчлөлт гол өөрчлөлт байгаа бөгөөд ДНБ-ний өсөлтийг баталсан болон өөрчлөлтийн хүрээнд харьцуулж үзвэл дараах байдалтай байна.

Зураг III-9 Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний бодит өсөлтийн хэмжээ /төлөвлөсөн болон өөрчлөгдсөн



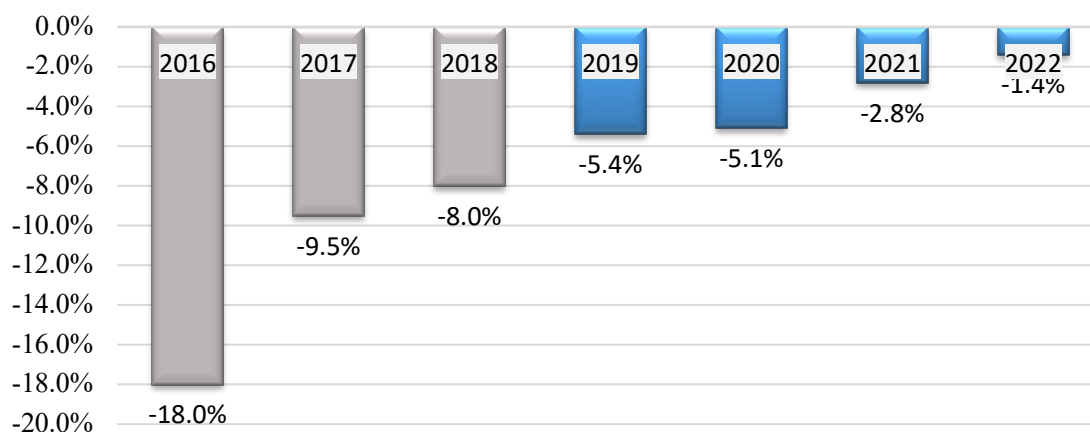
Эх сурвалж : [59]

Зургаас харахад 2016 он хүртэл төсвийн хүрээний мэдэгдэлд ДНБ-ний өсөлтийг төсвийн төсөлтэй хамт нэмэгдүүлэх байдлаар өөрчилж дахин батлахдаа бууруулж байсан байдал ажиглагдаж байгаа бол 2017-2018 онд төсвийн тодотголын хувь нэг удаа -0.2 хувийн өсөлттэй баталж дахин батлахдаа буцааж өсгөсөн байна.

Үүнээс гадна төсвийн хүрээний мэдэгдэлд орлого, зарлага болон бусад үзүүлэлтийн хувьд ихээхэн өөрчлөгдөж ирсэн байна. Уг нь төсвийн хүрээний мэдэгдэл нь дунд хугацааны эдийн засаг, нийгмийн зорилгыг харгалзан үзсэн дунд хугацааны баримт бичиг юм. Иймээс ДХТХМ-ийг байнга өөрчлөх нь төсвийн бодлогын тогтвортой байдал, төсвийн зорилго биелэхгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Мөн төсвийн зорилго нь ядаж энэ хүрээнд байгаа тоон үзүүлэлтээ хангаагүйн улмаас энэ баримт бичгийг өөрчлөн дахин баталж байгаа хандлага ажиглагдаж байна.

Төсвийн дүрмийн хэрэгжилт. Нөгөө талаас төсвийн дүрмийг хэрэгжүүлэх үндсэн арга хэрэгсэл нь төсвийн хүрээний мэдэгдэл юм. Гэтэл энэ хүрээнд үндсэн төсвийн дүрэм хэрэгжиж байгаа байдал хангалттай бус байгаа бөгөөд макро эдийн засаг, төсвийн тогтвортой байдалд гол нөлөө үзүүлэх тэнцлийн болон өрийн дүрмийн хэрэгжилт хангалтгүй байна. Үүний нэг жишээ нь төсвийн тэнцлийн асуудал бөгөөд хуулинд зааснаар ДНБ-ний 2 хувиас хэтрэхгүй байх шаардлагатай. Гэтэл энэ нь хэрэгжихгүйгээр олон жил болж байгаа бөгөөд нөгөө талаас хэрэгжүүлэхийг эрмэлзэхгүй байгаа байдалтай ажиглагдаж байна.

Зураг III-10 Төсвийн тэнцлийн дүрмийн хэрэгжилт /гүйцэтгэл, төлөвлөлт/



Эх сурвалж: [60]

Ийм байдал өрийн дүрмийн хувьд ч мөн адил байгаа бөгөөд 2015 онд өрийн түвшинд өөрчлөлт оруулснаас хойш өрийн анхны зорилтот түвшинд хүрээгүй бөгөөд хууль өөрчлөх замаар төсвийн тусгай шаардлагыг хангах нөхцлийг бүрдүүлж ирсэн.²⁴ Гэтэл хуулинд заасан өөрчлөх нөхцөл огт бүрдээгүй нь хууль зөрчиж, хуулийг өөрчилж байна гэж үзэхэд хүргэж байна.

Зураг III-11 Өрийн дүрмийн хэрэгжилт /гүйцэтгэл, төлөвлөлт/

²⁴ ТТБТХуулийн 8-р зүйлд төсвийн тусгай шаардлагын үйлчлэлийг түр түдгэлзүүлэх нөхцөлийг заасан байдаг бөгөөд энд заасан тохиолдлоор төсвийн тусгай шаардлагыг өөрчилсөн, түдгэлзүүлсэн нөхцөл байхгүй гэж үзэхээр байна.



Эх сурвалж: [60]

ДХТХМэдэгдэлийн хүрээнд хууль баримтлах, тогтвортой байх үндсэн зарчим алдагдсан байна гэж үзэж болохоор байна. Мөн нөгөө талаас УИХ-н зүгээс холбогдох бодлого батлах, хянах эрх бүхий байгууллагын үндсэн үүргээ хэрэгжүүлэхийн оронд хууль өөрчлөх, тусгай шаардлагыг түдгэлзүүлэх нөхцөлөөр хангаж өгсөн нь тодорхой улс төрийн нөлөө, эрх ашиг нөлөөлсөн гэж үзэхэд хүргэж байна.

Төсвийн алдагдлыг ДНБ-ны 2 хувь, өрийг 40 хувиас хэтрүүлэхгүй байх талаар заасан анхны хэмжээ нь ОУ-н түвшинд жишиг болсон эрсдэл, төсвийн үр ашигт байдлыг харгалзсан хэмжүүр тул түүнийг мөрдөлгүй ийнхүү олон жилийг өнгөөрөөж байгаа нь төсвийн хүрээнд сөрөг үр дагаврыг бий болгож байгаа нь зайлшгүй юм.

Энэ асуудлыг төсвийн баримтад хэрхэн тусгадаг, тухайн төсвийн баримт дахь орлогын таамаглал болон тусгай шаардлага хангасан байдлыг сүүлийн 2 сонгуулийн өмнөх жилүүдийн төсвийн баримтаас тодруулъя. Учир нь сонгуулийн жилүүдийн төсвийн орлого зарлагын тэлэлт өндөр, улс төржсөн шинжтэй байдаг хэмээн олон нийт үздэг.

Хүснэгт III-29 Төсвийн гол үзүүлэлтийн талаарх таамаглал //2016 оны төсөв/

Төсвийн төсөл	Төсөвт тусгасан байдал
Төсвийн орлого 6 их наяд 981 тэрбум төгрөг	- 2016 онд уул уурхайн томоохон төслүүдийн хөрөнгө оруулалтын ажлыг эрчимжүүлснээр төсвийн орлого нэмэгдэх боломж бүрдэнэ гэж тооцлоо. - Эдийн засгийн ил тод байдлын хууль хэрэгжсэнээр далд эдийн засаг буурах, . . . татварын бааз суурь нэмэгдсэнээр татварын орлого нэмэгдэх боломж бүрдэнэ
ДНБ өсөлт 4.1 хувь, төсвийн тэнцэл -3.3 хувь	- Дээрх өөрчлөлтүүд болон макро эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтүүдийн төсөөлөлд өөрчлөлт орсон нь дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд тусгагдсан эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийг өөрчлөх зайлшгүй шаардлагыг бий болгож байна.

Эх сурвалж: [61]

2016 оны төсөвт дээрх шалтгааны улмаас төсвийн орлого, ДНБ-ныг нэмэгдүүлсэн байна. Гэтэл бодит байдал дээр эдийн засгийн нөхцөл байдал хүндэрч, өрхийн орлого буурч, төсвийн орлого өсөх нөхцөл аль ч талаасаа бүрдээгүй үе байсан. Дээрх байдлаар

төсвийн гол тоон үзүүлэлтүүдийг өөрчилсний үндсэн дээр төсвийн тусгай шаардлагыг хангах, зардлыг өсгөх нөхцөлийг дараах байдлаар хангасан байна.

Хүснэгт III-30 Төсвийн тусгай шаардлагын хэрэгжилт /2016 оны төсвийн төсөл/

Үзүүлэлт	Төсөвт тусгасан байдал
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдал тухайн жилийн ДНБ-ий 2 хувиас илүүгүй алдагдалтай, эсвэл ашигтай байх	Монгол Улсын 2020 оны нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл -901.5 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий -3.3 хувьтай тэнцэхээр төлөвлөлөө.
Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн үлдэгдэл нь ДНБ-ий 60.0 хувиас хэтрэхгүй байх	Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн үлдэгдлийг ДНБ-д харьцуулсан харьцаа нь 55 хувь
Тухайн жилийн нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь нь тухайн жилийн эрдэс баялгийн бус ДНБ-ий өсөлтийн хувь тухайн жилийн өмнөх 12 жилийн эрдэс баялгийн бус ДНБ-ий өсөлтийн дунджийн аль ихээс хэтрэхгүй байх	2015-2016 оны төсвийн зарлагын тэлэлт харьцангуй бага байсан бөгөөд төсвийн батлагдсан зардал нь 2015 оны гүйцэтгэлээс 10.2 хувиар, батлагдсан түвшингээс 4.6 хувь өндөр байсан байна. ²⁵

Эх сурвалж: [61]

2016 он нь эдийн засгийн хямралын нөхцөл байдал гүнзгийрсэн эдийн засаг, нийгмийн байдал доройтсон байсан. Энэ хугацаанд төсвийн баталсан болон тодотгосон үзүүлэлтүүд дараах байдлаар өөрчлөгдсөн байна.

Хүснэгт III-31 ДХТХМ, төсвийн үзүүлэлтийн өөрчлөлт 2016 оны төсөв

Үзүүлэлт	2015 оны 5 сард баталсан	2015 оны 10 сар өргөн барьсан ДХТХМэдэгдэл	2016 оны 9 сар тодотгосон ДХТХМэдэгдэл
ДНБ өсөлт /хувь/	5.0	4.1	1.3
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын хэмжээ /тэрбум төгрөг/	6,642.0	6,9811.0	5,348.2
Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын дээд хэмжээ/тэрбум төгрөг/	7,722.8	7,883.0	9,694.4
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл /тэрбум төгрөг/	-1,080.8	-901.5	-4,346.2
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл /ДНБ-д эзлэх хувь/	-4.0	-3.3	-18.0
Засгийн газрын өрийн нийт хэмжээ, өнөөгийн үнэ цэнээр /тэрбум төгрөг/	14,861.3	15,174.4	21,299.1

²⁵ Гэхдээ бодит байдал дээр зардал нь төлөвлөсөн дүнгээс хэт өндөр буюу

Дээрх тоон мэдээлээс дараах дүгнэлтийг хийж болохоор байна. Өргөн барьсан төсвийн төслийн хүрээнд эдийн засгийн өсөлтийг бууруулсан боловч төсвийн орлого өснө гэсэн таамаглал хийсэн нь зөрчилдөж байгаа бөгөөд төсвийн орлогын өсөлт нь зарлагын өсөлтийн боломжийг нээх зорилготой байх магадлал батлагдаж байна.

Харин 2016 оны 9 сарын тодотголын хувьд эрх баригч хүчин өөрчлөгдсөн нь төсвийн хүрээний мэдээлэлд хандах хандлагын өөрчлөлтөөр илэрч байна. Тухайн төсвийн хүрээний мэдэгдэл батлагдсан байдлаас харахад төсвийн бодит байдлыг илрүүлэн гаргахаас гадна үзүүлэлтүүдийг хэт багаар төсөөлсөн нь харагдаж байна.²⁶

Үүнээс гадна 2015 онд өргөн барьсан төсвийн хүрээний мэдэгдэлд дараа жилүүдийн төсвийг дараах байдлаар өргөн барьсан байна.

Хүснэгт III-32 2015 онд өргөн барьсан төсвийн төсөл дэх ДХТХМ-н үзүүлэлтүүд

Үзүүлэлт	2016 он	2017 он	2018 он
ДНБ өсөлт /хувь/	4.1	4.6	8.9
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын хэмжээ /тэрбум төгрөг/	6,9811.0	7,121.0	7,263.5
Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын дээд хэмжээ /тэрбум төгрөг/	7,883.0	7,121.0	7,263.5
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл /тэрбум төгрөг/	-901.5	0	0
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл /ДНБ-д эзлэх хувь/	-3.3	0	0
Засгийн газрын өрийн нийт хэмжээ, өнөөгийн үнэ цэнээр /тэрбум төгрөг/	15,174.4	15,560.1	14,323.6

Дээрхээс харахад сонгуулийн жилийн төсвийн бас нэгэн онцлог харагдаж болох юм. Тухайн жилийн төсөв нь өндөр орлого, зардал, алдагдалтай байж байгаад сонгуулийн дараа жилээс төсвийн үзүүлэлт огцом сайжрах мэт байдал нь улс төрийн өнгө аястай гэж үзэж болохоор байна. Учир нь 2015-2016 оны эдийн засгийн нөхцөл байдал нь 2017-2018 онд төсвийг алдагдалгүй хэрэгжүүлэх боломжийг бий болгоход ихээхэн хүндрэлтэй цаг үе байсан. Үүнээс гадна 2016 оны төсвийн хувьд төсвийн

²⁶ Энэ хүрээнд төсвийн алдагдлыг дурдаж болох юм. Төсвийн алдагдал нь тухайн тодотголын хүрээний тоон дүнгээс бодит байдалд нилээд буурсан байдаг.

зардлыг нэмэгдүүлэх, цаашид ирээдүйд өрийг бууруулах нөхцөл байхгүй байсан бөгөөд 2017 оны эхээр Монгол Улс дампуурал зарлах дөхсөнийг бүгд санаж байгаа.

Тэгвэл эдгээр үзүүлэлт нь 2020 оны төсвийн хүрээнд хэрхэн тусгагдсаныг харьцуулан харъя.

Хүснэгт III-33 Төсвийн гол үзүүлэлтийн талаарх таамаглал /2020 оны төсөв/

Төсвийн төсөл	Төсөвт тусгасан байдал
Төсвийн орлого 11 их наяд 797 тэрбум төгрөг	<i>Практик шаардлага</i> - 2019 оны эхний хагас жилийн байдлаар эдийн засгийн өсөлт 7.3 хувьд хүрсэн, зэсээс бусад голлох ашигт малтмалын үнэ тогтвортой байж, уул уурхай түүнийг дагасан эдийн засгийн бусад салбарын өсөлт, ААН-үүдийн борлуулалт, ашигт ажиллагаа нэмэгдсэн болон татвар, гаалийн шинэчлэл, газрын төлбөрийг хураах чиглэлээр эрх зүйн орчныг сайжруулсаны дүнд 2020 онд төвлөрүүлэхэр төлөвлөсөн төсвийн орлого хэмжээнээс давахаар байна. <i>Үндэслэл</i> - Засгийн газраас хэрэгжүүлж буй эдийн засгийг эрчимжүүлэх, бизнесийн орчныг дэмжих бодлогын үр дүн, энэ оны эхний 8 сарын эдийн засаг, төсвийн гүйцэтгэл, Малчин, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийн тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг нөхөн төлүүлэх тухай хуулийн нөлөөлөл, аж ахуйн нэгжүүдийн санхүүгийн болон төлбөрийн чадавх нэмэгдэж байгааг харгалзан 2020 оны төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогыг Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2020 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд заасан хэмжээнээс 675.2 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдэхээр тооцлоо.
Төсвийн зарлага 13 их наяд 872,6 тэрбум төгрөг	- Түүнчлэн, малчин, хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчийн тэтгэврийн даатгалын шимтгэлийг нөхөн төлүүлэх тухай хуулийг хэрэгжүүлэх, Нийгмийн даатгалын сангаас олгох тэтгэвэр, тэтгэмжийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай 2017 оны 02 дугаар сарын 02-ны өдрийн хуулийг 2020 оны 01 дүгээр сарын 01-ээс эхлэн санхүүжүүлэх, агаар, орчны бохирдлыг бууруулах арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж буй төсөвт байгууллагуудын шатахуун, дулааны зардлыг үнэ тарифын өсөлттэй уялдуулан нэмэгдүүлэх, улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар эхлүүлсэн төслүүдийг бүрэн дуусгах, 2018 оны төсөвт батлагдаж хэрэгжиж эхэлсэн боловч санхүүжилтээ бүрэн аваагүй төслүүдийн хураагдсан санхүүжилтийг олгох зэрэг арга хэмжээг зайлшгүй хэрэгжүүлэх шаардлага үүссэн нь дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд заасан нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын дээд хэмжээг өөрчлөх нөхцөл болж байна.
ДНБ өсөлт 6 хувь, төсвийн тэнцэл -5.1 хувь	- Иймд дээр дурдсан нөхцөл байдал, үндэслэл шаардлагын дагуу холбогдох өөрчлөлтийг Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2020 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд тусгаж, тэнцвэржүүлсэн орлогын хэмжээг 11,797.8 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий 29.0 хувь, нийт зарлагын дээд хэмжээг 13,872.6 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий 34.1 хувь, нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл -2,074.7 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий 5.1 хувийн алдагдалтай байхаар тооцов.

Эх сурвалж: [63]

2020 оны төсвийн хувьд 2016 оноос ялгаатай нь эдийн засгийн нөхцөл байдал сайн байгаа, сүүлийн 2 жилд төсвийн тэнцэл эерэг байгаа бөгөөд 2019 оны гүйцэтгэл энэ хэвээр байх хандлагатай байгаа явдал юм. Гэсэн хэдий ч төсвийн алдагдлыг багасгах,

орлого, зарлагын өсөлтийг хязгаарлах байдлаар төсвийн бодлогыг өөрчлөх боломжтой байсан. Гэтэл төсвийн орлого, зардлын өсөлт, алдагдлыг ихээр тооцсон нь төсвийн бодлогын алдааг залруулах оролдлого хийгээгүй гэж үзэхэд хүргэж байна.

Түүнээс гадна төсвийн зарлагын бүтцийг харвал үр ашиг муутай хөрөнгө оруулалт, нийгмийн халамж, цалин тэтгэвэр, тэтгэмжийн зардал давамгайлж байна. Энэ нь тухайн зардлыг санхүүжүүлэхийн тулд ДХТХМ-ийг өөрчилж тусгай шаардлагыг хангаж байгаа гэсэн нөхцөлийг дэмжиж байна.

Хүснэгт III-34 Төсвийн тусгай шаардлагын хэрэгжилт /2020 оны төсвийн төсөл/

Тусгай шаардлага	Хангасан байдал
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдал 2020 онд тухайн жилийн ДНБ-ий 5.1 хувиас илүүгүй байх	Монгол Улсын 2020 оны нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл -2,074.7 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий -5.1 хувьтай тэнцэхээр төлөвлөлөө.
Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн үлдэгдэл нь ДНБ-ий 70.0 хувиас хэтрэхгүй байх	Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн үлдэгдлийг ДНБ-д харьцуулсан харьцаа нь 49.9 хувьд хүрэх төлөвтэй байгаа нь Засгийн газрын өрийн тухай төсвийн тусгай шаардлагыг бүрэн хангаж байна.
Тухайн жилийн нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь нь тухайн жилийн эрдэс баялгийн бус ДНБ-ий өсөлтийн хувь тухайн жилийн өмнөх 12 жилийн эрдэс баялгийн бус ДНБ-ий өсөлтийн дунджийн аль ихээс хэтрэхгүй байх	2020 оны эрдэс баялгийн бус ДНБ-ий өсөлт 13.6 хувьтай, 2008-2019 оны эрдэс баялгийн бус ДНБ-ий өсөлтийн дундаж 19.8 хувьтай тус тус тэнцэж байна. 2020 оны төсвийн төсөлд нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлт 19.7 хувь буюу тусгай шаардлагыг хангаж байна.

Эх сурвалж: [60]

Төсвийн дүрмийг баримталж байгаа байдал харагдаж байна. Энэ хүрээнд төсвийн бодлогын баримт бичгийн хүрээнд төсвийн гол үзүүлэлтийн хэрхэн таамагласныг авч үзье.

Төсвийн орлогыг өсгөх байдал нь төсвийн тэлэлтийг хангах нэг үндэслэл болж байгаа бөгөөд 2020 оны орлого, төсвийн хүрээний мэдэгдлүүдэд дараах байдлаар тусгагдсан байна. Үүнтэй уялдаатайгаар төсвийн бусад үзүүлэлтүүд ч өөрчлөгдөж ирсэн байна.

Хүснэгт III-35 ДХТХМ, төсвийн үзүүлэлтийн өөрчлөлт 2020 оны төсөв

Үзүүлэлт	2018 оны 9 сард өргөн барьсан	2019 оны 5 сард батлагдсан ДХТХМэдэгдэл	2019 оны 9 сар өргөн барьсан ДХТХМэдэгдэл
ДНБ өсөлт /хувь/	6.0	6.0	6.0
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын хэмжээ /тэрбум төгрөг/	10,713.5	11,122.6	11,797.8
Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын дээд хэмжээ /тэрбум төгрөг/	12,393.6	13,197.4	13,872.6
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн	-1,680.7	-2,074.7	-2,074.7

тэнцэл /тэрбум төгрөг/			
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл /ДНБ-д эзлэх хувь/	-4.1	-5.1	-5.1
Засгийн газрын өрийн нийт хэмжээ, өнөөгийн үнэ цэнээр /тэрбум төгрөг/	19,390.1	22,089.1	22,089.1

Эх сурвалж: [59]

Дээрх үзүүлэлтээс төсвийн орлогыг ДХТХМ батлах тухай бүр өөрчилж байгаа нь харагдаж байгаа бөгөөд энэ нь зарлагыг санхүүжүүлэх зорилготой нь тодорхой юм. 2020 оны төсвийн төсөл, 2021-2022 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэлд ДНБ, төсвийн орлого, зарлагыг тусгасан байдлыг дараах хүснэгтэд харуулав.

Хүснэгт III-36 2019 онд өргөн барьсан ДХТХМ-н 2020-2022 оны үзүүлэлтүүд

Үзүүлэлт	2020 он	2021 он	2022 он
ДНБ өсөлт /хувь/	6.0	6.0	6.0
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын хэмжээ /тэрбум төгрөг/	11,797.8	12,826.7	13,773.6
Нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын дээд хэмжээ /тэрбум төгрөг/	13,872.6	14,089.7	14,502.4
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл /тэрбум төгрөг/	-2,074.7	-1,262.9	-728.9
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл /ДНБ-д эзлэх хувь/	-5.1	-2,8	-1.4
Засгийн газрын өрийн нийт хэмжээ, өнөөгийн үнэ цэнээр /тэрбум төгрөг/	22,089.1	22,910.1	23,869.2

Эх сурвалж: [60]

Энд 2016 оны төсвийн хүрээний мэдэгдэлтэй нэгэн адил дараагийн жилүүдийн төсвийн төсөөллийн хүрээнд төсвийн тэлэлт, алдагдлыг огцом бууруулах байдал ажиглагдаж байна.

ДХТХМ мэдэгдэлийн хүрээнд хууль баримтлах, тогтвортой байх үндсэн зарчим алдагдсан байна гэж үзэж болохоор байна. Уг нь энэхүү мэдэгдэл нь төсвийн тоон үзүүлэлтүүд, зорилгыг дунд хугацаанд тодорхойлох агуулгаараа төсвийн тогтвортой байдлыг хадгалах, зорилго чиглэлийг хэрэгжүүлэх хамгийн гол баримт болдог. Гэтэл

энэхүү баримт бичгийн утга учир, ач холбогдол алдагдсан байдал харагдаж байна. Мөн нөгөө талаас УИХ-н зүгээс холбогдох бодлого батлах, хянах эрх бүхий байгууллагын үндсэн үүргээ хэрэгжүүлэхийн оронд хууль өөрчлөх, тусгай шаардлагыг түдгэлзүүлэх нөхцөлөөр хангаж өгсөн нь тодорхой улс төрийн нөлөө, эрх ашиг нөлөөлсөн гэж үзэхэд хүргэж байна.

Төсвийн үйл ажиллагаанд улс төрийн нөлөөлөл байгаа нь төсвийн хуваарилалт хөрөнгө оруулалттай холбоотой дараах мэдээллээс харагдаж байна. Тухайлбал, БСШУЯамны хөрөнгө оруулалтад тодорхой аймгийн сумдын оюутны дотуур байрыг Улаанбаатар хотод барих ажлыг тусгасан нь яамны сайд болон тухайн аймгаас сонгогдсон гишүүдийн нөлөөлөл гэж үзэх боломжтой юм.

Хүснэгт III-37 БСШУЯамны хөрөнгө оруулалтын мэдээллээс/сая төгрөг/

Барилга байгууламж	Эхлэх	Дуусах	Төсөвт өртөг	Тухайн онд санхүүжих
Архангай аймгийн Батцэнгэл, Өлзийт, Өгийнуур, Хашаат, Хотонт, Хайрхан, Цэцэрлэг, Эрдэнэмандал сумдын Улаанбаатар хот дахь оюутны дотуур байр	2019	2020	6000.0	3,000.0

Эх сурвалж: [60]

Үүнээс гадна Хэнтий, Увс, Архангай зэрэг аймгуудын төсөв бусад аймгуудийн төсвөөс өндөр байгаа нь улс төрийн нөлөөлөл байгаа талаар төсвийн хэлэлцүүлгийн үед маргаан дэгдээсэн нь улс төрийн нөлөөллийг батлах нэг баримт юм. Энэ талаар УИХ-н гишүүн БСШУЯамны сайд “Мөнхбат гишүүний санаачилсан төсөл миний багцад байгаа” Ж.Мөнхбат гишүүн “2019 оны төсвийг хэлэлцэхдээ гишүүдээс санал авсан” гэдгийг хэлж байгаа нь гишүүдийн нөлөөлөл албан бус хэлбэрээр баталгаажсаныг харуулж байна.²⁷ Эндээс харахад УИХ-н бүх гишүүд төсөв боловсруулах үйл явцад нөлөөлдөг, тэр нь бүр албан бус тогтолцоо болж хэвшсэн байдал харагдаж байна.

3.5 Монгол улсын төсвийн удирдлага дахь улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл, шалтгаан

Хөгжлийн бодлогын залгамж чанар, холбоо хамаарал. Монгол Улс 1990 оноос хойш хөгжлийн тодорхой баримт бичгүүдийг баталж ирсэн билээ.

Хүснэгт III-38. Монгол Улсын хөгжлийн бодлогын баримт бичгүүд

Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал	Монгол Улсын 21-р зууны тогтвортой хөгжлийн хөтөлөр	Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого	Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал
Монгол Улсын ойрын 15-20 жилийн хөгжлийн гол стратеги нь нийгмийн баримжаатай байгаль	Монгол Улсын алсын хараа нь ямар нийгэмд зорьж байгааг илтгэнэ. Энэ нь хуулийг дээдэлсэн,	Монгол Улсын үндэсний хөгжлийн 2021 он хүртэлх алсын харааг дор	Монгол Улс 2030 онд нэг хүнд ногдох орлогоороо дунд орлоготой орнуудын тэргүүлэх эгнээнд

²⁷ Энэ талаар УИХ-н гишүүн Ж.Мөнхбат ярилцлагадаа дурдсан бөгөөд энэ нь төсвийн хууль зөрчигдөж байгаа ноцтой жишээ юм.

орчиндоо зохицсон, оюуны болон технологийн шинэ суурьт тулгуурласан, экспорты чиглэл бүхий харьцангуй бие даасан эдийн засагтай, ардчилалд үндэслэсэн улс төрийн боловсронгуй тогтолцоотой, соёл, оюуны өндөр хөгжилтэй үйлдвэржсэн орон болох явдал мөн.	хүнийг хөгжлийн бүх боломжийг Монголчуудад олгож, байгалийн нөөцийг ухаалаг ашигладаг, түүнийг зөвхөн өнөө үеийнхэнд бус ирээдүй хойч үеийнхэнд зориулан хамгаалдаг нийгэм байх ёстой. Энэ бүхэн нь бүх иргэдэд ажил эрхлэх, боловсрол эзэмших, эрүүл мэнд, нийгмийн үйлчилгээг бодитой хүртээх замаар Монголчуудын амьдралын чанарыг дээшлүүлэх хурдацтай үр ашигтай, тэнцвэртэй эдийн засгийг бий болгох, Монголчуудад элбэг хангалуун, сэтгэл дүүрэн амьдрах, аюулгүй байдал, боломж, эрх чөлөөгөөр хангасан нийгмийг байгуулах явдал юм.	дурдсан байдлаар тодорхойлж байна: "Монгол Улс нь өргөн уудам нутаг, байгалийн их нөөц баялаг, бахархам түүхтэй, итгэл найдвар дүүрэн, ирээдүйн зол жаргалтай орон" мөн. Бидний монголчууд түүх, соёлоо эрхэмлэн хүндэлж, үндэсний бахархалтай, өндөр боловсролтой, өөрсөддөө итгэлтэй байж, хүсэл тэмүүлэлдээ хүрч, эх орондоо тав тухтай, чинээлэг, сэтгэл хангалуун аж төрнө. Монгол Улсын хөгжил бол аюулгүй байдал, тусгаар тогтнолын баталгаа мөн. Хөгжлийн үндэс нь үндэсний эв нэгдэл юм.	хүрсэн, тогтвортой өсч байгаа эдийн засгийн олон салбартай, нийгмийн хүрээнд дундаж болон чинээлэг дундаж давхарга давамгайлсан, экологийн тэнцвэртэй байдлыг хадгалсан, тогтвортой ардчилсан засаглалтай улс болно
---	--	--	---

Эх сурвалж: [64]

Хүснэгтээс дөрвөн баримт бичигт Монгол Улсын алсын харааг янз бүрээр тодорхойлжээ. Урт хугацаандаа алсын хараа өөрчлөгдөж болох боловч ийм богино хугацаанд баримт бичиг бүрт өөр, өөрөөр тодорхойлогдсон нь бодлогын залгамж чанар, тогтвортой байдал хангалтгүй, өөрчлөгдөж ирснийг харуулж байна.

Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогод Монгол Улсын алсын харааг тодорхойлсон байдал оновчтой бус, тунхаглалын шинжтэй болсон байна. Эдийн засгийн хөгжлийн талаар тодорхойлсон 1996 оны алсын харааг дараагийн бодлогуудад тусгаагүй байна. Эдгээр баримт бичгүүдэд эдийн засгийн хөгжлийн бодлогыг дараах байдлаар тусгасан байна.

Хүснэгт III-39. Хөгжлийн баримт бичгүүд дэх эдийн засгийн бодлого

Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал	Монгол Улсын 21-р зууны тогтвортой хөгжлийн хөтөлөр	Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого	Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал
--------------------------------------	---	--	---

Монгол Улсын ойрын ирээдүйд оюуны болон технологийн шинэ суурьт тулгуурласан, экспортын баримжаатай, харьцангуй бие даасан эдийн засагтай үйлдвэржсэн орон болно. 1996-2000 Эдийн засгийн тогтворжуулан сэргээж, цаашдын өсөлтийн үндсийг тавина. Энэ нь хөгжилд шаардлагатай хуримтлалыг нэмэгдүүлэх эхний үе шат юм. 2001-2010 Эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийг хангаж, бүтцийн өөрчлөлтийг гүнзгийрүүлэн түүний экспортод баримжаалсан чиглэлийг хүчтэй болгоно 2010-2020 Эдийн засгийн голлох салбаруудад үндэсний болон дэлхийн өндөр зэргийн технологи нэвтрэн Монгол Улсад өрсөлдөх шинэ давуу талууд бий болж, экспортод баримжаалсан оновчтой бүтэц бүхий харьцангуй бие даасан эдийн засаг бүрдэнэ.	Эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийн бодлого нь эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих, тогтвортой хагжил рүү чиглэсэн эдийн засгийн бодлогын хэрэгслүүдийг үр ашигтай ашиглах, зах зээлийн механизмуудыг үр ашигтай ашиглах% байгаль орчин эдийн засгийн тогтолцооны нэгдсэн системийг байгуулахад чиглэнэ	Эдийн засгийн бодлогын гол зорилт нь 2007-2015 онд "Мянганы хөгжлийн зорилтууд"-ыг хэрэгжүүлж, эдийн засгийн өсөлтийг жилд дунджаар 14 хувьд, нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүнийг 5 мянгаас доошгүй ам. долларт хүргэж, эдийн засгийн эрчимтэй хөгжлийн үндэс суурийг тавих, 2016-2021 онд эдийн засгийн өсөлтийг жилд дунджаар 12-оос доошгүй хувь байлгаж, мэдлэгт суурилсан эдийн засгийг төлөвшүүлэн хөгжүүлж, нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүнийг 12 мянгаас доошгүй ам. доллар болгож, дэлхийн дундаж орлоготой орнуудын эгнээнд орох эдийн засгийн чадамж, нөөц боломжийг бүрдүүлэхэд оршино.	Эдийн засгийн тогтвортой хөгжлийн зорилтыг хангахын тулд макро эдийн засгийн зохистой бодлогыг хэрэгжүүлж, эдийн засгийн бүтцийг төрөлжүүлнэ. Хөдөө аж ахуй, аж үйлдвэр, түүний дотор хөнгөн, хүнс, барилгын материал, зэс боловсруулах, нүүрс, нефть-хими, хар төмөрлөгийн үйлдвэрлэл, аялал жуулчлал, уул уурхайн олборлох салбарын хөгжилд тэргүүлэх ач холбогдол өгч, эрчим хүч, дэд бүтцийн салбарыг түрүүлж хөгжүүлнэ. · урт хугацааны эдийн засгийн дундаж өсөлтийг 6.6 хувиас доошгүй байлгах; · нэгдсэн төсвийн тэнцлийг алдагдалгүй байлгах, төсвийн тэнцлийн алдагдалын дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувийг /уул уурхайн салбарын орлогыг тооцохгүйгээр/ 2020 онд 15 хувь, 2025 онд 10 хувь хүртэл бууруулах;
---	--	---	--

Эх сурвалж: [64]

1996 оноос хойш эдийн засгийн талаар бодлогын баримт бичгүүдэд тусгасан үзэл санаа нь хүчтэй өөрчлөгдөж ирснээс гадна харилцан уялдаа, залгамж чанар багатай байгаа нь харагдаж байна. Хэрвээ 1996 оны баримт бичгийн алсын хараа, эдийн засгийн бодлогыг тодорхой судалгаа, шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр баяжуулж залгамж чанартайгаар тасралгүй хэрэгжүүлэх бодлогыг баримталж чадсан бол тухайн баримтын алсын хараа, эдийн засгийн зорилго тодорхой хэмжээнд биелж 2008, 2015 онд батлагдсан баримт бичгүүдэд дурьдагдсан зорилтууд харьцангуй хангагдсан байх боломжтой байв. [65]

Хөгжлийн бодлого нь ийнхүү тогтвортой бус байгаагийн нэг үндсэн шалтгаан нь тухайн асуудлыг хариуцаж байгаа байгууллагын статусын асуудалтай холбоотой байна.

Зураг III-12 Үндэсний хөгжлийн асуудал эрхэлсэн байгууллагууд /1990-2019/



Эх сурвалж: [66]

Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн асуудал нь тогтвортой, нэг удирдлагатай бус байгаа нь бодлого тогтворгүй байх, хөндлөнгийн нөлөөлөл бий болох байдлыг нэмэгдүүлж байна.

Монгол Улсын ЗГ-ийн тогтвортой байдал. Бодлогын тогтворгүй байдлаас гадна төсвийн орчинд нөлөөлөх өөр нэг асуудал нь төсвийн хэрэгжүүлэгч гол этгээд болох ЗГ-н тогтворгүй байдал юм. Монгол Улсын хувьд ЗГ-н тогтвортой байдал нь төсвийн үйл ажиллагаанд хүчтэй нөлөөлөх хандлагатай байгаас өмнөх хэсгийн шинжилгээнээс болон дараах хүснэгтээс харж болно.

Хүснэгт III-40. Монгол Улсын Засгийн Газар /1992-2019/

д/д	Ерөнхий сайд	Хугацаа	Улс төрийн нам	Бүрэн эрх нь дуусгавар болсон шалтгаан
1	П.Жасрай	МАХН	1992.07-1996.07	УИХ-н сонгууль
2	М.Энхсайхан	"Ардчилсан холбоо эвсэл"	1996.07-1998.04	Огцруулсан
3	Ц.Элбэгдорж	"Ардчилсан холбоо эвсэл"	1998.04-1998.07	Огцруулсан
4	Ж.Наранцацралт	"Ардчилсан холбоо эвсэл"	1998.12-1999.07	Огцруулсан
5	Р.Амаржаргал	"Ардчилсан холбоо эвсэл"	1999.07-2000.07	УИХ-н сонгууль
6	Н.Энхбаяр	МАХН	2000.07-2004.07	УИХ-н сонгууль
7	Ц.Элбэгдорж	МАХН, АН-н хамтарсан засгийн газар	2004.08-2006.01	Огцруулсан
8	М.Энхболд	МАХН-БНН-АТН- Эх орон намын үндэсний эв нэгдлийн хамтарсан засгийн газар	2005.01-2007.11	Огцруулсан
9	С.Баяр	МАН	2007.11-2008.07	УИХ-н сонгууль
10	С.Баяр	МАН-АН-ын хамтарсан засгийн газар	2008.09-2009.10	Эрүүл мэндийн улмаас чөлөөлөгдсөн

11	Сү.Батболд	МАН-АН-ын хамтарсан засгийн газар	2009.10-2012.07	УИХ-н сонгууль
12	Н.Алтанхуяг	АН-ИЗН-МАХН-МҮАН-ын "Шударга ёс" эвслийн хамтарсан засгийн газар	2012.08-2014.09	Огцруулсан
13	Ч.Сайханбилэг	АН-МАН болон МАХН-МҮАН-ын "Шударга ёс" эвслийн хамтарсан засгийн газар	2014.09-2016.07	УИХ-н сонгууль
14	Ж.Эрдэнэбат	МАН	2016.07-2017.09	Огцруулсан
15	У.Хүрэлсүх	МАН	2017.01	Өнөөг хүртэл

Эх сурвалж: [67]

Анх 1991 оны 10 сард УБХ дахь Монголын Социал Демократ Нам (МСДН)-ын бүлэг ЗГ-т үл итгэж байгаагаа илэрхийлснээр ЗГ-ийн тогтвортой байдал хөндөгдөж эхэлсэн байдаг. Энэ удаад 1992 оны 1 сарын 16-нд АИХ-аас ЗГ-т үл итгэх эсэх асуудлаар нууцаар санал хураалт явуулснаар хуралд оролцон АИХ-н 334 депутатын 186 хувь буюу 59 хувийн саналаар Засгийн газарт итгэл үзүүлснээр тухайн үеийн Д.Бямбасүрэнгийн ЗГ хэвээр үлдсэн байна.

Үүнээс хойш байгуулагдсан 15 ЗГ-ийн 7-г ямар нэг шалтгаанаар огцруулсан байна. Энэ нь гүйцэтгэх засаглалын тогтвортой байдалд нөлөөлж төрийн үйл ажиллагааны эдийн засаг, нийгмийн үр дүнг сулруулж байна. ЗГ-ийн тогтворгүй байдал бий болж богино хугацаанд байнга солигдож байгаа болон ЗГ-ийн гишүүдийн халаа сэлгээ нь төрийн үйл ажиллагааны тогтвортой байдал, үр дүнд нөлөөлж байна.

Улс төрийн тогтворгүй байдлаас шалтгаалсан, төрийн бодлого, ЗГ-ийн тогтворгүй байдал нь төсвийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх улс төрийн нөлөөллийг өндөр болгож байна. Нөгөө талаас ЗГ-н тогтворгүй байдал нь төсөвт нөлөөлөх улс төрийн нөлөөллийг бий болгох бус төсөвт нөлөөлөх зорилго нь ЗГ-ийг өөрчлөх шалтгаан болдогийг үгүйсгэхгүй юм.

Монгол Улсын Сонгуулийн тогтолцоо. УИХ-н болон бусад сонгуулийг УБХ-н 1992 оны 15-р тогтоолоор байгуулагдсан Сонгуулийн ерөнхий хороо (СЕХ) зохион байгуулж явуулдаг. 1992 оноос хойш явагдсан УИХ-н сонгууль ямар хууль эрх зүйн орчинд ямар хэлбэрээр болсныг доор харуулав.

Хүснэгт III-41. УИХ-н сонгуулийн хууль, сонгууль явагдсан хэлбэр

д/д	Сонгууль явагдсан он	Сонгууль явагдсан хэлбэр
1	1996, 2000, 2004, 2016 онууд	Нэг мандаттай 76 тойрог жижиг, Мажоритар системээр
2	1992, 2008	Олон мандаттай томсгосон 26 тойргоор, Мажоритар системээр
3	2012 он	Улсын Их Хурлын 48 гишүүнийг олон мандаттай томсгосон 26 тойргоос, бусад 28 гишүүнийг улс төрийн нам, эвслийн нэрийн жагсаалтаар, Холимог системээр

Эх сурвалж: [68]

Дээрх сонгуулийн тогтолцооны хувьд харьцангуй илүү хувилбар нь томсгосон 26 тойргоор 76 мандаттай явуулах хувилбар юм. Улс төрийн намуудын төлөвшил, нэр дэвшигчдийн чадвар хангалттай бус байгаа үед тухайн тойрогт нэр дэвшсэн харьцангуй сайн сонголтуудыг иргэд намын харьяалал хамаарахгүй хийх боломжтой. Нөгөө талаас

тойргийг томсгосноор нэг тойргийг эзэмших, тухайн тойрогт ажиллах асуудал нь бага зэрэг хязгаарлагдах боломжтой юм. Хамгийн сул хувилбар нь жижиг 76 тойрогт мажоритар системээр явуулах бөгөөд энэ нь УИХ-д ямар ч хүн сонгогдох боломжийг нэмэгдүүлж байгаа юм. Нөгөө талаас намуудын дотоод ардчилал өрсөлдөөн, нэр дэвшүүлэх үйл явц нь иргэдийн сонголт хийх боломжийг хязгаарлаж байгаа байдал бий болж байна. Энэ нь 2016 оны УИХ-н сонгуулиар илэрхий харагдсан. 2012-2016 оны эрх баригчдын үйл ажиллагаа хангалтгүй байсны улмаас иргэдийн сонголт МАН-д илүү чиглэсэний улмаас тухайн намаас нэр дэвшсэн 65 хүн УИХ-н гишүүн болсон. Энэ үзэгдэл 2000 оны сонгуулиар мөн илүү хүчтэй ажиглагдаж байсан.

УИХ-н сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, бие даагчдын тоо нь сонгуулийн үйл ажиллагааны талаарх томоохон чиг хандлагыг харуулах боломжтой тул тухайн мэдээллийг доорхи хүснэгтэд харуулав.

Хүснэгт III-42. УИХ-н сонгууль оролцсон нам эвсэл, нэр дэвшигч

д/д	Сонгууль явагдсан он	Оролцсон нам эвсэл	Бие даагч	Нэр дэвшигч	Нэг тойрогт дунджаар
1	1992	8 нам, 2 эвсэл	18	293	3.86
2	1996	5 нам, 2 эвсэл	35	302	3.97
3	2000	13 нам, 3 эвсэл	27	602	7.92
4	2004	7 нам, 1 эвсэл	15	244	3.21
5	2008	12 нам, 1 эвсэл	45	356	4.68
6	2012	11 нам, 2 эвсэл	26	544	7.16 ²⁸
7	2016	12 нам, 3 эвсэл	69	498	6.55

Эх сурвалж: [68]

Дээрх мэдээнээс харахад УИХ-н сонгуулд нэр оролцогч нам, эвсэл, нэр дэвшигчийн тоо 2000 онд огцом өсч, 2004 онд буурч 2008 оноос хойш буцаж өсөх хандлагатай байна. УИХ-н сонгуулийг 2012 оноос эхлэн автоматжуулсан системээс явуулж ирсэн байна. 2000 оноос эхлэн улс төрийн сонгуульд оролцох, УИХ-н гишүүн болох сонирхол нэмэгдсэн болохыг харуулж байгаа бөгөөд энэ хүрээнд бүтцийн өөрчлөлт ч хүчтэй гарч, бизнес, урлаг, спортын салбарынхан ихээр нэмэгдэх хандлагатай байна.²⁹

Анхны чөлөөт ардчилсан сонгууль болох 1990 оны сонгуулиар тухайн үеийн эрх баригч МАХН ялалт байгуулсан байдаг. Үүнээс хойш 1992-2016 онуудад явагдсан УИХ-н 7 удаагийн сонгуульд одоогийн МАН, нөгөө талаас ардчилсан хүчний гэгдэх эвсэл болон АН ээлжлэн ялалт байгуулж, зарим тохиолдолд хамтарсан байдлаар засгийн эрхийг хэрэгжүүлж ирсэн. Гэхдээ УИХ-д авсан суудлын тоогоор 5 удаагийн сонгуульд МАН тэргүүлж, үүнээс 3 удаагийн сонгуульд үнэмлэхүй ялалт байгуулж байсан байна.

Хүснэгт III-43. УИХ-н сонгуулийн үр дүн

²⁸ Нэр дэвшигчдийн нийт 76 тойрогт тооцов.

²⁹ СЕХОрооны гаргасан мэдээллийг харна уу.

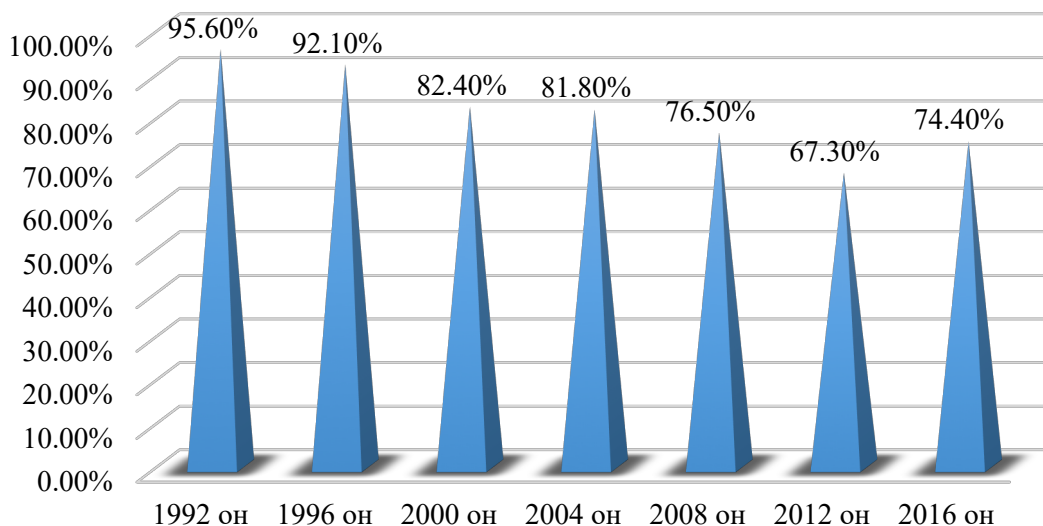
д/д	Он	МАХН/ МАН/	МоАН-МУ/ДН-НН	МУАН-МСДН “АХ” эвсэл	МСДНам	МУНН	МУАН- МШАН “АХ” эвсэл	ИЗ-НН эвсэл	Эх орон- МАШСнам	Эх орон- Ардчилал эвсэл	БНН	АН	ИЗН	ИЗНН	МАХН-МУаН	МАХН	Бие даагч
1	1992	70	4		1												
2	1996	25		50		1											
3	2000	72					1	1	1								
4	2004	36								34	1						
5	2008 ³⁰	39										25	1				
6	2012 ³¹	25										31			11		
7	2016	65										9					

Эх сурвалж: [68]

УИХ-н сонгуульд оролцогчид болон дүнгээс харахад МАН /хуучнаар МАХН/ дангаар бүх сонгуульд оролцож байсан бол АН 2008 оны сонгуулиас хойш дангаар, өмнө нь дан эвслийн хэлбэрээр оролцож байсан байна. Эндээс Монгол Улсад хэдийгээр олон нам байгаа боловч улс төрийн гол өрсөлдөөнд цөөн субъект оролцож байгаа нь харагдаж байна. УИХ-н сонгуульд оролцсон субъектүүдээс давхардсан тоогоор³² 15 нам, эвсэл УИХ-д суудал авч байсан байна.

Үүнээс гадна УИХ-н сонгуулийн оролцооны асуудал нь УИХ-н үйл ажиллагаанд иргэд, сонгогчдын зүгээс тавьж байгаа бас нэгэн дүгнэлт бөгөөд энэ нь 1992 оноос хойш дараах байдлаар өөрчлөгдөж ирсэн байна.

Зураг III-13. УИХ-н сонгуулийн сонгогчдын оролцооны хувь



³⁰ 2008 оны сонгуулийн хүрээнд УИХ-н сонгуулийн 7,18-р тойрог маргаантай, 25-р тойргийн маргаан цагдаагийн байгууллагаар шалгагдаж байсны улмаас УИХ шууд бүрдэж чадаагүй байдаг.

³¹ Тухайн онд 10-р тойрогт нэр дэвшиж гишүүний түр үнэмлэх авсан 2 гишүүний талаар шүүхийн шийдвэр гарсан. 22, 26-р тойргийн тус тус нэг мандат дээр дахин сонгууль явуулахаар болсон.

³² Жишээ нь АН УИХ-н сонгуульд 5 өөр субъектын нэрээр оролцож байсан бөгөөд сүүлийн 3 сонгуульд дангаараа оролцсон байна.

Эх сурвалж: [68]

УИХ-н сонгуульд оролцох иргэдийн идэвх суларсаар байгаа бөгөөд 2016 оны сонгуулиар иргэж сэргэснийг зарим судлаачид ард түмний дургүйцэлтэй холбон тайлбарлаж байсан. Энэ нь 2017 оны ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үеэр илэрхий болсон бөгөөд энэ үеэр олон сонгогчид цагаан сонголтыг хийсэн нь үүнийг баталгаа болсон юм.

Улс төрийн намууд, амлалт, төсөвт үзүүлэх нөлөө. Монгол Улсын төсөвт нөлөө үзүүлэх дараагийн гол нөлөөлөл нь улс төрийн намуудын сонгуулийн амлалт, мөрийн хөтөлбөр юм. Учир нь сонгуулиар олонхи болсон нам эвсэл нь өөрийн улс төрийн амлалт, мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхийн төлөө ажиллахад хүрдэг бөгөөд энэ нь хуулийн хүрээнд дараах байдлаар тодорхойлогдсон байна.

Улс төрийн намын тухай хуульд “Нам нь Монгол Улсын хууль тогтоомж, Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал, үндэсний эрх ашигт нийцсэн өөрийн үзэл баримтлал, үйл ажиллагааны зарчим, эрхэм зорилго, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх үндсэн арга замыг тодорхойлсон мөрийн хөтөлбөртэй байна”. [69] гэж заасан

ХБТТХуульд “ 4.1.6. “Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр” гэж Монгол Улсын хөгжлийн үзэл баримтлал, төрөөс баримтлах бодлогод суурилсан, Улсын Их Хурлын сонгуулиар олонх суудал авсан улс төрийн нам, улс төрийн намуудын эвслийн мөрийн хөтөлбөрийн хүрээнд боловсруулагдсан, хөгжлийн дунд хугацааны зорилго, зорилт, хэрэгжүүлэх арга замыг тодорхойлсон баримт бичгийг;” хэлнэ хэмээн заасан байгаа нь улс төрийн намуудын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт суурилсан байдлаар ЗГ-н үйл ажиллагаа хэрэгжих нөхцөлийг хуульчилсан явдал.

Энэ нь намын зорилго, улс төрийн үйл ажиллагааны зарчимтай нийцэх мэт боловч улс орны нийгэм, эдийн засгийн байдал, улс төрийн намуудын төлөвшил, санхүүжилтээс шалтгаалж тэдгээрийн сонгуулийн амлалт, мөрийн хөтөлбөр нь төсвийн үндсэн үүрэг, зорилгод бүрэн нийцсэн байх магадлал бага юм.

Энэ үүднээс сүүлийн сонгуулиудад улс төрийн гол намууд ямар уриа мөрийн хөтөлбөртэй оролцсон, түүний дагуу ЗГ-ийн мөрийн хөтөлбөр хэрхэн батлагдаж, төсвийн бодлоготой уялдаж байгаа тодорхойлъё.

Хүснэгт III-44. Улс төрийн намуудын сонгуулийн амлалт, мөрийн хөтөлбөр

Он	Монгол Ардын Нам	Ардчилсан нам
2008	НЭГ. Хүн амын амьдралын чанарыг сайжруулах зорилт ХОЁР. Эрүүл мэндийн бодлогын төгөлдөршил ГУРАВ. Монгол хүний оюуны чадварыг хөгжүүлэх зорилт ДӨРӨВ. Байгаль орчны бодлогын төгөлдөршил ТАВ. Малчнаа тэтгэсэн бодлогын төгөлдөршил ЗУРГАА. Газар тариалангийн үйлдвэрлэлийг сэргээн хөгжүүлэх зорилт ДОЛОО. Үндэсний үйлдвэрлэлийг дэмжин хөгжүүлэх бодлого НАЙМ. Дэд бүтцийг хөгжүүлэх бодлогын төгөлдөршил	Уриа- Иргэн бүрт-Эрдэнийн хувь Ажилтай, орлоготой, амгалан амьдрал Монголдоо үйлдвэрлэе Эрдэнийн хувь Эрүүл бие, саруул ухаан Шударга ёс, иргэний нийгэм Шинэ хөдөө, Шинэ Улаанбаатар Хавтгай Монгол, дэд бүтэц Манайд ирээрэй

	ЕС. Эрх зүйт төрийн төгөлдөршил АРАВ. Иргэдийн оролцоо, иргэний нийгмийн төгөлдөршил АРВАН НЭГ. Үндэсний аюулгүй байдлыг хангах бодлого АРВАН ХОЁР. Гадаад бодлого	
2012	Иргэнд тэгш боломж-Нийгэмд Шударга ёс Нэг. Хүн нийгмийн бодлого Хоёр. Хүн-Байгаль эколого Гурав. Хүн-Эдийн засгийн хөгжил Дөрөв. Хүн-Шударга ардчилсан нийгэм Бүтээснээсээ ихийг бүтээнэ	Ажилтай орлоготой Монгол хүн Эрүүл чийрэг Монгол хүн Аюулгүй орчинтой Монгол хүн Эрх чөлөөтэй Монгол хүн
2016	БИД ХАМТДАА ЧАДНА Нэг. Нийгмийн бодлого Хоёр. Эдийн засгийн бодлого Гурав. Байгаль орчин ногоон хөгжлийн бодлого Дөрөв. Засаглалын бодлого Тав. Нийслэлийн хөгжил	Ажилтай орлоготой Монгол хүн Эрүүл чийрэг Монгол хүн Эрдэм боловсролтой Монгол хүн Аюулгүй орчинтой Монгол хүн Эрх чөлөөтэй Монгол хүн

Эх сурвалж: [62]

Улс төрийн намуудын мөрийн хөтөлбөр нь улс орны эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг хөндсөн, шийдвэрлэхэд чиглэсэн олон чухал асуудлуудыг хөндөн мөрийн хөтөлбөрөө боловсруулдаг байдал нь тэдгээрийн мөрийн хөтөлбөрийн бүтцээс харагдаж байна. Гэхдээ энэ нь эдийн засгийн бодит боломжид тулгуурлаагүй сонгогчдын анхаарлыг татах чиглэлийн эдийн засаг, үйлдвэржилтийн бодлогууд болон шууд сонгогчдын саналыг авахад чиглэсэн нийгмийн хамгаалал, халамжийн чиглэлийг баримтлах хандлага давамгайлсан байх талтай байна.

Үүнийг тодруулах үүднээс тухайн сонгуульд ялсан болон хамтран эрх барьсан намуудын мөрийн хөтөлбөрийн хүрээнд эдийн засаг, нийгмийн чиглэлийн ямар онцлох заалтууд байсныг хүснэгтээр харуулав.

Намууд сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийн хүрээнд олон зүйлийг тусгаж сонгогчдын саналыг авахыг хичээдэг нь хүснэгтээс харагдаж байна. Энэ нь Монгол Улсын улс төрийн хүрээнд 2004 оноос хүүхдийн мөнгө нэрээр анх хүчтэй илэрч байсан. Цаашид эхчүүд, гэр бүл, оюутан, ахмад настанууд, малчид зэрэг нийгмийн олон бүлэгт хандсан улс төрийн амлалтууд үргэлжлэх болсон. 2008 онд улс төрийн гол хүчин болох МАХН 33, АН-ууд иргэн бүрт 1.0-1.5 сая төгрөг олгоно гэсэн нь улс төрийн амлалтын туйлшралын жишээ болсон байдаг.

Энэ мэтээр мөрийн хөтөлбөрт тусгагдсан улс төрийн шинжтэй амлалтуудыг биелүүлэх ажил нь Монгол Улсын төсөвт ЗГ-ийн үйл ажиллагааны хөтөлбөр, тухай жилийн төсвийн төслөөр дамжиж нөлөөлдөг. Энэ нөлөөлөл нь i) эдийн засгийн чиглэлээр амласан амлалтууд хэрэгжээгүйгээс эдийн засгийн хөгжил сөрөгөөр нөлөөлөх, ii) Эдийн засгийн боломжид тулгуурлаагүй нийгмийн халамжийн чиглэлтэй амлалтууд нь төсөвт дарамт учруулах, өрийн нэмэгдүүлэх байдлаар нөлөөлж байна.

³³ Одоогийн Монгол Ардын Нам

Хүснэгт III-45. Мөрийн хөтөлбөрийн зарим онцлох заалтууд /2008-2016 он/

Он	Эрх баригч намын мөрийн хөтөлбөрийн заалтууд	
2008	МАХН Шинээр гэр бүл бологсод, шинэ төрсөн хүүхдэд төрөөс олгож буй мөнгөн тэтгэмжүүдийг үргэлжлүүлж, шинээр 3 дахь хүүхдээ төрүүлсэн гэр бүлд 300 мянган төгрөгийг нэг удаа, Алдарт эх-II одонтой эхэд 500 мянга, Алдарт эх-I одонтой эхэд 1 сая төгрөгийн тэтгэмжийг жил бүр олгоно. Гурав хүртэлх насны хүүхэдтэй эх (эцэг)-д хүүхэд асарсны тэтгэмжтэй чөлөө олгох, богиносгосон цагаар ажиллах, гэрээгээр болон гэрээрээ ажил үүрэг гүйцэтгэх бололцоог өргөтгөнө. Үнэ ханшны өсөлт, өөрчлөлтийг тухай бүр тооцож, цалин тэтгэвэр, тэтгэмжийг үе шаттай өсгөж 2012 он гэхэд одоогийнхоос 3 дахин нэмэгдүүлнэ. Цэцэрлэгийн хүүхдийн хоолны зардлыг төрөөс бүрэн хариуцна. “Үдийн цай” хөтөлбөрийг “Үдийн хоол” болгож өргөжүүлнэ. Хөдөөг хөгжүүлэх зорилгоор сум бүрийг 50 саяас доошгүй төгрөгийн эх үүсвэр бүхий “Сумын хөгжлийн сан”-тай болгоно. Тариалан эрхлэгчдэд бага оврын 12000 тракторыг дагалдах тоног төхөөрөмжийн хамт хөнгөлөлттэй үнээр нийлүүлж, том, дунд оврын техникийн лизингийн үйлчилгээ нэвтрүүлнэ	АН Авлигад идэгдсэн засаг, улс төржих төрийн алба, иргэдээ ялгаварлах захиргаа, хүнд сурталт түшмэд, хүнийг үл ойшоох үйлчилгээг бид эцэслэнэ. Айл өрх нэг бүрээс доод тал нь ажилгүй байгаа нэг хүнийг мэргэшүүлж ажилтай болгоно. Хүүхдийн мөнгийг үргэлжлүүлэн олгоно. Мөнгөний ханш уналттай уялдуулж хэмжээг нь өсгөнө. Ирэх 5 жилд нийтдээ 140 мянган орон сууц барьж ашиглалтад оруулна. Монгол орны хөрсөн доорхи баялаг бол Монголын ард түмний өмч мөн. Ард түмэн өөрийн өмчийн үр шим, түүний ашгаас хувь хүртдэг байх ёстой гэдгийг иш үндэс болгон "Эрдэнийн хувь" санаачлагыг Ардчилсан Намаас дэвшүүлсэн. Алтанбулаг-Улаанбаатар-Замын Үүдийн өндөр хурдны зам барина. Мөн чиглэлд төмөр замын хоёрдох шугамыг нээнэ.
2012 АН	Жилд 850 мянган тонн бензин, 85 мянган тонн шингэн байгалийн хий үйлдвэрлэх хүчин чадалтай нүүрс шингэрүүлэх үйлдвэр, Улаанбаатар хотын хэрэгцээг хангах зорилгоор 5-р цахилгаан станцын эхний ээлжийг ашиглалтад оруулна. - Даланзадгад- Таван Толгой-Цагаан Суварга-Зүүнбаян, 400 км төмөр зам барих Ухаа худаг гашуун сухайт 267 км төмөр зам барих Аймгийн төвүүдийг Улаанбаатар хоттой болон ойролцоох хилийн боомттой хатуу хучилттай нийт 5572 км авто замаар холбоно. Эх /эцэг/ нь төрүүлсэн хүүхдээ 2 нас хүртэл, ихэр хүүхдийг 3 нас хүртэл өөрөө асран хүмүүжүүлэх эдийн засаг, эрх зүйн орчныг бий болгож хэрэгжүүлнэ. Олон давхаргат тэтгэвэрийн тогтолцоог нэвтрүүлж уул, уурхайн	

	баялагийн орлогоос баялагийн сан байгуулж, сангийн 60 хүртэлх хувийг ирээдүйн тэтгэвэрийн сангийн нөөц болгоно 1995 оноос өмнө тэтгэвэр тогтоолгосон буюу 1995 оноос өмнөх ажилласан жил, авсан цалингаасаа тооцож тэтгэвэр тогтоолгосон иргэдийн тэтгэвэрийн зөрүүг арилгана.
2016 МАН	21:100 хөтөлбөр Эдийн засгийн хямралыг даван туулах, “ Мэргэжлийн засгийн газар” байгуулж богино хугацаанд эдийн засгийг тогтворжуулах хөтөлбөр боловсруулж ажиллана. Төсвийн үр ашиггүй зардлыг танаж, хэмнэлтийн горимд шилжүүлэх замаар төсвийн алдагдлыг бүүруулна. Төсвийн хөрөнгө оруулалтаар нэн тэргүүнд шаардлагатай төслүүдийг санхүүжүүлнэ. Улаанбаатарын V дулааны цахилгаан станц, Тавантолгой, Багануур, Бөөрөлжүүт, Тэвшийн говийн дулааны станцуудыг барина. Ухаа худаг ЖДҮ эрхлэгчид, өрхийн аж ахуй, бичил бизнес эрхлэгчдэд зориулсан “Итгэлийн зээл” олгох бодлого баримтална. Малчдад хөнгөлттэй нөхцөлөөр зээл олгох, малчинд ээлтэй зээлийн үйлчилгээг нэвтрүүлэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх замаар зээлийн хүүгийн дарамтыг бууруулна. Малчдын тэтгэврийн насыг 5 жилээр наашлуулна. Төрүүлж өсгөсөн хүүхдийн хүүхдийн тоогоор эхийн ажилласан жилийг 1.5 жилээр нэмэгдүүлэн тооцно. Хүүхдийн мөнгийг хүүхэд бүрт ялгаваргүй олгоно Анги дүүргэлтийг 30-аас ихгүй, 3 ээлжийн сургуулийг 2 ээлжтэй болгох Азай буурлууддаа “Насны хишиг” тэтгэвэр олгох эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ.

Энэ нь ЗГ-ийн үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тусгагддаг бөгөөд төсвийн бодлогод дараах байдлаар тусгагддаг байна. Эдгээр эдийн засаг, нийгэмд чиглэсэн зорилго, амлалтуудыг харгалзан гүйцэтгэх дээд байгууллага болох ЗГ-н үйл ажиллагааны хөтөлбөр (ЗГҮАХ) боловсруулагдаж байгаа нь онолын хувьд боломжтой мэт боловч тухайн мөрийн хөтөлбөрийн чанар, гүйцэтгэх засаглалын чадамж, улс төрийн нөлөөллийн түвшин зэргээс шалтгаалж эдийн засаг, нийгэмд дорвитой үр дагавар үүсгэж чадахгүй байхыг үгүйсгэхгүй юм.

Энэ агуулгаар төсөв боловсруулахын өмнө намуудын мөрийн хөтөлбөр ЗГ-ийн үйл ажиллагааны хөтөлбөртэй хэрхэн уялдаж байгаа нь улс төрийн нөлөөллийн байдлыг харах нэг гол эх сурвалж юм. Уг баримт бичиг нь УИХ-н тогтоолоор батлагддаг бөгөөд сүүлийн 3 сонгуулийн хүрээнд ялж дангаар, хамтарсан ЗГ-уудын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг баталсан тогтоолуудын агуулгад улс төрийн өнгө аяс, популизмын нөлөө хэрхэн туссан нь чухал.

Хүснэгт III-46. ЗГҮАХ-ийг баталсан УИХ-н тогтоолуудын агуулга

Он	Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн гол заалтууд
2008-2012 оны ЗГ-ын үйл ажиллагааны хөтөлбөр [70]	2008 оны 11 сарын 21-ны өдрийн УИХ-н 38-р тогтоолд дараах заалтуудыг тусгасан байна.Үүнд: 1/Монгол Улсын Засгийн газрын 2008-2012 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг баталж, түүнд тусгагдсан арга хэмжээний хэрэгжилтийг ханган ажиллаж, хөтөлбөрийн биелэлтийг жил бүрийн 1 дүгээр улиралд багтаан Улсын Их Хуралд танилцуулах;

	2/Монгол Улсын Засгийн газрын 2008-2012 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт туссан зорилтуудыг жил бүрийн төсвийн хүрээний мэдэгдэл, эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, улсын төсөвт тусган хэрэгжүүлэх; 3/Засгийн газрын 2008-2012 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт хэрэгжүүлэхээр тусгасан томоохон төслүүдийн ерөнхий төлөвлөгөө, техник эдийн засгийн үндэслэлийг 2009 оны эхний хагас жилд багтаан боловсруулах. 3.Ашигт малтмалын стратегийн болон томоохон орд газруудыг ашиглаж олсон орлогоос Монгол Улсын иргэн бүрт 1,5 сая төгрөгийн хэмжээгээр хүртээхэд шаардагдах хөрөнгийн эх үүсвэр бүрдүүлэхийг Засгийн газар /С.Баяр/-т, энэхүү хөрөнгийг бүрдүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж ажиллахыг Монголбанк /А.Батсүх/, Санхүүгийн зохицуулах хороо /Д.Баярсайхан/-д тус тус үүрэг болгосугай.
2012-2016 оны 3Г-н үйл ажиллагааны хөтөлбөр [71]	2012 оны 9 сарын 18-ны өдрийн УИХ-н 38-р тогтоолд дараах заалтуудыг тусгасан байна.Үүнд: 1/Монгол Улсын Засгийн газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөөг баталж хөтөлбөрийн биелэлтийг жил бүрийн 1 дүгээр улиралд багтаан Улсын Их Хуралд танилцуулж байх; 2/Монгол Улсын Засгийн газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт дэвшүүлсэн зорилтыг жил бүрийн төсвийн хүрээний мэдэгдэл, эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, улсын төсөвт тусган хэрэгжүүлэх.
2016-2020 оны 3Г-н үйл ажиллагааны хөтөлбөр	2016 оны 9 сарын 9-ны өдрийн УИХ-н 38-р тогтоолд дараах заалтуудыг тусгасан байна.Үүнд: 1/Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний нарийвчилсан төлөвлөгөөг баталж, хөтөлбөрийн биелэлтийг жил бүрийн 1 дүгээр улиралд багтаан Монгол Улсын Их Хуралд танилцуулж байх 2/Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт дэвшүүлсэн зорилтыг жил бүрийн төсвийн хүрээний мэдэгдэл, эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, улсын төсөвт тусган хэрэгжүүлэх.

Эх сурвалж: [51]

Эндээс 3Г-н үйл ажиллагааны хөтөлбөр нь ДХТХМ, эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлтэй уялдаатай, бөгөөд түүнд нөлөөлдөг болох нь тодорхой байна. Үүнээс гадна 2008 оны сонгуулиар амласан 1.5 сая төгрөгийг иргэн бүрт өгөх хэт популист амлалтыг хэрэгжүүлэхийг 3Г болон холбогдох байгууллагад тулгасан нь улс төрийн нөлөөллийн нэг гол жишээ болж байна. Эдгээр тогтоолын дагуу батлагдсан үйл ажиллагааны хөтөлбөрүүдэд тухайн жилийн улс төрийн сонгуулийн амлалтууд ямар байдлаар тусгагдсан нь 2008-2016 оны байдлаар харьцуулан харъя.

Хүснэгт III-47. ЗГҮАХ-н гол заалтууд

Он	Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн гол заалтууд
----	---

2008-2012 он МАХН-АН хамтарсан засгийн газар	Монгол Улсын Засгийн газар нь Монгол Улсын Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого, 2008 оны Улсын Их Хурлын сонгуульд оролцсон МАХН болон Ардчилсан намын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр, эдгээр намуудын Улсын Их Хурлын сонгуулийн дараа байгуулсан хамтын ажиллагааны гэрээ, бусад намуудын дэвшүүлсэн мөрийн хөтөлбөрийн зарим зорилт, төрийн бус байгууллагын санал, олон улсын байгууллагатай хийсэн баримт бичгүүдийг үндэслэн 2008-2012 онуудад хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хөтөлбөрөө тодорхойлж байна” гэсэн байдлаар үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн агуулгыг тодорхойлсон. Энэ хөтөлбөрийн хүрээнд дараах онцлох заалтуудыг тусгасан.Үүнд: - БЗДХ, ХДХВ-ийн халдвар, ДОХ-ын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлж, ХДХВ-ийн халдвар, ДОХ-ын тархалтыг өнөөгийн түвшинд тогтоон барина. - Нийслэлийн дүүрэг бүрт усан бассейн бүхий орчин үеийн спортын цогцолбор барина. - "Үдийн цай" хөтөлбөрийг үргэлжлүүлж, "Үдийн хоол" хөтөлбөр болгон өргөжүүлнэ. - Өрхийн сарын дундаж орлогыг 1.0 саяас доошгүй төгрөгт хүргэхийн зэрэгцээ дундаж орлоготой иргэдийн хувь хэмжээг нэмэгдүүлнэ. - Цалин, тэтгэвэр, тэтгэмжийг 2008 оны түвшнээс 3 дахин өсгөнө. - Ажилгүйдлийн түвшинг 2012 оны эцэст 2,5 хувьд хүргэж бууруулна. - Стратегийн болон томоохон орд газраас олсон орлогоос иргэн бүрт 1.5 сая төгрөг хүртээх эрх зүйн орчин болон санхүүгийн эх үүсвэрийг бүрдүүлж хэрэгжүүлнэ. - Шинээр 3 дахь хүүхдээ төрүүлсэн гэр бүлд нэг удаа 300.0 мянган төгрөг, "Эхийн алдар" хоёрдугаар зэргийн одонтой эхэд 500.0 мянга, нэгдүгээр зэргийн одонтой эхэд 1.0 сая төгрөгийн тэтгэмж олгоно. - Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний жилийн дундаж өсөлтийг жилд 12 хувиас доошгүй түвшинд хүргэн, эдийн засгийн хурдацтай хөгжлийн нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Төсвийн хүрээнд - Дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд нэгдсэн төсвийн зарлагын эзлэх хэмжээг жил бүр бууруулах бодлого хэрэгжүүлнэ. - Төсвийн хүрээний мэдэгдэл, эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл, улсын төсөв, төсвийн тодотголыг боловсруулах, батлахад улсын төсвийн нийт зарлагыг дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 33 хувиас хэтрүүлэхгүй байх, хөрөнгө оруулалт, бүтээн байгуулалтын шинжтэй зарлагаас бусад зайлшгүй шаардлагатай бус урсгал зардлыг нэмэгдүүлэхгүй байх, гадаад өрийн зохистой харьцааны шалгуур үзүүлэлтийг хангах бодлогыг баримтална. - Макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, санхүүгийн тогтолцоог бэхжүүлэх зорилгоор төсөв, санхүүгийн хариуцлагын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгоно. - Төсвийн зарлагыг зохистой түвшинд хязгаарлан хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг дээшлүүлж, төсвийг алдагдалгүй байлгах бодлого баримтална.
2012-2016 он АН, ИЗННам, МАХН- МҮАН-ын “Шударга ёс” эвсэл:	Энэ удаад олон намаас бүрдсэн эвслийн 3Г байгуулагдсан тул АН-ын “Монгол хүн” хөтөлбөрийг үндэслэн, ИЗНН-ын “Амьдрал” хөтөлбөр, МАХН-МҮАН-ын “Шударга ёс” эвслийн “Монголоо аврах таван хувьсгал” хөтөлбөрийн зарим тодорхой саналыг тусган Монгол Улсын Засгийн газрын 2012-2016 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг тодорхойлсон хэмээн мөрийн хөтөлбөрийн эхэнд дурдсан. Уг үйл ажиллагааны хөтөлбөр нь АН-н мөрийн хөтөлбөрийн ерөнхий агуулгын хүрээнд хийгдсэн бөгөөд дараах гол заалтууд орсон. Үүнд: Бизнесийг дэмжих чиглэлээр

[72]	- бизнесийг дэмжсэн татварын хоёр дахь үе шатны шинэчлэлийг хийх; - зээлийн хүүг бууруулж нэг оронтой тоонд оруулах; - орон сууцны зээлийн тогтолцоог шинэчлэх; - экспортын нэг цонхны бодлого хэрэгжүүлэх; Төсвийн чиглэлээр - Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн төсвийн төслийн зарлагыг өсгөхгүй, алдагдлыг нэмэгдүүлэхгүй байх зарчмыг хуульчлах; - улсын төсвийн зардлыг хязгаарлаж, дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд төсвийн эзлэх хувийг 40-өөс илүүгүй байлгах; - дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх төсвийн алдагдлыг хоёр хувиас илүүгүй байлгах; - хөрөнгө оруулалтыг тав хүртэл жилээр төлөвлөх зарчимд шилжих; Эдийн засгийн чиглэлээр - уул уурхайн бүтээгдэхүүнийг боловсруулах зорилгоор аж үйлдвэрийн анхны паркийг Дорноговь аймгийн Сайншанд хотод байгуулах; - эдийн засгийн өсөлтийг хангахуйц эрчим хүчний суурь дэд бүтцийг бий болгох зорилгоор ДЦС-5-ыг барьж, ДЦС-4-ийг 100 МВт-р өргөтгөх; - транзит тээврийн хэмжээг нэмэгдүүлэх зорилгоор Алтанбулаг-Улаанбаатар-Замын-Үүд чиглэлийн хурдны зам барьж ашиглалтад оруулах; Хөдөлмөр эрхлэлт нийгмийн хамгааллын чиглэлээр - “Ажилтай, орлоготой Монгол хүн” хөтөлбөр хэрэгжүүлж 150000 хүний ажлын байр шинээр бий болгох; - эх /эцэг/ нь төрүүлсэн хүүхдээ хоёр нас хүртэл, ихэр хүүхдийг гурван нас хүртэл өөрөө асран хүмүүжүүлэх тэтгэмж, дэмжлэгийн эрх зүйн орчныг бий болгож хэрэгжүүлэх; - олон давхаргат тэтгэврийн тогтолцоог нэвтрүүлэх; - 1990-1995 оны хооронд өөрөөс үл хамаарах шалтгааны улмаас ажил хөдөлмөр эрхлээгүй буюу эрхлэх боломжгүй байсан иргэдийн ажилласан жил тасарсныг ажилласнаар нөхөн тооцох эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх; - 1995 оноос өмнө тэтгэвэр тогтоолгосон буюу 1995 оноос өмнөх ажилласан жил, авсан цалингаасаа тооцож тэтгэвэр тогтоолгосон иргэдийн тэтгэврийн зөрүүг арилгах; - хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тусгай сан байгуулах асуудлыг судлаж шийдвэрлэх; - хүүхдийн мөнгийг дахин олгож эхлэх;
2016-2020 МАН-ын ЗГ	21:100 хөтөлбөр Эдийн засгийн хямралыг даван туулах, “ Мэргэжлийн засгийн газар” байгуулж богино хугацаанд эдийн засгийг тогтворжуулах хөтөлбөр боловсруулж ажиллана. Төсвийн үр ашиггүй зардлыг танаж, хэмнэлтийн горимд шилжүүлэх замаар төсвийн алдагдлыг бүүруулна. Төсвийн хөрөнгө оруулалтаар нэн тэргүүнд шаардлагатай төслүүдийг санхүүжүүлнэ. Улаанбаатарын V дулааны цахилгаан станц, Тавантолгой, Багануур, Бөөрөлжүүт, Тэвшийн говийн дулааны станцуудыг барих ажил өргөтгөх ажил болж өөрчлөгдсөн Төмөр замын ажлууд тусгагдсан. ЖДҮ эрхлэгчид, өрхийн аж ахуй, бичил бизнес эрхлэгчдэд зориулсан “Итгэлийн зээл” олгох бодлого баримтална. Малчдад хөнгөлттэй нөхцөлөөр зээл олгох, малчинд ээлтэй зээлийн үйлчилгээг нэвтрүүлэх эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх замаар зээлийн хүүгийн дарамтыг бууруулна.

	Малчид хувиараа аж ахуй эрхлэгчдэд нийгмийн даатгалын шимтгэлээ нэг удаа нөхөн төлөх эрх зүйн орчин бүрдүүлнэ. Малчдын тэтгэврийн насыг 5 жилээр наашлуулна. Төрүүлж өсгөсөн хүүхдийн хүүхдийн тоогоор эхийн ажилласан жилийг 1.5 жилээр нэмэгдүүлэн тооцно. Хүүхдийн мөнгийг хүүхэд бүрт ялгаваргүй олгоно Анги дүүргэлтийг 30-аас ихгүй, 3 ээлжийн сургуулийг 2 ээлжтэй болгох Азай буурлууддаа “Насны хишиг” тэтгэвэр олгох эрх зүйн орчныг бүрдүүлнэ.
--	---

Эх сурвалж: [62]

Улс төрийн намуудын мөрийн хөтөлбөр нь ерөнхий агуулгын хувьд шууд ЗГҮАХ-т тусгагддаг байна. Хамтарсан ЗГ байгуулсан үед ЗГҮАХ нэг намын бус олон намын мөрийн хөтөлбөрийн гол заалтуудыг тусгахад чиглэдэг байдал ажиглагдаж байна. Мөн мөрийн хөтөлбөрт тусгагдсан зарим заалтуудын агуулгыг өөрчлөх, зорилтыг мөрийн хөтөлбөр тусгагдсанаас бууруулах тохиолдлууд байна. Мөрийн хөтөлбөр нь дараах байдлаар хэрэгжих нөхцөлтэй байна.

Зураг III-14. Намуудын мөрийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн зураглал



Эх сурвалж: [62]

Төсвийн хүрээнд байгаа нийтлэг дутагдлын нэгэн адил мөрийн хөтөлбөр, сонгуулийн амлалтыг хэрэгжүүлээгүй байгаагийн төлөө хүлээх хариуцлага, сахилгын асуудал муу байна. Учир нь жил бүр болон сонгуулийн циклийн хүрээнд намууд мөрийн хөтөлбөр, ЗГҮАХ-н хэрэгжилтийг хэлэлцэж үнэлдэг боловч энэ нь хэлбэрийн төдийгүй гол улс төрийн амлалтуудад анхаарал хандуулсан байдалтай, түүнийг биелүүлээгүйн төлөө зөвхөн сонгуулийн хариуцлага хүлээх байдалтай байна.

Гэтэл тухайн намуудын мөрийн хөтөлбөр, ЗГҮАХ-т тусгагдсан олон чухал ажлууд хэрэгжээгүйгээс болоод улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжил цаашилбал олон чухал асуудалд ямар хор хохирол ирж байгааг тооцвол маш их хохирол гарах нь тодорхой юм.

Хүснэгт III-48. УИХ-д өргөн барьсан төсвийн хуулийн төслийн үзэл баримтлал /2008-2016 он/

д/д	Төсвийн баримт	Үзэл баримтлал
1	2016 оны төсвийн хуулийн төслийн үзэл баримтлал [61]	Монгол Улсын 2016 оны төсвийн тухай, Нийгмийн даатгалын сангийн 2016 оны төсвийн тухай, Хүний хөгжил сангийн 2016 оны төсвийн тухай хуулийн төслүүдийг төсвийн тогтвортой байдлын тухай, Төсвийн тухай хуулийн холбогдох зүйл, заалт, тусгай шаардлагууд, зарчмуудыг удирдлага болгон боловсрууллаа. Монгол Улсын 2016 оны төсвийн төслийг боловсруулахдаа Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлсэн журмаар тооцох тусгай шаардлагыг баримтлан, уул уурхайн салбараас төвлөрүүлэх орлогыг төлөвлөхдөө төсвийн орлогод ихээхэн нөлөө үзүүлдэг гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн үнийг олон жилийн дундаж үнэ болон тэнцвэржүүлсэн үнээр тооцож, тэнцвэржүүлсэн үнээс давсан хэсгийг Тогтворжуулалтын санд төвлөрүүлэх болон төсвөөс санхүүжүүлэх хөтөлбөр арга хэмжээг жигд санхүүжүүлэх тогтвортой эх үүсвэрийг бүрдүүлэх зарчмыг баримтлална. Монгол Улсын 2016 оны төсвийн төслийг боловсруулахдаа дараах зарчмыг баримтлалаа. Үүнд: Төсвийн орлогод баримталсан зарчим 1. Төсвийн орлогыг бодитойгоор тооцох; 2. “Таван толгой”-н ордыг эдийн засгийн эргэлтэд оруулах, мөн “Оюу толгой” төслийн далд уурхайн бүтээн байгуулалтын үйл ажиллагаа үргэлжилнэ гэж тооцох; 3. “Алт хөтөлбөр” болон “Мах хөтөлбөр”-ийг ирэх оноос хэрэгжүүлж эхлэхээр тооцох; 4. УИХ-ын 2015 оны 7 дугаар сарын 9-ний өдөр батлагдсан Нэмэгдсэн өртгийн албан татварын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга болон 2015 оны 8 дугаар сарын 7-ны өдрийн нэгдсэн чуулганы хуралдаанаар батлагдсан Эдийн засгийн ил тод байдлыг дэмжих тухай хуулийн үр дүнд татварын бааз суурь нэмэгдсэнээр төсвийн орлого нэмэгдэхээр тооцлоо. Төсвийн зарлагад баримталсан зарчим 1. Бүх шатны төсөвт хэмнэлтийн горимыг мөрдөж, тэвчиж болох урсгал зардлыг бууруулах, нийт зардлын өсөлтийг хязгаарлах; 2. Засгийн газрын бүтэц, бүрэлдэхүүнийг цомхон, чадварлаг, үр ашигтай ажиллуулах хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлж, 2016 оны 8 дугаар сарын 1-ээс хэрэгжүүлэх; 3. Төрийн байгууллагуудын бүтцийг цомхон, чиг үүргийн давхардалгүй зохион байгуулах, зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлээр гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлэх замаар бүтээмжийг нэмэгдүүлэх, урсгал зардлыг хэмнэх, үр ашгийг дээшлүүлэх; 4. Төрөөс иргэдэд хүргэх үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг бууруулахгүй байх, нийгэм, хүн ам зүйн статистик өөрчлөлт, эрчим хүчний үнэ, тарифын өсөлттэй холбоотой нөлөөллийг төсвийн төсөлд тусгах; 5. Зөвхөн нийгмийн үйлчилгээний салбарт хийгдсэн хөрөнгө оруулалтын ашиглалт, УИХ болон Засгийн газрын шийдвэрийн хэрэгжилтийг хангахтай холбогдуулан зайлшгүй нэмэгдэх шаардлагатай зарим орон тоо, зардлыг төсвийн боломж, нөөцтэй уялдуулан үе шаттай төсөвт тусгах.

		6. Орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хийгдсэн аливаа хөрөнгө оруулалтын барилга байгууламж, тоног төхөөрөмжийн ашиглалттай холбоотой гарах урсгал зардлыг орон нутаг бие даан санхүүжүүлэх зарчимд шилжих, ингэснээр орон нутгийн өмчийн ашиглалт, хөрөнгө оруулалтыг оновчтой, үр ашигтай болгох.
2	МОНГОЛ УЛСЫН 2017 ОНЫ НЭГДСЭН ТӨСВИЙН ТАНИЛЦУУЛГА	Монгол Улсын 2017 оны төсвийн төслийг боловсруулахдаа Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлсэн журмаар тооцох тусгай шаардлагыг баримтлан, уул уурхайн салбараас төвлөрүүлэх орлогыг төлөвлөхдөө төсвийн орлогод ихээхэн нөлөө үзүүлдэг гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн үнийг олон жилийн дундаж үнэ болон тэнцвэржүүлсэн үнээр тооцож, тэнцвэржүүлсэн үнээс давсан хэсгийг Тогтворжуулалтын санд төвлөрүүлэх болон төсвөөс санхүүжүүлэх хөтөлбөр арга хэмжээг жигд санхүүжүүлэх тогтвортой эх үүсвэрийг бүрдүүлэх зарчмыг баримтала. Гадаад дотоод эдийн засгийн нөхцөл байдлын улмаас Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлт 2016 онд 1.3 хувь буюу 2010 оноос хойших хамгийн доод үзүүлэлтдээ хүрээд байна. Монгол Улсын Засгийн газрын зүгээс татварын орчныг тогтвортойгоор хадгалах, төсвийн тэнцвэрт байдлыг хангах, зарлагын өсөлтийг хязгаарлах, Засгийн газрын өрийг хуулийн хязгаарт багтаан тогтворжуулах, төсвийн тогтвортой байдлыг бий болгох замаар макро эдийн засгийн өсөлтийг хангах зорилтыг хүрээнд дараах зарчмуудыг баримтлан 2017 оны төсвийн төслийг боловсрууллаа. Үүнд: - Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 9 дүгээр сарын 9-ний өдрийн 45 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр”-ийг үе шаттайгаар хэрэгжүүлж эхлэх; - Ирэх 2017 онд татварын орчинг тогтвортой байх бодлогыг баримтлан аливаа нэгэн шинэ татвар бий болгохгүй, татварын хувь хэмжээг нэмэгдүүлэхгүй байх; - Төсвийн урсгал зардлыг тооцоолохдоо бүх шатны төсөвт байгууллагууд хэмнэлтийн зарчмаар ажиллах, төрийн албан хаагчдын цалин хөлс, тэтгэвэр тэтгэмжийн одоогийн түвшнийг хадгалах, статистик, хүн ам зүйн өөрчлөлтөөс шалтгаалан нэмэгдэх нийгмийн хамгаалал, боловсрол, эрүүл мэндийн зардлыг төсөвт тусгах, иргэдэд хүргэх төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг бууруулахгүй байх; - Төсвийн хөрөнгө оруулалтын зардлыг төлөвлөхдөө шинэ объект эхлүүлэхгүй байх; - шилжих ажлуудын санхүүжилтийг гүйцэтгэлтэй нь уялдуулан хойшлуулах, эсвэл бүрэн тусгах, өмнөх жилүүдэд эхэлсэн орхигдсон ажлуудыг дуусгах, зайлшгүй шаардлагатай боловсрол, эрүүл мэндийн салбарын их засвар, тоног, төхөөрөмжийн зардлыг тусгах; - Гадаадын зээл, тусламжийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн үр ашигтай төслүүдэд санхүүжилт хийх замаар эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, төсвийн алдагдлыг нөхөх зорилгоор гаргах дотоод бондын хэмжээг бууруулах, өрийн удирдлагын оновчтой арга хэрэгслийг хэрэгжүүлэх замаар хүүгийн зардлыг өмнөх оны түвшнээс бууруулах зэрэг зарчмуудыг баримталаа; Төсвийн иж бүрэн, үнэн зөв байдлыг хангасан байх. Өнгөрсөн жилүүдэд Улсын Их Хурал, Засгийн газрын шийдвэрээр Хөгжлийн банкаар дамжуулан хөрөнгө оруулалтын

		төсөл хөтөлбөрүүдийг төсвийн гадуур хэрэгжүүлж байсан. 2015 оны төсвийн жилээс Хөгжлийн банк болон бусад эх үүсвэрээс санхүүжүүлсэн төсвөөс эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй төслүүдийн санхүүжилтийг нэгдсэн төсөвт оруулан тооцож эхэлсэн бөгөөд Улсын Их Хурлын 2016 оны 9 дүгээр сарын 9-ны өдрийн нэгдсэн хуралдаанаар батлагдсан 2016 оны төсвийн тодотголоор төсөвт тусгагдаагүй хэрэгжсэн төсөл, хөтөлбөрийг төсөвт тусгах бодлогыг баримталсан. Санхүү, төсвийн зохистой удирдлагыг хэрэгжүүлэх. Сүүлийн 3 жил дараалан төсвийн орлого төлөвлөсөн хэмжээнээс бага гүйцэтгэлтэй гарч төрийн сангийн мөнгөн хөрөнгийн удирдлагын хүрээнд дансны үлдэгдэлтэй уялдуулан зарлага, санхүүжилтэд хязгаарлалт хийж, өр авлага үүсгэхгүй байх, иргэдэд хүргэх төрийн үйлчилгээг хэвийн, тасралтгүй явуулах нөхцөлийг хангаж, бусад үйл ажиллагааны урсгал зардлыг хэмнэх, бууруулах арга хэмжээг хэрэгжүүлж ирсэн. 2017 оны төсвийн төсөлд урсгал болон хөрөнгийн зардлаар хэрэгжиж буй чиг үүрэг, төсөл арга хэмжээг тэргүүлэх чиглэл, ач холбогдлоор нь эрэмбэлж, бүх шатны төсөвт зарцуулалтын үр ашгийг дээшлүүлэх, хөрөнгийн зардлыг бууруулах, төсвийн хэмнэлтийн горимд шилжүүлэх зарчмыг баримтлан нэгдсэн төсвийн нийт зарлагыг 8,564.0 тэрбум төгрөг байхаар тусгалаа. Зардал: Монгол Улсын 2017 оны нэгдсэн төсвийн зарлагын төслийг боловсруулахад төсвийн нэгдмэл байдлыг хангах, төсвийн алдагдлыг зорилтот түвшинд хүргэх зорилгоор нийт зарлагыг бууруулах, төсвийн урсгал зардлын өсөлтийг хязгаарлах чиглэл баримталлаа.
3	МОНГОЛ УЛСЫН 2018 ОНЫ ТӨСВИЙН БАРИМТ БИЧИГ	Монгол Улсын 2018 оны төсвийн төслийг боловсруулахдаа Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлсэн журмаар тооцох тусгай шаардлагыг баримтлан, уул уурхайн салбараас төвлөрүүлэх орлогыг төлөвлөхдөө төсвийн орлогод ихээхэн нөлөө үзүүлдэг гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн үнийг олон жилийн дундаж үнэ болон тэнцвэржүүлсэн үнээр тооцож, тэнцвэржүүлсэн үнээс давсан хэсгийг Тогтворжуулалтын санд төвлөрүүлэх болон төсвөөс санхүүжүүлэх хөтөлбөр арга хэмжээг жигд санхүүжүүлэх тогтвортой эх үүсвэрийг бүрдүүлэх зарчмыг баримтална. Монгол Улсын Засгийн Газар болон ОУВС хооронд тохиролцсон ӨСХөтөлбөрт тохирсоны дагуу дараах арга хэмжээг хэрэгжүүлнэ. - Монгол Улсын Их Хурлын 2016 оны 9 дүгээр сарын 9-ний өдрийн 45 дугаар тогтоолоор батлагдсан “Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөр”-ийг үе шаттайгаар хэрэгжүүлж эхлэх; - Төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлэх, статистик хүн ам зүйн өөрчлөлтөөс шалтгаалан нэмэгдэх нийгмийн хамгаалал, боловсрол, эрүүл мэндийн зардлыг төсөвт тусгах, инфляц, валютын ханшны өөрчлөлтөөс нэмэгдэх бараа үйлчилгээний зардлыг төсөвт тусгах - Шинэ хөрөнгө оруулалт болон үйлчилгээний цар хүрээ нь өргөжиж байгаа зарим салбарт нэмж шаардагдах урсгал зардлыг төсөвт тусгах

		- Хууль тогтоомжийн биелэлтийг хангах, шамшгийн эрсдэлийн бууруулах, хууль сахиулах, эдийн засгийг идэвхжүүлэхэд чиглэсэн зарим арга хэмжээнд шаардагдах нэмэлж урсгал зардлыг төсөвт тусгах, - Гадаадын зээл, тусламжийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн үр ашигтай төслүүдэд санхүүжилт хийх замаар эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих, төсвийн алдагдлыг нөхөх зорилгоор гаргах дотоод бондын хэмжээг бууруулах, гадаад бондын эргэн төлөлтийн хуваарийг жигдлэх, өрийн удирдлагын оновчтой арга хэрэгслийг хэрэгжүүлэх замаар хүүгийн зардлыг өмнөх оны түвшингээс бууруулах Төсвийн орлогын чиглэлээр 1. Төсвийн орлогод учирч болзошгүй эрсдэлийг тооцон, төсвийн орлогыг бодитойгоор төсөөлж, боломжит эх үүсвэрийг дайчлан, төсвийн орлогын бааз суурийг нэмэгдүүлнэ. 2. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл болон газартай холбоотой эрх шилжүүлэх ажил гүйлгээнд ногдуулах татварын харилцааг боловсронгуй болгоно. Газар ашиглах, эзэмших эрх, ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн олголт, шилжүүлэг, далд худалдаатай холбогдон үүсдэг маргаантай асуудлуудыг цогц байдлаар шийдвэрлэн ил тод, нээлттэй байдлыг бий болгох замаар төсвийн орлогын нэмэлт эх үүсвэрийг бүрдүүлнэ. Тухайлбал, ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийг нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар, газар ашиглах, эзэмших эрхийг дуудлага худалдаагаар олгохоор хуульчилж байгаа нь ард иргэдийн дунд үүсдэг эргэлзээтэй, ойлгомжгүй байдлыг бууруулж, тусгай зөвшөөрөл, эрх олгох ажиллагааг ил тод, нээлттэй явуулах нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл болон газар ашиглах, эзэмших эрхийн үндсэн ашиг хүртэгч, эцсийн эзэмшигчид, тэдгээрийн шууд болон шууд бус шилжилт хөдөлгөөний мэдээллийг бүртгэн, ил тод болгох замаар хууль бус, далд хэлбэрээр тусгай зөвшөөрөл, эрх шилжүүлэхэд ногдуулах татварын харилцааг боловсронгуй болгож байна. Үүний дагуу ногдуулах татварыг тайлагнаагүй, холбогдох мэдээллийг нуун дарагдуулсан тохиолдолд тусгай зөвшөөрөл, газрын эрх цуцлагдах тул тусгай зөвшөөрөл, газрын далд, хууль бус арилжаа буурах ач холбогдолтой юм. Төсвийн зарлагын чиглэлээр: 1. Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт тусгасан зорилтыг хэрэгжүүлэх бодлогын арга хэмжээ: - Боловсролын салбарт ирэх хоёр жилд “Хүүхэд бүр цэцэрлэгт” хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж, 3 ээлжээр хичээллэдэг ерөнхий боловсролын сургуулиудыг 2 ээлжид бүрэн шилжүүлж ачааллыг бууруулна. - Оюутны хөгжлийн зээлийг хүртээмжтэй, саадгүй олгох нөхцөл журмыг бүрдүүлж их дээд сургуульд суралцагч болон тэдний өрх гэрт учирч буй төлбөрийн дарамтыг арилгана - Эрүүл мэндийн даатгалын сан, эрүүл мэндийн салбарын зарим байгууллагыг бие даан ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлэх замаар эрүүл мэндийн санхүүжилт нь иргэдэд хүргэх тусламж үйлчилгээний бодит хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн тогтолцоог бүрдүүлнэ. - “Цалинтай ээж” хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж эхэлнэ.
--	--	--

		- Тэтгэврийн хэмжээг инфляцтай уялдуулан индексжүүлж нэмэгдүүлнэ.
4	Монгол улсын нэгдсэн төсөв 2019 [73]	Монгол улсын 2019 оны төсвийн тухай хуулийн боловсруулахдаа Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль болон бусад шаардлагыг баримтална. Мөн Монгол Улсын 2019 оны төсвийн төслийг боловсруулахдаа Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлсэн журмаар тооцох тусгай шаардлагыг баримтлан, уул уурхайн салбараас төвлөрүүлэх орлогыг төлөвлөхдөө төсвийн орлогод ихээхэн нөлөө үзүүлдэг гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн үнийг олон жилийн дундаж үнэ болон тэнцвэржүүлсэн үнээр тооцож, тэнцвэржүүлсэн үнээс давсан хэсгийг Тогтворжуулалтын санд төвлөрүүлэх болон төсвөөс санхүүжүүлэх хөтөлбөр арга хэмжээг жигд санхүүжүүлэх тогтвортой эх үүсвэрийг бүрдүүлэх зарчмыг баримтална Монгол Улсын төсвийн тэнцвэрт харьцааг хадгалах хэмжээнд төсөв, татварын орлогыг тогтвортой байлгах, төсвийн санхүүжилтийг найдвартай эх үүсвэрээр хангахын тулд 2019 оны төсвийн төсөлд улсын төсвийн орлогыг бодитой төлөвлөх, төсвийн орлогын боломжит эх үүсвэрүүдийг бүрэн дайчлах, төсвийн орлогын тогтвортой бааз суурийг бий болгох, татвар хураалтыг эрчимжүүлэх арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлнэ. 2019 онд эдийн засгийн өсөлтийг эрчимжүүлэх, төсвийн үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн “Цахим, ил тод, үр ашигтай” төсвийн бодлогыг хэрэгжүүлнэ.
5	Монгол Улсын 2020 оны төсвийн тухай хуулийн төсөл, танилцуулга [60]	Уг төсвийн баримтад төсвийн талаарх хууль эрх зүйн шаардлагыг хангах, төсвийн төсөл бичих үндэслэл шаардлагыг уламжлал ёсоор дурдахаас гадна төсвийн бодлого, орлого, зарлагын чиглэлд дараах онцлог зүйлсийг тусгасан байна. Төсвийн бодлогын хүрээнд: - Төсвийн сахилга батыг тууштай үргэлжлүүлэн, төсвийг эрүүлжүүлэх алдагдлыг үе шаттай бууруулах бодлогыг хэрэгжүүлнэ. - 2021-2024 онуудад төлөх 2.9 тэрбум ам.долларын өрийг эдийн засаг, төсөвт дарамт үүсгэхгүй байх өрийн менежментийг хэрэгжүүлнэ. - Бизнес хөрөнгө оруулалт, хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжсэн татварын шинэчлэлийг хэрэгжүүлнэ. - Зарлагын реформыг үргэлжлүүлэн хэрэгжүүлж, үр ашиг, хүртээмжийг нэмэгдүүлнэ.п Төсвийн орлогын чиглэлээр - Гаалын шинэчлэл - Татварын шинэчлэл - Газрын бүртгэлийг сайжруулна Төсвийн зарлагын чиглэлээр - Боловсролын эрэлт нийлүүлэлтийг зохистой хангах, чанартай боловсролын тогтолцоог дэмжинэ. - Эрүүл мэндийн салбарт чанартай үйлчилгээг бий болгох нөхцөлийг бүрдүүлж, санхүүжилтын ялгавартай байдлыг арилгана. - Ахмад настан, эхчүүд, малчид,хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, ТАХ-чдын бодит орлогыг нэмэгдүүлнэ.

Төсвийн баримтуудын үзэл баримтлалаас харахад “Монгол Улсын 2018 оны төсвийн төслийг боловсруулахдаа Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлсэн журмаар тооцох тусгай шаардлагыг баримтлан, уул уурхайн салбараас төвлөрүүлэх орлогыг төлөвлөхдөө төсвийн орлогод ихээхэн нөлөө үзүүлдэг гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн үнийг олон жилийн дундаж үнэ болон тэнцвэржүүлсэн үнээр тооцож, тэнцвэржүүлсэн үнээс давсан хэсгийг Тогтворжуулалтын санд төвлөрүүлэх болон төсвөөс санхүүжүүлэх хөтөлбөр арга хэмжээг жигд санхүүжүүлэх тогтвортой эх үүсвэрийг бүрдүүлэх зарчмыг баримтална” гэсэн ерөнхий заалт төсвийн баримтад тогтвортой тусгагдсан байна. Үүнээс бусад нь тухайн жилийн хувьд тулгамдсан арга хэмжээг хэрэгжүүлэх, ЗГ-ын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, орлого зардлыг нөхцөл байдалд нийцүүлэн өөрчлөх зэрэг цаг зуурын арга хэмжээнүүдийг тусгасан бөгөөд бодлогын шинжтэй дорвитой өөрчлөлтүүд алга байна.

Төсвийн бодлогын хувьд i) Төсвийн тусгай шаардлагуудыг хангах асуудал, ii) ЗГ-ийн үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх асуудал байна. Төсвийн тусгай шаардлагын хувьд энэ нь ямар байдалтай хэрэгжиж байгааг дээр дурдсан бол зардлын хувьд ЗГ-ийн үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн хүрээний нийгмийн чиглэлийн үйл ажиллагааг голчлон анхаарч байгаа байдалтай байна.

3.6 Улсын төсвийн удирдлага дахь улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөллийн үр дагавар

Төсвийн хүрээнд улс төрийн нөлөөлөл байж болох юм. Учир нь аль ч улс орны хувьд улс төрийн үйл ажиллагаа явуулах үндсэн байгууллага нь улс төрийн нам бөгөөд гол зорилго нь төрийн эрх мэдэл авахад оршино. Иймээс төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлэхийн төлөө бодлого, хөтөлбөрийг сонгогч ард түмэнд танилцуулах, ялсан нам түүнийгээ хэрэгжүүлэх нь онолын хувьд зөв зүйл мөн юм. Гэсэн хэдий боловч тухайн намын бодлого, чиглэл, түүнийг хэрэгжүүлэх чадамж нь улс төрийн намын төлөвшил, улс орны эдийн засаг нийгмийн нөхцөл байдлаас ихээхэн хамаардаг байна.

Энэ утгаараа бага орлоготой, хөгжил доогуур орны хувьд засаглалын чадамж муу байдаг, тэр хэрээр төсвийн удирдлага хангалттай бус, хүссэн үр дүнд хүргэдэггүйг анхаарах шаардлагатай юм. Иймээс Монгол Улсын төсөвт нөлөөлөх улс төрийн хүчин зүйлийн нөлөөллийг тодорхойлох гол зорилго нь улс төрийн нөлөөлөл байхыг хүлээн зөвшөөрөхийн зэрэгцээ тэр нь зохистой эсэх, үр дүн нь эерэг, сөрөг байгаагаар нь үнэлэх явдал гэж үзлээ.

Монгол Улсын төсөвт нөлөөлөх улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл өндөр бөгөөд энэ нь дараах байдлаар илэрч байна. Нөлөөлөл нь төсөв боловсруулах болон батлах үе шатын хувьд их байна.

Хүснэгт III-49 Монгол Улсын төсөв дэхь улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл

д/д	Улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл	Тайлбар
	Улс төрийн институцын нөлөөлөл	Энэ нь ерөнхийлөгч, УИХ-н зүгээс нөлөөлөх нөлөөлөл юм. Ерөнхийлөгчийн зүгээс төсөвт хориг тавих, санал хүргүүлэх хэлбэрээр нөлөөлөх нөлөөлөл.

1		УИХ-н хувьд энэ нөлөөлөл маш өндөр юм. Төсөв боловсруулахаас батлах хүртэл нөлөөлөл өндөр бөгөөд УИХ, гишүүд төсвийг боловсруулах, ялангуяа батлах үйл ажиллагааны хүрээнд улсын төсвийн өөрчлөх, төсөл хөтөлбөрийг хасах, нэмэх байдлаар бүрэн нөлөөлөл боломжтой байна. Уг нь УИХ нь ЗГ-н өргөн барьсан төсвийг эдийн засаг, нийгмийн үр ашгийн байдалд үнэлэлт өгч батлах үүрэгтэй. Гэтэл бодит байдал дээр тухайн төсвийг УИХ, байнгын хороо, гишүүдийн бүрэн нөлөөлөл, шахалтад хэлэлцэх, батлах үйл ажиллагаа явагдаж байна.
2	Сонгуулийн тогтолцооны нөлөөлөл	Төсөв боловсруулах, батлах явцад нөлөөлж байгаа УИХ-н гишүүд, улс төрийн нөлөө бүхий субъектийн нөлөөлөл гэж үзэж болох юм. Сонгуулийн тогтолцоо нь жижиг 76 тойргийн байдлаар можаритар системээр явагдаж байгаа үед гишүүд өөрсдийн тойрогт төсвийг нэмэгдүүлэх зорилготой үйлдлийг бүх хэлбэрээр хийж байна
3	Улс төрийн намын нөлөөлөл	Улс төрийн намын үзэл баримтлал, мөрийн хөтөлбөр, улс төрийн амлалтаас бий болох нөлөөлөл юм. Монгол Улсын төсвийн хувьд энэ нь хамгийн өндөр байгаа нөлөөллийн хэлбэр байна
4	Ашиг сонирхлын бүлгийн нөлөөлөл	Тодорхой улс төрийн нам, намын бүлэг, улс төрчдийн зүгээс нөлөөлж байгаа нөлөөлөл.

Дээрх нөлөөллийн гол нь төсөв боловсруулах үе шатанд улс төрийн намын мөрийн хөтөлбөр, сонгуулийн тогтолцооноос шалтгаалж намын мөрийн хөтөлбөр сонгуулийн амлалтыг хэрэгжүүлэх, улс төрчид өөрийн тойрогт төсөв, хөрөнгө оруулалтыг хуваарилах зорилгоор нөлөөлдөг байна.

Эдгээр нөлөөлөл нь хэдийгээр сонгуульд ялсан улс төрийн намын эрх, сонгогчдод амласан амлалтаа хэрэгжүүлж байгаа мэт боловч сонгуулийн тогтолцоо, нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдлаас шалтгаалж төсвийн үндсэн зорилго хэрэгжихгүй байх нөхцөлд хүргэж байгаа нь ихээхэн анхаарал татаж байгаа юм.

Төсөв дэх нөлөөллийг төсвийн үйл ажиллагааны хүрээнд хэрэгжүүлж байгаа олон арга хэрэгслүүд байгаа бөгөөд үүнийг тоймлон харвал дараах байдалтай харагдаж байна.

Зураг III-15 Төсөвт нөлөөлөх улс төрийн нөлөөллийг хэрэгжүүлж буй аргууд



Хуулийг өөрчлөх, хуулийн үйлчлэлийг түдгэлзүүлэх, хойшлуулах байдлаар эрх баригчид өөрсдийн хэрэгжүүлж чадаагүй төсвийн дүрмийн хэрэгжилтийг хангах нөхцөлийг бүрдүүлэх



Төсвийн төлөвлөх, үе шатанд улс төрийн нам, намын бүлэг, УИХ-н гишүүдийн саналыг авах албан бус тогтолцоо бий болсон. Ашиг сонирхлын бүлгүүд төсөв, нөлөөлөх нөлөөлөл



Төсвийг хэлэлцэх батлах үед төсөвт ашиг сонирхлын бүлгүүд нөлөөлөх эрх боломж нээлттэй, үүнийг ашиглан холбогдох этгээдүүд өөрсдийн ашиг сонирхлоо тулгах, төсвийг барьцаалах

Дээрх нөлөөллүүд, түүнийг хэрэгжүүлж байгаа арга, хэлбэрийн хувьд зохистой гэж үзэх боломж бага байна. Үүний шалтгаан нь парламентийн засаглалтай орны хувьд улс төрийн намууд сонгуульд намын мөрийн хөтөлбөрийг танилцуулж, ялж парламентад олонхийн суудал авсан нам өөрийн мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх эрхийг авдаг. Энэ үүднээс үзвэл Монгол Улсын хувьд УИХ-д олонхийн суудал авсан нам өөрийн мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх эрхтэй бөгөөд мөрийн хөтөлбөрт тулгуурлан боловсруулсан ЗГҮАХ-г баталснаар УИХ, намын бүлэг, УИХ-н гишүүдийн төсөвт оролцох оролцоо хязгаарлагдах учиртай. Харин жил бүрийн төсвийг хэлэлцэн батлахад төсвийн үндсэн зорилго, чиглэлд үнэлэлт өгч батлах байдлаар оролцох ёстой.

Төсвийн улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл өндөр байгаагийн шалтгааныг онол арга зүй, ОУ-н туршлагын хүрээнд засаглал, төсвийн институци, дүрэм журмын байдалтай холбон тайлбарласан. Энд төсвийн харилцаанд оролцогч талууд, хууль дүрэм, үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх механизм, байгууллагууд хамаардаг. Энэ агуулгаар Монгол Улсын төсөвт нөлөөлөх улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөллийн шалтгааныг тодорхойлъё.

Хүснэгт III-50 Монгол Улсын төсөв нөлөөлөх улс төрийн нөлөөллийн шалтгаан

д/д	Шалтгаан	Тайлбар
1	Төсвийн дүрмийн үйлчлэл, хууль зүйн статус муу	Төсвийн дүрмүүдийг хэдийгээр хуульчилж өгсөн боловч түүний хэрэгжилт хангалтгүй байна. Өрийн, тэнцлийн дүрмийг хуулийг өөрчлөх, хуулийн үйлчлэлийг хязгаарлах байдлаар хэрэгжүүлэхгүй байна Орлогын дүрмийн хувьд төлөвлөлтийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх ДНБ-ны өсөлтийг өндөр таамаглах байдлаар нэмэгдүүлж зардлыг өсгөх боломжийг бий болгож байна. Энэ нь төсвийн дүрмийн үйлчлэл хүчин чадал, үйлчлэл, төрлийн хувьд анхаарах шаардлагыг бий болгож байна.
	ЗГ-н төсвийн хараат бус байдал	Монгол Улсын үндсэн хуульд зааснаар ЗГ нь төрийн гүйцэтгэх дээд байгууллага хэмээн заасан. Төсвийн УИХ-

2		д өргөн барьж батлуулах, шийдвэрийг биелүүлэх үүрэгтэй. Гэтэл ЗГ-н энэхүү үүрэгт УИХ, гишүүд, улс төрийн намын зүгээс оролцох оролцоо өндөр байна. Иймээс ЗГ төсвийг бие даан төлөвлөж, хэрэгжүүлж байгаа гэж үзэхэд хүндрэлтэй байна.
3	Хууль дээдлэх байдал алдагдсан, төсвийн хариуцлагын байдал сул	Төсвийн хуулиудыг өөрчлөх, хэрэгжүүлэхгүй байх хандлага түгээмэл байна. Тухайн оны улсын төсөв нь мөн хууль боловч тухайн хуулийг биелүүлэхгүй байх нь хэвийн үзэгдэл болсон бөгөөд үүний төлөө тодорхой хариуцлага хүлээх байдал байхгүй байна.
4	Төсвийн хараат бус интитуцын статус, үйл ажиллагааны хамрах хүрээ сул	Хэдийгээр төсвийн байнгын хорооны дэргэд Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийг байгуулсан боловч тухайн байгууллагын статус, эрх, үүргийг дүрмийн хүрээнд хараат бус байх, төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилтэд хяналт тавих, хязгаарлах боломжийг бүрэн олгоогүй байна.

Төсвийн хүрээнд дээрх шалтгаануудаас хамаарч улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөлөл байгаа тул эдгээр нөлөөлөл нь байх хэрэгтэй эсэх, бууруулах нь зүйтэй эсэхийг тодорхойлох шаардлагатай юм.

Улс төрийн нөлөөлөл үр дагавар. Бид өмнөх хэсгүүдээр төсөвт нөлөөлөх улс төрийн нөлөөлөл өндөр байгааг болон эдгээр нөлөөлөл нь зохисгүй болохыг харлаа. Тэгвэл нөлөөллийн байдал нь хэдийгээр зохисгүй боловч үр дагавар нь зөв байж болох эсэх, тэгвэл хүлээн зөвшөөрөх шаардлагатай эсэх асуудал чухал юм. Хууль бус зохисгүй нөлөөллийг бууруулах нь зүйтэй боловч, үр дагаврыг харснаар түүнийг бүрэн батлах боломжтой юм.

Үүнийг тодорхойлохын тулд эхлээд сонгуульд намууд юу амлаж, юуг хэрэгжүүлж байгааг сүүлийн 3 сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрийн амлалтууд хэрхэн биелснээр харъя.

Хүснэгт III-51 2008, 2012, 2016 оны сонгуульд ялсан намын мөрийн хөтөлбөрийн биелэгдээгүй гол заалтууд

Он	Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн гол заалтууд
2008-2012 он МАХН-АН хамтарсан засгийн газар	- Ажилгүйдлийн түвшинг 2012 оны эцэст 2,5 хувьд хүргэж бууруулна - Стратегийн болон томоохон орд газраас олсон орлогоос иргэн бүрт 1.5 сая төгрөг хүртээх эрх зүйн орчин болон санхүүгийн эх үүсвэрийг бүрдүүлж хэрэгжүүлнэ. - Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний жилийн дундаж өсөлтийг жилд 12 хувиас доошгүй түвшинд хүргэн, - Дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд нэгдсэн төсвийн зарлагын эзлэх хэмжээг жил бүр бууруулах бодлого хэрэгжүүлнэ. - Төсвийн зарлагыг зохистой түвшинд хязгаарлан хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг дээшлүүлж, төсвийг алдагдалгүй байлгах бодлого баримтална. - Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуулийг олон улсын санхүүгийн зах зээлийн нийтлэг шаардлагад нийцүүлэн боловсронгуй болгож, хөрөнгийн зах зээлийг хөгжүүлнэ. Хөрөнгийн биржийн үйл ажиллагааг олон улсын түвшинд хүргэнэ. - Эрдэнэтийн зэсийн баяжмалыг боловсруулж, цэвэр зэс гаргах үйлдвэрийг 2009-2011 онд барьж байгуулна.

	- Говийг /Өмнөговь, Дорноговь, Дундговь, Говь-Сүмбэр/ хөгжүүлэх хөтөлбөрийг боловсруулж, Таван толгойн нүүрс, Оюу толгойн зэс-алт, Цагаан суваргын зэсийн ордод түшиглүүлэн уул уурхай-металлурги-эрчим хүчний цогцолборыг барьж байгуулах ажлыг эхлүүлнэ. - Авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигатай тэмцэх дунд хугацааны хөтөлбөрийг баталж, хэрэгжүүлнэ.
2012 АН, ИЗННам, МАХН- МҮАН-ын “Шударга ёс” эвсэл: [72]	- зээлийн хүүг бууруулж нэг оронтой тоонд оруулах; - Засгийн газраас өргөн мэдүүлсэн төсвийн төслийн зарлагыг өсгөхгүй, алдагдлыг нэмэгдүүлэхгүй байх зарчмыг хуульчлах; - дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх төсвийн алдагдлыг хоёр хувиас илүүгүй байлгах; - хөрөнгө оруулалтыг тав хүртэл жилээр төлөвлөх зарчимд шилжих - уул уурхайн бүтээгдэхүүнийг боловсруулах зорилгоор аж үйлдвэрийн анхны паркийг Дорноговь аймгийн Сайншанд хотод байгуулах - Улсын Их Хурлаас баталсан “Шинэ бүтээн байгуулалт дунд хугацааны зорилтот” хөтөлбөр, “Төрөөс төмөр замын тээврийн талаар баримтлах бодлого”-д тусгагдсан төмөр замыг барьж байгуулах; - эдийн засгийн өсөлтийг хангахуйц эрчим хүчний суурь дэд бүтцийг бий болгох зорилгоор ДЦС-5-ыг барьж, ДЦС-4-ийг 100 МВт-р өргөтгөх; дотоодын эрчим хүчний хэрэгцээг бүрэн хангаж, эрчим хүч экспортлогч улс болох. - “Ажилтай, орлоготой Монгол хүн” хөтөлбөр хэрэгжүүлж 150000 хүний ажлын байр шинээр бий болгох;
2016 МАН	- Үйлдвэржилтийн 21:100 хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж, импортыг орлох экспортын чиглэлийн тэргүүлэх болон жижиг, дунд үйлдвэрлэл, хоршоо, худалдаа, үйлчилгээний салбарын татвар, эрх зүй, бизнесийн таатай орчинг бүрдүүлж, нэмүү өртөг шингэсэн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хэмжээг нэмэгдүүлнэ - Тавантолгой-Гашуун сухайт”, “Хөөт-Бичигт” чиглэлийн төмөр замыг барьж ашиглалтад оруулна. - “Тавантолгой-Гашуун сухайт” чиглэлийн төмөр замаас Оюутолгойн салбар төмөр зам, “Шивээ хүрэн-Сэхэ” чиглэлийн боомтын төмөр замыг барьж дуусгана. - “Зүүнбаян-Ханги” чиглэлийн төмөр замын барилгын ажлыг эхлүүлнэ. - Улаанбаатар төмөр замын техникийн шинэчлэлт хийж нэвтрүүлэх чадварыг нэмэгдүүлж, “Богд Хан” төмөр замыг барьж байгуулах ажлыг эхлүүлнэ. - “Эрдэнэт-Овоот” чиглэлийн төмөр замыг барьж байгуулах ажлыг эхлүүлнэ.

Эх сурвалж: [62]

Энэ хүснэгтэд эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих чиглэлийн гол ажлуудыг харууллаа. Үүнээс гадна боловсрол, эрүүл мэндийн чиглэлийг олон зорилго, амлалтуудыг тусгасан бөгөөд тэдгээрээс хэрэгжээгүй олон амлалтууд байгаа.

Намуудын мөрийн хөтөлбөрт тусгагдаж ЗГҮАХ-т заагдсан эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих дэд бүтэц, эрчим хүч, уул уурхайн чиглэлийн ажлууд хэрэгжсэн бол эдийн засгийн нөхцөл байдал өөрчлөгдөх боломж бүрэн байсан. Түүнчлэн 2012-2016 оны ЗГҮАХ-т тусгагдсан төсвийн удирдлагыг сайжруулахад чиглэсэн ажлууд хэрэгжээгүйгээр үл барам яг тухайн жилүүдэд төсвийн тусгай шаардлагыг хэрэгжүүлэхийн эсрэг гол өөрчлөлтүүдийн суурь тавигдсан нь төсвийн удирдлагыг улам сулруулах нөлөө үзүүлсэн байна.

Зарим талаар төсвийн хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр, өрийн удирдлагын хүрээнд эерэг өөрчлөлт гарсан боловч хэрэгжилтийн түвшинд хангалттай эерэг нөлөө үзүүлсэн нь эргэлзээтэй юм.

Харин ЗГҮАХ-т тусгагдсан сонгогчдын саналыг авахад чиглэсэн нийгмийн халамжийн чиглэлийг асуудлууд дийлэнх нь хэрэгсэн байна.

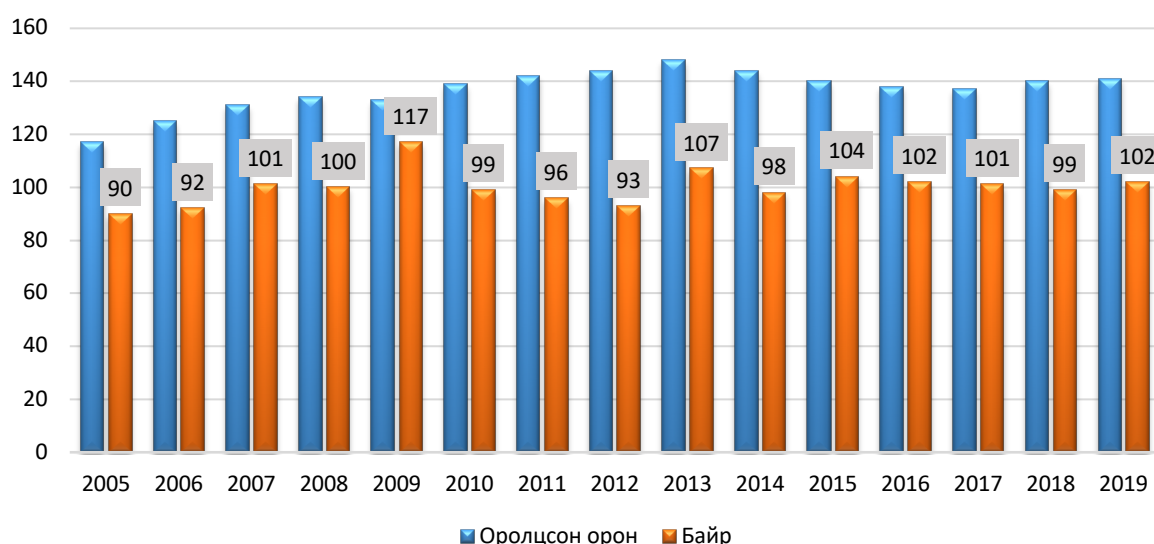
Төсвийн удирдлагын нийгэм, эдийн засагт үзүүлсэн үр дагавар. Төсвийн тоон үзүүлэлтүүдийн өөрчлөлт, түүний хэрэгжилтийн байдлыг бид өмнөх бүлгүүдэд харсан. Тэгвэл төсвийн энэхүү өндөр тэлэлт, алдагдал, хуулийг өөрчлөн байж татгалзаж буй төсвийн сахилга батгүй байдал нь эдийн засаг, нийгэмд ямар нөлөөг үзүүлсэн нь дээр тодорхойлогдсон улс төрийн нөлөөлөл нь сайн, мууг илэрхийлэх гол үндэслэл болно.

ОУВС-гийн төсвийн ил тод байдлын гарын авлагын хүрээнд төсвийн үр дүнг ядуурал болон нийгмийн нөлөөллийн шинжилгээгээр тодорхойлохыг зөвлөсөн байна. [30] Энэ нь төсвийн макро эдийн засгийн зорилго, нийгмийн нөлөөллийг харгалзан үнэлэх нь зүйтэй гэсэн үг юм. Тодруулбал төсөв нь энэ чиглэлд эерэг үр дүн гаргаагүй бол хэрэгжилт хангалтай биш гэж үзэх нь зүйтэй юм. Энэ хүрээнд Монгол Улсын өнөөгийн дүр төрхийг харуулах хэдэн үзүүлэлтийн хүрээнд судалгаа хийж дүгнэхийг зорив.

ОУ-н байгууллагаас гаргадаг индексүүдийг ашиглан үнэлгээг хийв. Үүнд:

Өрсөлдөх чадварын индекс. Дэлхийн эдийн засгийн форумаас гаргадаг өрсөлдөх чадварын индекс нь улс орнуудыг олон хүчин зүйлээр үнэлж эдийн засгийн хувьд өрсөлдөх ерөнхий түвшинг 12 үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлон гаргадаг. Энэ үзүүлэлтээр тодорхойлсон Монгол Улсын өрсөлдөх чадварын түвшин ямар байгааг харья.

Зураг III-16 Монгол Улсын өрсөлдөх чадварын индекс /2005-2019 он/

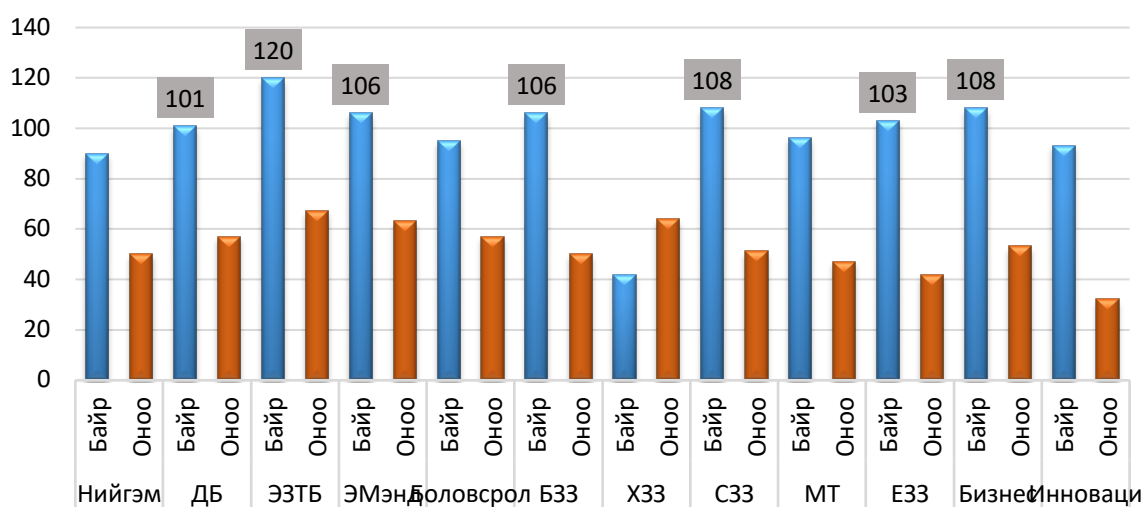


Эх сурвалж: [75]

Энэ үзүүлэлтээс харахад Монгол Улсын хувьд ахиц дэвшил багатай харагдаж байгаа бөгөөд 2010 оноос хойш 3 байраар ухарсан байдалтай байна. 2019 оны

үзүүлэлтийн задаргааг харвал Монгол Улсын өрсөлдөх чадвар юунаас болж доогуур байгаагийн шалтгааны олж харах боломжтой юм.

Зураг III-17 Монгол Улсын өрсөлдөх чадварын индекс /2019 он/

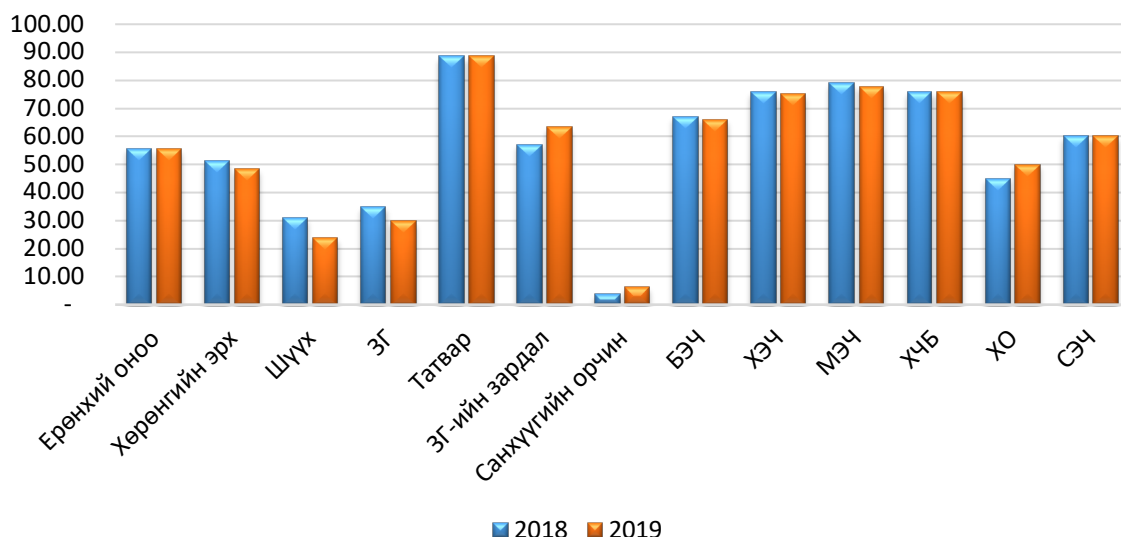


Эх сурвалж: [76]

Монгол Улсын хувьд хамгийн доогуур гарсан үзүүлэлт нь эдийн засгийн тогтворгүй байдал бөгөөд үүний дараа санхүүгийн зах зээл, бизнесийн орчин, эрүүл мэнд, бүтээгдэхүүний зах зээл зэрэг үзүүлэлтүүд 100-аас хойгуур байр эзэлсэн бол дэд бүтцийн хувьд 101-р байранд орсон байна. Харин хөдөлмөрийн зах зээл, боловсрол зэрэг үзүүлэлт харьцангуй өндөр үнэлгээтэй байна.

Эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс. Үүнээс гадна Хэритэж сангийн гаргасан эдийн засгийн эрх чөлөөний индексээр 2018 онд Монгол Улс дэлхийн 180 орноос 125 дугаарт, Азийн бүсийн 43 орноос 27-д орсон байна. [77] Харин 2019 онд Монгол Улс дэлхийн хэмжээнд 126, бүс нутагтаа 29 байранд орж буурсан үзүүлэлттэй байна. Эдгээр үзүүлэлтийн 2018-2019 оны нөхцөл байдлын харьцуулж харвал дараах байдалтай байна.

Зураг III-18 Монгол Улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс /2018-2019/



Эх сурвалж: [78]

Монгол Улсын хувьд нийт 12 үзүүлэлтээс 7 үзүүлэлт буурсан, 4 үзүүлэлт ахисан, нэг үзүүлэлт өөрчлөлтгүй байна. Хамгийн гол хэсэг болох бизнесийн орчны зохицуулалт, хууль эрх зүй, зохицуулалтын нөлөөлөл гэсэн хэсгүүдийн үзүүлэлтүүд бүхэлдээ буурсан байна.

Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийн өнөөгийн байдал. Монгол Улсын эдийн засгийн нөхцөл байдлыг нэг хүнд ногдох ДНБ, ядуурал, өрхийн орлого гэсэн хэдэн эдийн засгийн үзүүлэлтээр харуулъя. Эдгээр үзүүлэлтийг 2010 оноос хойшхи байдлаар авч үзлээ. Энэ хугацаанд Монгол Улсын төсөв дараах байдлаар өөрчлөгдсөн байна.

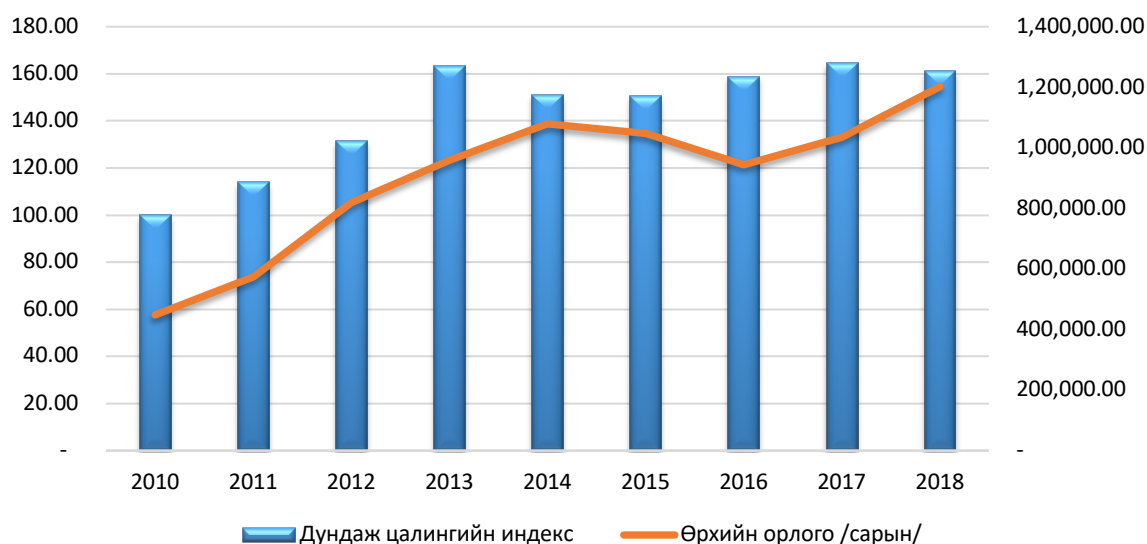
Хүснэгт III-52 Монгол Улсын төсвийн гүйцэтгэл /сая. төгрөгөөр/

Он	Төсвийн орлого	Төсвийн зардал	Төсвийн тэнцэл
2010	3,122,464.20	3,080,685.10	41,779.10
2011	4,400,621.80	4,997,039.90	(596,418.10)
2012	4,957,777.20	6,017,800.50	(1,060,023.30)
2013	5,986,925.00	6,164,685.30	(177,760.30)
2014	6,316,522.60	7,144,567.98	(828,045.38)
2015	5,983,397.70	7,137,973.90	(1,154,576.20)
2016	5,872,075.90	9,495,332.88	(3,623,256.98)
2017	7,922,488.80	8,980,976.78	(1,058,487.98)
2018	10,062,542.40	9,222,928.50	839,613.90

Эх сурвалж: [79]

Энэ хугацаанд Монгол Улсын төсвийн орлого 3.2 дахин, төсвийн зарлага 2.99 дахин нэмэгдсэн бөгөөд 2011-2017 онд 8.5 их наяд төгрөгийн алдагдалтай байсан. Мөн төсвийн урсгал зардал 3.3 дахин, хөрөнгийн зардал 3.27 дахин өссөн байна. Эдгээр өсөлт нь Монгол Улсын ДНБ-ний нэрлэсэн өсөлтийн түвшинтэй ойролцоо байгаа юм. Тэгвэл энэ хугацаанд Монгол Улсын хүн амын амжиргаа, амьдралын чанарын байдал хэрхэн өөрчлөгдсөнийг харуулав.

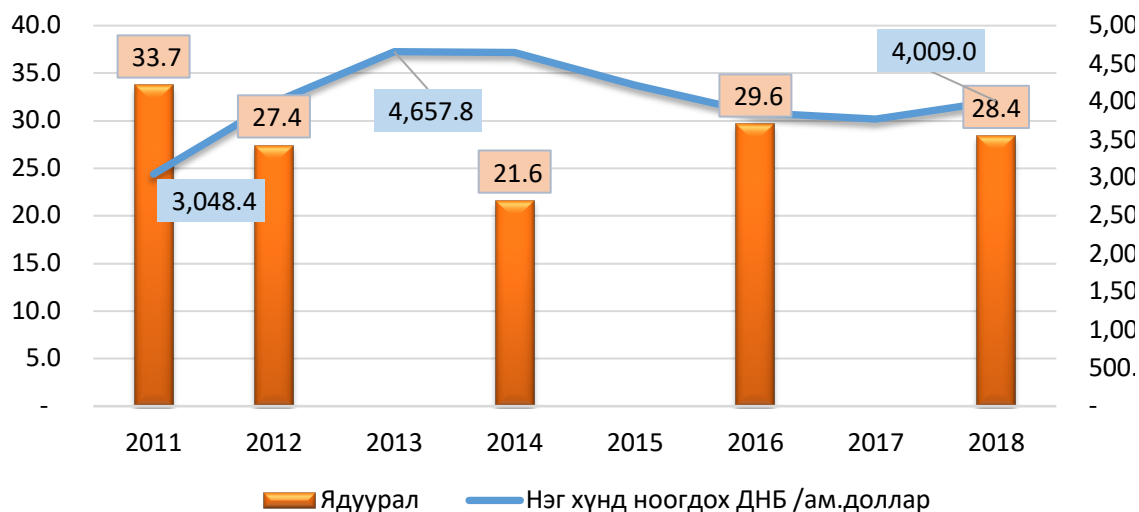
Зураг III-19 Дундаж цалингийн индекс, өрхийн орлого



Эх сурвалж: [79]

Энэ хугацаанд иргэдийн дундаж цалин мөн 3.3 дахин, өрхийн орлого 3.68 дахин нэмэгдсэн ч энэ нь бодит байдлын илэрхийлэл болж чадахгүй бөгөөд цалингийн медиан дундаж нь 700 мянга гаруй төгрөг байгаа нь үүний нэг илрэл юм. Үүнийг илүү тодорхой болгох үүднээс нэг хүнд ногдох ДНБ, ядуурлын үзүүлэлтийг харья.

Зураг III-20 Нэг хүнд ногдох ДНБ, ядуурал



Эх сурвалж: [79]

Энэ хугацаанд хэрэглээний үнийн индекс 183.3 болсон нь бараа үйлчилгээний үнийн хэмжээ 83 хувиар өссөнийг илэрхийлж байна. Гэтэл бодит цалингийн индекс 161 хувь байгаа нь жирийн иргэний амьдрал доройтсоныг харуулж байна. Энэ нь ялангуяа бага, дунд орлоготой өрхүүдэд хүчтэй мэдрэгдэж байгаа нь ядуурлын үзүүлэлтийн өөрчлөлтөөс харагдаж байна. Түүнчлэн валютын ханшийн өсөлт их байснаас нэг хүнд ногдох ДНБ дөнгөж 33 орчим хувиар өссөн нь иргэдийн амжиргааны нөхцөл байдал

доройтсоныг харуулж байна. Үүнээс гадна эрүүл мэнд, боловсрол, хүний хөгжлийн тал дээр ч энэ мэт байдал олон харагдаж байгаа юм. Жишээлбэл 2010 онд 0.756 байсан хүний хөгжлийн индекс 2018 оны байдлаар 0.74 болж буурсан нь бас нэг анхаарал татах асуудал юм.

2018 онд МҮХАҮТ-н зүгээс хийсэн төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны хүнд сурталын индексийн хүрээнд хүнд суртал их гэж бизнес эрхлэгчдийн 53 хувь хариулсан нь 2015 оноос буурсан үзүүлэлт боловч хүнд суртал бага гэж хариулсан нь 2015 оноос буурсан байна. [80] Азийн сан болон Сант Марал сангийн хамтарсан 2017 оны судалгаанд Монгол Улсын төрийн байгууллагын авилга маш их байна гэж нийт бизнес эрхлэгчдийн 48.5 хувь нь үзсэн нь 2012 оноос 6.4 нэгжээр өссөн байна. [81]

Энэ мэтчилэн эдийн засаг, нийгмийн үзүүлэлтүүд сайжрахгүй, төрийн авилга, хүнд суртал буурахгүй байгаа нь төсвийн удирдлага, түүнд нөлөөлж байгаа улс төрийн нөлөөллийг сайн, эерэг гэж үзэх боломжгүй байдалд хүргэж байна.

ДҮГНЭЛТ

- Төсөв нь эдийн засгийн бодлогын үндсэн хэрэгсэл болдог. Төсвийн зарлага нь тухайн улсын хөгжлийн бодлого, тэргүүлэх чиглэл нь юу болох, тэр нь урт хугацаанд хэрхэн хувьсан өөрчлөгдөж байсныг харуулдаг
- Төсөв нь эдийн засгийн өсөлтийг хангах, ядуурал, ажилгүйдлийг бууруулах, үнийн асуудлыг шийдвэрлэх макро зохицуулалтын үүрэгтэй. Төсөв нь нөөцийг зөв удирдах, хамгаалах, макро эдийн засгийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэх, нийгмийн хамгааллыг хэрэгжүүлэх зорилготой
- Төсөв улс орны макро эдийн засгийн бодлогын арга хэрэгсэл болохын хувьд хэрэгжилтийн шатанд хууль дүрмийг мөрдөх, улс төр, ашиг сонирхлын бүлгийн нөлөөллөөс ангид байх нь чухал
- Засгийн газраас өргөн мэдүүлж буй төсвийн төслийн боловсруулалтын чанар эргэлзээтэй байна гэсэн үндэслэлээр төсөвт өөрчлөлт оруулахыг УИХ-аас шаардаж болно. Монгол улсын хувьд төсвийн төсөлд ирэх оны дэлхийн зах зээл дээрх ашигт малтмалын бүтээгдэхүүний ханшийн таамаглал томоохон шүүмжлэл дагуулж байсан нь олонтой байдаг.
- Нөгөө талаас УИХ-ын гишүүдийн улс төрийн ашиг сонирхол төсвийн төсөлд шингэх боломж нь төсөв батлах үед гарч ирдэг. Энэ нь эргээд төсвийн тогтвортой байдал, бодлогын залгамж чанарт сөргөөр нөлөөлөх талтай байна.
- Эдүгээ аж үйлдвэр хөгжсөн улс орнуудын төр, үйлдвэрлэгдэж буй үндэсний орлогын 30-40 хүртэлх хувийг төвлөрүүлэн авч (төсөв) дахин хуваарилахын зэрэгцээ, бие даан үйл ажиллагаагаа явуулж буй бизнесийн байгууллагуудын эдийн засгийн амьдралын хэм хэмжээг зохицуулах, нийгэмд байгаа нөөцийг оновчтой, үр ашигтай хуваарилах, өрсөлдөөн өрнөх таатай нөхцөлийг бүрдүүлэх зэргээр эдийн засгийн хөгжилд шийдвэрлэх үүргийг гүйцэтгэж байна.
- ОУ-н түвшинд төсвийн тогтвортой байдлыг хадгалах, улс төрийн нөлөөллийг багасгах асуудал нь хөгжлийн эхний шатанд хязгаарлалт, нягтлан бодох бүртгэл, тайлагналын түвшинд байсан бол сүүлийн үеийн хандлагын хувьд бодлогын арга хэрэгслүүдийг ашиглах байдал нэмэгдсэн байна.
- Эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хадгалах, улс төрийн нөлөөллийг багасгах хүрээнд *төсвийн дүрмийг хүчтэй ашиглаж байгаа* бөгөөд энэ нь улс төрийн дур зоргоор байдлыг хязгаарлах замаар улс орны эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих эрсдэлээс хамгаалах арга хэрэгсэл болж байна.
- Төсвийн дүрмийн үйлчлэл, найдвартай байдлыг нэмэгдүүлэх үүднээс хууль эрх зүйн статусыг нэмэгдүүлэх дүрмийн олон хувилбар бий болгож ашиглах нь түгээмэл болсон байна.
- Үүний зэрэгцээ төсвийн ил тод байдал байдлыг хангах арга замыг эрэлхийлэх, түүний сайн ашиглах нэвтрүүлэхийг эрмэлзэх болжээ. Мөн хараат бус институци нь төсвийн үр дүн, улс төрийн нөлөөллийг арилгах томоохон арга хэрэгсэл болох нь хөгжингүй орнуудын туршлагаас харагдаж байна
- ОУВС-гийн судалгааны хүрээнд төсвийн үйл ажиллагаанд хууль тогтоох байгууллагын үзүүлэх нөлөөллийг судалж сайн засаглал, санхүүгийн ил тод байдал

өндөр байгаа үед хууль тогтоох байгууллагын төсөвт үзүүлэх нөлөө сайн байх боломжтой гэж үзсэн. Үүнээс гадна хууль тогтоох байгууллагын төсвийн шийдвэр гаргалтад улс төрийн намууд, парламентийн тогтолцоо (нэг болон 2 танхимтай байдал), парламентийн гишүүдийн дахин сонгогдох сонирхол, ЗГ болон хууль тогтоогчдын мэдээллийн ялгаатай байдал, засаглалын бодлого тодорхойлох чадвар болон хүнд суртал зэрэг нөлөөлдөг хэмээн үзсэн.

- Харвардын их сургуулийн эрдэмтэд “Засгийн газрын өрийн улс төрийн эдийн засаг” хэмээх судалгааны бүтээлдээ төсөв нь улс төрийн үйл ажиллагаатай нягт уялдаатай болохыг дурьдаад төсвийн алдагдалд нөлөөлөх сонгуулийн нөлөөлөл, төсвийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх ЗГ-н болон улс төрийн институцийн нөлөөлөл зэргийг судалсан байна. Үүний үр дүнд сонгуулийн систем нь ЗГ-н өрийн байдалд нөлөөтэй гэсэн дүгнэлтэд хүрчээ. [28]
- Судлаач Эндрю Барносын хийсэн “Улс төрийн институцийн төсөвт үзүүлэх нөлөө” судалгаандаа сонгуулийн пропорциональ болон можаритор систем, ерөнхийлөгчийн болон парламентийн тогтолцооны улсын төсөвт үзүүлэх нөлөөллийг авч үзжээ.
- Төсвийн удирдлагын хүрээнд төрийн салбарын удирдлага, ЗГ-н зардал нь эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх, нийгмийн үр ашигтай байлгах шаардлагатай. Энэ үр дүн нь ялангуяа нийгмийн ядуу, эмзэг хэсэг болон хүүхэд хөгшдийн хувьд эерэгээр нөлөөлж байх ёстой гэж үздэг. Гэтэл дийлэнх хөгжиж буй орнуудад үр ашиггүй засаглалын системийн хийсэн хортой үйлдэл, нөөцийн буруу хуваарилалт, орлогын найдваргүй систем, төрийн үйлчилгээний дорой байдлаас шалтгаалж төсвийн удирдлага тийм ч хүсүүштэй үр дүнг авчирдаггүй. Үүний үр дүн нь төрийн зөв бодлогын дэмжлэг зайлшгүй шаардлагатай хэсэгт хүндээр тусдаг байна. [7]
- Бид улс төрийн хүчин зүйлсийн нөлөөллийг үүсгэж буй субъектүүд, үр дагавар зэргийг дараах байдлаар авч үзлээ

Улс төрийн нөлөөллийг бий болгодог субъектүүд	Улс төрийн нөлөөллийг бий болгож буй хүчин зүйлс	Улс төрийн нөлөөллийн үр дагавар
Улс төрийн намууд	Засаглалын байдал	Төсвийн зардал нэмэгдэх
Улс төрийн институци	Сонгуулийн систем	Төсвийн алдагдал өсөх
Улс төрчид	Авилга	Өрийн түвшин өсөх
Сонирхлын бүлгүүд	Популизм	Эдийн засгийн өсөлт буурах
	Хууль эрх зүйн орчин	Эдийн засаг, нийгмийн үзүүлэлтүүд сайжрахгүй байх
	Засаг захиргааны нэгжийн хуваарилалт	Иргэдийн амьдрал амьжиргаа доройтох
	Төсвийн дүрэм	

- Төсөвт нөлөөлөх улс төрийн нөлөөллийг i) Зохистой буюу хууль эрх зүйн хүрээнд, ii) зохисгүй буюу хуулиас гадуур, хууль зөрчсөн, албан бус гэж үзэх боломжтой. Үүнээс гадна төсөв нь тодорхой зорилготой, эдийн засаг, нийгмийн эерэг үр дүн гаргах ёстой гэдэг агуулгаар нь *эерэг, сөрөг* нөлөөлөл гэж ангилж болох юм. Иймээс эдгээр нөлөөллийг харгалзан, зохисгүй болон сөрөг нөлөөллийг бууруулах арга хэмжээг ОУ-н байгууллагууд болон дэлхийн улс орнууд эрэлхийлэх нь түгээмэл болж байна.

- Улс төр, бодлогын сонголт нь эдийн засаг, бизнесийн мөчлөг үүсгэдэг ба энэ нь ямархуу загвар, зүй тогтлоор бий болдгийг шинэ улс төрийн макроэкономиксийн үүднээс судалж, онолын хэд хэдэн загварыг гаргасан байдаг. Монголд тэдгээр загваруудаас шинэ улс төрийн макроэкономиксийн онол дахь “Ашигч үйл хөдлөлийн загвар” илүү тохирох магадлалтай юм. Ашигч үйл хөдлөл буюу Нордхаусын сонгуулийн загвар гэдэг нь “*Эрх баригч нам дараагийн сонгуульд олонхи болох зорилгоо биелүүлэх эдийн засгийн бодлого сонгох*”-ыг хэлнэ. Сонгуулийн өмнөх эдийн засгийн байдал сонгогчдод нөлөөлдөг учраас сонгуулийн үед тааламжтай үр дүнд хүргэх бодлогыг улстөрчид хэрэгжүүлнэ. Эдийн засгийн нөхцөл байдал гэдгийг иргэд нь ихэнхдээ “бэлэн хоол”-оор хэмжиж ирсэн манайд дээрх шиг халамжийн хэлбэртэй, иргэний үнэмлэхийн дугаараар авдаг мөнгөнүүд элбэгшихийг “Ашигч үйл хөдлөл” гэж ойлгоход болно.
- Энэ нь мэдээж дунд болон урт хугацаандаа эдийн засагт хортой гэдгийг бүгд мэддэг ч тэвчиж чаддаггүй. Чөлөөт өрсөлдөөнт зах зээлийн зарчмаар хэрэгжүүлж байсан бодлогуудынхаа эсрэг чиглэдгээрээ тэдгээр “ашигч үйл хөдлөл” аюултай. Нэг үгээр хэлбэл ирээдүйнхээ эсрэг чиглэдэг. Хөгжлийн ирээдүй бий эсэх нь эргэлзээтэй энэ улс оронд “ирээдүйг бодох” нь чухал биш байж ч болно. Ямартай ч сонгуульд санал авах нь түүнээс өмнө бодох учиртай эрх ашиг байдаг.
- Улстөрчдийн гол зорилго нь нийгмийн сайн сайхны функцийг хамгийн их байлгах бус харин дахин сонгогдох явдал юм. Улс төрийн тогтолцоо хоёр намаас бүрдэх тохиолдолд эцэстээ тэдний хооронд бодлогын ижилсэл бүрэн явагдаж, яваандаа бодлого нь ялгарахаа байдаг. Хоёр нам үзэл санааны хөтөлбөр хэрэгжүүлэхээсээ илүү улс төрийн ашгаа л чухалчилна. Намын үзлийг үл ойшоодог, оппортунист буюу ашиг хайж явдаг улстөрчдөд зөвхөн сонгуулийн үр дүн л чухал болдог.
- Төсөв нь улс төрийн үйл ажиллагаа юм гэсэн хандлагаар хандах тохиолдол их байдаг. [32]. Энэ агуулгаар төсөв нь улс төрийн нөлөөлөл дор байх нь тодорхой юм. Улс төрийн нөлөөлөл нь улс төрийн нам, бусад институци, улс төрчид, төрийн албан хаагч, ашиг сонирхлын бүлэг гэх олон субъектээр дамждаг. Эдгээр нөлөөлөл нь хууль өөрчлөх, популизм газар авах, авилга цэцэглэх байдлаар илрэх боломжтой бөгөөд үр дагавар нь илүү их хор уршигтай байх талтай юм.
- Энэ агуулгаар төсөвт ирэх улс төрийн зүй бус нөлөөллийг хязгаарлах шаардлага үүсдэг бөгөөд үүнийг хэрэгжүүлэх үндсэн арга нь төсвийн институцийг сайжруулах хүрээнд *i) Төсвийн эрх зүйн орчин дахь төсвийн дүрэм хязгаарлалтууд ii) Төсвийн ил тод байдал, хариуцлагыг хангах, iii) Төсвийн хараат бус институцыг ашиглах явдал гэж үздэг байна*
- ОУВС-гийн 2012 онд хийгдсэн төсвийн дүрмийн талаар судалгаанд ЗГ-аас болон төрийн секторт хэрэгжүүлж байгаа *i) Төсвийн тэнцлийн дүрэм ii) Өрийн дүрэм iii) Зардлын дүрэм iv) Орлогын дүрэм* зэргийг хамруулсан байна.
- Төсвийн дүрмээс гадна төсвийн хүрээнд хөндөгддөг нэг гол ойлголт нь *төсвийн ил тод байдлын асуудал* юм. Судалгааны ажлуудад төсвийн ил тод байдал нь төсвийн нөхцөл байдалд үнэлэлт өгөх, ЗГ-н бодлогын сахилга батыг сайжруулж, эрсдэл, тогтворгүй байдлыг бууруулах нөлөө үзүүлэхээр тодорхойлогдсон байна. [35]
- Төсвийн ил тод байдлын хүрээнд өөр нэг чухал ойлголт нь төсвийн хараат бус байгууллагын асуудал юм. Дэлхийн санхүүгийн хямралын нөлөөгөөр улс орнууд төрийн үйл ажиллагааны чанар, ЗГ-н бодлогын найдвартай байдлыг сайжруулах зорилгоор *хараат бус төсвийн институцын үйл ажиллагааг дэмжих болсон.*

ЭЗХАХБ-н төсвийн хараат бус институцын дүрмийг хэрэгжүүлж байгаа нь үр дүнтэй байна.

- Төсвийн хараат бус институцын гол үүрэг нь макро-санхүүгийн таамаглал, ЗГ-н төсвийн бодлогын шинжилгээ, ЗГ-н төсвийн дунд хугацааны зорилтыг хянах, урт хугацааны бодлогын хүрээнд өрийн тогтвортой байдлыг хангах зэрэг үүрэг байх нь зүйтэй гэж үзэж байна. [36]
- Төсвийн үйл ажиллагаанд улс төрийн нөлөөлөл улс төрчид, сонирхлын бүлгүүд, төрийн албан хаагчид (манайд тодорхой албан тушаалыг улс төрийн албан тушаал хэмээн нэрлэсэн) зэрэг олон чиглэлээр нөлөөлж болох нь тодорхой байна. Хөгжиж байгаа, засаглал муу орны хувьд энэ нөлөөлөл нь сөрөг үр дүнг авчрах боломжтой гэдэг нь тодорхой байна.
- Төсвийн дүрмийг хэрэгжүүлж байгаа байдлаар хөгжингүй орнууд тэнцлийн дүрмийг ихээхэн ашиглаж байгаа бол хөгжиж буй болон бага орлоготой орнуудын хувьд тэнцлийн, өрийн, зардлын дүрмүүдийг ашиглах хандлагатай байна. Хуульчилсан байдлын хувьд ч энэ байдал мөн адил бөгөөд хөгжлийн түвшингээс үл хамааран орлогын дүрмийн ашиглалт бага байна.
- Үндсэндээ эдгээр байгууллагын зорилго нь төсвийн бодлого боловсруулах явцад сахилга бат, ил тод байдлыг хангах явдал бөгөөд энэ нь засгийн газарт итгэх итгэлийг нэмэгдүүлэх нөлөөтэй байна. Төрийн аудитын байгууллага нь төсвийн гүйцэтгэлд суурилсан өнгөрсөнд хяналтыг хийдэг бол хараат бус институци нь ирээдүй рүү чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулдаг. Эдгээр институци нь бүрэлдэхүүний хувьд хуульч, аудитор, нягтлан бодогчдын өргөн бүрэлдэхүүнтэй байх бөгөөд цөөн тооны эдийн засагчтай байдаг. Хараат бус институци нь хууль тогтоох байгууллага болон олон нийтэд үйлчилдэг ба тодорхой хуульчилсан норматив чиг үүрэггүй байх боловч зарим улсуудад зөвлөх (Швед), төсвийн зорилгыг чиглүүлэх (Белги) үүрэг гүйцэтгэж байна. [37]
- Төсөв боловсруулах, батлах үйл ажиллагаан дахь улс төр, мэргэжлийн ашиг сонирхлоос тус, тус үүдэлтэй парламент болон засгийн газрын зохистой, тэнцвэртэй оролцооны асуудал олон улсын түвшинд хөндөгдсөөр ирсэн. Энэ талаар дараах хоёр чиг хандлагыг дурдаж болохоор байна. Үүнд: *Төсвийн эрх мэдлийг гүйцэтгэх эрх мэдэлд төвлөрүүлэх загвар* нь Төсвийн эрх мэдлийг Засгийн газарт төвлөрүүлэх нь төсвийн сахилга батыг бэхжүүлж, зарцуулалтын уян хатан байдлыг үүсгэнэ. *Төсвийн үйл ажиллагаан дахь парламентын оролцоог нэмэгдүүлж, хяналтыг дэмжих загвар* нь Төсвийн үйл ажиллагаанд парламент идэвхтэй оролцох нь төсвийн удирдлагын ил тод байдлыг нэмэгдүүлж, үр дүнтэй хяналт хэрэгжүүлэх боломжоор хангадаг байна.
- Улс төрийн намын тогтолцоо парламент, засгийн газрын ерөнхий харилцаанд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Улсын төсвийг хэлэлцэн батлах үйл ажиллагаанд тухайн орны улс төрийн намын тогтолцоо, төлөвшил ихээхэн нөлөөлдөг байна. Тухайлбал, хүчтэй хоёр намын тогтолцоотой орнуудад парламентын нөлөө харьцангуй бага, засгийн газар нь парламентын олонхийн дэмжлэгийг ихэнхдээ хүлээсэн байдаг бөгөөд улмаар ийм орнуудад парламент төсвийн төслийг буцаах зарчмын шинжтэй томоохон өөрчлөлт хийхийг засгийн газарт итгээгүй байгаатай ижил гэж үздэг. Эсрэгээр сул хоёр намын болон олон намын тогтолцоотой орнуудад засгийн газар нь парламентын доторх бие даасан тоглогчидтой зөвшилцөх шаардагатай байдаг тул хууль тогтоох байгууллагын нөлөө харьцангуй өндөр байдаг байна.
- Ерөнхийдөө хууль тогтоох байгууллага төсөвт өөрчлөлт оруулах өргөн хүрээтэй эрх эдлэх үед төсвийн алдагдал, өрийн асуудлаарх Засгийн газрын бодлогын нэгдмэл байдал алдагдах эрсдэлтэй гэж үздэг. Иймд хууль тогтоох байгууллагаас хариуцлагагүй шийдвэр гаргах эрсдэлийг бууруулахын тулд юуны өмнө нийт орлого, нийт зарлага, санхүүгийн баланс зэрэг төсвийн ерөнхий хэм хэмжээний хийгээд

төсвийн алдагдлыг нөхөх арга зам, тэр тусмаа нэмж зээл авах боломжийг бууруулсан өргөн хүрээтэй хязгаарлалтыг тогтоох нь зүйтэй.

- Дараах хүчин зүйлсийг төсвийн төслийг боловсруулах, хянахад харгалзахаар хуульд тусгажээ. Үүнд: i) *Төсвийн хууль, бусад хууль тогтоомж, эдийн засаг, нийгмийн бодлогыг хэрэгжүүлэх талаар Засгийн газраас авах арга хэмжээ, төсвийн норм, норматив, үнэ, тариф болон бусад оронтой зээл, тусламжийн талаар байгуулсан гэрээ, хэлэлцээр*; ii) *Засгийн газраас дэвшүүлж байгаа богино болон дунд хугацааны хэтийн зорилтуудтай уялдах*; iii) *Төсвийн зарчмыг мөрдлөг болгох*;³⁴ iv) *макро эдийн засгийн төлөв байдал, дүн шинжилгээ, тооцоонд үндэслэсэн байх*; v) *төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг нэмэгдүүлж, төсвийн санхүүжилтийн үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн байх*.
- Төсвийн тухай хуульд заасан гол заалтуудаас харахад төсвийн зөв удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай гол заалтууд байна. Төсвийн зарчмын хүрээний зарим заалтуудыг илүү нарийвчлан авч үзэх шаардлагатай. Тодруулбал санхүү, төсвийн зохистой удирдлагыг хэрэгжүүлэх гэсэн заалтын агуулга нь төсвийн нийгэм, эдийн засгийн үүргийг тодорхойлж байгаа мэт боловч хэрхэн тайлбарлахаас хамаарах шинжтэй байна.
- Энэ хуулийн хувьд төсвийн удирдлагын зарчим, тусгай шаардлагын хүрээнд төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх асуудлыг тусгаж өгсөн нь төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд дэмжлэг болохуйц байдалтай байна. Харин төсвийн удирдлагын хүрээнд тавигдсан заалтуудыг хэрхэн ойлгох нь нилээд чухал асуудал юм. Энэ хүрээнд төсвийн нийгэм, эдийн засгийн болон шаардлагууд нь зөвхөн төсвийн тэнцэл, өрийн түвшинд хандсан байдалтай. Үүнийг дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлээр нөхөж болох боловч энэ хүрээнд байгаа үзүүлэлт нь зөвхөн ДНБ-ны өсөлт болон хэрэглээний үнийн өсөлт гэсэн ерөнхий эдийн засгийн үзүүлэлттэй байгаа нь төсвийн нийгэм эдийн засгийн зорилгыг бүрхэгдүүлж байна
- Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулийн хувьд зарчим, үзэл баримтлал тавигдах шаардлагын хувьд өмнөх хуулиудаас илүү тодорхой зааж өгсөн. Шинжлэх ухааны үндэслэлтэй тооцоо судалгаанд анхаарал хандуулах тал руу илүү анхаарсан хууль болсон. Мөн үндэсний язгуур эрх ашиг гэсэн асуудлыг оруулж өгсөн нь чухамдаа нийгэм, эдийн засгийн болон бусад үр дагаврыг тодорхойлсон асуудал болсноороо давуу талтай юм. Үүнээс гадна тухайн хуулийн хүрээнд гарсан нэг гол давуу тал нь хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг боловсруулах үе шат, тавигдах шаардлагыг заасан хэсэг нь хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг батлах, хэрэгжүүлэх, хянах үйл явцыг сайжруулахад чухал нөлөөтэй гэж үзэж байна.
- УИХ-н тухай хуулиар Төсвийн байнгын хорооны хариуцах ажлын хүрээнд нэгдсэн төсвийн гүйцэтгэл, хяналтын асуудал тавигдсан нь бодлогын чиг үүрэг бүхий эрх барих дээд байгууллага болохын хувьд төлөвлөлтийн механизмд хяналтын шинжтэй

³⁴Төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд баримтлах зарчим:

- төсвийн богино, дунд хугацааны бодлого, стратеги зорилт, урт хугацааны чиг хандлагын төсөөлөл, тэдгээрийн агуулга, хэрэгжилт нь ил тод байх;
- төсвийн бодлого, стратегийн зорилт нь макро эдийн засгийн болон татварын тогтвортой орчныг бүрдүүлэх, инфляцийг хязгаарлахад чиглэсэн байх;
- төсвийн тусгай шаардлагад нийцүүлэн баталсан дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлээр төсвийн бодлогыг тодорхойлж, түүнд үндэслэн аль ч шатны төсвийн эрх захирагч нь төсвийн тусгай шаардлагыг хангасан дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн үзүүлэлт болон түүнд нийцүүлэн баталсан төсвийн хязгаарт багтаан төсвийн төслөө зохиох;
- төсвийн бодлогыг тодорхойлохдоо олон улсад нийтлэг хэрэглэгддэг аргачлал, мэдээллийн эх сурвалжийг ашиглах замаар төсвийн тооцооны хараат бус, үнэн зөв байдлыг хангах;
- үндэсний баялгийг хүн ам, нийгмийн бүлэг болон өнөө ба хойч үеийнхэнд шударга, тэнцвэртэй хуваарилах;
- төсвийн хөрөнгийн хуваарилалт, байршуулалт, хэрэглээ нь эдийн засгийн үр ашигтай, нийгмийн ач холбогдолтой байх.

оролцох бололцоогүй гэсэн байдал харагдаж байна. Харин энэ хуулийн хүрээнд төлөвлөлтийн механизмд эдийн засгийн байнгын хороо эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн үндсэн чиглэл болон эдийн засгийн бусад бүх асуудлыг хариуцаж байгаагийн хувьд бүх талаас оролцох хянах боломжтой юм. Хамгийн гол нь эдийн засгийн байнгын хорооны хувьд төсвийн асуудлыг эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл болон Монгол улсын хөгжлийн бодлогод нийцэж байгаа эсэхийг салбар бүрийн чиглэлээр авч үзэх боломжтой юм.³⁵

- Төсвийн харилцаанд нөлөөлөх гол хуулиуд болох төсвийн тухай хууль болон төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиуд нь маш их өөрчлөгдөж байгаа нь харагдаж байна. Үүнээс төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн өрийн ДНБ-д эзлэх хувийг өөрчлөх хувийг өөрчилсөн болон Засгийн газрын өр нэмэгдүүлэх боломжийг өргөтгөсөн болон өрийн тооцоололд оруулсан өөрчлөлтүүд ихээхэн нөлөөтэй юм.
- Төсвийн харилцааг зохицуулах эдгээр хуулиуд нь эдийн засаг, нийгмийн шаардлагын улмаас өөрчлөгдөх боломжтой боловч үүний шалтгаан, зорилго нь чухал юм. Төсвийн тухай хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн хувьд тухайн хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах чиглэлийн өөрчлөлтүүд байсан. Энэ хүрэн өрийн удирдлагыг сайжруулах, төсвийн хөрөнгө оруулалтын асуудлыг үр дүнтэй болгох зэрэг томоохон асуудал багтаж байна. Үүний зэрэгцээ төсвийн харилцаан дахь төсвийн зардал, өрийн хамрах хүрээ эргэн төлөлтийн асуудал зэрэгтэй холбоотой өөрчлөлтүүд нь төсвийн зарлагын тэлэлт болон өрийг нэмэгдүүлэх нөхцөлийг сулруулах нөлөөлөл үзүүлэх боломжтой байсан нь харагдаж байна. Энэ байдлаар төсвийн болон төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль холбогдох хуулиудыг өөрчилсөн нь төсвийн нөхцөл байдалд хууль тогтоогчдын зүгээс нөлөөлсөн, сөрөг нөхцөл байдлыг хүлээн зөвшөөрснийг илэрхийлэх боломжтой юм.
- Түүнчлэн 2018 оны хөндлөнгийн судалгаанд ТТБЗ-ийн хэд, хэдэн дутагдалтай талуудыг дурьдсан ба олон улсын жишигтэй харьцуулах замаар эдгээрийг сайжруулах зөвлөмжүүдийг өгсөн байна. Эдгээр зөвлөмжүүдийг тоймлон авч үзвэл. Үүнд:

- *ТТБЗ-д илүү олон чиг үүргийг хариуцуулж, байр суурийг нь бататгах хэрэгтэй;*
- *ТТБЗ-ийн чадавхыг нь нэмэгдүүлэх шаардлагатай;*
- *Хараат бус байдлыг нь сайжруулахын тулд хангалттай олон ажилчид, нөөцийг ТТБЗ-д хуваарилах хэрэгтэй байна;*
- *Засгийн газрын ТТБЗ-ийн гишүүдийг сонгох, зөвлөлийг татан буулгах эрх мэдэл хязгаарлагдмал байх хэрэгтэй бөгөөд гишүүдийг сонгох үйл явц ил тод, өрсөлдөөнтэй байхын зэрэгцээ олон намын дэмжлэгтэй байх нь зүйтэй гэжээ. [52]*

Энэхүү шинжилгээнээс харахад шинжилгээнд нийт 22 оныг хамруулснаас 13 тохиолдолд нь өргөн барьсан төсвийн төсөлд УИХ-ын хэлэлцүүлгийн үед орсон өөрчлөлт/нөлөө 20%-аас дээш, үүний 8 тохиолдолд 50%-аас дээш, түүн дотроо 1 тохиолдолд нь 100%-иас дээш нөлөө оржээ. Эдгээрээс бид 50%-иас дээш нөлөө орсон **2006, 2007, 2008, 2011, 2013, 2015, 2016, 2017** онуудыг чухалчлан авч үзэв.

- Засгийн газрын тогтворгүй байдал Монгол улсын хувьд эмзэг асуудал байдаг. Монгол улсын Засгийн газрын дундаж наслалт 1.5–1.6 жил гэсэн тооцоо байдаг. Хэдийгээр засгийн газрын тогтворгүй байдал нь төсвийн тогтворгүй байдлын суурь шалтгаануудын нэг гэж үзэх хангалттай үндэслэл, өгөгдөл байхгүй байгаа ч, засгийн

³⁵Энэ хэсгийг авч үлдэх хэрэгтэй.

газар солигдох бүрт төсөвт нэгээр тогтохгүй удаагийн тодотгол хийгддэг чиг хандлага харагдаж байна.

- Төсвийн тухай хуулийн өргөн барьсан анхны хувилбараас батлагдан хэрэгжсэн хууль их хэмжээгээр зөрөх үндсэн шалтгаан нь *төсвийн тодотгол* мөн гэж дүгнэж болохоор байна. Төсөвт тодотгол олон удаа хийх нь өөрчлөлт ихтэй байх шалтгаан болж байна. Төсвийн тодотголын албан ёсны тайлбар дээр шинжилгээ хийж үзэхэд гадаад болон дотоод эдийн засгийн хүндрэл, уул уурхайн бүтээгдэхүүний экспортын хэмжээ, дэлхийн зах зээл дээрх үнэ зэрэг хүчин зүйл хамгийн их нөлөөлж байгаа нь харагдаж байна.
- Гэвч нөгөө талаас төсвийг боловсруулах үед гадаад болон дотоодын эдийн засгийн чиг хандлагыг зөв таамаглах, холбогдох эрсдлүүдийг тооцох нь Монгол улсын засгийн газрын үүрэг бөгөөд зөв тооцож чадсан эсэх нь институцийн чадвар, чадамжийг илэрхийлэх үзүүлэлт мөн юм. Сүүлийн жилүүдэд макро эдийн засгийн бодлогын үр нөлөөг тайлбарлахдаа улс төрийн институцийн гажуудлуудыг авч үзэх болсон. Улс төрчдийн шийдвэр гаргалт нь ашигч үйл хөдлөл, дахин сонгогдох хүсэл, эзэн-төлөөлөгчийн бэрхшээл зэрэг ойлголтуудаар илүүтэй тайлбарлагдах, ухаалаг бус төрийн загвараар хэрэгждэг гэсэн шинэ улс төрийн макроэкономиксийн парадигм хүчтэй болж байна [16].
- Манай орны хувьд төрийн институцийн чанар, чадамж харьцангуй доогуур байгааг ОУ-ын судалгааны байгууллагууд дүгнэдэг. Энэ нь төсвийн бодлогод сөргөөр нөлөөлж байгаа гэж үзэх үндэстэй. Монгол улсын төсвийн суурь баримт бичиг болох төсвийн хүрээний мэдэгдэл нь дунд хугацааны стратегийн баримт бичгийн түвшинд хуульчлагдсан боловч байнга шинэчлэн батлагдаж байжээ. Энэ нь Монгол улсын хувьд төсвийн хүрээний төлөвлөлт, таамаглал, алсын хараа муу байгааг харуулж байгаа бөгөөд энэ нь төсвийн тогтвортой байдалд сөргөөр нөлөөлж байна.
- Үүнээс гадна төсвийн хүрээний мэдэгдэлд орлого, зарлага болон бусад үзүүлэлтийн хувьд ихээхэн өөрчлөгдөж ирсэн байна. Уг нь төсвийн хүрээний мэдэгдэл нь дунд хугацааны эдийн засаг, нийгмийн зорилгыг харгалзан үзсэн дунд хугацааны баримт бичиг юм. Иймээс ДХТХМ-ийг байнга өөрчлөх нь төсвийн бодлогын тогтвортой байдал, төсвийн зорилго биелэхгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлж байна. Мөн төсвийн зорилго нь ядаж энэ хүрээнд байгаа тоон үзүүлэлтээ хангаагүйн улмаас энэ баримт бичгийг өөрчлөн дахин баталж байгаа хандлага ажиглагдаж байна.
- Гэтэл энэ хүрээнд үндсэн төсвийн дүрэм хэрэгжиж байгаа байдал хангалттай бус байгаа бөгөөд макро эдийн засаг, төсвийн тогтвортой байдалд гол нөлөө үзүүлэх тэнцлийн болон өрийн дүрмийн хэрэгжилт хангалтгүй байна. Үүний нэг жишээ нь төсвийн тэнцлийн асуудал бөгөөд хуулинд зааснаар ДНБ-ний 2 хувиас хэтрэхгүй байх шаардлагатай. Гэтэл энэ нь хэрэгжихгүйгээр олон жил болж байгаа бөгөөд нөгөө талаас хэрэгжүүлэхийг эрмэлзэхгүй байгаа байдалтай ажиглагдаж байна.
- Ийм байдал өрийн дүрмийн хувьд ч мөн адил байгаа бөгөөд 2015 онд өрийн түвшинд өөрчлөлт оруулснаас хойш өрийн анхны зорилтот түвшинд хүрээгүй бөгөөд хууль өөрчлөх замаар төсвийн тусгай шаардлагыг хангах нөхцлийг бүрдүүлж ирсэн.³⁶ Гэтэл хуулинд заасан өөрчлөх нөхцөл огт бүрдээгүй нь хууль зөрчиж, хуулийг өөрчилж байна гэж үзэхэд хүргэж байна
- ДХТХМэдэгдэлийн хүрээнд хууль баримтлах, тогтвортой байх үндсэн зарчим алдагдсан байна гэж үзэж болохоор байна. Мөн нөгөө талаас УИХ-н зүгээс холбогдох бодлого батлах, хянах эрх бүхий байгууллагын үндсэн үүргээ хэрэгжүүлэхийн оронд

³⁶ ТБТХуулийн 8-р зүйлд төсвийн тусгай шаардлагын үйлчлэлийг түр түдгэлзүүлэх нөхцөлийг заасан байдаг бөгөөд энд заасан тохиолдлоор төсвийн тусгай шаардлагыг өөрчилсөн, түдгэлзүүлсэн нөхцөл байхгүй гэж үзэхээр байна.

хууль өөрчлөх, тусгай шаардлагыг түдгэлзүүлэх нөхцөлөөр хангаж өгсөн нь тодорхой улс төрийн нөлөө, эрх ашиг нөлөөлсөн гэж үзэхэд хүргэж байна.

- Сонгуулийн жилийн төсвийн бас нэгэн онцлог харагдаж болох юм. Тухайн жилийн төсөв нь өндөр орлого, зардал, алдагдалтай байж байгаад сонгуулийн дараа жилээс төсвийн үзүүлэлт огцом сайжрах мэт байдал нь улс төрийн өнгө аястай гэж үзэж болохоор байна. Учир нь 2015-2016 оны эдийн засгийн нөхцөл байдал нь 2017-2018 онд төсвийг алдагдалгүй хэрэгжүүлэх боломжийг бий болгоход ихээхэн хүндрэлтэй цаг үе байсан.
- ДХТХМэдэгдэлийн хүрээнд хууль баримтлах, тогтвортой байх үндсэн зарчим алдагдсан байна гэж үзэж болохоор байна. Уг нь энэхүү мэдэгдэл нь төсвийн тоон үзүүлэлтүүд, зорилгыг дунд хугацаанд тодорхойлох агуулгаараа төсвийн тогтвортой байдлыг хадгалах, зорилго чиглэлийг хэрэгжүүлэх хамгийн гол баримт болдог. Гэтэл энэхүү баримт бичгийн утга учир, ач холбогдол алдагдсан байдал харагдаж байна. Мөн нөгөө талаас УИХ-н зүгээс холбогдох бодлого батлах, хянах эрх бүхий байгууллагын үндсэн үүргээ хэрэгжүүлэхийн оронд хууль өөрчлөх, тусгай шаардлагыг түдгэлзүүлэх нөхцөлөөр хангаж өгсөн нь тодорхой улс төрийн нөлөө, эрх ашиг нөлөөлсөн гэж үзэхэд хүргэж байна.
- Урт хугацаандаа алсын хараа өөрчлөгдөж болох боловч ийм богино хугацаанд баримт бичиг бүрт өөр, өөрөөр тодорхойлогдсон нь бодлогын залгамж чанар, тогтвортой байдал хангалтгүй, өөрчлөгдөж ирснийг харуулж байна. Мянганы хөгжлийн зорилтод суурилсан Үндэсний хөгжлийн цогц бодлогод Монгол Улсын алсын харааг тодорхойлсон байдал оновчтой бус, тунхаглалын шинжтэй болсон байна. Эдийн засгийн хөгжлийн талаар тодорхойлсон 1996 оны алсын харааг дараагийн бодлогуудад тусгаагүй байна. Эдгээр баримт бичгүүдэд эдийн засгийн хөгжлийн бодлогыг дараах байдлаар тусгасан байна.
- Хөгжлийн бодлого нь ийнхүү тогтвортой бус байгаагийн нэг үндсэн шалтгаан нь тухайн асуудлыг хариуцаж байгаа байгууллагын статусын асуудалтай холбоотой байна. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн асуудал нь тогтвортой, нэг удирдлагатай бус байгаа нь бодлого тогтворгүй байх, хөндлөнгийн нөлөөлөл бий болох байдлыг нэмэгдүүлж байна. Үүнээс хойш байгуулагдсан 15 ЗГ-ийн 7-г ямар нэг шалтгаанаар огцруулсан байна. Энэ нь гүйцэтгэх засаглалын тогтвортой байдалд нөлөөлж төрийн үйл ажиллагааны эдийн засаг, нийгмийн үр дүнг сулруулж байна. ЗГ-ийн тогтворгүй байдал бий болж богино хугацаанд байнга солигдож байгаа болон ЗГ-ийн гишүүдийн халаа сэлгээ нь төрийн үйл ажиллагааны тогтвортой байдал, үр дүнд нөлөөлж байна.
- Улс төрийн тогтворгүй байдлаас шалтгаалсан, төрийн бодлого, ЗГ-ийн тогтворгүй байдал нь төсвийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх улс төрийн нөлөөллийг өндөр болгож байна. Нөгөө талаас ЗГ-н тогтворгүй байдал нь төсөвт нөлөөлөх улс төрийн нөлөөллийг бий болгох бус төсөвт нөлөөлөх зорилго нь ЗГ-ийг өөрчлөх шалтгаан болдогийг үгүйсгэхгүй юм
- Дээрх сонгуулийн тогтолцооны хувьд харьцангуй илүү хувилбар нь томсгосон 26 тойргоор 76 мандаттай явуулах хувилбар юм. Улс төрийн намуудын төлөвшил, нэр дэвшигчдийн чадвар хангалттай бус байгаа үед тухайн тойрогт нэр дэвшсэн харьцангуй сайн сонголтуудыг иргэд намын харъяалал хамаарахгүй хийх боломжтой. Нөгөө талаас тойргийг томсгосноор нэг тойргийг эзэмших, тухайн тойрогт ажиллах асуудал нь бага зэрэг хязгаарлагдах боломжтой юм. Хамгийн сул хувилбар нь жижиг 76 тойрогт мажоритар системээр явуулах бөгөөд энэ нь УИХ-д ямар ч хүн сонгогдох боломжийг нэмэгдүүлж байгаа юм. Нөгөө талаас намуудын дотоод ардчилал өрсөлдөөн, нэр дэвшүүлэх үйл явц нь иргэдийн сонголт хийх боломжийг хязгаарлаж байгаа байдал бий болж байна.

- Улс төрийн намуудын мөрийн хөтөлбөр нь улс орны эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг хөндсөн, шийдвэрлэхэд чиглэсэн олон чухал асуудлуудыг хөндөн мөрийн хөтөлбөрөө боловсруулдаг байдал нь тэдгээрийн мөрийн хөтөлбөрийн бүтцээс харагдаж байна. Гэхдээ энэ нь эдийн засгийн бодит боломжид тулгуурлаагүй сонгогчдын анхаарлыг татах чиглэлийн эдийн засаг, үйлдвэржилтийн бодлогууд болон шууд сонгогчдын саналыг авахад чиглэсэн нийгмийн хамгаалал, халамжийн чиглэлийг баримтлах хандлага давамгайлсан байх талтай байна.
- Эндээс ЗГ-н үйл ажиллагааны хөтөлбөр нь ДХТХМ, эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлтэй уялдаатай, бөгөөд түүнд нөлөөлдөг болох нь тодорхой байна. Үүнээс гадна 2008 оны сонгуулиар амласан 1.5 сая төгрөгийг иргэн бүрт өгөх хэт популист амлалтыг хэрэгжүүлэхийг ЗГ болон холбогдох байгууллагад тулгасан нь улс төрийн нөлөөллийн нэг гол жишээ болж байна.
- Төсвийн хүрээнд байгаа нийтлэг дутагдлын нэгэн адил мөрийн хөтөлбөр, сонгуулийн амлалтыг хэрэгжүүлээгүй байгаагийн төлөө хүлээх хариуцлага, сахилгын асуудал муу байна. Учир нь жил бүр болон сонгуулийн циклийн хүрээнд намууд мөрийн хөтөлбөр, ЗГҮАХ-н хэрэгжилтийг хэлэлцэж үнэлдэг боловч энэ нь хэлбэрийн төдийгүй гол улс төрийн амлалтуудад анхаарал хандуулсан байдалтай, түүнийг биелүүлээгүйн төлөө зөвхөн сонгуулийн хариуцлага хүлээх байдалтай байна. Гэтэл тухайн намуудын мөрийн хөтөлбөр, ЗГҮАХ-т тусгагдсан олон чухал ажлууд хэрэгжээгүйгээс болоод улс орны эдийн засаг, нийгмийн хөгжил цаашилбал олон чухал асуудалд ямар хор хохирол ирж байгааг тооцвол маш их хохирол гарах нь тодорхой юм.

Ном зүйн жагсаалт

- [1] Э.Энхгэрэл, “Төсөв батлах үйл явц дахь парламентын оролцоо,” %1-д *Монгол улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл*, Улаанбаатар, Бодлогын судалгааны Улаанбаатар төв, 2016.
- [2] Ж.Батбаяр, Ж.Ухнаа, Д.Баяраа ба Л.Бямбадорж, Монгол нутагт татвар үүсч хөгжсөн түүхэн замнал, Улаанбаатар, 2011.
- [3] “History, Origins and Traditions of the Budget,” 17 12 2012. [Холбогдсон]. Available: <https://web.archive.org/web/20120117205111/http://www.interbudget.co.uk/history-budget.html>. [Нэвтэрсэн 20 9 2019].
- [4] Robert D.Lee, Ronald W.Johnson Philip G.Joyce, Public budgeting and systems, Burlington: Jones&Barlett Learning LLC, 2013.
- [5] Richard Allen, “The Challenge of Reforming Budgetary Institutions in Developing Countries,” International Monetary Fund, Washington, D.C, 2009.
- [6] Smith,Robert W and Thomas D.Lynch, “Public Budgeting in America 5 th edition,” Pearson, New Jersey, 2004.
- [7] Anwar Shah, “Budgeting and Budgetary Institutions,” The World Bank, Washington, D.C., 2007.
- [8] Elizabeth C. McNichol, Vincent Palacios, Nicholas Johnson, “Budgeting for the Future: Fiscal Planning Tools Can Show the Way,” Center Budget and Policy Priorities, Washington, DC, 2014.
- [9] E. Online, “What are the three types of government budgets?,” 10 1 2019. [Холбогдсон]. Available: <https://economictimes.indiatimes.com/budget-faqs/what-are-the-three-types-of-government-budgets/articleshow/67466774.cms>. [Нэвтэрсэн 20 9 2019].
- [10] Beryl W.Sprinkel, “Role of Monetary-Fiscal Policies,” Harris Trtist anl Savings Bank, 1965.
- [11] Bodie Kane Marcus, “Investment,” The McGraw-Hill/Irwin, New York,, 2009.
- [12] Edward Anderson, Paolo de Renzio and Stephanie Levy, “The Role of Public Investment in Poverty Reduction,” Overseas Development Institute, London,UK, 2006.
- [13] George Kopits, “Fiscal responsibility framework-International experience and implications for Hungary,” Magyar Nemzeti Bank, Budapest, 2007.
- [14] CoBPP, “Revenue and expenditure forecasting techniques for a PER Spending,” OECD, n/a, 2015.
- [15] Үндэсний Аудитын Газар, “Улсын төсвийн 2017 оны хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөний хэрэгжилт, үр дүн, үр ашиг,” Үндэсний Аудитын Газар, Улаанбаатар, 2018.

- [16] Ц.Батсүх, “Төсөв, Мөнгөний бодлого,” *Economic Analytica – Улс төрийн эдийн засаг судлал*, б. №1, %1-ийн д.дТөсөв, төсвийн бодлого гэж юу вэ?, pp. 10-17, 4 2018.
- [17] Andrew Burnos, “The Effects of Political Institutions on Public Budgeting,” Bemidji State University, Bemidji, 2012/3.
- [18] Palanjian, Lara, “Party Control and Budget Estimates,” UC Berkeley, Berkeley, 2008.
- [19] Alesina, Alberto, Roberto Perotti, and José Tavares, “The Political Economy of Fiscal Adjustments,” Harvard Library, n/a, 1998.
- [20] Era Dabla-Norris, etc, “Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries,” International Monetary Fund, Washington, D.C., 2010.
- [21] Sanjeev Gupta, Sami Ylaoutinen, “Budget Institutions in Low-Income Countries: Lessons from G-20,” IMF, n/a, 2014.
- [22] Stuti Khemani and Waly Wane, “Populist Fiscal Policy,” World Bank, Development Research Group, Washington D.C, 2009.
- [23] Rosalvina Otálora Cortés, “The Danger Of Macroeconomic Populism,” Universidad Nacional of Colombia, Bogota, 2010.
- [24] TIMBRO, “Authoritarian Populism Index,” TIMBRO, Stockholm, 2019.
- [25] Isabelle Durant, Daniel Cohn-Bendit, The Rise of Populism and Extremist Parties in Europe, The Spinelli Group: Brussels, 2013.
- [26] Felix Rioja, Gerhard Glomm, “Populist Budgets and Long Run Growth,” Georgia State University, Atlanta, 2003.
- [27] Ian Lienert, “Role of the Legislature in Budget Processes,” IMF, Washington D.C, 2010.
- [28] Alberto Alesina, Andrea Passalacqua, “The Political Economy of Government Debt,” Harvard University, Cambridge, 2015.
- [29] OECD, “Budgeting and Policy Making,” OECD, Paris, 1996.
- [30] IMF, “Manual on Fiscal Transparency,” IMF, Washington, D.C, 2007.
- [31] Tewodaj Mogues, “What determines public expenditure allocations?,” FAOrganization of the United Nations, Washington D.C, 2012.
- [32] Lawrence J. O'Toole Jean-Pierre Rostaing, “Budgeting and Policy Making,” OECD, Paris, 1996.
- [33] Nina Budina, Tidiane Kinda, Andrea Schaechter and Anke Weber, “Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset,” International Monetary Fund, Washington, D.C., 2012.
- [34] Andrea Schaechter, Tidiane Kinda, Nina Budina, and Anke Weber, “Fiscal Rules in Response to the Crisis—Toward the “Next-Generation” Rules. A New Dataset,” International Monetary Fund, Washington, D.C., 2012.

- [35] George Kopits and Jon Craig, “Transparency in Government Operations,” International Monetary Fund, Washington, D.C., 1998.
- [36] George Kopits, “The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan,” International Monetary Fund, Washington, D.C, 2016.
- [37] George Kopits, “Independent Fiscal Institutions Developing Good Practices,” OECD, n/a, 2011.
- [38] Deutscher Bundestag, “Basic Law for the Federal Republic of Germany,” Deutscher Bundestag, Bonn, 1949.
- [39] A.Lijphart, “Comparative Politics and Comparative Method,” *The American Political Science Review*, б. 65, %1-ийн д.д3, 1971.
- [40] УИХурал, “Төсвийн тухай,” УИХурал, Улаанбаатар, 2011.
- [41] УИХурал, “Монгол Улсын Их Хурал,” 2 10 2018. [Холбогдсон]. Available: <http://www.parliament.mn/>.
- [42] OBR, “International engagement,” Office for Budget Responsibility, 2019. [Холбогдсон]. Available: <https://obr.uk/topics/international-engagement/>. [Нэвтэрсэн 07 10 2019].
- [43] АИХурал, “Монгол Улсын Үндсэн Хууль,” АИХурал, Улаанбаатар, 1992.
- [44] Ц.Норовдондог, Д.Мягмарцэрэн, “Монгол Улсын төсвийн харилцаан дахь төсвийн төвлөрлийн асуудал, төсвийн тухай хууль тогтоомжуудад хийсэн шинжилгээ,” УИХ-н тамгын газрын судалгааны төв, Улаанбаатар, 2012.
- [45] УИХурал, “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай,” УИХурал, Улаанбаатар, 2010.
- [46] УИХурал, “Өрийн удирдлагын тухай,” УИХурал, Улаанбаатар, 2015.
- [47] УИХурал, “Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль,” УИХурал, Улаанбаатар, 2015.
- [48] УИХурал, “Монгол Улсын Их Хурлын тухай,” УИХурал, Улаанбаатар, 2006.
- [49] “Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем,” 9 2019. [Холбогдсон]. Available: <http://www.legalinfo.mn>.
- [50] “Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем,” 27 9 2018. [Холбогдсон]. Available: <http://www.legalinfo.mn>.
- [51] “Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем,” 27 10 2019. [Холбогдсон]. Available: <http://www.legalinfo.mn>.
- [52] Г.Рагчаасүрэн, Б.Цолмон, Б.Нямбаатар, “Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдал,” Байгалын баялгийн засаглалын хүрээлэн, Улаанбаатар, 2019.
- [53] УИХурал, “Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн дүрэм,” УИХурал, Улаанбаатар, 2017.

- [54] Монгол улсын засгийн газар, “БНМАУ-ын Төсвийн хуулийн төслийн тухай,” 1991.
- [55] Ж.Дэлгэрсайхан, “Монгол улсын төсөв ба дэд бүтэц, хөрөнгө оруулалтын тулгамдсан асуудлууд,” *Economic Analytica – Улс төрийн эдийн засаг судлал*, б. №1, pp. 40-47, 2018.
- [56] Монгол Улсын Их Хурал, “Монгол Улсын 2016 оны төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийн нэг дэх хэлэлцүүлгийг хийлээ,” 26 08 2016. [Холбогдсон]. Available: <http://www.parliament.mn/n/twj0>. [Нэвтэрсэн 09 10 2019].
- [57] T. Miller, A. B. Kim ба J. M. Roberts, “2019 index of Economic Freedom,” The Heritage Foundation, Washington, DC, 2019.
- [58] “Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем,” 25 10 2019. [Холбогдсон]. Available: <http://www.legalinfo.mn>.
- [59] Судлаачдын нэгтгэл, “Монгол Улсын Төсвийн шинжилгээ,” СЭЗИС.ГЭЗСХүрээлэн, Улаанбаатар, 2018.
- [60] МУЗГазар, “Монгол Улсын 2020 оны төсвийн тухай хуулийн төсөл, танилцуулга,” Сангийн Яам, Улаанбаатар, 2019.
- [61] МУЗГазар, “Монгол Улсын 2016 оны төсвийн тухай хуулийн төсөл,” МУЗГазар, Улаанбаатар, 2015.
- [62] Судалгааны баг, “Монгол Улсын төсөвт нөлөөлөх улс төрийн нөлөөлөл,” Судлаачдын нэгтгэл, Улаанбаатар, 2019.
- [63] Сангийн Яам, “Монгол Улсын Нэгдсэн Төсөв 2020,” МУЗГазар, Улаанбаатар, 2019.
- [64] Үндэсний Хөгжлийн Газар, “Монгол Улсын Хөгжлийн үзэл баримтлал,” ҮХГазар, Улаанбаатар, 2018.
- [65] Ж.Дэлгэрсайхан нар, “Монгол Улсын Хөрөнгө Оруулалтын Орчны тойм судалгаа,” СЭЗИС, Улаанбаатар, 2018.
- [66] А.Мөнхболд, “Монгол Улсын хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт,” Үндэсний Хөгжлийн Газар, Улаанбаатар, 2019.
- [67] О.Батсайхан, З.Лонжид, Ч.Энхбат, С.Баатар, С.Амарсанаа, Монголын түүх 1991-2017, Улаанбаатар: "Соёмбо принтинг"ХХК, 2018.
- [68] СЕХороо, “Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулиудын дүн,” СЕХороо, Улаанбаатар, 2017.
- [69] УИХурал, “Улс Төрийн Намын Тухай,” УИХурал, Улаанбаатар, 2005.
- [70] УИХурал, “Монгол Улсын Засгийн Газрын 2008-2012 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр батлах тухай,” УИХурал, Улаанбаатар, 2008.
- [71] УИХурал, “Монгол Улсын Засгийн Газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр батлах тухай,” УИХурал, Улаанбаатар, 2012.

- [72] УИХурал, “Монгол Улсын Засгийн Газрын 2012-2016 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хөтөлбөр,” УИХурал, Улаанбаатар, 2012.
- [73] МУЗГазар, “Монгол улсын нэгдсэн төсөв 2019,” МУЗГазар, Улаанбаатар, 2018.
- [74] Монгол Улсын Засгийн Газар, “Эрх зүйн мэдээллийн нэгдсэн систем,” 03 10 2018. [Холбогдсон]. Available: <http://legalinfo.mn>.
- [75] World Economic Forum, “World Economic Forum,” 25 10 2019. [Холбогдсон]. Available: <https://www.weforum.org/>.
- [76] Klaus Schwab, “The Global Competitiveness Report 2019,” World Economic Forum, Geneva, 2019.
- [77] Terry Miller, Anthony B. Kim, James M. Roberts, “2018 index of Economic Freedom,” Heritage Foundation, Washington, DC, 2018.
- [78] Heritage foundation, “heritage.org,” 04 11 2019. [Холбогдсон]. Available: <https://www.heritage.org/index/country/mongolia>.
- [79] ҮСХороо, “Статистикийн мэдээллийн нэгдсэн сан,” ҮСХороо, Улаанбаатар, 2019.
- [80] Ж.Оюунчимэг, “Хүнд сурталын индекс,” МҮХАҮТ, Улаанбаатар, 2018.
- [81] The Asia Foundation, “Бизнес эрхлэлтийн орчин дахь авлигын нөхцөл байдал 2017,” Канадын гадаад хэргийн яам, Улаанбаатар, 2017.
- [82] V. Borgy, L. Clerc ба J. Renne, “Asset-price boom-bust cycles and credit: what is the scope of macro-prudential regulation?,” *Banque de France Working paper 263*, 2009.
- [83] Монголбанк, Сарын бюллетень, Улаанбаатар: Монголбанк, 2012.
- [84] Э.Энхгэрэл, “Төсөв дэх парламентын оролцоо,” %1-д *Монгол улс дахь хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл хоорондын хянал, тэнцэл*, Улаанбаатар, Бодлогын судалгааны Улаанбаатар төв, 2016.
- [85] Ж.Дэлгэрсайхан, “Төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилт,” КатоВест, Улаанбаатар, 2019.
- [86] Allen Schick, “A Contemporary Approach to Public Expenditure Management,” World Bank Institute, Washigton D.C, 1999.
- [87] Nehal Panchamia and Peter Thomas, “The Next Steps Initiative,” Institute for Government, London, n/a.
- [88] УИХурал, “Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухай,” УИХурал, Улаанбаатар, 2002.
- [89] УИХурал, “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын тухай,” УИХурал, Улаанбаатар, 2002.
- [90] УИХурал, “Монгол Улсын тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал-2030,” УИХурал, Улаанбаатар, 2016.