

Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл Монгол Улсын төсвийн сахилга батыг сайжруулж чадах уу?

Баатаржавын Мөнхсөөл

Агуулга

Хураангуй	1
Оршил.....	4
I. Төсвийн зөвлөл Монгол Улсад ямар ашиг тустай вэ?	6
II. Дэлхийн улс орнуудын төсвийн зөвлөлийн туршлага ба Монгол Улстай холбоотой байдал.....	13
III. Дүгнэлт, зөвлөмж.....	27
Эх сурвалжууд.....	31
Хавсралт 1	33
Хавсралт 2	37

Хураангуй

Монгол Улс бол уул уурхайн салбараас хамгийн их хамааралтай орнуудын нэг. Сангийн яамны болон бусад статистикийн мэдээнээс харахад 2016 онд уул уурхайн салбар тус улсын ДНБ-ий 21 хувь, экспортын 85 хувь, төсвийн орлогын 30 гаруй хувь, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын 70 гаруй хувийг бүрдүүлжээ.

Уул уурхайн салбар Монгол Улсад эдийн засгийн өсөлт, ажлын байр, төсвийн орлого бий болгохын зэрэгцээ бэрхшээл сорилтууд ч авчирчээ. Баялгийн орлого тогтворгүй, савлагаатай байгаа нь өсөлт уналтын мөчлөгийг бий болгож байна. Популист улс төрийн бодлого нь улс төрчдөд хязгаарлагдмал нөөц баялгийн орлогыг урт хугацааны төсөлд хөрөнгө оруулах, баялгийн санд хуримтлуулахаас илүүтэйгээр шууд хэрэглээнд зарцуулах сонирхол төрүүлж байна. Энэхүү орлогын тогтворгүй байдал, баялгийн шавхагдах нөөцийн асуудлыг шийдвэрлэхийн тулд ямар хэмжээний орлогыг ирээдүйд хөрөнгө оруулах, хөгжлийн төсөл хөтөлбөрт хэр ихийг зарцуулах, бусад механизмаар дамжуулан хэр их хөрөнгө хуваарилахыг шийдэх урт хугацааны бодлоготой байх шаардлагатай.

Монгол Улс төсөв санхүүгийн олон тооны дүрэм журам гаргах, баялгийн сан байгуулах, баялгийн орлогыг иргэдэд бэлэн мөнгө тараах хэлбэрээр хуваарилах зэргээр баялгийн орлогыг удирдах цөөнгүй бодлого боловсруулжээ. Бодит байдал дээр эдгээр арга хэрэгслийн үр нөлөө муу байна. Монгол Улс орлогын удирдлагын бодлогынхоо үндэс болгож Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг 2010 онд баталсан бөгөөд үүндээ өрийн болон төсвийн алдагдал, төсвийн зарлагын дээд хязгаарыг тогтоосон олон тооны дүрэм оруулсан байдаг. Гэвч үүнээс хойш төр засгаас төсвийн эдгээр дүрмийг олон удаа өөрчилсөн бөгөөд хамгийн сүүлд 2016 онд төсвийн гүйцэтгэл зорилтот түвшиндээ хүрч чадаагүйг зохицуулах зорилгоор дүрэмдээ өөрчлөлт оруулсан байна. Өнөөг хүртэл төсвийн дүрмүүдийн биелэлтэд хяналт тавих, төсвийн бодлогын тогтвортой байдлыг үнэлэх үүрэгтэй бие даасан байгууллага байхгүй байна. 2017 оны Баялгийн Засаглалын Индексийн орлогын удирдлагын хэмжүүрт бага оноо авсан нь төсвийн дүрэм, баялгийн сангийн засаглал сул байгааг илтгэж байна.¹ Энэ байдал нь саяхан болсон түүхий эдийн үнийн уналттай бараг бэлтгэлгүй шахам нүүр тулж, улмаар өрийн хямралд нэрвэгдэхэд хүргэжээ.

Өнгөрсөн 12 дугаар сард Монгол Улсын Их Хурлаас Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл (ТТБЗ) байгуулах тогтоол гаргаж дүрмийг нь баталсан. Ийнхүү ТТБЗ байгуулсан нь хяналтыг сайжруулах чухал алхам болсон хэдий ч үйл ажиллагааны дүрмийг нь олон улсын стандарттай харьцуулж үзвэл чиг үүрэг, ил тод байдал болон хараат бус байдлыг хамгаалах чиглэлд хэд хэдэн учир дутагдалтай тал байгаа нь харагдаж байна. Иймээс миний бие ТТБЗ-ийн бүтэц, зохион байгуулалт, хэрэгжилтэд анхаарвал зохих гол асуудлуудын хүрээнд дараах үндсэн зөвлөмжийг өгч байна:

¹ Н. Дорждарь “Баялгийн засаглалын индекс Монгол Улсын шинэтгэлийн гол бай бол төрийн өмчит аж ахуй нэгжүүд гэж үзэж байна” (Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2017), [www . resourcegovernance.org/ blog/resource-governance-index-points-state-owned-enterprises-key- mongolia-reform-target](http://www.resourcegovernance.org/blog/resource-governance-index-points-state-owned-enterprises-key-mongolia-reform-target).

ЧИГ ҮҮРЭГ

- Одоогийн дүрэмд ТТБЗ-ийн зүгээс дүн шинжилгээ хийж, үнэлж дүгнэвэл зохих төрийн бодлогын хэд хэдэн баримт бичгийг жагсаасан байна. Тухайн жилийн төсвийн дүрмийн биелэлтийг үнэлэх үндсэн үнэлгээ бий болгож, түүнийгээ төсвийн үйл явцтай холбож үзэх нь чухал (Австри улсын жишээ шиг).
- Төсвийг боловсруулахад засгийн газрын ашигласан урьдчилсан төсөөлөл, тэр дундаа уул уурхайн салбараас орох орлогын урьдчилсан тооцоог ТТБЗ нягталж, үнэлгээ хийснээр хэт өөдрөг төсөөллөөс сэргийлэх хэрэгтэй. Ингэснээр төсвийн дүрмүүд мөрдөгдөх нөхцөлийг урьдчилан бүрдүүлж, хожим гүйцэтгэлийн зөрүү гарахаас сэргийлэх хэрэгтэй.
- ТТБЗ нь Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын (ОУИТБС) эрдэс баялгийн салбарын ил тод байдлыг сайжруулах хүчин чармайлтыг дэмжих хэрэгтэй.
- ТТБЗ нь Сангийн яам, Үндэсний аудитын газар, Үндэсний хөгжлийн газар зэрэг төрийн байгууллагын уялдаа холбоог хангах, ялангуяа төсвийн орлогын таамаглал гаргах, төсөв боловсруулах асуудлаар техникийн түвшинд хамтран ажиллах механизмыг бүрдүүлэх хэрэгтэй.
- Хэрэв засгийн газар төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан төсвийн дүрмийг өөрчлөх эсхүл түүнээс зайлсхийх заалт оруулахыг завдсан тохиолдолд ТТБЗ эдгээр үйлдлийг хянаж, үнэлэлт дүгнэлт өгдөг байх ёстой. Яваандаа ТТБЗ итгэл хүлээх чадвараа алдахаас айлгүйгээр төсвийн дүрмүүдэд зохистой өөрчлөлт оруулахыг дэмжиж ажиллах боломжтой. Тухайлбал, ТТБЗ төсвийн дүрмүүдийн биелэлтэд дунд хугацааны үнэлгээ хийж, зохих нэмэлт өөрчлөлт хийх санал оруулж болно.
- ТТБЗ гүйцэтгэх үүргээ аажмаар нэмэгдүүлж, эхний жилд хийх ажлын жагсаалтаа гаргах замаар чиг үүргээ боловсронгуй болгох хэрэгтэй.

ХАРААТ БУС БАЙДАЛ

- ТТБЗ-ийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэхийн тулд зөвхөн УИХ-ын шийдвэрээр татан буулгах боломжтой байх ёстой. Зөвлөлийн гишүүдийн томилгоог тогтмол хугацаатай хийж, шинээр нөхөн сонгохгүй байхаар тогтоох хэрэгтэй.
- ТТБЗ-ийн олон нийтийн итгэл хүлээх чадварыг бэхжүүлэхийн тулд зөвлөлийн дарга, гишүүдийг эрх баригч хоёр намын дэмжлэгтэйгээр сонгохыг эрмэлзэх ёстой.
- ТТБЗ нь хангалттай тооны (одоогийн дүрэмд хоёроос дээш гэж заасан) ажилтантай, ажилтнуудаа сонгон шалгаруулж авах эрхтэй байх ёстой.
- ТТБЗ ажил үүргээ хараат бусаар гүйцэтгэхэд хангалттай санхүүжилтийг Засгийн газраас хуваарилах хэрэгтэй.
- Төр засгаас ТТБЗ-д нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах үйл явцыг олон нийтэд нээлттэй явуулж, улс төрч эсвэл төрийн өндөр албан тушаалтан байсан хүмүүст хоёроос илүү суудал олгохгүй байвал зохино.
- ТТБЗ-ийн гишүүдэд нэр дэвшүүлэх ажлыг олон нийтэд нээлттэй, өргөн хүрээнд зарлан явуулж шалгаруулалтад хангалттай хугацаа өгөх хэрэгтэй. Сонгон шалгаруулах үйл явц шударга, өрсөлдөөнтэй байх ёстой.

ИЛ ТОД, ХАРИУЦЛАГАТАЙ БАЙДАЛ

- Засгийн газар нь зөвлөлдөх уулзалт, нийтийн сонголт зэргийг багтаасан олон нийттэй харилцах, мэдээлэл түгээх зохистой стратеги боловсруулах шаардлагатай. ТТБЗ нь хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, бодлогын судалгааны товч дүгнэлт гаргах гэх мэт төрөл бүрийн аргаар олон нийттэй харилцах, мэдээлэл түгээх замаар үүрэг роль, нэр хүндээ дээшлүүлэх боломжтой.
- ТТБЗ нь төрийн санхүүгийн үйл ажиллагаанд чухал нөлөө үзүүлэхүйц бүхий л баримт бичиг, төсвийн мэдээллийг авах эрхтэй байна. Үүнд уул уурхайн гэрээнүүд, төрийн өмчит томоохон компаниудын санхүүгийн жилийн тайлан, байгалийн баялгийн сангуудын тайлан тэнцэл, төсвөөс гадуурх аж ахуйн нэгж, байгууллагуудын тайлан орж болно.
- Төсвийн төсөл, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, төсвийн хуулийн талаар ТТБЗ-өөс гаргасан зөвлөмжийг хүлээн авч, хариу арга хэмжээ авахыг засгийн газар буюу улс төрчдөөс шаардах ёстой.

ЧАДАВХ

- ТТБЗ нь төрийн ажлын туршлагатай хүмүүс болон нарийн мэргэжлийн хүмүүсийг багтаасан холимог бүрэлдэхүүнтэй байх нь зүйтэй. Гишүүд олон янзын түүх намтартай ч эрдэм мэдлэгтэй, ур чадвартай, нэр хүндтэй байх гэх мэт олон нийтийн итгэл хүлээх үндсэн шалгуурыг хангасан байвал зохино.
- ТТБЗ нь Монгол дахь төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдал, иргэдийн оролцооны чиглэлээр ажилладаг хөндлөнгийн хяналтын болон иргэний нийгмийн байгууллагуудад зөвлөлийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьж ажиллах боломжийг олгох хэрэгтэй.

Оршил

Монгол Улсын эдийн засаг уул уурхайн салбараас ихээхэн хамааралтай байна. Харин тус салбарын тогтворгүй чанар, улс төрийн байнгын тогтворгүй байдал нь эдийн засгийг удирдахад тулгамдсан асуудал болж байна. Өнгөрсөн арван жилийн хугацаанд төр засгаас олон шинэ бодлого, арга хэрэгсэл нэвтрүүлснийг эс тооцвол энэхүү ороо бусгаа үед тогтвортой, тууштай өсөлтийг хангахын төлөө тэмцэж ирлээ. Энэ нь нэг талаар төрийн бодлогын хэрэгжилт, төсвийн сахилга бат сул байсантай холбоотой. Эцэстээ энэ нь төсвийн зарлагыг нэмэгдүүлж, түүнийгээр өр зээлээр санхүүжүүлэн улс ын өрийн түвшнийг хэт өндөр, тогтворгүй болгоход хүргэсэн. Үүний үр дүнд Монгол Улс гадаад төлбөрийн чадвараа алдахгүйн тулд 2017 онд Олон улсын валютын сангийн (ОУВС) Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрт (ӨСХ) хандаж хөнгөлөлттэй зээл авахаас өөр аргагүй болсон. Уг хөтөлбөрт хамрагдах нэг болзол нь Монгол Улс төсвийн сахилга батаа сайжруулахын тулд төсвийн бодлогын төлөвлөлт, хэрэгжүүлэлтийн үйл явцаа шинэчлэх үүрэг амлалт авахыг зөвшөөрөх явдал байв. ОУВС болон засгийн газрын үзсэнээр төсөв санхүүгийн шинэчлэлийг хийх гол хэрэгслүүдийн нэг нь ТТБЗ байгуулах явдал юм. Монгол Улсад хэрэгжүүлэх ӨСХ-ийн тухай нарийвчлан танилцуулсан ОУВС-гийн дүрмийн IV зүйлийн дагуу бэлтгэсэн тайланд “хуучин Ерөнхий сайд, Сангийн сайд, Монголбанкны удирдлага, бусад өндөр албан тушаалт нуудаас бүрдсэн хараат бус төсвийн зөвлөл” байгуулж “бие даасан төсвийн таамаглал, макро эдийн засгийн төлөв боловсруулж ажиллана” гэжээ. Түүнчлэн “тус зөвлөл нь хараат бус байдлаар төсвийн таамаглал гаргаж, парламентын гишүүдийн санаачилсан бодлогын төслүүдийн өртөг зардлыг үнэлж, төсвөөс гадуурх арга хэрэгсэл ашиглаж төсвийн хязгааруудыг хэтрүүлэхгүй байх нөхцөлийг бүрдүүлж, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажиллана” гэж заажээ.² Төсвийн зөвлөл нь улсын төсвийн орлого, түүний дотор олборлох үйлдвэрлэлийн орлогын хэмжээг баттай, хараат бусаар урьдчилан тооцоолох гол нэгж болох боломжтой. Мөн уг зөвлөл төр засгийн бодлого шийдвэрүүд төсвийн дүрмээ дагаж байгаа эсэх, урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангаж байгаа эсэхийг тодорхойлж болно. ОУВС-гийн ӨСХ-өөс Монгол Улсын Засгийн газар 2017 оны эцэс гэхэд төсвийн зөвлөл байгуулах тухай хуулийн төсөл боловсруулахыг шаардаж байна. Энэ шаардлагын дагуу төсвийн зөвлөл байгуулах хууль эрх зүйн үндсийг бүрдүүлэхийн тулд Сангийн яамнаас Нэгдсэн төсвийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах санал гаргасан. Гэвч уг хуулийн төсөл парламентаар дэмжигдээгүй. Харин төсвийн зөвлөлийн дүрмийг УИХ-ын тогтоолоор баталсан. Энэхүү тогтоолд УИХ нь есөн гишүүний бүрэлдэхүүнтэй ТТБЗ-ийг Төсвийн байнгын хорооны дэргэд байгуулна гэж заасан. ТТБЗ нь төсөв, төсвийн тогтвортой байдлыг хангахтай холбоотой хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангаж, хуулийн төслүүдийн улсын төсөвт үзүүлэх нөлөөлөлд хөндлөнгөөс хяналт шинжилгээ, үнэлгээ хийн ажлынхаа үр дүнг Төсвийн байнгын хороонд тайлагнахыг зорьж ажиллана. 2018 оны 7-р сарын байдлаар ТТБЗ байгуулагдаж амжаагүй байсан, 2019 оны улсын төсвийг төлөвлөх үйл явц ТТБЗ-ийн оролцоогүйгээр эхэлсэн гэдгийг энд онцлох нь зүйтэй.

²Олон Улсын Валютын Сан (ОУВС), Орны тайлан 17/140: 2017 оны ОУВС-гийн дүрмийн IV зүйлийн зөвлөгөөн, Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн дагуу гаргасан өргөтгөсөн санхүүжилтийн хүсэлтэд зориулсан ажилтнуудын тайлан (2017), 63.

ТТБЗ Монгол Улсын төсвийг төлөвлөх, батлах үйл явц, төсвийн сахилга батыг сайжруулах эсэх нь дэлхийн улс орнуудын тэргүүн туршлагыг тусган зөв зохистой хэрэгжүүлэх чадвар, зөвлөлийн хараат бус байдлыг хангах улс төрийн хүсэл эрмэлзэл, төсвийн шийдвэр гаргалтад найдвартай, хараат бус дүн шинжилгээ хийх техникийн ур чадвар, манлайлал зэрэг олон хүчин зүйлсээс хамаарна. Энэхүү бодлогын судалгааны хураангуйд дэлхийн улс орнуудад төсвийн зөвлөл хэрхэн үйл ажиллагаа явуулж байгааг судлан Монгол Улсад ийм байгууллага байгуулах эхний төлөвлөгөөтэй холбоотой дүгнэлт зөвлөмжүүд гаргахыг зорилгоо.

Төсвийн зөвлөлийн тодорхойлолт

Төсвийн зөвлөл гэдэг нь улсын төсвийн бодлого, төлөвлөгөө, гүйцэтгэлийг улсын орны төсөв санхүүгийн урт хугацааны тогтвортой байдал, богино ба дунд хугацааны макро эдийн засгийн тогтвортой байдал болон бусад зорилтуудтай холбоотой макро эдийн засгийн зорилтуудтай харьцуулан намын нөлөөллөөс ангид, нээлттэй, бие даасан байдлаар үнэлэх хууль ёсны, гүйцэтгэх бүрэн эрх бүхий байнгын агентлаг юм. Мөн төсвийн зөвлөл нь дараах чиг үүргийн аль нэгийг эсхүл хэд хэдийг нь гүйцэтгэж болно: (i) төсвийн төсөл боловсруулахад макро эдийн засгийн болон төсөв санхүүгийн бодит төсөөллийг ашиглахад дэмжлэг үзүүлэх (төсөөлөл боловсруулах, гол үзүүлэлтүүдийн оновчтой түвшнийг тодорхойлох замаар), (ii) төсвийн бодлогын зохистой хувилбаруудыг тодорхойлох, зохих зөвлөмж боловсруулах, (iii) төсвийн бодлогын дүрэм журмын хэрэгжилтийг удирдах, (iv) бодлогын шинэ санаачилгуудын өртөг зардлыг тооцох.³

Энэхүү тайлан дараах хэсгээс бүрдэнэ. 1-р бүлэгт төсвийн зөвлөл нь Монгол Улсад төсвийн сахилга батыг сайжруулах, одоо үүсээд буй төсвийн өндөр алдагдал, өсөн нэмэгдэж буй өр зээл, мөчлөг дагасан зарцуулалтыг цаашид хумих нөхцөл бүрдүүлэхэд туслах боловч эдгээр зорилтуудыг биелүүлж шинээр бий болсон зөвлөлийг хүссэн хэмжээнд тогтвортой ажиллуулахад томоохон шинэчлэл, улс төрийн хүсэл зориг шаардлагатай гэдгийг тайлбарлана. 2-р бүлэгт Монгол Улсад байгуулагдах төслийн зөвлөлийг дэлхийн бусад улс орнуудад ижил төстэй үйл ажиллагаа явуулж буй институциудтэй харьцуулж дүн шинжилгээ хийхийн тулд төсвийн зөвлөл байгуулж тогтвортой ажиллуулсан олон улсын туршлагаудыг авч үзнэ. Эцэст нь, ТТБЗ зорилгоо биелүүлж, төсөв санхүүгийн оновчтой удирдлагад үүссэн хоосон орон зайг нөхсөн үйл ажиллагаа явуулдаг болгохын тулд дүрмийг нь хэрхэн өөрчилбөл зохих тухай Монгол Улсын Засгийн газарт зориулсан дүгнэлт, зөвлөмжийг танилцуулна. Тайлангийн төгсгөлд дэлхийн зарим улс орнуудын ТТБЗ-ийн дүрмийн агуулга болон төсвийн зөвлөлүүдийн нийтлэг шинж чанарыг хавсралтаар оруулсан болно.

³Ларс Колмфорс ба Саймон Врен-Люйс, “Төсвийн зөвлөлүүд хэрхэн ажиллах ёстой вэ?” Эдийн засгийн бодлого 26, №. 68 (2011 оны 3 сар): 649-695.

I. Төсвийн зөвлөл Монгол Улсад ямар ашиг тустай вэ?

Монгол Улсад засгийн газрын төсөв боловсруулах, хэрэгжүүлэх болон хянах үйл явц сайн тогтсон. Гэхдээ орлогын хэт өөдрөг төсөөллөөс зайлсхийх, хууль тогтоомж, түүний хэрэгжилтийн цоорхойг нөхөх талаасаа цаашид сайжруулах зүйлс олон байгаа нь судалгаанаас харагдаж байна.⁴ Тайлангийн энэ хэсэгт төсвийн бодлого боловсруулахад баримталдаг хууль тогтоомжууд, хариуцсан гол байгууллагууд, мөн төсвийн зөвлөл байгуулах үндэслэл, цаашид тулгарч бол ох сорилтууд, санал болгож буй ТТБЗ-ийн гол онцлог шинжүүдийн талаар авч үзнэ.

МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН БОДЛОГЫН ӨНӨӨГИЙН ТОГТОЛЦОО

Монгол Улсын эрдэс баялгийн орлогын төсөв санхүүгийн менежментийг зохицуулж буй хууль тогтоомжууд бол Төсвийн тухай хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Шилэн дансны тухай хууль болон УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль юм. Эдгээр хуулийн хэрэгжилтийг хангах үүрэгтэй гол байгууллагууд нь Сангийн яам, Үндэсний хөгжлийн газар, УИХ болон УИХ-ын тамгын газар, Үндэсний аудитын газар, Төсвийн тогтвортой байдлын сан, Ирээдүйн өв сан юм.

Эдгээр хууль тогтоомж, байгууллагууд байгааг эс тооцвол улс төрчид төсвийн хууль тогтоомж, дүрмүүдийг харьцангуй хялбархан өөрчлөх эрх мэдэлтэй бөгөөд түүнийгээ ч сүүлийн жилүүдэд олон дахин ашигласаар ирсэн. Энэ хууль тогтоомжуудыг батлагдсан жилийнх нь дарааллаар жагсаан дор танилцуулж байна.

Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухай хууль (2011)

2011 онд УИХ төсөвлөлт, төсвийн харилцаа, төсвийн удирдлагын эрх зүйн орчныг сайжруулах зорилгоор одоо хүчингүй болсонд тооцоод байгаа Нэгдсэн төсвийн тухай хууль болон Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийг нэгтгэсэн Нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн төслийн шинэчилсэн найруулгыг хэлэлцэн баталсан.

Уг хуульд төсвийн тогтвортой, ил тод байдлыг хангах, баялгийн хуваарилалтын төсөөлөлт, үр ашигтай байдлыг сайжруулах, төсөв боловсруулах үйл явц дахь иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх тухай шинэ заалтуудыг оруулсан. Тухайлбал, орон нутгийн хөгжлийн сангийн хуваарилалт, хяналтад иргэд идэвхтэй оролцоно гэж энэхүү шинэ хуульд заасан байна.

Нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн 10.2-т төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн холбоод болон салбарын эрдэмтдийн төлөөллөөс бүрдсэн 9 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй орон тооны бус Төсөв санхүү, эдийн засгийн үндэсний зөвлөлийг байгуулж ажиллуулна гэж заасан. Төсвийн болон эдийн засгийн бодлогын төлөвлөлтийг сайжруулах, түүний ил тод байдлыг хангах, олон нийтийн хяналтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор тус зөвлөлийг 2011 онд Ерөнхий сайдын дэргэд байгуулсан боловч эрх мэдэл, чадавх дутсанаас бодитоор үйл ажиллагаа явуулаагүй байна.

⁴2017 оны ББЗХ-гийн “Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдал” тайланд муу төлөвлөснөөр төсвийн дүрэм байнга зөрчигдөх суурь тавигдсан ба ББЗХ-гийн “Баялгийн Засаглалын Индекс” төсвийн бодлогыг хамруулаад үйлчилж буй дүрэм журам, тэдгээрийн хэрэгжилтийн хооронд том зааг байна гэж дүгнэжээ.

Мөн уг хуулиар эдийн засгийн болон төсвийн бодлого боловсруулахад дэмжлэг үзүүлэх хараат бус судалгаа шинжилгээний төвийг Сангийн яамны харьяа байгуулах тухай заасан боловч уг төв хараахан байгуулагдаагүй байна. Хэрэв зөв зохистой хэрэгжүүлсэн бол эдгээр институци ТТБЗ-ийн зарим чиг үүргийг гүйцэтгэж болох байлаа.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (2010)

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль нь олборлох салбарт суурилсан эдийн засагтай холбоотой сорилтуудыг шийдвэрлэх гол механизм юм. Тус хууль 2010 онд батлагдсан боловч дийлэнх хэсэг нь 2013 оноос хүчин төгөлдөр болсон. Хуульд төсвийн макро удирдлагын хүлээний зарчмуудыг тодорхойлж, төсвийн тусгай шаардлагуудыг тогтоож, Төсвийн тогтворжуулалтын сан байгуулан, төсөв батлахтай холбоотой УИХ-ын эрх мэдэлд тодорхой хязгаарлалтууд тавьж өгсөн.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиар тогтворжуулалтын сан байгуулж, төсвийн гурван тодорхой дүрмийг тодорхойлж өгсөн. Байгалийн баялаг ихтэй улс орнуудын хувьд тохирох төсвийн дүрмийг боловсруулах нь бусад орнуудаас илүү хүндрэлтэй байдаг. Савлагаа ихтэй, тодорхойгүй байдал, шавхагдах нөөцөөс, ялангуяа гадаад зах зээлээс хамааралтай байдал гэх мэт баялгийн орлогын үндсэн онцлог шинжүүд уг үйл явцыг ихээхэн төвөгтэй болгодог. Иймээс дэлхийн бусад улс оронд үйлчилдэг төсвийн зарим дүрмүүд Монгол шиг байгалийн баялаг ихтэй орнуудад тохирдоггүй. Байгалийн баялаг ихтэй орнууд төсвийн дүрэм гэхээсээ илүү баялгийн сангуудыг төсвийн удирдлагын арга хэрэгсэл болгож ашиглах нь элбэг байдаг. Гэхдээ баялгийн сангаас ялгаатай нь төсвийн бодлогод шууд хязгаарлалт хийх зориулалттай байдаг тул шийдвэрлэх ач холбогдолтой байж болно.

Монгол Улс төсвийн алдагдал, зарлагын өсөлт болон улсын өрийн дээд хязгаарыг төсвийн дүрэм болгож зааж өгсөн. Эдгээр дүрэм 2013 оноос хүчин төгөлдөр болсон бөгөөд дөрвөн жил тутамд тохируулга хийх боломжтой. Монгол Улсын Засгийн газар Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангаж чадаагүй бөгөөд төсвийн алдагдал, улсын өрийн дээд хязгаарыг нэмэх зэргээр анх тогтоосон дүрмээ гажуудуулсан.

Төсвийн тогтворжуулалтын сан (2010)

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн нэг дагалдах үр дүн бол уул уурхайн орлогын савлагааг удирдах зорилготой Төсвийн тогтворжуулалтын сан байгуулсан явдал юм. Энэхүү сан нь эрдэс баялгийн үнийн цочролоос хамгаалах замаар төсвийн сахилга бат, тогтвортой байдлыг сайжруулах үндсэн зорилготой. Энэ нь Засгийн газар бараа, түүхий эдийн үнэ өндөр байх үед хуримтлал үүсгэж, түүнийгээ эдийн засгийн уналтын үед хэрэглэх замаар зар лагаа тэнцвэржүүлэх зориулалттай.

Уул уурхайн бодит орлого засгийн газрын тооцоолсноос хэтрэх үед төсвөөс Төсвийн тогтворжуулалтын сан руу ордог боловч бодит байдал дээр санд тодорхой хэмжээний хуримтлал үүсмэгц засгийн газар их хэмжээний өрийн дарамтаа багасгах нэрийдлээр сангаас хөрөнгө гаргах дүрмээ сулруулсан. Үр дүнд нь санд цэвэр хуримтлал үүсээгүй төдийгүй засгийн газар нэмэлт хүү төлөх шаардлага бий болсон.⁵ Сангийн хуримтлал, зарлагын дүрмийг чангатган анхны зориулалтынх нь дагуу хэрэгжүүлэх нь төсвийн ерөнхий сахилга батыг бэхжүүлэхэд чухал нөлөөтэй бөгөөд Төсвийн тогтворжуулалтын санд хяналт тавих нь ТТБЗ-ийн үндсэн чиг үүргийн нэг байж болох юм.

⁵Эндрю Бауэр, Дэвид Михайли, "Төлөвшөөгүй сангууд: Хэт өөдрөг үзэл, муу зөвлөгөө улс орнуудыг хэрхэн ядууруулж болох вэ" (Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2018), 3.

Шилэн дансны тухай хууль (2014)

Төсвийн дүрмүүд бодитойгоор хэрэгжих нөхцөлийг бүрдүүлэхэд төсвийн бодлогын ил тод байдал чухал үүрэгтэй. Ийм зорилгоор 2014 онд УИХ-аас Шилэн дансны тухай хуулийг баталсан бөгөөд төсвийн удирдлагын үйл явц, шийдвэрүүдийг мэдээллийн системээр дамжуулан ил болгосноор засгийн газрын төсвийн зарцуулалтад олон нийт хяналт тавих боломж бүрдэх юм. Улсын болон орон нутгийн төсвөөс санхүүждэг бүх байгууллага цахим хуудас таа “Шилэн данс” гэсэн булан нээж дараах мэдээллийг ил болгох үүрэгтэй.

Үүнд:

- Жилийн төсөв, худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө, орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөгөө
- Хагас жилийн болон жилийн эцсийн төсвийн гүйцэтгэл
- Тендерийн баримт бичиг, тендер шалгаруулалтыг явуулах журам, тендерийн урилга, оролцогчдод тавих шалгуур үзүүлэлт, тендерийн санхүүжилтийн хэмжээ, тэдгээрийн хуваарилалт, зарцуулалт.

Үндэсний аудитын газар болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын бүлгээс уг хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна гэж дүгнэсэн.⁶ Шинээр байгуулагдаж буй төсвийн зөвлөл нь өөрийн мэдээ тайланг гаргаж, төсвийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх замаар уг хуулийн хэрэгжилтийг хянахад чухал үүрэг гүйцэтгэх боломжтой.

УИХ-ын чуулганы хуралдааны дэгийн тухай хууль (2007)

Анх 2007 онд батлагдсан уг хуулиар засгийн газрын мөрийн хөтөлбөр, тогтоол шийдвэр, мөнгөний бодлого, төсвийн тухай хууль болон түүний хэрэгжилт зэрэг бодлогын гол баримт бичгийг УИХ-ын түвшинд хэлэлцэх харилцааг зохицуулдаг. Уг хуульд зааснаар гүйцэтгэх засаглалын боловсруулсан төсвийн төслийг УИХ хэлэлцэн батлахаас өмнө нийт дөрвөн удаагийн хэлэлцүүлэг хийж, Төсвийн байнгын хороо болон бусад байнгын хороод, намын бүлгүүд, УИХ-ын гишүүдийн санал, мөн Үндэсний аудитын газар зэрэг УИХ-аас гаднах институциудын санал зөвлөмжүүдийг нэгтгэн санал хурааж төсвийн төслийн баримт бичгийг эцэслэн боловсруулдаг аг. Уг хуульд заасан дээрх үйл явцад ТТБЗ-ийн ажлыг нэгтгэж оруулах хэрэгтэй.

Ирээдүйн өв сан (2016)

Баялгийн сан байгуулах тухай заасан Ирээдүйн өв сангийн тухай хууль 2016 онд батлагдаж 2017 оноос хүчин төгөлдөр болсон. Тус сан нь эрдэс баялгийн орлогоос хуримтлал үүсгэж, ирээдүйд баялгийн нөөц шавхагдаж дууссаны дараа санхүүгийн үр өгөөжийг нь хүртэх зорилготой. Энэ нь хуримтлалын сан хэлбэрээр ирээдүй хойч үедээ хөрөнгө хуримтлуулах, эрдэс баялгийн орлого буурах үед төсөвт учрах дарамтыг бууруулах учиртай юм. Түүнчлэн тус сангаас зөвхөн гадаад хөрөнгөд хөрөнгө оруулалт хийх тул “Голланд өвчин”-ий үр нөлөөнөөс сэргийлэхэд тустай. Сангийн хуримтлалын эх үүсвэр нь олборлолтын компаниудаас төрийн өмчит компаниудад төлсөн нийт ногдол ашиг, нөөц ашигласны төлбөрийн 65 хувь, мөн ашигт малтмалын орлогод шинээр ногдуулах татварын 50 хувиас бүрдэнэ. 2030 оноос эхлэн Ирээдүйн өв сангийн хөрөнгө оруулалтын цэвэр орлогын 10 хувийг жил бүр улсын төсөвт хуваарилна.

⁶Монгол Улсын Үндэсний аудитын газар, Шилэн дансны хэрэгжилтийн аудитын тайлан (2017).

ОУВС-аас Ирээдүйн өв сангийн тухай хуульд хуримтлал үүсгэх зорилтыг чухалчлах ёстой боловч тухайн үеийн нөхцөл байдалд тохирсон хангалттай уян хатан байж, эдийн засгийн хүндрэлтэй үед заавал хуримтлуулах шаардлагагүй байх ёстой гэж зөвлөсөн.⁷ Одоогийн байдлаар Ирээдүйн өв сангийн орлогыг Хүний хөгжил сангийн өр төлбөрийг барагдуулахад зарцуулагдах бөгөөд засгийн газраас 2022 он гэхэд төлж дуусгах төлөвтэй байна. Ирээдүйн өв санг хугацаанд нь байгуулж ажиллуулах, нэгэнт байгуулж, үйл ажиллагаа явуулж эхлэнгүүт тус сангийн хуримтлуулах, зарлага гаргах дүрмийг боловсруулан хэрэгжүүлэх нь ТТБЗ-ийн чиг үүргийн нэг хэсэг байх боломжтой.

Төрийн аудитын тухай хууль (2003)

Монгол Улсын төсвийн үйл явцад Үндэсний аудитын газар чухал үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд энэ байгууллагыг үйл ажиллагааг Төрийн аудитын тухай хуулиар (2003) зохицуулдаг. Уг хуульд зааснаар Үндэсний аудитын газар нь төр засгийн бүх байгууллагын санхүүгийн үйл ажиллагаа болон улсын төсвийн гүйцэтгэлд аудит хийж, гүйцэтгэх засаглалаас боловсруулж УИХ-д өргөн мэдүүлсэн төсвийн төсөлд санал оруулдаг. Иймд Үндэсний аудитын газар нь гүйцэтгэх засаглал төсвийн төлөвлөгөө боловсруулах, хэрэгжүүлэхдээ төсвийн дүрмийг баримталж буй эсэхийг шалгах зэргээр төсвийн бодлогын үндсэн асуудлуудаар санал зөвлөмж ирүүлдэг. Энэ нь шинээр байгуулагдах төсвийн зөвлөлийн ажилтай харилцан уялдуулах шаардлагатай чиг үүрэг юм.

Дэлхийн бусад улс орнуудын төсвийн зөвлөлийн ихэвчлэн гүйцэтгэдэг чиг үүргийг (4 дүгээр бүлэгт авч үзнэ) эдгээр хууль тогтоомжоор олгогдсон бүрэн эрхийн дагуу Монголын хэд хэдэн институци хуваан гүйцэтгэж байна. Мөн УИХ-ын Тамгын газрын төсвийн шинжилгээний алба нь УИХ-ын гишүүд, байнгын хороод болон УИХ-д техникийн туслалцаа үзүүлдэг. Төсвийн зөвлөл байгуулах тухай шийдвэр гарахаас өмнө үүрэг хариуцлагын давхардал, дутагдал илэрч байсан учраас засгийн газар ТТБЗ-ийн дүрмийг дахин нэг харж тэдгээр дутагдлыг нөхөж, давхардлыг арилгахын хажуугаар одоо байгаа институциудын үйл ажиллагаатай уялдаж буй эсэхийг нягталж үзэх нь зүйтэй. Одоо ажиллаж буй байгууллагуудын хувьд Монголын Улс төрийн шатлан захирах тогтолцооны дарамт шахалт, эрхшээлд автсан, ил тод, нам бусаар хяналт тавьж ажиллахад шаардлагатай хараат бус байдал, хууль ёсны бүрэн эрх, техник мэдлэг чадвар дутагдалтай байна гэж үздэг. Шинэ ТТБЗ байгуулснаар уг асуудлыг шийдвэрлэж болно.

ТӨСВИЙН ЗӨВЛӨЛИЙГ БАЙГУУЛАХ ҮНДЭСЛЭЛ, ТУЛГАМДСАН АСУУДЛУУД

Өнгөрсөн арван жилийн хугацаанд өрнөсөн бараа, түүхий эдийн үнийн өсөлт, уналтын мөчлөг нь Монгол Улсын түүхий эдийн экспортоос хамаарч хямрах эрсдэлийг нэмэгдүүлсэн. 2008 оны түүхий эдийн зах зээлийн уналтаас өмнөх үеийн өсөлт нь засгийн газар зарлагаа ихээр нэмэгдүүлэх нөхцөлийг бүрдүүлсэн. Засгийн газар тухайн үеийн эдийн засгийн нөхцөл байдалдаа тохируулан зарлагаа танахын оронд их хэмжээний өр зээл тавьснаас эдийн засгийн хямрал үүсгэсэн бөгөөд 2009 онд Монгол Улс ОУВС -гийн анхны аврах багцыг 229.2 сая ам.долларын хөнгөлөлттэй зээл хэлбэрээр авсан.⁸ Засгийн газар урьд өмнөх өсөлт, уналтын мөчлөгөөсөө сургамж авалгүйгээр 2010-2011 оны хооронд зарлагаа 56 хувиар өсгөж ДНБ-хээ 44 хувьд хүргэсэн нь Оюу Толгойн зэс, алтны уурхайн төсөл эхэлсэн, түүхий эдийн үнэ эргэж өссөнтэй холбоотой байлаа.

⁷ ОУВС, Орны тайлан № 17/140.

⁸ ОУВС, Хэвлэлийн мэдээ: ОУВС-ийн Гүйцэтгэх зөвлөл Монгол Улсын тогтворжуулалтын хөтөлбөрт \$229.2 сая ам.доллар баталлаа (2009).

2012 оноос хойш төсвийн орлого тогтонги үед улс төрийн сэдэлтэй зарлага их гаргаснаас засгийн газрын өр үлэмж нэмэгдсэн. Мөн түүнчлэн засгийн газар төсвийн орлогоо байнга хэт өөдрөгөөр төсөөлж (жилийн 1 их наяд төгрөг буюу 406 сая ам.доллар) ирснээс төсвийн алдагдал ихсэхэд хүргэсэн. 2012 оны 6-р сард болсон УИХ-ын сонгуулийн үеэр эрх баригч хүчний улс төрчид иргэдээс санал авах зорилгоор ихээхэн зарлага гаргасны улмаас төсвийн алдагдал улам ихэссэн. Мөн Монгол Улсын Хөгжлийн банк төсвөөс гадуур их хэмжээний зарлага гаргасан нь засгийн газрын өрийг нэмэгдүүлсэн. Валютын ханшны уналтаас шалтгаалан нэмж зээл авах шаардлага ч үүссэн. Эдгээр хүчин зүйлс нь 2016 онд улсын өр ДНБ-ий 80 гаруй хувьд хүрч өсөхөд хүргэсэн бөгөөд 2017 он гэхэд Монгол Улс төлбөрийн чадваргүй болох аюул нүүрлэсэн.⁹

Яг ийм нөхцөл байдалд буюу баялгийн орлогын хэлбэлзэл өндөр үед төсвийн бодлогын мөчлөг дагасан чанарыг өөрчлөн хуримтлал, тогтвортой байдлыг бий болгох зориулж гаргасан төсвийн багц дүрмүүд, баялгийн сангууд үр нөлөө үзүүлээгүй нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд олон тооны нэмэлт өөрчлөлт оруулж, өр зээлийн болон төсвийн алдагдлын дээд хязгаарыг нэмэгдүүлж байсантай холбоотой.

2017 оны БЗИ-д Монгол Улсад олон тооны төсвийн хууль тогтоомж байдаг боловч тэдгээрийн хэрэгжилтийг хангах, дүрмээ дагаж мөрдөх тал дээр учир дутагдалтай байна хэмээн дүгнэсэн.¹⁰ Ялангуяа ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоотой холбоотой хууль тогтоомжуудын хэрэгжилт сул байна. Засгийн газраас санаачлан байгуулсан ч зохих санхүүжилт, эрх мэдлээр хангаагүйн улмаас үр дүнтэй ажиллаж чадаагүй хоёр институцийн жишээ бол Шилэн дансны хууль, Нээлттэй засаглалын түншлэл хоёр юм. Жишээлбэл, Шилэн дансны хуульд заасны дагуу төсвийн байгууллагууд төсөвтэй холбоотой шаардагдах мэдээллийг цахим хуудсандаа бүрэн тавигддаггүй, төсөвтөө тогтмол хяналт шинжилгээ хийдэггүй байна. Үүнтэй холбогдуулан уг хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж төсвийн мэдээллийн стандарт боловсруулж хэрэглэх зөвлөмжийг Үндэсний аудитын газар гаргасан байдаг.¹¹ Мөн Засгийн газар ОУИТБС болон бусад хэрэгслүүдээр дамжуулан тухайн салбарын ил тод, хариуцлагатай байдлыг нэлээд сайжруулах шаардлагатай байна.

Төсвийн зарлагыг оновчтой болгох, төсвийн дүрмүүдийг дагаж мөрдөх, баялгийн сангуудын менежментийг сайжруулах замаар төсвийн орлогын удирдлагыг улам сайжруулах шаардлагатай. Яг энэ зорилгоор Засгийн газраас Төсвийн тогтворжуулалтын сан, Ирээдүйн өв санг байгуулсан боловч одоогоор зөвхөн цаасан дээр л оршин тогтнож байна. Төсвийн алдагдал нэмэгдэх, төлбөрийн чадвараа алдах аюул нүүрлээд буй нь улсын төсөв тогтворгүй байгааг илтгэж байна. Монгол Улс уул уурхайн орлогынхоо тодорхой хувийг ирээдүй хойч үедээ зориулж хадгалж чадаагүй нь улс төрийн сэдэлтэй зарлага ихээр гаргасан, төсвийн орлого буурсантай холбоотой. Эдгээр сангуудыг удирдах дүрэм олонтоо өөрчлөгдөж, сангуудын бодлоготой холбоотой олон нийтийн мэдээлэл, хяналт шалгалт бага байна.¹²

⁹Эндрю Бауэр, Г. Рагчаасүрэн, Л. Мөнх-Оргил, Дэвид Михайли, Т. Номуунтөгс, Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдал, (Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2017).

¹⁰Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн (ББЗХ), 2017 оны Баялгийн засаглалын индекс, Монгол Улсын тайлан (2017).

¹¹Монгол Улсын Үндэсний аудитын газар, Шилэн дансны хэрэгжилтийн аудитын тайлан, 20

¹²Н. Дорждарь “Баялгийн засаглалын индексэд Монгол Улсын шинэтгэлийн гол бай бол төрийн өмчит аж ахуй нэгжүүд гэж үзэж байна”

Иймд Монгол Улсад засгийн газрынхаа хэт өндөр зарлагыг нягтлан үзэж танах, мөн хэмнэлтийн горим баримтлах, дүрэм журмыг чанд мөрдүүлэх, орлогын төсөллөө илүү үнэн зөв, бодитой гаргах зэргээр хуримтлалыг нэмэгдүүлэх үүрэг бүхий төсвийн зөвлөлийг байгуулах нь ихээхэн ашиг тустай. Мөн тус зөвлөл нь ил тод байдлыг сайжруулах, төсвөөс гадуурх эсвэл хагас төсвийн шинжтэй зарлагуудыг хязгаарлах, богино ба дунд хугацааны мөчлөг дагасан төсвийн бодлогыг өөрчлөх, урт хугацааны өсөлт, уналтын мөчлөгөөс сэргийлэх үүднээс Үндэсний хөгжлийн газар, Сангийн яам, Үндэсний аудитын газар, Улсын Их Хурлын үйл ажиллагааг уялдуулан зохицуулах үүрэг гүйцэтгэх боломжтой.

ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДЛЫН ЗӨВЛӨЛИЙН ГОЛ ОНЦЛОГ

2017 оны сүүлээр УИХ-аар Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн дүрмийг хэлэлцэн баталсан. Энэхүү тогтоолоор ТТБЗ-ийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тогтоож, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн дагуу төсвийн гүйцэтгэлийг хянах, төсвийн тогтвортой байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулж байна. ТТБЗ нь дараах үндсэн чиг үүргийг гүйцэтгэнэ. Үүнд:

- УИХ-д өргөн мэдүүлсэн жилийн төсвийн төсөл, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн төсөл, төсөв санхүүтэй холбоотой хуулийн төсөл болон нийгэм эдийн засгийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн төслийг хянаж дүн шинжилгээ хийх,
- Дээрх баримт бичгүүдийн Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд нийцсэн эсэх, төсөв санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангасан эсэхэд хяналт тавих, тэдгээрийн улсын төсөвт үзүүлэх нөлөөлөл, ачааллын талаар судалгаа шинжилгээ хийх,
- Төсөвтэй холбоотой дүгнэлт, зөвлөмж гаргах,
- Төсөв санхүүгийн асуудлаар олон нийтийг мэдээллээр хангах, улсын төсвийн санхүүгийн ил тод байдал, тайлагналтыг хангах,
- Төсвийн байнгын хорооны хүсэлтээр тодорхой асуудлуудаар судалгаа хийж, санал зөвлөмж өгөх,
- Тайлангаа Төсвийн байнгын хороонд хүргүүлснээс хойш ажлын гурав хоногийн дотор олон нийтэд мэдээлж тайлбар хийх үүрэгтэй.

Зөвлөл нь УИХ-ын Төсвийн байнгын хороог судалгаа, шинжилгээ, дүгнэлт, зөвлөмж болон бусад мэдээллээр хангаж ажиллах бөгөөд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хэрэгжилт болон үйл ажиллагааныхаа талаар хагас жил тутам УИХ-ын Төсвийн байнгын хороонд тайлагнана.

Зөвлөл нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, төсөв санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах, төсвийн бодлогын чиглэлээр судалгаа шинжилгээ хийж дүгнэлт, зөвлөмж гаргах зорилгоор Монголбанк, Сангийн яамтай харилцан мэдээлэл солилцож хамтран ажиллана.

ТТБЗ нь дарга болон 8 гишүүнээс бүрдэнэ. Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд УИХ-ын Төсвийн байнгын хороо, Засгийн газар болон Монголбанкнаас тус тус 2 хүнийг нэр дэвшүүлж, хараат бус 3 гишүүнийг Төсвийн байнгын хорооны ажлын албанаас нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар сонгоно. Хэрэв Төсвийн байнгын хороо нэр дэвшигчийг томилоогүй бол нэр дэвшүүлэх эрх бүхий этгээд ажлын 14 өдрийн дотор өөр хүнийг нэр дэвшүүлнэ. Зөвлөлийн даргыг зөвлөлийн гишүүдээс сонгох бөгөөд зөвлөлийн хуралдаанаар олонхын санал авсан гишүүнийг томилно.

Зөвлөлийн гишүүдийн бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь туслалцаа үзүүлэх, зөвлөлийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах, зөвлөлийн гишүүдийг шийдвэр гаргахад нь шаардлагатай мэдээллээр хангах үүрэгтэй хоёр ажилтан бүхий ажлын албатай байна гэж дүрэмд заасан.

ТТБЗ-ийн чиг үүргээс харахад үнэхээр чухал үүрэг гүйцэтгэх зорилготой нь харагдаж байна. Гэвч Монголд болон бусад орнуудад байгаа хараат бус хяналтын байгууллагуудын түүхээс үзэхэд ТТБЗ-ийн одоогийн бүтэц зохион байгуулалт нь үйл ажиллагааны бие даасан байдлын баталгаа, төсвийн үйл явцад нөлөөлөх чадамж, хязгаарлагдмал нөөц, цөөн тооны ажилтантайгаар хийж гүйцэтгэж чадах ажлын чанар, ТТБЗ болон одоо байгаа бусад байгууллага хоорондын чиг үүргийн давхардал, дутагдалтай холбоотой улс төрийн нөхцөл байдал зэрэг хэд хэдэн асуудал үүсгэж байна. Хамгийн гол нь ТТБЗ-ийн зүгээс төсвийн бодлогын хэлэлцүүлгүүдийн ил тод байдлыг ханган, олон нийтийн оролцоог хөхиүлэн дэмжих чадамж юм. Эдгээр асуудлуудыг олон улсын туршлагаас талаас нь дараагийн бүлгүүдэд дэлгэрэнгүй авч үзэх болно.

II. Дэлхийн улс орнуудын төсвийн зөвлөлийн туршлага ба Монгол Улстай холбоотой байдал

Ихэнхдээ “хөндлөнгийн хараат бус хяналтын байгууллага” гэж нэрлэгддэг төсвийн зөвлөлийн зорилго бол төсвийн эрүүл бодлогыг дэмжих явдал юм. Дэлхийн улс орнуудын төсвийн зөвлөлийг үнэлж Монголын жишээтэй холбоотой эсэхийг судлахдаа дараах асуултуудыг авч үзсэн болно.

Үүнд:

- Төсвийн зөвлөлийг байгуулах шалтгаан үндэслэл юу вэ?
- Төсвийн бодлогын дүрмүүдэд нэмэлт үүрэг гүйцэтгэх үү, орлох үүрэг гүйцэтгэх үү?
- Үр нөлөөтэй төсвийн зөвлөлийн нийтлэг онцлог юу вэ?
- Ямар сувгуудаар дамжуулж төсвийн эрүүл бодлогыг дэмжиж ажилладаг вэ?

Өмнө нь өгүүлсэнчлэн төсвийн зөвлөлийн үндсэн зорилго бол төсвийн эрүүл бодлогыг дэмжиж, төсөв санхүүгийн урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах явдал юм. Ерөнхийдөө төсвийн зөвлөлүүд нь төсвийн урьдчилсан тооцоолол хийх, төсвийн төлөвлөлт, бодлого боловсруулах үйл явцад оролцох (тухайлбал, авах арга хэмжээний зардлыг тооцох замаар), төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэсэн тодорхой зөвлөмжүүд гаргах үүрэг гүйцэтгэдэг. Сүүлийн жилүүдэд макро эдийн засгийн тоон зорилтууд нэмэгдсэнтэй холбогдуулан эдгээр дүрэм журмын хэрэгжилтэд хяналт тавих эрхийг төсвийн зөвлөлүүдэд олгосоор байна.¹³

Европ дахь төсвийн зөвлөлүүдийн үүрэг

Европын Төв Банкны гүйцэтгэх зөвлөлийн гишүүн Benoit Coeure үндэсний төсвийн зөвлөлүүд ба Европын төсвийн зөвлөл (ЕТЗ) үр нөлөөтэй ажиллахын тулд хангавал зохих шаардлагууд дээр анхаарч ажилладаг. Тэрээр төсвийн зөвлөлүүд үндэсний түвшинд ч, Европын түвшинд ч засгийн газраас хараат бус ажиллахын ач холбогдлыг онцлон тэмдэглэдэг. ЕТЗ нь евро бүсийн орнуудын төсвийн бодлогыг удирдан зохицуулах, улмаар мөчлөг дагасан төсвийн бодлого ос зайлсхийх үүрэг хүлээдэг. “Ийм нөхцөл байдалд төсвийн орон зайг ашиглавал евро бүсийн эдийн засгийн өсөлтийг хурдасгаж Европын Төв Банкны дунд хугацааны үнийн тогтвортой байдлыг хангах зорилтыг дэмжих болно. Гэвч өнгөрсөн хугацаанд олон улс орон төсвийн дүрмүүдээ хэрэгжүүлээгүй учраас тэдэнд төсвийн орон зай байхгүй. Улс орны түвшинд үндэсний төсвийн зөвлөл, Европын түвшинд ЕТЗ гэх мэт бие даасан институци байгуулах нь энэ чиглэлд хийх шийдвэрлэх чухал алхам байж болох юм” гэжээ.¹⁴

Улс орнууд төсвийн зөвлөлийг янз бүрийн хэлбэрээр байгуулдаг бөгөөд тэдгээр нь тухайн улсын түүх, орчин нөхцөл, шинэтгэлийн шаардлагаас хамаарч олон янзын чиг үүрэг гүйцэтгэдэг. ОУВС-гийн төсвийн зөвлөлийн мэдээллийн санд 39 гишүүн орны мэдээлэл орсон байдаг.¹⁵

¹³ ОУВС, Төсвийн зөвлөлүүдийн чиг үүрэг ба үр нөлөө, (2013), 15.

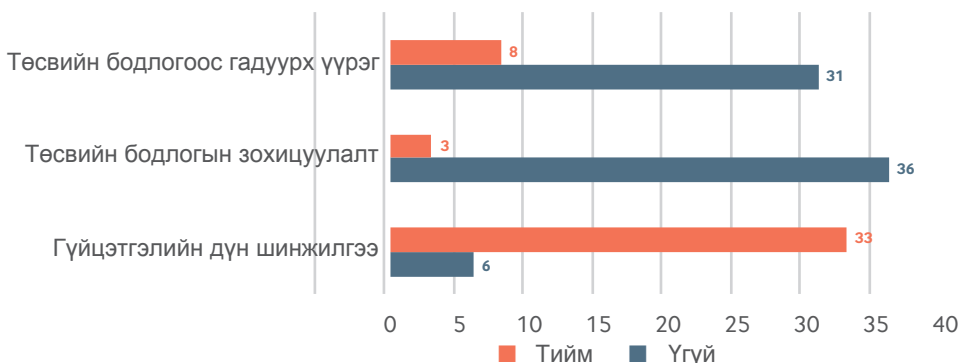
¹⁴ Марио Драги, ЕТБ-ны ерөнхийлөгч, Витор Констансио, ЕТБ-ны дэд ерөнхийлөгч, Франкфурт ам майн, 25, 2018 оны 1 сар

¹⁵ ОУВС, Төсвийн зөвлөлүүдийн мэдээллийн багц, (2016), <http://www.imf.org/external/np/fad/council/>.

Өөр нэг жишээ татвал, Ирландын төсвийн зөвлөл Сангийн яамныхаа боловсруулсан албан ёсны төсвийн төсөөллийг үнэлдэг. Үүнд тус яамнаас жилд хоёр удаа хэвлэн гаргадаг (хавар нь Тогтворжуулалтын хөтөлбөрийн тодотгол, намар нь төсвийн баримт бичиг хэлбэрээр) макро эдийн засгийн болон төсвийн төсөөлөл багтана.

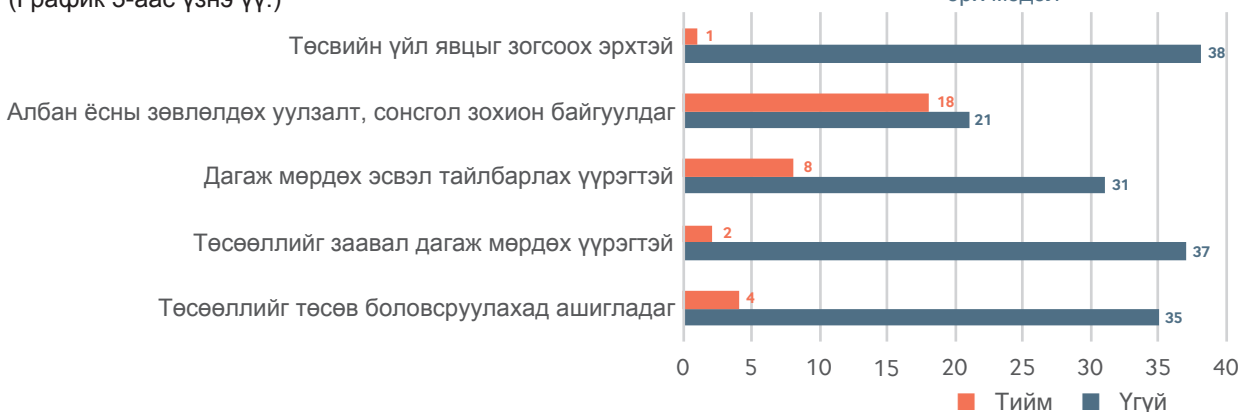
Төсвийн зөвлөлүүд ихэвчлэн төсөв боловсруулах, төлөвлөх үед буюу өөрөөр хэлбэл төсвийн бодлогод урьдчилсан дүн шинжилгээ хийх ажилд оролцдог. Гэхдээ төсвийн зөвлөлүүдийн дийлэнх нь төсвийн бодлого гарсны дараах гүйцэтгэлийн дүн шинжилгээг хийдэг (График 2-оос үзнэ үү). Төсвийн бодлогын зохицуулалт болон төсвийн бодлогоос гадуурх бусад үүргийг тэр бүр чухалчлах нь ховор байдаг.

График 2. Төсвийн зөвлөлүүдийн урьдчилсан дүн шинжилгээнээс бусад чиг үүргүүд¹⁸



Ихэнх улс орны төсвийн зөвлөлийн төсвийн үйл явцад нөлөөлөх эрх мэдэл хязгаарлагдмал байдаг. Унгаргаас бусад улсын төсвийн зөвлөлд төсвийн үйл явцыг зогсоох эрх байдаггүй. Тэдний боловсруулсан төсөөлөл заавал дагаж мөрдөх шаардлагагүй байх бөгөөд төсөв боловсруулахад ашиглагддаггүй. Нийт 8 улсын засгийн газар төсвийн зөвлөлийнхөө зөвлөмжийг дагаж мөрдөх эсвэл тайлбар өгөх үүрэгтэй байна. Судалгаанд хамрагдсан зөвлөлүүдийн тал хувь нь төсвийн хэлэлцүүлгүүдийн үеэр албан ёсны зөвлөлдөх уулзалт, сонсгол зохион байгуулдаг байна. (График 3-аас үзнэ үү.)

График 3. Төсвийн зөвлөлүүдийн төсвийн үйл явцад оролцох эрх мэдэл¹⁹



Хийсэн ажлаа мэдээлэх тал дээр ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын (20) төсвийн зөвлөлүүд бараг бүгд тайлангаа хэвлэн нийтлэхийн зэрэгцээ хууль тогтоох байгууллагадаа илгээдэг (19).²⁰ Харин Чили улсын Төсвийн зөвлөлдөх зөвлөл олон нийтэд зориулсан ямар нэг тайлан гаргадаггүй байна. Төсвийн зөвлөлүүдийн гуравны хоёр нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдтэй тайлангаа хуваалцдаг бол 7 зөвлөл ийм ажилд оролцдоггүй байна. Их Британи улсыг жишээг эргэн татахад, Төсвийн хариуцлагатай байдлын алба нь ард иргэддээ мэдээлэл хүргэх зорилгоор хийсэн ажлынхаа товч тайланг хэвлүүлдэг, мөн тоон мэдээллийг иргэдэд ойлгомжтой тайлбарлах үүднээс сар тутмын төрийн сан хүүгийн статистикийн мэдээллийн талаар тухайн өдрөө товч мэдээлэл хийдэг байна.

¹⁸ ОУВС, Төсвийн зөвлөлүүдийн мэдээллийн багц ба зохиогчийн тооцоолол.

¹⁹ өмнөхтэй адил.

²⁰ ЭЗХАХБ, Парламентын төсвийн албан тушаалтнууд, хараат бус төсвийн байгууллагуудын ЭЗХАХБ-ын сүлжээ (РВО).

Дүрэмд зааснаар Монгол Улсын ТТБЗ нь төсвийн дүрмүүдийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, засгийн газрын зорилтуудын төсөвтэй уялдсан байдалд дүн шинжилгээ хийх, дүгнэлт зөвлөмж боловсруулах, төсвийн урт хугацааны тогтвортой байдлыг хангах, санал болгосон төслүүдэд ертөг зардлын шинжилгээ хийх үүрэгтэй. Эндээс үзэхэд ТТБЗ нь улсын төсөв, төсөв санхүүгийн бодлого, хөтөлбөрүүдтэй холбоотой ихэнх баримт бичгийг хянаж дүн шинжилгээ хийхээр харагдаж байна. Монгол Улсын хувьд нэг чухал асуудал бол төсвийн дүрмүүд, засгийн газрын зорилтуудыг дагаж мөрдөх явдал юм. Өнөөг хүртэл Үндэсний аудитын газар төсвийн дүрмүүд, төсвийн тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэг гүйцэтгэж ирсэн боловч гаргасан дүгнэлт, зөвлөмжүүд нь заавал дагаж мөрдөх үүрэггүй байна. Цөөн тооны төрийн бус байгууллага үүнтэй ижил төстэй үүрэг гүйцэтгэхийг оролдсон боловч засгийн газрын шийдвэр гаргалтад нөлөөлөх үйц хангалттай эрх мэдэлгүй байна. Төсвийн баримт бичиг, бодлогуудад хяналт тавихын тулд ТТБЗ-д хангалттай хөрөнгө санхүү, засгийн газраас хараат бус байдал хэрэгтэй. Мөн ажил үүргээ үр дүнтэй хийж гүйцэтгэхийн тулд бодитой тоо баримт, үнэн зөв мэдээллийг цаг тухайд нь олж авах шаардлагатай. Одоо байгаа Сангийн яам, Үндэсний аудитын газар, Үндэсний хөгжлийн газар гэх мэт байгууллагуудыг ялангуяа орлогын хэтийн төлөв тодорхойлох, төсөв боловсруулах, төсвийн дүрмүүдийн зөрчил эсвэл өөрчлөлтийг хянах гэх мэт асуудлууд дээр техникийн түвшинд уялдуулан зохицуулах механизмыг тодорхойлох замаар ТТБЗ-ийн дүрмийг сайжруулж болно. ТТБЗ тухайн жилдээ төсвийн дүрмийн хэрэгжилтийг шалгах нэг гол үнэлгээ хийж түүнийгээ төсвийн үйл явцтай холбож үзэх нь чухал. Цаашлаад, ТТБЗ нь төсвийн дүрмүүдэд зохистой нэмэлт өөрчлөлтүүдийг оруулахад туслах үүрэг гүйцэтгэснээр засгийн газрын нэр хүнддээ сөрөг нөлөөлөл оруулахгүйг эер уг нэмэлт өөрчлөлтүүдийг хариуцлагатайгаар хийж болно. ТТБЗ төсвийн дүрмийн биелэлтэд дунд хугацааны үнэлгээ хийж, нэмэлт өөрчлөлт оруулах санал гаргах үүрэгтэй байж болно. Төсвийн төсөл, батлагдсан дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, төсвийн тухай хуулийн талаар ТТБЗ-өөс гаргасан зөвлөмжийн дагуу хариу арга хэмжээ авах үүрэг засгийн газарт байдаггүй. Иймээс олон нийттэй хамтран ТТБЗ-өөс гаргасан зөвлөмжийн дагуу хариу арга хэмжээ авахыг засгийн газраас шаардаж болох боловч үүний тулд иргэний нийгэм болон олон нийтэд төсвийн асуудлаар боловсрол олгож, тэднийг ТТБЗ-ийн үйл ажиллагаанд татан оролцуулах шаардлага тулгарна. Одоогийн байдлаар Монгол Улсын ТТБЗ нь төрийн бус байгууллагуудтай албан ёсны зөвлөлдөх уулзалт хийх эрхгүй байна. ТТБЗ-ийн дүрэмд “ТТБЗ нь зөвхөн Төсвийн байнгын хороотой харилцаа холбоотой ажиллаж, түүнд ажлаа тайлагнана” гэж заажээ.²¹ Төсвийн тухай хууль болон Орон нутгийн хөгжлийн сангийн журамд л төсвийн үйл явц дахь олон нийтийн оролцооны талаар тусгаж өгсөн нь нэлээд хязгаарлагдмал зохицуулалттай. Олон нийтийн оролцоо анхнаасаа бага байж ирсэн бөгөөд төсвийн үйл явцад нөлөөлөх хэмжээний хангалттай мэдээлэл, эрх мэдэл ард иргэдэд байхгүй. ТТБЗ-ийн дүрэмд олон нийтийн сонсголыг багтаасан харилцаа холбооны стратегийг тодорхойлж өгөх нь зүйтэй.

²¹Монгол Улсын Засгийн газар. Монгол Улсын Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн дүрэм, УИХ-ын 83 дугаар тогтоолын Хавсралт (2017).

Дэлхийн улс орнуудад төсвийн зөвлөлийн гүйцэтгэдэг чиг үүрэг	Монгол Улсын ТТБЗ энэ чиг үүргийг гүйцэтгэх үү?	ТТБЗ-ийн загвартай холбоотой санал
Макро эдийн засгийн болон төсвийн төсөөлөл гаргах буюу түүнийг тодорхойлох, үнэлэх	Тодорхойгүй	Дүрэмд тодорхой заагаагүй. Гэхдээ ТТБЗ төсвийн тогтвортой байдлын дүн шинжилгээ хийхдээ үүнийг тодорхой түвшинд хийх хэрэгтэй.
Гүйцэтгэлийг зорилтот түвшинтэй харьцуулж үнэлэх	Тийм	Гүйцэтгэх засаглалаас парламентад өргөн мэдүүлсэн жилийн төсвийн төсөл, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийн үндсэн чиглэл, төсөвтэй холбоотой хуулийн төслүүдийг үнэлж дүгнэх, дүн шинжилгээ хийнэ.
Тогтвортой байдал ба төсвийн тэнцлийн шинжилгээ	Тодорхойгүй	Дээр дурдсан баримт бичгүүдийн төсвийн тогтвортой байдал, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд нийцсэн эсэхэд хяналт тавьж улсын төсөвт үзүүлэх нөлөөг тооцно. Мөн төсөвтэй холбоотой санал зөвлөмж гаргана.
Төсвийн эрсдэлийн үнэлгээ	Тийм	Засгийн газрын өргөн барьсан төсвийн хуулийн төсөлд үнэлгээ, дүн шинжилгээ Төсвийн байнгын хороонд зөвлөмж хүргүүлнэ.
Татвар ба нийгмийн халамжийн өртөг зардлыг нягтлах	Тодорхойгүй	Байнгын хорооны хүсэлтээр тодорхой асуудлын хүрээнд судалгаа хийж, Байнгын хороонд зөвлөмж хүргүүлж болно.
Төсвийн дүрмийн биелэлтийг хянах	Тийм	Төсвийн болон Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангана.
Мэдээлэл харилцаа ба тайлагналт	Тийм	Төсвийн асуудлаар олон нийтэд мэдээлэл өгч төсвийн бодлого, шийдвэрүүдийн үзүүлж болох үр нөлөөг тайлбарлах чиглэлээр төсөв санхүүгийн ил тод байдлыг хангаж ажиллана. Гаргасан тайлан, зөвлөмжүүдээ ил болгож, Төсвийн байнгын хороонд хүргүүлснээсээ хойш 3 хоногийн дараа тайлбар өгнө.

Хүснэгт 1. Монголын ТТБЗ-ийн үндсэн чиг үүрэг

Хариуцлагын тогтолцоо, төсвийн сахилга батын үр ашигтай тогтолцоо байхгүй нөхцөлд төсөв баталсны дараах гүйцэтгэлийн дүн шинжилгээ хийх явдал чухал ач холбогдолтой байж болох боловч Монголын ТТБЗ-д ийм шинжилгээ хийх үүрэг байхгүй. Энэ үүргийг одоогоор Үндэсний аудитын газарт хуваарилсан байна. Тус газрын гаргасан дүгнэлт, зөвлөмжийг УИХ-аар авч хэлэлцдэг боловч түүний мөрөөр яам, агентлагууд, олон нийтийн зүгээс заавал авч хэрэгжүүлбэл зохих дагалдах арга хэмжээ байдаггүй. Төсөв зорилтууддаа хүрсэн эсэх, дүрмээ биелүүлсэн эсэх, урьдчилсан дүн шинжилгээг харгалзаж үзсэн эсэх, ямар нэг дагалдах арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн эсэх зэрэг асуудлаар олон нийтийн сонсгол зохион байгуулах тухай тодорхой заалтыг зөвлөлийн дүрэмд нэмж оруулах хэрэгтэй.

Төсвийн зөвлөл байгуулсан байдал

ЭЗХАХБ-ын мэдээллийн санд орсон төсвийн зөвлөлүүдийн гуравны хоёр нь бодлогын шинэтгэлийн нэг хэсэг болж байгуулагджээ. Тухайлбал, Бельгийн Сангийн дээд зөвлөл гэхэд үндсэн хуулийн шинэтгэлтэй холбоотойгоор байгуулагдсан бол Австрали, Канад болон АНУ-ын төсвийн зөвлөлүүд парламентын шинэтгэлийг дагаж байгуулагдсан байна. Бусад 10 улсын жишээнд төсвийн зөвлөл нь төсвийн удирдлагын шинэтгэлийн хүрээнд байгуулагджээ. Итали, Бүгд Найрамдах Словак улсын төсвийн зөвлөл үндсэн хуулийн шинэтгэлийн дагуу байгуулагдсан байдаг бол ихэнх тохиолдолд төсвийн зөвлөлүүдийн үйл ажиллагааг зохицуулах тусгай хуультай байдаг. Харин Шведийн төсвийн зөвлөлийг захирамжаар байгуулсан байдаг.

Төсвийн зөвлөлүүдийн дийлэнх нь биеэ даасан байгууллага хэлбэрээр ажилладаг бол зарим тохиолдолд хууль тогтоох байгууллагын төсвийн албаны нэг хэсэг болж ажилладаг. Хоёр тохиолдолд уг зөвлөл нь аудитын байгууллагын харьяанд ажиллаж байна.

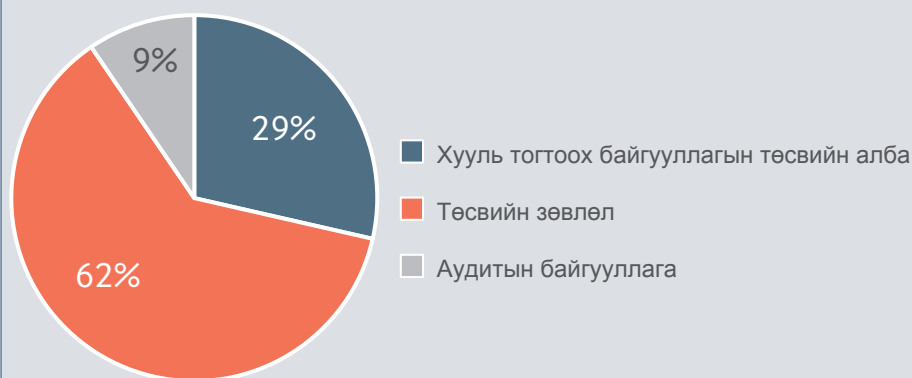


График 4. ЭЗХАХБ-ын орнуудын төсвийн зөвлөлүүдийн институцийн хэлбэр²²

Хараат бус байдал ба институцийн бүтэц

Төсвийн зөвлөл зорилтуудаа биелүүлэхийн тулд засаглалын хүчтэй бүтэцтэй байж, засгийн газраас хараат бус үйл ажиллагаа явуулах шаардлагатай байдаг. Хараат бус байдал гэдэг нь чиг үүргийг нь хуулиар хатуу зааглаж өгөхдөө биш, харин ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ аливаа нам, улс төрийн нөлөөллөөс ангид эсхүл үйл ажиллагааны хувьд бие даасан байхыг хэлдэг. Энэ нь төсвийн зөвлөлийн олон хэлбэр “хараат бус” институцийн ангилалд багтсаар байгааг тайлбарлаж байна. Ер нь, тус зөвлөл төсвийн тогтвортой байдлыг дэмжих үндсэн зорилтоо алдалгүйгээр албан ёсны бодлогын зорилтуудтай харьцуулж үнэлгээ хийх нь зүйтэй бөгөөд үнэлгээнийхээ шалгуур үзүүлэлтүүдийг дур зоргоор тогтоох нь зөвлөлийг улс төрийн сөргөлдөөнд автуулж, хууль ёсны байдлыг нь алдуулах эрсдэлтэй.²³ Хараат бус бие даасан зөвлөлийн бас нэг онцлог бол гаргасан дүгнэлт, дүн шинжилгээнийхээ тайланг ямар нэг хууль тогтоох, гүйцэтгэх байгууллагын саад тотгор, дарамт шахалтаас айлгүйгээр олон нийтэд мэдээлэх чадамж юм. Энэхүү хараат бус байдлыг хуульд суулгаж өгөх нь төсвийн зөвлөл улс төрийн дэмжлэг авсныг илтгэх бөгөөд цаашид амжилттай ажиллах үндэс суурь болдог. Түүнчлэн төсвийн зөвлөлийн удирдлагад дараах зүйлсийг анхаарвал зохино. Үүнд:

- Улс төрийн нөлөөнөөс ангид, мэргэжлийн ур чадварт суурилсан томилгоо хийх журамтай байх,
- Тус байгууллагын шийдвэр гаргах шатны албан тушаалтнуудыг урт хугацаанд, нөхөн сонгогдохгүйгээр томилох,

²²ЭЗХАХБ, Парламентын төсвийн албан тушаалтнууд, хараат бус төсвийн байгууллагуудын ЭЗХАХБ-ын сүлжээ (РВО).

²³ОУВС, Төсвийн зөвлөлүүдийн мэдээллийн багц ба зохиогчийн тооцоолол.

- Засгийн газраас тус байгууллагын шийдвэр гаргах шатны албан тушаалтнуудыг халж солих эрхийг хязгаарлах,
- Засгийн газар тус байгууллагын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох, байгууллага өөрөө засгийн газраас заавар авч ажиллахыг бүрэн хориглох.

Төсвийн зөвлөлийн даргын томилгоо ч бас тус интитуцийн хараат бус байдалд нөлөөлж болно.²⁴

Төсвийн зөвлөлүүдийн жишгээс харахад удирдах шатны гишүүдийг ихэнхдээ парламент (хууль тогтоох байгууллага) эсхүл засгийн газар (гүйцэтгэх байгууллага) томилдог боловч нийт тохиолдлын 21 орчим хувьд нь доорх графикт үзүүлсэн өөр бусад байгууллагаас томилдог байна. Албан үүргээс нь чөлөөлөх шийдвэрийн хувьд 15 улсад парламентын шийдвэрээр, 10 улсад засгийн газрын шийдвэрээр чөлөөлдөг байна. Нийт 6 тохиолдолд төсвийн зөвлөлийн гишүүдийг өөр бусад интитуцийн шийдвэрээр чөлөөлдөг байна.

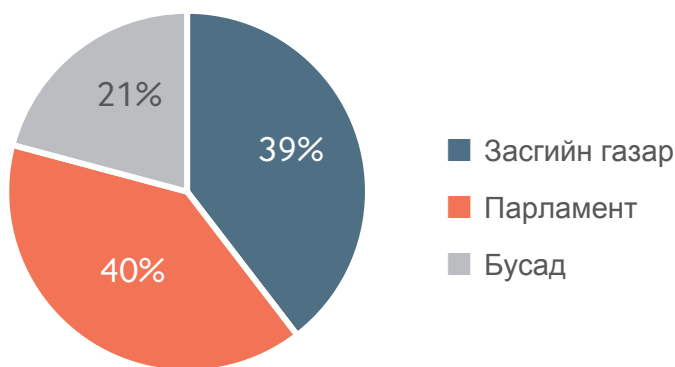


График 5. Зөвлөлийн удирдах ажилтны томилгоог хийдэг институциуд²⁵

Улс төрийн тогтолцооноос хараат бус байх гол хүчин зүйл бол төсвийн бие даасан байдал байдаг. Төсвийн зөвлөл урт хугацааны төсөвтэй байх ёстой бөгөөд ингэснээр засгийн газар үйл ажиллагааных нь төсвийг өөрчлөх нэрийдлээр зөвлөлийн ажилд нөлөөлөх оролдлого хийх боломжгүй болно. Мөн зөвлөл хангалттай хөрөнгө санхүүгээр хангагдаагүй, түүний оронд Сангийн яам юм уу өөр бусад институцээс төсөв авдаг тохиолдолд хараат бус байдлаа алдах эрсдэлд ордог.

Хараат бус байдлын өөр нэг чухал хүчин зүйл бол хариуцлагын тогтолцоо. Төсвийн зөвлөл засгийн газартай зөрчилдсөн тохиолдолд засгийн газраас зөвлөлийн бие даасан байдлыг хязгаарлах эсхүл чиг үүрэгт нь өөрчлөлт оруулахыг хүсэж болно. Үүнээс хамгаалах хамгийн сайн арга бол зөвлөлийн ажлыг олон нийтэд ил тод байлгаж зөвлөлийн байр суурийг иргэдэд зөвөөр ойлгуулах, мөн бусад улс орнуудын ижил төстэй зөвлөлүүд ээр юм уу ОУВС, ЭЗХАХБ зэрэг олон улсын байгууллагаар ажлынхаа чанарыг тогтмол үнэлүүлэх явдал юм.²⁶

²⁴ Ларс Колмфорс ба Саймон Врен-Люйс, "Төсвийн зөвлөлүүд хэрхэн ажиллах ёстой вэ?", 17-18.

²⁵ ОУВС, Төсвийн зөвлөлүүдийн мэдээллийн багц ба зохиогчийн тооцоолол.

²⁶ Ларс Колмфорс ба Саймон Врен-Люйс, "Төсвийн зөвлөлүүд хэрхэн ажиллах ёстой вэ?" 18.

Доорх графикт ихэнх төсвийн зөвлөл эрх зүйн болон үйл ажиллагааны хувьд засгийн газраас хараат бус байдгийг харуулж байна. Түүнчлэн ихэнх төсвийн зөвлөл шаардлагатай мэдээллийг олж авах эрхтэй, зөвлөлийн чиг үүргийг гүйцэтгэхэд хангалттай хэмжээний мэдлэг чадвар эзэмшсэн өөрийн гэсэн ажилтнуудтай, ажилтнуудаа мэдлэг туршлагыг нь харгалзан гадны нөлөөлөлгүйгээр сонгож авах эрхтэй байдаг. Харин төсвийн зөвлөлүүд үүргээ гүйцэтгэхэд хангалттай төсөв мөнгөтэй байх баталгаа багатай буюу судалгаанд хамрагдсан төсвийн зөвлөлүүдийн тал хувь нь төсвөө тодорхойлох эрхгүй байна.

График 6. Төсвийн зөвлөлүүдийн хараат бус байдал²⁷



Монгол Улсын хувьд парламент нь харьцангуй жижиг (76 гишүүнтэй), засгийн газрын бараг бүх гишүүд нь парламентын гишүүн тул засгийн газраас хараат байх эрсдэл илүү өндөр. Түүнчлэн зөвлөлийн гишүүн дийлэхийг Төсвийн байнгын хороо, Засгийн газар, Монголбанкнаас нэр дэвшүүлэхээр заасан байгаа. Есөн гишүүний гурвыг нь нээлттэй сонгон шалгаруулахаар заасан боловч тэдний томилгоог Төсвийн байнгын хороо батлах ёстой. ТТБЗ-ийн гишүүдийг дүрэмд зааснаас бусад шалтгаанаар чөлөөлөх боломжгүй нь тэдэнд бага зэрэг хамгаалалт болж байна. ТТБЗ-ийн даргад цалин хөлс, гишүүдэд зохих хэмжээний урамшуулал олгохоор заасан нь авлига хээл хахуулийн нөлөөнд автахаас сэргийлэх зорилготой. Төсвийн байнгын хорооны дэргэдэх Төсвийн шинжилгээний алба ТТБЗ-д дэмжлэг үзүүлж шаардлагатай мэдээллээр хангах үүрэгтэй. ТТБЗ нь Монголбанк болон Сангийн яамтай хамтран ажиллаж, шаардлагатай мэдээллээр хангагдана.

²⁷ОУВС, Төсвийн зөвлөлүүдийн мэдээллийн багц ба зохиогчийн тооцоолол.

ТТБЗ-ийн гишүүнд нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах үйл явц олон нийтэд нээлттэй байж, улс төрч байсан хүмүүсийг томилохоос зайлсхийх хэрэгтэй. Зөвхөн парламент л зөвлөлийг татан буулгах эрхтэй байж, томилгоог тогтмол хугацаагаар, нөхөн сонгогдохгүйгээр хийх ёстой. ТТБЗ олон нийтийн итгэлийг хүлээсэн байх нь чухал бөгөөд үүний тулд зөвлөлийн дарга, гишүүд ийг эрх баригч хоёр намын дэмжлэгтэйгээр сонгох нь зүйтэй. ТТБЗ нь хоёроос дээш тооны ажилтантай, ажилтнуудаа сонгон шалгаруулж авах эрхтэй, мөн хараат бус байдлаа хангахын тулд ажил үүргээ гүйцэтгэхэд хангалттай хэмжээний төсөв хөрөнгөтэй байх хэрэгтэй.

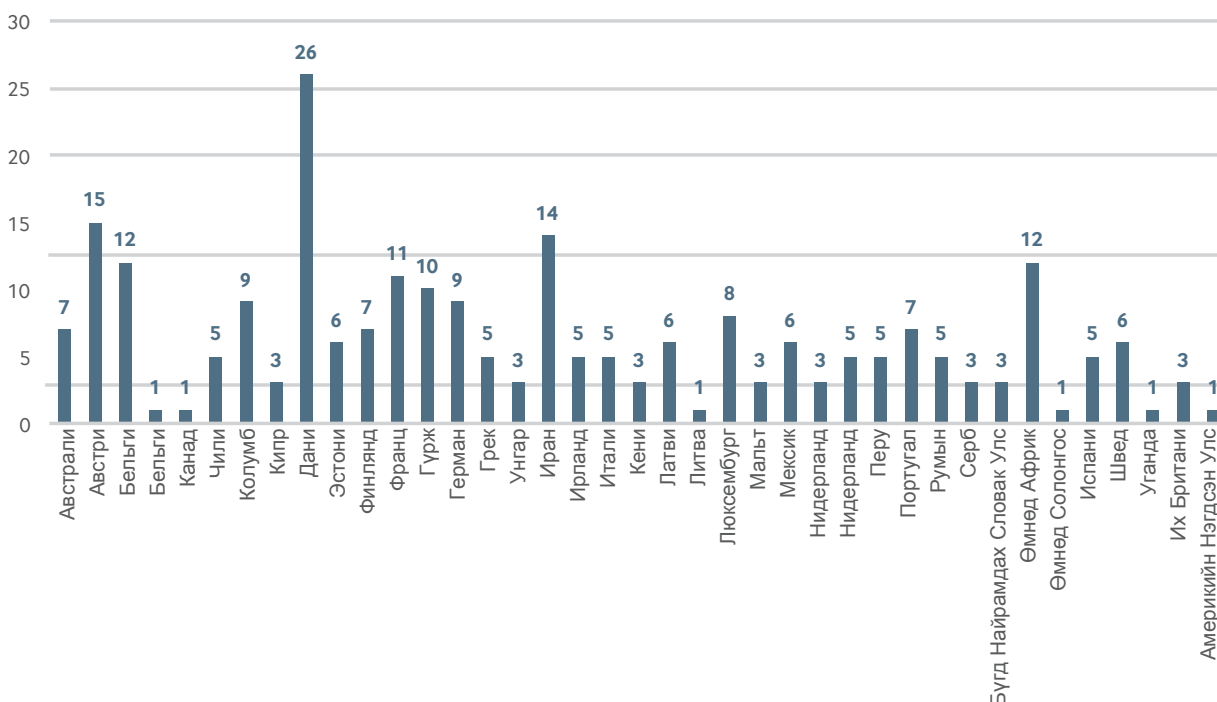
Дэлхийн улс орнуудын төсвийн зөвлөлүүдийн хараат бус байдлын гол үзүүлэлтүүд	Монгол Улсын ТТБЗ-ийн хараат бус байдал хангагдсан уу?	ТТБЗ-ийн загвартай холбоотой санал
<p>Байгууллагын хараат бус байдал</p> <ul style="list-style-type: none"> • Эрх зүйн хараат бус • Төсвийн нарийн тоо баримт гэх мэт мэдээллийг цаг тухайд нь олж авах боломж 	Тодорхойгүй	ТТБЗ нь хараат бус, ил тод үйл ажиллагаа явуулна гэж заасан ч эдгээр зарчмыг хэрхэн хэрэгжүүлэх нь тодорхойгүй.
<p>Үйл ажиллагааны хараат бус байдал</p> <ul style="list-style-type: none"> • Төсвийн бодлогыг хэрхэн үнэлэхээ сонгох эрхтэй • Олон нийттэй хэрхэн харилцахаа шийдэх эрхтэй 	Тодорхойгүй	ТТБЗ-ийн дүрэмд мэдээлэл харилцааны тодорхой механизм оруулж өөрчлөх шаардлагатай.
<p>Хувийн хараат бус байдал</p> <ul style="list-style-type: none"> • Мэргэжлийн мэдлэг боловсролд суурилсан томилгоо • Тогтмол хугацаатай томилгоо 	Тийм	Монголд ажиллаж байгаа бусад "хараат бус" байгууллагуудын туршлагаас үзэхэд ТТБЗ нь улс төрийн эсвэл төрийн өндөр алба хашиж байсан гишүүдээс бүрдэх магадлалтай тул улс төрийн хамааралтай байх өндөр эрсдэлтэй. Нийт 9 гишүүний гурвыг нь л нээлттэй сонгон шалгаруулж болох боловч томилгоог нь Төсвийн байнгын хорооноос баталдаг.
<p>Санхүүгийн хараат бус байдал</p> <ul style="list-style-type: none"> • Бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд хангалттай хэмжээний хөрөнгө, төсөвтэй • Сангийн яамнаас санхүүжих ёсгүй 	Тийм	ТТБЗ-ийн төсвийг УИХ-ын төсвийн төслийн хамтаар Төсвийн байнгын хороогоор хэлэлцэж батална.

Хүснэгт 2. Монгол Улсын ТТБЗ-ийн хараат бус байдлыг хангах гол үзүүлэлтүүд

Бүрэлдэхүүн, удирдлага, нөөц

График 7-д улс орнуудын төсвийн зөвлөлийн удирдах алба буюу дээд шатны удирдлагын бүрэлдэхүүнийг харуулав. Эндээс үзэхэд энэ тоо ганцхан хүнээс (Бельги, Канад, Литва, Өмнөд Солонгос, АНУ) эхлээд 26 (Дани) хүртэл улс орон бүрд харилцан адилгүй байгаа нь харагдаж байна. Мөн зөвлөлөөс цалинждаг ажилтны тоо хамгийн багадаа 4, хамгийн олондоо 236, дунджаар 44 гэх мэт ихээхэн зөрүүтэй байна (Хавсралт 3-ын Хүснэгт 3-ыг үзнэ үү). Төсвийн зөвлөлийн ажилтнуудын гэрээний хугацаа дунджаар 9.2 жил байна. Харин эндээс хэт өндөр үзүүлэлттэй Нидерланд (99 жил), Уганда (60 жил) улсуудыг хасвал гэрээний дундаж хугацаа 5.2 жил болж байна. Дийлэнх улс орнуудад зөвлөлийн удирдлага дахин томилогдохыг зөвшөөрдөг. Судалгаанд хамрагдсан нийт улс орны тэн хагас нь төсвийн зөвлөлд иргэн бус хүн томилохыг зөвшөөрдөг ажээ.

График 7. Төсвийн зөвлөлүүдийн удирдах албаны гишүүдийн тоо²⁸



Зөвлөлийн гишүүдийг сонгон авах боломжтой дөрвөн үндсэн бүлгийн хүмүүс байдаг. Үүнд: (i) эрдэмтэн судлаачид, иргэний нийгмийн идэвхтнүүд, (ii) төрийн захиргааны янз бүрийн хэсэгт ажиллаж буй төрийн санхүүгийн мэргэжилтнүүд, (iii) санхүүгийн салбарын шинжээчид, (iv) хуучин улс төрчид. Дэлхийн хэмжээнд бодлогын мэргэжилтнүүд, эрдэмтэн судлаачид, төрийн албан хаагчид зөвлөлийн удирдах албанд олноороо сонгогддог бол улс төрчдийн үүрэг роль маш хязгаарлагдмал байдаг.

²⁸ОУВС, Төсвийн зөвлөлүүдийн мэдээллийн багц ба зохиогчийн тооцоолол.

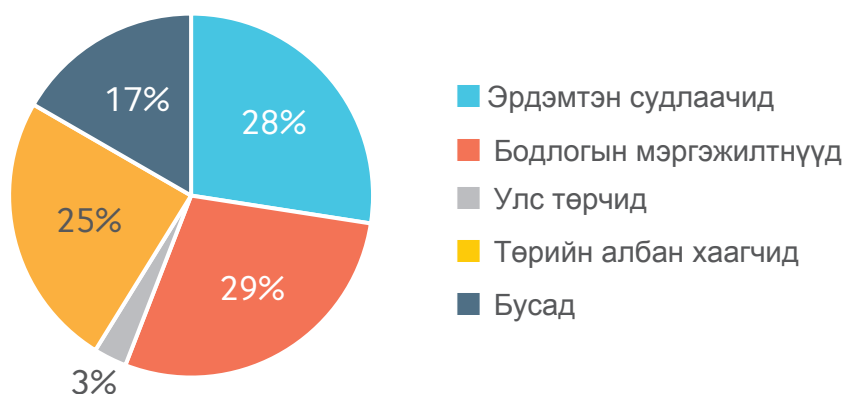


График 8. Төсвийн зөвлөлүүдийн бүрэлдэхүүн²⁹

Бусад бүлгүүдтэй нь харьцуулахад эрдэмтэн судлаачдын дүгнэлт улс төрийн нөлөөнд автах магадлал багатай байдаг нь аливаа судлаач судалгаанд суурилсан дүгнэлт гаргахын оронд улс төрчдийн заавраар ажиллаж буй нь ажиглагдвал салбартаа нэр хүндээ алдах өртөг өндөр байдагтай холбоотой.³⁰ Гэхдээ тэд төсвийн баримт бичгийг нарийвчлан үнэлэхэд шаардагдах мэргэжлийн ур чадваргүй байх талтай. Төрийн захиргаанд ажилласан туршлагатай төсөв санхүүгийн мэргэжилтнүүдэд мөн дээрх байдал ажиглагддаг. Төрийн санхүүгийн мэргэжилтнүүдийн цаашид төрийн захиргааны албанд тушаал дэвшиж ажиллах хувийн сонирхол нь тэдний албан үүргээ гүйцэтгэхэд нөлөөлөх эрсдэлтэй. Сэтгэх хүчний болон төрийн бус судалгааны байгууллагуудын шинжээчид бол нэг талыг бага барьж ажиллаж болох бас нэг боломжит хувилбар. Эдийн засгийн бодлого боловсруулах чиглэлээр практик туршлагатай хуучин улс төрчдийг авч ажиллуулах нь төсвийн зөвлөлийн хууль ёсны байдлыг дээшлүүлэх талтай. Төсвийн зөвлөлийн ажил техникийн өндөр ур чадвар шаардахаас гадна чадавх болон улс төрийн эдийн засгийн асуудлуудыг давхар харгалзах шаардлагатай байдаг тул зөвлөлд мэдлэг туршлага, ур чадвартай, өөрийн гэсэн байр суурь, нэр хүндтэй хүмүүсийг сонгон авч ажиллуулах шаардлагатай. Төсвийн бодлогын өргөн хүрээтэй үнэлгээ хийхийн тулд тэдний ажилд хангалттай хэмжээний техникийн дэмжлэг үзүүлэх шаардлагатай.³¹

Жишээлбэл, Ирландын төсвийн зөвлөл гурван гадаад гишүүнтэй буюу олон улсын төлөөлөл сайтай байна. Анх томилгоог хийхдээ ажиллах хугацааг шаталсан байдлаар тогтоож, хоёроос дөрвөн жил ажиллахаар заажээ. Зөв лөлийн дотоод хурлууд, парламентаас тавьсан асуулгын хариу зэрэг төсвийн зөвлөлтэй холбоотой бүх дэлгэрэнгүй мэдээллийг олон нийтэд нээлттэй, интернэтээс танилцах боломжтойгоор нийтэлсэн байна. Өөр нэг жишээ болох Өмнөд Солонгосын Үндэсний Ассамблейн Төсвийн алба нийт 135 ажилтантай. Үндэсний Ассамблейн дарга удирдах хороотой зөвлөлдсөний үндсэн дээр Төсвийн албаны даргыг томилно. Томилгоо тогтсон хугацаагүй бөгөөд Үндэсний Ассамблейн дарга удирдах хорооны зөвшөөрлөөр даргыг нь албан үүргээс чөлөөлөх эрхтэй. Дарга нь ажилтнуудаа улс төрийн намын харьяалал харгалзахгүйгээр зөвхөн мэдлэг чадварт нь үндэслэн томилдог. Нийт ажилтны 70 хувь нь төсвийн бодлого, эдийн засаг, төрийн удирдлага, статистик, нягтлан бодох бүртгэл, хууль, төрийн бодлогын чиглэлээр эрдмийн зэрэг хамгаалсан мэргэжилтнүүд байдаг. Үлдсэн хэсэг нь хүний нөөцийн менежмент, санхүү, мэдээллийн үйлчилгээ зэрэг үйл ажиллагааны хэлтэст ажилладаг.

²⁹ ОУВС, Төсвийн зөвлөлүүдийн мэдээллийн багц ба зохиогчийн тооцоолол.

³⁰ Ларс Колмфорс ба Саймон Врен-Льюис, "Төсвийн зөвлөлүүд хэрхэн ажиллах ёстой вэ?", 19.

³¹ Тэрэза Дабан ба Жон-Люк Хелис, Баялаг үйлдвэрлэгч орнуудын төрийн санхүүгийн менежментийн тогтолцоо, (ОУВС, 2010).

Монгол Улсын хувьд ТТБЗ-ийн даргыг зөвлөлийн гишүүдийн олонхын саналаар сонгодог бөгөөд ямар нэг сонгууль албан тушаал хашиж буй этгээд зөвлөлийн гишүүн болохыг хориглодог. ТТБЗ-ийн гишүүд дараах шаардлагуудыг хангасан байвал зохино. Үүнд: i) эдийн засаг, санхүүгийн чиглэлээр зэрэг хамгаалсан, тухайн салбартаа 15-аас доошгүй жил ажилласан туршлагатай; эсвэл өмнө нь ерөнхий сайд, сангийн сайд, төв банкны ерөнхийлөгчийн албан тушаалд ажиллаж байсан байх; ii) хугацаа хэтэрсэн үнэт цаас, батлан даалт, зээлийн үлдэгдэлгүй байх; iii) зөвлөлийн ажил гүйцэтгэхэд нь сөргөөр нөлөөлөхөөргүй хувийн нэр хүнд, ёс зүйн төлөвшилтэй байх; iv) гэмт хэрэгт холбогдож байгаагүй байх. Зөвлөлийн дарга ба гишүүд дөрвөн жилийн хугацаатай томилогдох бөгөөд хоёроос дээшгүй бүрэн эрхийн хугацаанд томилогдож ажиллах боломжтой. зөвлөлийн дарга болон гишүүнийг төсвийн байнгын хорооноос дараах үндэслэлээр үүрэгт ажлаас нь чөлөөлнө: i) бүрэн эрхийн хугацаа дуусах; ii) гишүүн эрүүл мэндийн болон бусад хүндэтгэх шалтгааны улмаас албан үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй болох; iii) байнгын хорооны гишүүдийн олонхын саналаар тухайн гишүүн албан үүргээ хангалттай гүйцэтгэж чадахгүй байна гэж үзвэл; iv) гишүүн өөрөө чөлөөлөгдөх хүсэлт ирүүлсэн тохиолдолд тус тус чөлөөлнө.

ТТБЗ бүтэц бүрэлдэхүүнийг томилох, нэр дэвшүүлэх үйл явцыг улс төрийн нөлөөллөөс хэрхэн ангид байлгах нь тодорхойгүй байна. өмнө нь өгүүлсэнчлэн ттбз-ийн хараат бус байдлыг сайжруулахын тулд нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах үйл явцыг олон нийтэд нээлттэй явуулж, улс төрч байсан хүмүүсийн төлөөллийг хоёроос дээшгүй суудлаар хязгаарлах хэрэгтэй. олон нийтийн дундаас нээлттэй сонгох гурван гишүүний сонгон шалгаруулалтыг аль болох өргөн хүрээтэй зарлан нийтэлж, шалгаруулалтыг шударга, өрсөлдөөнтэй явуулах хэрэгтэй. Түүнчлэн зөвлөлийн ажлын алба хоёрхон ажилтантай байх нь түүний үр нөлөөтэй байдалд сөргөөр нөлөөлөх тул парламентаас орон тоог нэмж тогтоох хэрэгтэй.

Төсвийн зөвлөл ба парламент

ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын төсвийн зөвлөлүүд бараг бүгд тайлангаа нийтэлж түүнийгээ хууль тогтоох байгууллагад хүргүүлдэг. Мөн дийлэнх улс орнуудынх нь төсвийн зөвлөлийн удирдлагууд парламентын чуулганд оролцож тайлбар өгдөг. Эдгээр орнуудын бараг тэн хагаст нь зөвлөлийн удирдлагыг томилох, чөлөөлөх үйл явцад парламент оролцдог. Гэхдээ бүх улсад ажлын туршлага, мэргэжлийн ур чадварт үндэслэн томилгоо хийдэг бөгөөд удирдах ажилтны бүрэн эрхийн хугацааг хатуу тогтоосон байдаг. Тэдний гуравны хоёрт удирдах ажилтныг албан үүргээс нь чөлөөлөх үндэслэлүүдийг тодорхой заасан байдаг бол 17 тохиолдолд удирдлага нь ажилтнуудынхаа томилгоог өөрөө хийх эрх олгосон байна. Судалгаанд хамруулсан төсвийн зөвлөлүүдээс 20 нь өөрт олгогдсон бүрэн эрхийнхээ хүрээнд хөтөлбөрүүдээ боловсруулж, өөрийн санаачилгаар судалгаа шинжилгээ хийх боломжтой байна. Мөн зөвлөлүүдийн дөнгөж тал хувь нь өөрийн гэсэн төсөвтэй, тав нь л санхүүжилтээ олон жилээр батлуулсан байна. Найман тохиолдолд зөвлөлийн удирдлага хувь хүмүүст төвлөрсөн, 13 тохиолдолд бүлгээр удирдах үүрэг хүлээж байна. Есөн тохиолдолд зөвлөлийн дарга бүтэн цагаар ажилладаг, нөгөө есөн улсад хагас цагаар, гуравт нь холимог байдлаар ажилладаг байна.

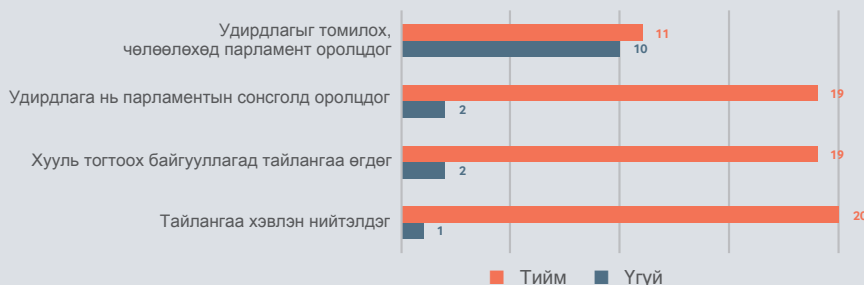


График 9. Хууль тогтоох байгууллагатай харилцах харилцаа ³²

³² ОУВС, Төсвийн зөвлөлүүдийн мэдээллийн багц ба зохиогчийн тооцоолол.

БАЙГАЛИЙН БАЯЛАГ ИХТЭЙ УЛС ОРНУУДЫН ТӨСВИЙН ЗӨВЛӨЛИЙН ОНЦЛОГ ³³

Бусад улсуудтай харьцуулахад байгалийн баялаг ихтэй хөгжиж буй орнуудын төсвийн дүрэм, бодлого илүү нарийн төвөгтэй, мөн төсвийн сахилга батаа сайжруулах илүү шаардлагатай байдаг боловч эрдэс баялгийн салбараас орж ирэх орлогын их урсгалыг удирдах чадавх нь хязгаарлагдмал байдаг. Ийм нөхцөлд төсвийн зөвлөл чухал үүрэг гүйцэтгэж болох боловч хүний нөөцийн хувьд хомс байж болох тул улс орнууд өөрийн онцлогт тохирсон чиг үүрэг, төсөв хөрөнгөөр хангаж өгөх хэрэгтэй. Хүний нөөцийн чадавх хязгаарлагдмал улс орнуудын төсвийн зөвлөлүүд бусад байгууллагын чадавхад нөлөөлөхүйц байдлаар давхардсан үүрэг гүйцэтгэх, төсөв хөрөнгөөс нь булаалдахын оронд байнгын хороод, аудитын газар болон бусад байгууллагын хийж байгаа ажлуудад нэмэр болох хэмжээний зөвлөгөө өгөх, аудит хийх чиглэлд анхаарч ажиллах боломжтой. Хязгаарлагдмал чадавхтай улс орнууд ядаж эхний шатанд зөвлөлөө харьцангуй цомхон чиг үүрэгтэй байгуулах нь ашигтай бөгөөд нэгэнт хангалттай чадавх, итгэл хүлээх чадвартай болж ахиц дэвшил гарсны дараа чиг үүргээ аажмаар өргөжүүлж болно.

Мавритани улсын нүүрс устөрөгчийн орлогод хяналт тавих үндэсний хороо нь төрийн албан хаагчдаас бүрддэг бөгөөд сангийн эрхлэгч нь даргалдаг. Үүрэг хариуцлагын хувьд тун хязгаарлагдмал: газрын тосны өдөр тутмын үйлдвэрлэл, борлуулалт, татвар хураалт, газрын тосны сангийн орлогын дүн зэргийг нэгтгэсэн сар тутмын тайлан гаргадаг бөгөөд баялгийн сангаас засгийн газарт шилжүүлж буй шилжүүлгүүдийг тооцоолж хяналт тавьдаг.³⁴

Зүүн Тиморын Газрын тосны сангийн зөвлөлдөх зөвлөл нь төр засгийн хуучин албан тушаалтнуудаас бүрдсэн хараат бус хяналтын байгууллага юм. Зөвлөл нь тухайн жилийн төсвийн төсөлд тусгагдсан Газрын тосны сангаас гарах зарлагыг хянаж, саналаа хүргүүлдэг. Энэхүү зарлага нь газрын тосноос орж ирэх тогтвортой орлогын тооцоотой холбоотой, газрын тосны бус бусад салбарын алдагдлыг бүхэлд нь нөхөхөд зарцуулагддаг тул төсөвт шийдвэрлэх үүрэгтэй ч ухал хувьсагч болдог. Ирээдүй хойч үедээ зориулсан засгийн газрын хуримтлалыг Газрын тосны санд төвлөрүүлэн удирддаг бөгөөд тус сангаас зарлага гаргах нь сангийн урт хугацааны хуримтлалын хэмжээг багасгаж байдаг. Зөвлөлөөс Газрын тосны сангийн үйл ажиллагаа, ажлын гүйцэтгэлтэй холбоотой бусад асуудлуудаар болон мөн тус сангийн хөрөнгө “өнөө үе ба ирээдүй хойч үеийн сайн сайхны төлөө үр дүнтэй ашиглагдаж буй” эсэх талаар парламентад зөвлөгөө өгч ажилладаг.

Чад улсын Газрын тосны орлогын хяналт, мониторингийн хороо нь төр, иргэний нийгмийн (парламент, дээд шүүхийн төлөөллийг оролцуулсан) хамтарсан байгууллага бөгөөд маш өргөн хүрээний онцгой эрх мэдэлтэй байдаг. Тухайлбал, газрын тосны төсвөөс (дөрвөн тусгай төсвийн нэг) гарах зарлага, төлбөр тооцоог тус хороогоор урьдчилан батлуулах шаардлагатай байдаг. Зарлагын урьдчилсан хяналтын энэхүү схем нь бодит байдал дээр төсвийн хяналтын механизмд давхардал үүсгэж, төсвийн гүйцэтгэлийг удаашруулж, зарцуулалтын шийдвэрт саад учруулдаг байна. Мөн тус хорооноос газрын тосны орлогоос санхүүжсэн зарлагад гүйцэтгэлийн дараах үнэлгээ хийдэг боловч техник чадавх сул, төсөв хөрөнгө муутай учраас энэ чигүүргийг хэрэгжүүлэхэд хүндрэлтэй байдаг.³⁵

³³Роландо Осовски ба Хавард Халанд, Баялаг ихтэй улс орнуудын санхүүгийн менежмент: Эдийн засагчид, төрийн санхүүгийн мэргэжилтнүүд болон бодлого боловсруулагчдад зориулав, (Дэлхийн банк, 2016).

³⁴Дабан ба Хелис, Баялаг үйлдвэрлэгч орнуудын төрийн санхүүгийн менежментийн тогтолцоо.

³⁵Өмнөхтэй адил

Сан Томе Принцип улсын Газрын тосны хяналтын комисс нь Ерөнхийлөгч, Үндэсний ассамблей, орон нутгийн захиргаад, бизнесийн холбоод, эвлэлүүдээс томилогдсон төлөөлөгчдөөс бүрддэг бөгөөд газрын тосны төрөл бүрийн дансанд хяналт тавих, мөрдөн шалгах, шүүх зэрэг өргөн хүрээтэй эрх мэдэлтэй байдаг. Хяналт шалгалт хийсэн сэдвийнхээ хүрээнд тайлан гаргахаас гадна хэвийн бус тохиолдлуудыг мөрдөн шалгах ажиллагаа эхлүүлэх, эрэн сурвалжлах, нэгжлэг хийх, баримт бичиг хураан авах, Газрын тосны орлогын тухай хуулийг зөрчсөн тохиолдолд захиргааны арга хэмжээ авах, шүүх үйл ажиллагаа явуулдаг.

Мексикт Төрийн санхүүгийн судалгааны төв гэдэг парламентын байгууллага байдаг. Тус төв төрийн санхүүгийн асуудлаар бодитой, хараат бус дүн шинжилгээг цаг тухайд нь хийж, доод танхимд болон парламентын хороодод техникийн туслалцаа үзүүлэх үүрэгтэй. Түүнчлэн төсвийн төлөвлөгөөнд үнэлгээ хийх, хуулийн төслүүдийн төсөвт үзүүлэх үр нөлөөг шинжлэх, эдийн засгийн байдал, улсын төсөв санхүү, засгийн газрын өр зээлийн талаарх улирал тутмын тайланг хянах, өөрсдийн гаргасан тооцоо, төсөөллийг конгресст танилцуулах, төсвийн дүрмийн биелэлтэд хяналт тавих үүргийг гүйцэтгэдэг.

Колумб улс мөчлөгөөр тохируулсан төсвийн тэнцлийн тооцооллыг дэмжих, мөн төсвийн дүрмийн биелэлтэд хяналт тавих эрх бүхий төсвийн зөвлөлийг 2011 онд байгуулсан. Перу улсын төсвийн зөвлөл мөн л төсвийн дүрмийн биелэлтэд хяналт тавих үүрэгтэй боловч зөвхөн муж, орон нутгийн захиргааны төсөвт хамаарна. Бразилын Холбооны аудитын шүүх нь зөвхөн төсвийн дүрмийн биелэлтэд гүйцэтгэлийн дараах хяналт тавьдаг байсан боловч 2016 оны 11-р сард Холбооны сенатаас Төсвийн бие даасан институцийг байгуулснаар төсвийн урьдчилсан төсөөллийг үнэлэх, хянах, төсвийн бодлогыг үнэлэх, төсвийн дүрмийн биелэлтэд хяналт тавих зэрэг төсвийн зөвлөлийн үүрэг гүйцэтгэдэг болсон бөгөөд зөвхөн холбооны засгийн газрын түвшинд ажилладаг байна.³⁶ Их Британийн Төсвийн хариуцлагатай байдлын алба төсвийн дүрэм журмын хэрэгжилтэд хяналт тавих, шинээр тогтоосон татвар, бодлогын зардлуудын өртгийг тооцоолж шинэ бодлогуудын үр нөлөөг үнэлэх, төсвийн тогтвортой байдлын урт хугацааны хэтийн төлөвийг тодорхойлох үүрэг гүйцэтгэдэг.³⁷

Өмнө дурдсанчлан, Монгол Улсын төсвийн дүрмүүд баялгийн бааз суурьтайгаа ихээхэн холбоотой бөгөөд Төсвийн тогтворжуулалтын сан нь эрдэс баялгийн орлогын болзошгүй савлагааны эсрэг хариу арга хэмжээ авах, Ирээдүйн өв сан нь хуримтлал үүсгэх зорилготой. Төсвийн үйл явцыг бүхэлд нь сайжруулах нь чухал боловч шинээр байгуулагдах ТТБЗ нь эрдэс баялгийн орлогоос урт хугацааны төсөв, Төсвийн тогтворжуулалтын сан, Ирээдүйн өв сан, төсвийн дүрмүүдэд учруулах үр нөлөөнд хяналт тавих боломжтой. Түүнчлэн Монголын ОУИТБС-ын жилийн тайланг хянах нь ТТБЗ-ийн чиг үүргийн нэг хэсэг байж болно. Үүний тулд төрийн санхүүгийн үйл ажиллагаанд чухал нөлөө үзүүлдэг тоо баримт, баримт бичгүүд болох уул уурхайн гэрээнүүд, төрийн өмчит томоохон компаниудын жилийн санхүүгийн тайлан, байгалийн баялгийн сангуудын болон төсвөөс гадуурх байгууллагуудын тайлан тэнцэл зэрэг мэдээллийг авах эрхтэй байх шаардлагатай. Монголын ТТБЗ нь улсын төсвийн урьдчилсан төсөөлөл, ялангуяа уул уурхайн орлогын урьдчилсан тооцоог нарийвчлан нягталж үнэлгээ хийснээр биелэлтийг урьдчилан хянаж хэт өөдрөг таамаглалыг багасгах, хожим гүйцэтгэлийн зөрүү гарахаас сэргийлэх боломжтой.

³⁶ ОУВС. Бразил улсын төсвийн ил тод байдлын үнэлгээ, 5 сар, 2017, 7.

³⁷ Дэвид Михайли ба Лиана Фернандез, Үнийн уналтын үед төсвийн дүрмийн биелэлт хэрхэн өөрчлөгдөх вэ? (ББЗХ, 2018), 24.

III. Дүгнэлт, зөвлөмж

ДҮГНЭЛТ

Монгол Улс нь бараа, түүхий эдийн дэлхийн зах зээлийн үнийн савлагаанаас үүдэлтэй эдийн засгийн хүчтэй цочролд өртсөөр байна. Үүний хариуд тус улс төсвийн нарийн төвөгтэй багц бодлого боловсруулсны дотор мөчлөгийн эсрэг төсвийн бодлогыг дэмжих, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан төсвийн дүрмүүдийг дагаж мөрдөх, бараа, түүхий эдийн үнийн өсөлтийн үед хуримтлал үүсгэж нөөц бүрдүүлэх арга хэмжээнүүд орж байна. Эдгээр хүчин чармайлт нь тогтворгүй орчин нөхцөлд тогтвортой өсөлтийг хангахад туслах зорилготой боловч тус улс өр зээлийн дарамт, төсвийн алдагдал ихтэй, төсвийн дүрмүүдийн биелэлт сул хэвээр байгаа нь тэр бүр нааштай үр дүн гарахгүй байгааг харуулж байна. Энэ нь төсвийн сахилга батыг сайжруулах аливаа оролдлогоос давсан улс төрийн сэдэлтэй шийдвэрүүд гарсаар байгаа, засгийн газар ойр ойрхон солигдож төсвийн сайн бодлого үр дүнтэй хэрэгжүүлэх боломжийг алдагдуулж байгаа бодит байдалтай холбоотой. Иймээс төсвийн зөвлөл байгуулах нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтэд хараат бус хяналт тавих, хуулийн төслүүдийг үнэлж дүгнэх замаар төсөв төлөвлөх, батлах үйл явц, төсвийн сахилга батыг сайжруулах боломжтой юм.

Гэвч зөвлөл хэр үр дүнтэй байх нь эргэлзээтэй хэвээр байна. Улс орон бүрийн хараат бус төсвийн байгууллага харилцан адилгүй онцлогтой бөгөөд улс төрийн бүхий л орчинд тохирсон ганц загвар гэж байхгүй. Хараат бус институци байгуулж ажилласан Монгол Улсын туршлага, олон улсын жишгээсүзэхэд ТТБЗ цаашид өөрийн чиг үүргийг тодорхой болгож, эзлэх байр суурь, гүйцэтгэх үүрэг, хүлээх хариуцлагаа бататгах, гүйцэтгэх ба хууль тогтоох байгууллагаас хараат бус байдлаа дээшлүүлэх, чадавхаа тасралтгүй бэхжүүлэх шаардлагатай байна. Шаардлагатай итгэл хүлээх чадвар, хараат бус байдал, төсөв хөрөнгөгүй тохиолдолд ТТБЗ үүргээ гүйцэтгэж чадахгүйд хүрэх эрсдэлтэй. Ялангуяа УИХ-ын байнгын хороод, Үндэсний аудитын газар, Үндэсний хөгжлийн агентлаг, Сангийн яам болон бусад байгууллагууд ТТБЗ-ийн гүйцэтгэх гэж байгаа хэдийнээ гүйцэтгэсээр ирсэн тохиолдолд бүр ч эрсдэлтэй. Цаашлаад, улс төрчид, ард иргэдийн дунд ТТБЗ бол ОУВС-ийн аврах багцын хүрээнд тус сангийн таалалд нийцэх зорилгоор байгуулсан түр зуурын институци гэсэн ойлголт төрж болно. ТТБЗ амжилттай ажиллахын тулд Монгол Улсад тулгарч буй эдийн засаг, улс төр, төрийн санхүүгийн дараах тулгамдсан асуудлуудад хангалттай хариу арга хэмжээ авдаг байх нь чухал. Үүнд:

- Эмзэг эдийн засагтай, уул уурхайн салбараасаа хэт хамааралтай.
- “Өсөлт уналтын мөчлөг”: Төсвийн алдагдал их, улсын өр зээл өндөр, төсвийн сахилга бат сул.
- Ойр ойрхон, түр зуурын олон өөрчлөлт оруулсны улмаас төсвийн дүрмүүдийн биелэлт муутай.
- Макро эдийн засгийн гүйцэтгэлийн түүх муутай, хэт өөдрөг таамаглал ихтэй.
- Баялгийн орлого, баялгийн сангийн хяналт сул (Төсвийн тогтворжуулалтын сан, Ирээдүйн өв сан).

- Төрийн санхүүгийн менежментийн өнөөгийн тогтолцоог шинэчлэх, ялангуяа улс төрийн сэдэлтэй шийдвэр гаргаж төсвийн тогтвортой байдлыг алдагдуулах явдлыг хязгаарлах улс төрийн хүсэл зориг дутагдалтай.
- Төсвийн төсөлд өөрчлөлт оруулах парламентын эрх мэдэл хэт их, энэ нь богино хугацааны шийдлийг урьтал болгож төсвийг оновчгүй зарцуулахад хүргэдэг.
- Ил тод, хариуцлагатай байдлын механизм сул, олон нийтийн хэлэлцүүлэг өрнүүлэх боломж бага.
- Төр засгийн голлох байгууллагууд, түүний дотор улсын төсвийн төлөвлөлт, хэрэгжилттэй холбоотой байгууллагуудын чадавх хангалтгүй.

Монгол Улсад төсвийн хяналтын хараат бус байгууллага байгуулахад тулгардаг ноцтой саад бэрхшээл бол чадавхын асуудал, мөн гүйцэтгэх засаглалд хяналт шалгалт хийж, асуулга тавих улс төрийн чадамж дутагддаг явдал юм. Зүй нь, төсвийн үүрэг хариуцлагын талаар хууль тогтоогчдын мэдлэгийг дээшлүүлэх, ялангуяа парламентаас гүйцэтгэх засаглалд тавих хяналтыг нэмэгдүүлэхэд ТТБЗ чухал үүрэг гүйцэтгэж болох юм.³⁸

ТТБЗ-ийн батлагдсан дүрэмд зөвлөл хэрхэн үйл ажиллагаа явуулж, үүрэг хариуцлагаа биелүүлэх асуудал харьцангуй тодорхойгүй байна. ТТБЗ-д одоогоор ажиглагдаж буй гол дутагдлууд бол:

- Ил тод байдал, хараат бус байдалтай холбоотой заалтууд нь нэлээд сул.
- Хуулиар бус, парламентын тогтоолоор зохицуулагдсан учраас түүнд өөрчлөлт оруулахад хялбар байж, чиг үүргийг нь өөрчлөх, улс төрийн дарамт шахалт үзүүлэх, үр нөлөөг нь тогтооход хүндрэлтэй байх, цаашлаад хариуцлагын тогтолцоо дутагдах асуудал гарч болзошгүй.
- Зөвлөлдөх уулзалт, олон нийтийн сонсгол, бусад үйл ажиллагаа зохион байгуулах зэргээр олон нийттэй болон бусад байгууллагатай харилцах мэдээлэл харилцааны тогтсон механизм байхгүй байна.
- Шийдвэр гаргагчид, улс төрчид Төсвийн тухай хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг дагаж мөрдөхгүй байх, өргөн мэдүүлсэн төсвийн төсөл, батлагдсан дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, төсвийн тухай хууль, төсвийн бодлогын талаар зөвлөлөөс гаргасан зөвлөмжүүдийг биелүүлээгүй тохиолдолд юу болох нь тодорхойгүй.
- Төсвийн зөвлөл бол Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн хүрээнд ОУВС-ийн шаардлагаар түр хугацаагаар байгуулагдсан нэр төдий байгууллагагэсэн ойлголт төрүүлэх эрсдэлтэй байна.

³⁸Стюарт Вэбстэр, Төсвийн зөвлөлүүд, Олон улсын туршлага ба Монгол Улсад зориулсан сургамжууд (EG4EG) Монгол Улсад хэрэгжүүлсэн төсөл, 2017.

ЗӨВЛӨМЖ

Чиг үүргийг нь тодорхой болгож, хараат бус, ил тод, хариуцлагатай байдлыг нь хангаж, зохих чадавхтай болгохын тулд Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн дүрэм, бүтэц, зохион байгуулалтад дараах нэмэлт өөрчлөлтүүдийг оруулахыг зөвлөж байна.

Чиг үүрэг

- Одоогийн дүрэмд ТТБЗ-ийн зүгээс дүн шинжилгээ хийж, үнэлж дүгнэвэл зохих төрийн бодлогын хэд хэдэн баримт бичгийг жагсаасан байна. Тухайн жилийн төсвийн дүрмийн биелэлтийг үнэлэх үндсэн үнэлгээ бий болгож, түүнийгээ төсвийн үйл явцтай холбож үзэх нь чухал (Австри улсын жишээ).
- Төсвийг боловсруулахад засгийн газрын ашигласан урьдчилсан таамаг, тэр дундаа уул уурхайн салбараас орох орлогын урьдчилсан төлөвийг ТТБЗ нягталж, үнэлгээ хийснээр хэт өөдрөг төсөөллөөс сэргийлэх хэрэгтэй. Ингэснээр төсвийн дүрмүүд мөрдөгдөх нөхцөлийг урьдчилан бүрдүүлж, хожим гүйцэтгэлийн зөрүү гарахаас сэргийлэх хэрэгтэй.
- ТТБЗ нь Олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачилгын (ОУИТ БС) эрдэс баялгийн салбарын ил тод байдлыг сайжруулах хүчин чармайлтыг дэмжих хэрэгтэй.
- Сангийн яам, Үндэсний аудитын газар, Үндэсний хөгжлийн газар зэрэг төрийн байгууллагын уялдаа холбоог хангах, ялангуяа төсвийн орлогын урьдчилсан таамаглал гаргах, төсөв боловсруулах асуудлаар техникийн түвшинд хамтран ажиллах механизмыг бүрдүүлэх хэрэгтэй.
- Хэрэв засгийн газар Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд заасан төсвийн дүрмийг өөрчлөх эсхүл түүнээс зайлсхийх заалт оруулахыг завдсан тохиолдолд ТТБЗ эдгээр үйлдлийг хянаж, үнэлэлт дүгнэлт хийдэг байх ёстой. Яваандаа ТТБЗ итгэл хүлээх чадвараа алдахаас айлгүйгээр төсвийн дүрмүүдэд зохистой өөрчлөлт оруулахыг дэмжиж ажиллах боломжтой. Тухайлбал, ТТБЗ төсвийн дүрмүүдийн биелэлтэд дунд хугацааны үнэлгээ хийж, зохих нэмэлт өөрчлөлт хийх санал оруулж болно.
- ТТБЗ гүйцэтгэх үүргээ аажмаар нэмэгдүүлж, эхний жилд хийх ажлын жагсаалтаа гаргах замаар чиг үүргээ боловсронгуй болгох хэрэгтэй.

Хараат бус байдал

- ТТБЗ-ийн хараат бус байдлыг бэхжүүлэхийн тулд зөвхөн УИХ-ын шийдвэрээр татан буулгах боломжтой байх ёстой. Зөвлөлийн гишүүдийн томилгоог тогтмол хугацаатай хийж, шинээр нөхөн сонгохгүй байхаар тогтоох хэрэгтэй
- ТТБЗ-ийн олон нийтийн итгэл хүлээх чадварыг бэхжүүлэхийн тулд зөвлөлийн дарга, гишүүдийг эрх баригч хоёр намын дэмжлэгтэйгээр сонгохыг эрмэлзэх ёстой.
- ТТБЗ нь хангалттай тооны (одоогийн дүрэмд хоёроос дээш гэж заасан) ажилтантай, ажилтнуудаа сонгон шалгаруулж авах эрхтэй байх ёстой.
- ТТБЗ ажил үүргээ хараат бусаар гүйцэтгэхэд хангалттай санхүүжилтийг Засгийн газраас хуваарилах хэрэгтэй.
- ТТБЗ-д нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах үйл явцыг олон нийтэд нээлттэй явуулж, улс төрч эсвэл төрийн өндөр албан тушаалтан байсан хүмүүст хоёроос илүү суудал олгохгүй байвал зохино.
- ТТБЗ-ийн гишүүдэд нэр дэвшүүлэх ажлыг олон нийтэд нээлттэй, өргөн хүрээнд зарлан явуулж, шалгаруулалтад хангалттай хугацаа өгөх хэрэгтэй. Сонгон шалгаруулах үйл явц шударга, өрсөлдөөнтэй байх ёстой.

Ил тод, хариуцлагатай байдал

- Засгийн газар нь зөвлөлдөх уулзалт, нийтийн сонсгол зэргийг багтаасан олон нийттэй харилцах, мэдээлэл түгээх зохистой стратеги боловсруулах шаардлагатай. ТТБЗ нь хэлэлцүүлэг зохион байгуулах, бодлогын судалгааны товч дүгнэлт гаргах гэх мэт төрөл бүрийн аргаар олон нийттэй харилцах, мэдээлэл түгээх замаар үүрэг роль, нэр хүндээ дээшлүүлэх боломжтой.
- ТТБЗ нь төрийн санхүүгийн үйл ажиллагаанд чухал нөлөө үзүүлэхүйц бүхий л баримт бичиг, төсвийн мэдээллийг олж авах эрхтэй байна. Үүнд уул уурхайн гэрээнүүд, төрийн өмчит томоохон компаниудын санхүүгийн жилийн тайлан, байгалийн баялгийн сангуудын тайлан тэнцэл, төсвөөс гадуурх аж ахуйн нэгж, байгууллагуудын тайлан орж болно.
- Төсвийн төсөл, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл, төсвийн хуулийн талаар ТТБЗ-өөс гаргасан зөвлөмжийг хүлээн авч, хариу арга хэмжээ авахыг засгийн газар буюу улс төрчдөөс шаардах ёстой

Чадавх

- ТТБЗ нь төрийн ажлын туршлагатай хүмүүс болон нарийн мэргэжлийн хүмүүсийг багтаасан холимог бүрэлдэхүүнтэй байх нь зүйтэй. Гишүүд олон янзын түүх намтартай ч эрдэм мэдлэгтэй, ур чадвартай, нэр хүндтэй байх гэх мэт олон нийтийн итгэл хүлээх үндсэн шалгуурыг хангасан байвал зохино.
- ТТБЗ нь Монгол дахь төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдал, иргэдийн оролцооны чиглэлээр ажилладаг хөндлөнгийн хяналтын болон иргэний нийгмийн байгууллагуудад зөвлөлийн үйл ажиллагаанд хяналт тавьж ажиллах боломжийг олгох хэрэгтэй.

Эх сурвалжууд

Австралийн парламентын төсвийн алба. www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Budget_Office/About_the_PBO

Эндрю Бауэр, “Баялгийн сангуудын төсвийн дүрэм: Хэрхэн зохистой дүрэм боловсруулж хэрэгжүүлэх вэ?”, ББЗХ, 2014.

Эндрю Бауэр, Дэвид Михали, “Төлөвшөөгүй сангууд: Хэт өөдрөг үзэл, муу зөвлөгөө улс орнуудыг хэрхэн ядууруулж болох вэ”. Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2018.

Эндрю Бауэр, Г. Рагчаасүрэн, Л. Мөнх-Оргил, Дэвид Михали, Т. Номуунтөгс, Монгол Улсын төсвийн тогтвортой байдал. Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2017.

Фил Боуен, “Хараат бус төсвийн институцууд: Австралийн туршлага”. ОУВС-ийн төсвийн бодлогын дүрэм, төсвийн зөвлөл сэдэвт хурал дээр хийсэн танилцуулга, Токио хот, 2014 оны 6 сар.

ОУВС, Бразил улсын төсвийн ил тод байдлын үнэлгээ, 2017 оны 5 сар.

Ларс Комфорс ба Саймон Врэн-Люйс, “Төсвийн зөвлөлүүд хэрхэн ажиллах ёстой вэ? ”Эдийн засгийн бодлого 26, № 68, (2011). 649-695.

Бэнуа Кёгхи, “Нээлтийн үг. Төсвийн зөвлөлүүд, төв банк болон санхүүгийн байгууллагууд сэдэвт хурал”, Франкфурт, 2016 оны 1 сар

Тэрэза Дабан ба Жон-Люк Хелис, “Баялаг үйлдвэрлэгч орнуудын төрийн санхүүгийн менежментийн тогтолцоо”, (ОУВС, 10/72, 2010).

Хавиэр Дебран, Төсвийн зөвлөлүүд болон төсвийн бодлогын дүрэм: ‘Ази- Номхон далайн бүс нутгийн туршлага, хэтийн төлөв’. ОУВС төсвийн асуудал хариуцсан хэлтэс, Токио хот, 2014 оны 6 сарын 12.

Кэн Диксон, “Төсвийн хариуцлагын алба: бид өөрчлөлт хийх боломжтой юу?”, Иоркийн Их Сургуулийн оюутнуудад тавьсан лекц, 2011 оны 6 сарын 13 www.fiscalcouncil.ie/wp-content/uploads/2011/07/Ken-Dixon-lecture2.pdf

Н. Дорждарь “Баялгийн засаглалын индекс Монгол Улсын шинэтгэлийн гол бай бол төрийн өмчит аж ахуй нэгжүүд гэж үзэж байна” Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2017

Монгол Улсын Засгийн газар, Монгол Улсын Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль. 2010. www.legalinfo.mn/law/details/503

Монгол Улсын Засгийн газар, Ирээдүй өв сангийн тухай хууль. 2016. www.legalinfo.mn/law/details/11707

Монгол Улсын Засгийн газар, Шилэн дансны тухай хууль. 2014. www.legalinfo.mn/law/details/10497

Монгол Улсын Засгийн газар, Нэгдсэн төсвийн тухай хууль. 2011.
www.legalinfo.mn/law/details/12254

Монгол Улсын Засгийн газар, УИХ-ын тухай хууль. 2007. www.legalinfo.mn/law/details/356

Дэвид Михали, "Төсвийн хяналтын явцад загвар ашиглах нь". Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2017.

Дэвид Михали ба Лилиана Фернандез, "Үнийн уналт төсвийн дүрмийн биелэлтэд хэрхэн нөлөөлөх вэ?". Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн, 2018.

Дак-Веон Сах, ЭЗХАХБ-ын парламентын төсвийн албан тушаалтнуудын уулзалт, Солонгосын үндэсний төсвийн алба, 2009.

Олон Улсын Валютын Сан (ОУВС), Тайлан 17/140: 2017 оны IV зөвлөгөөн болон Өргөтгөсөн санхүүжилтийн хөтөлбөрийн дагуу гаргасан хүсэлтэд хийсэн ажилтнуудын тайлан (2017, 4 сар)

Олон Улсын Валютын Сан (ОУВС), Төсвийн зөвлөлүүд болон төсвийн бодлогын дүрэм: 'Ази-Номхон далайн бүс нутгийн туршлага, хэтийн төлөв'. Ази, номхон далайн бүсийг хариуцсан бүсийн алба болон төсвийн асуудал хариуцсан хэлтэс хамтран зохион байгуулсан чуулга уулзалт, Токио хот, Япон улс, 2014 оны 6 сар.

Ирландын төсвийн зөвлөл. www.fiscalcouncil.ie/about-the-council
Монгол Улсын Үндэсний Аудитын Газар. Шилэн дансны хэрэгжилтийн аудитын тайлан. 2017

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага. Чилийн эдийн засгийн судалгаа. 2015.

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага. Төсвийн засаглал, төрийн засаглал болон газар нутгийн хөгжлийн асуудлуудад өгсөн зөвлөмж. 2015.

Роландо Осовски ба Хавард Халанд, Баялаг ихтэй улс орнуудын санхүүгийн менежмент: Эдийн засагч, төрийн санхүүгийн мэргэжилтнүүд болон бодлого боловсруулагчдад зориулав. Дэлхийн банк, 2016.

Нэгдсэн вант улсын Төсвийн хариуцлагын алба. www.obr.uk/about-the-obr/what-we-do/

Стюарт Вэбстэр, Төсвийн зөвлөлүүд, Олон улсын туршлага ба Монгол Улсад зориулсан сургамжууд (EG4EG) Монгол Улсад хэрэгжүүлсэн төсөл, 2017.

Югэн фон Хаген, Төсвийн зөвлөлийн цар хүрээ ба хязгаарлалт. Эдийн засгийн бодлогын судалгааны төв, 2014.

Хавсралт 1. Монгол Улсын Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөлийн дүрэм

УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН 2017 ОНЫ 83 ДУГААР ТОГТООЛЫН ХАВСРАЛТ

Нэг. Нийтлэг үндэслэл

1.1. Энэхүү дүрмийн зорилт нь Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл /цаашид "Зөвлөл" гэх/-ийн үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тогтоож, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, төсвийн тогтвортой байдлыг хангахтай холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино.

1.2. Зөвлөл нь төсвийн бодлогын чиглэлээр бие даасан, хараат бусаар мэргэжлийн судалгаа, шинжилгээ хийж дүгнэлт, зөвлөмж гарган Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хорооны үйл ажиллагаанд туслалцаа үзүүлнэ.

1.3. Төсөв, санхүүгийн холбогдолтой шийдвэрийн нөлөөллийг олон нийтэд таниулах зорилгоор олон нийтийг төсвийн талаарх мэдээллээр хангаж, төсөв, санхүүгийн ил тод байдлыг хангаж ажиллана.

1.4. Зөвлөл нь эрхлэх асуудлынхаа онцлогийг илэрхийлсэн бэлгэдэлтэй байж болох бөгөөд тэмдэг, хэвлэмэл хуудас хэрэглэнэ.

Хоёр. Зөвлөлийн үйл ажиллагааны зарчим

2.1. Зөвлөл нь үйл ажиллагаандаа бие даасан, ил тод байх, хараат бус, бусдын нөлөөнд үл автах, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах, нийтийн эрх, хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах, асуудлыг чөлөөтэй хэлэлцэж олонхын саналаар шийдвэрлэх зарчмыг удирдлага болгоно.

Гурав. Зөвлөлийн эрхлэх асуудал

3.1. Зөвлөл дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлнэ:

3.1.1. Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлсэн Монгол Улсын жилийн төсөв болон түүний тодотголын төсөл, дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийн төсөл, Монгол Улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн төслийг Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд нийцсэн эсэх, төсөв, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангасан эсэх, улсын төсөвт үзүүлэх нөлөөлөл, ачааллын талаар судалгаа, шинжилгээ хийж, дүгнэлт, зөвлөмж гаргах;

3.1.2. Улсын Их Хурлын холбогдох Байнгын хорооны хүсэлтийн дагуу шаардлагатай тохиолдолд тодорхой асуудлаар судалгаа, шинжилгээ хийж, дүгнэлт, зөвлөмж гаргана.

3.2. Зөвлөл нь гаргасан дүгнэлт, зөвлөмжөө Улсын Их Хурлын холбогдох Байнгын хороонд хүргүүлснээс хойш ажлын 3 хоногийн дотор олон нийтэд мэдээлж, тайлбар хийж болно.

Дөрөв. Зөвлөлийн хуралдаан

4.1.Зөвлөлийн үйл ажиллагааны үндсэн хэлбэр нь хуралдаан байна.

4.2.Зөвлөлийн нийт гишүүдийн олонх нь хүрэлцэн ирсэн бол хуралдааныг хүчинтэйд тооцно.

4.3.Зөвлөлийн хуралдаанд шаардлагатай гэж үзвэл хөндлөнгийн шинжээч , мэргэжилтнүүдийг оролцуулж болно.

4.4.Зөвлөлийн хуралдааны явцыг хуралдааны тэмдэглэлд нэг бүрчлэн тэмдэглэнэ.

Тав. Зөвлөлийн шийдвэр

5.1.Зөвлөлийн хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар шийдвэр гаргах бөгөөд түүнд Зөвлөлийн дарга гарын үсэг зурж баталгаажуулна.

5.2.Зөвлөлийн гаргах шийдвэр нь дүгнэлт, зөвлөмж хэлбэртэй байна.

5.3.Зөвлөл нь энэ дүрмийн 3.1.1-д заасан хууль тогтоомжийн төслийг Улсын Их Хуралд өргөн мэдүүлснээс хойш 15 хоногийн дотор судалгаа, шинжилгээ хийж, гаргасан дүгнэлт, зөвлөмжөө Улсын Их Хурлын холбогдох Байнгын хороонд хүргүүлнэ.

5.4.Зөвлөл нь шаардлагатай тохиолдолд хөндлөнгийн мэргэжлийн төрийн бус байгууллагаар судалгаа, шинжилгээний ажил хийлгэж болно.

Зургаа. Зөвлөл Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороотой харилцах

6.1.Зөвлөл нь Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороог энэ дүрэмд заасан судалгаа, шинжилгээний дүгнэлт, зөвлөмж, холбогдох бусад мэдээллээр хангаж ажиллана.

6.2.Зөвлөл нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хэрэгжилт болон үйл ажиллагааныхаа талаар хагас жил тутамд Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороонд тайлагнана.

6.3.Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороо Зөвлөлийн гаргасан дүгнэлт, зөвлөмжийн талаар шаардлагатай гэж үзвэл Засгийн газраас холбогдох тайлбарыг гаргуулж авна.

6.4.Зөвлөлийн үйл ажиллагаанд Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хорооны дэргэдэх Төсвийн шинжилгээний алба дэмжлэг үзүүлж, мэдээ, мэдээллээр хангаж ажиллана.

Долоо. Зөвлөл нь Монголбанк, Засгийн газартай харилцах

7.1.Зөвлөл нь Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хэрэгжилтэд хяналт тавих, төсөв, санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангах болон төсвийн бодлогын чиглэлээр судалгаа, шинжилгээ хийж дүгнэлт, зөвлөмж гаргах зорилгоор

Монголбанк, санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран ажиллах талаар харилцан ойлголцлын санамж бичиг / цаашид “санамж бичиг” гэх/ үйлдэнэ.

7.2.Санамж бичигт төсвийн тогтвортой байдлыг хангах талаар Монголбанк, санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага болон Зөвлөлийн хүлээх үүрэг, харилцан солилцох мэдээлэл, бусад асуудлыг тусгана.

7.3.Зөвлөл нь Монголбанк, санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагатай харилцахдаа энэ дүрмийн 7.1-д заасан санамж бичгийг удирдлага болгоно.

Найм. Зөвлөлийн дарга, гишүүн, түүнийг томилох

8.1.Зөвлөл нь дарга болон орон тооны бус 8 гишүүнээс бүрдэнэ.

8.2.Зөвлөлийн бүрэлдэхүүнд Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хорооноос 2, Засгийн газраас 2, Монголбанкнаас 2 хүнийг нэр дэвшүүлж, хараат бус 3 гишүүнийг Төсвийн байнгын хорооны ажлын албанаас нээлттэй сонгон шалгаруулалтаар нэр дэвшүүлж Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хорооноос томилно.

8.3.Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороо нэр дэвшигчийг томилоогүй бол энэ дүрмийн 8.2-т заасан эрх бүхий этгээд ажлын 14 өдрийн дотор өөр хүнийг нэр дэвшүүлнэ.

8.4.Зөвлөлийн даргыг зөвлөлийн гишүүдээс сонгох бөгөөд зөвлөлийн хуралд аанаар олонхын санал авсан гишүүнийг томилно.

8.5.Зөвлөлийн дарга, гишүүнд төрийн улс төрийн албан тушаал эрхэлж буй этгээдийг нэр дэвшүүлж, томилохгүй.

8.6.Зөвлөлийн дарга, гишүүн нь дараах шаардлагыг хангасан байна:

8.6.1.эдийн засаг, санхүүгийн аль нэг чиглэлээр дээд боловсрол эзэмшсэн, мэргэжлээрээ 15-аас доошгүй жил ажилласан байх, эсхүл Монгол Улсын Ерөнхий сайд, Монгол Улсын Засгийн газрын гишүүн-Сангийн сайд, Монгол банкны Ерөнхийлөгчийн албан тушаал эрхэлж байсан этгээд;

8.6.2.зээл, батлан даалт, баталгааны гэрээгээр хугацаа хэтэрсэн өргүй байх;

8.6.3.хувь хүний ёс зүй болон нэр хүнд нь Зөвлөлийн үйл ажиллагаанд сөргөөр нөлөөлөхгүй байх;

8.6.4.ял шийтгэлгүй байх.

8.7.Зөвлөлийн гишүүн хуралдааныг товлон зарласан цагт хүрэлцэн ирэх үүрэгтэй.

Ес. Зөвлөлийн дарга, гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа

9.1.Зөвлөлийн дарга, гишүүний бүрэн эрхийн хугацаа 4 жил байх бөгөөд нэг удаа улируулан томилж болно.

9.2.Төсвийн байнгын хороо дараах үндэслэлээр зөвлөлийн дарга, гишүүдийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлнө:

9.2.1.бүрэн эрхийн хугацаа дуусгавар болсон;

9.2.2.эрүүл мэндийн байдал болон хүндэтгэн үзэх бусад шалтгаанаар албан үүргээ гүйцэтгэх боломжгүй болсон;

9.2.3.үүрэгт ажлаа хангалтгүй биелүүлсэн гэж Байнгын хороо үзвэл, Байнгын хорооны хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхын саналаар;

9.2.4.үүрэгт ажлаасаа чөлөөлөгдөхийг хүсэж, өөрөө өргөдөл гаргасан.

9.3.Энэ дүрмийн 9.2-т заасан үндэслэлээр зөвлөлийн дарга, гишүүнийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлүүлэх тухай саналыг түүнийг томилоход нэр дэвшүүлсэн этгээд Улсын Их Хурлын Төсвийн байнгын хороонд оруулна.

Арав. Зөвлөлийн дарга, гишүүний үйл ажиллагаа явуулах баталгаа

10.1. Дүрмийн 9.2-т зааснаас бусад тохиолдолд Зөвлөлийн дарга, гишүүнийг үүрэгт ажлаас нь чөлөөлөх, огцруулахыг хориглоно.

10.2. Зөвлөлийн даргад цалин хөлс олгох бөгөөд орон тооны бус гишүүдэд хийсэн ажилд нь нийцүүлэн урамшуулал олгоно.

10.3. Зөвлөлийн үйл ажиллагааны төсвийн төслийг Төсвийн байнгын хорооны хуралдаанаар Улсын Их Хурлын төсвийн төсөлтэй хамт хэлэлцэнэ.

Арван нэг. Зөвлөлийн ажлын алба

11.1. Зөвлөлийн гишүүдэд бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд нь мэргэжил арга зүйн туслалцаа үзүүлэх, зөвлөлийн үйл ажиллагааг хэвийн явуулахад шаардлагатай мэдээллээр хангах чиг үүрэг бүхий ажлын алба /цаашид “Ажлын алба” гэх/-тай байна.

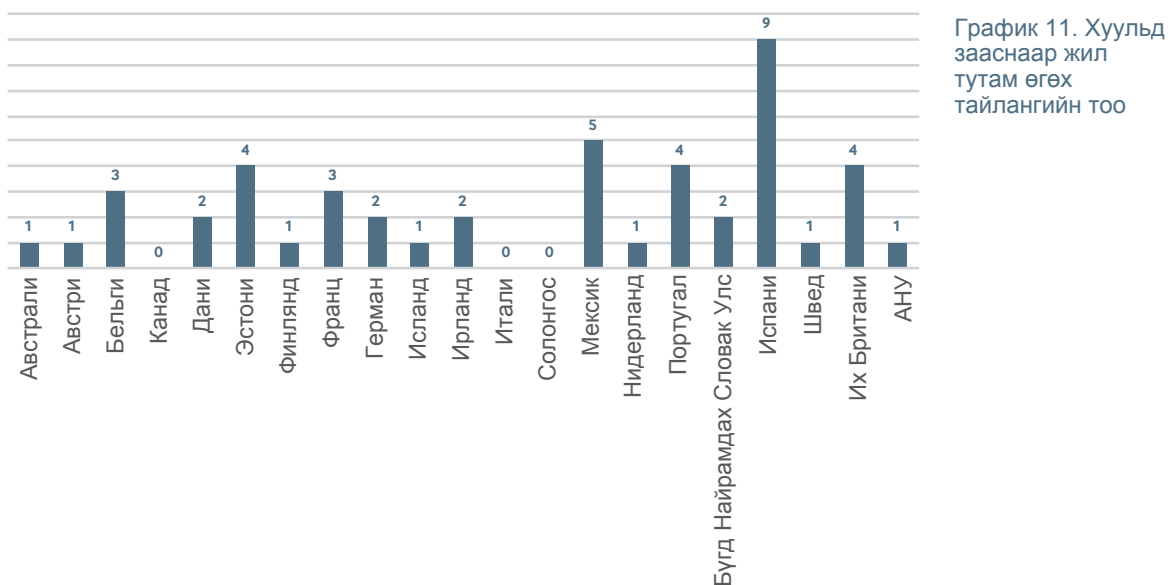
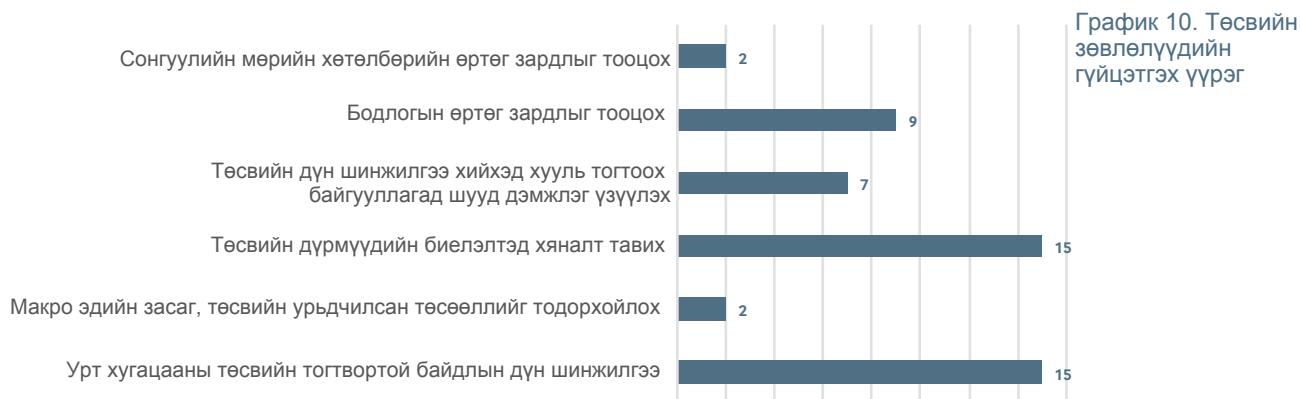
11.2. Ажлын алба нь 2-оос дээшгүй хүний бүрэлдэхүүнтэй байна.

11.3. Ажлын алба нь Зөвлөлийн шийдвэр, хурлын тэмдэглэлийг архивын нэгж болгон, Улсын Их Хурлын архивд хүлээлгэн өгнө.

Арван хоёр. Зөвлөлийн дотоод мэдээллийн нууцыг хадгалах

12.1. Зөвлөлийн дүрэмд зааснаас бусад тохиолдолд Зөвлөлийн гишүүн болон ажлын албаны ажилтан Зөвлөлийн дотоод мэдээлэл гэж тогтоосон, нийтэд зориулагдаагүй мэдээг тараах, бусдад мэдээлэх, хувийн зорилгодоо ашиглахыг хориглоно.

Хавсралт 2. ЭЗХАХБ-ын улсуудын ТӨСВИЙН ЗӨВЛӨЛИЙН МЭДЭЭЛЛИЙН БАГЦ



Улс	Удирдлагын томилгоог хэн эцэслэн баталдаг вэ?			
	Зөвхөн засгийн газар	Зөвхөн парламент	Бусад байгууллага	Янз бүрийн оролцогч талууд
Австрали	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Австри	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Бельги	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Канад	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Дани	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Эстони	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Финлянд	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>
Франц	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Герман	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Исланд	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Ирланд	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Итали	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Солонгос	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Мексик	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Нидерланд	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Португал	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Бүгд Найрамдах Словак Улс	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Испани	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Швед	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Их Британи	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
АНУ	<input checked="" type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Хүснэгт 1. Удирдлагын томилгоо

Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл Монгол Улсын төсвийн сахилга батыг сайжруулж чадах уу?

Улс	Байгууллагын нэр	Он	Төсөв
Австрали	Парламентын төсвийн алба (ПТА)	2014	7 сая австрали доллар
Австри	Төсвийн зөвлөлдөх зөвлөл (ТЗЗ)	Байхгүй	Тайлагнаагүй
Бельги	Төсвийн дээд зөвлөл (ТДЗ)	Байхгүй	Тайлагнаагүй
Канад	Парламентын төсвийн алба (ПТА)	2014	2.8 сая канад доллар
Дани	Данийн эдийн засгийн зөвлөл (ДЭЗЗ)	2014	27.4 сая дани крон
Эстони	Эстонийн төсвийн зөвлөл (ЭТЗ)	2017	0.07 сая евро
Финлянд	Төсвийн бодлогын үйл ажиллагааны хараат бус хяналт шинжилгээ, үнэлгээ – Финляндын үндэсний аудитын газар	2015	0.7 сая евро
Франц	Төрийн санхүүгийн дээд зөвлөл (ТСДЗ)	2014	0.8 сая евро
Герман	Тогтвортой байдлын зөвлөлийн хараат бус зөвлөх зөвлөл	2017	0.1 сая евро
Исланд	Исландын төсвийн зөвлөл	2017	0.3 сая евро
Ирланд	Ирландын төсвийн зөвлөх зөвлөл (ИТЗЗ)	2013	0.8 сая евро
Итали	Парламентын төсвийн алба (ПТА)	2014	6 сая евро
Солонгос	Үндэсний Ассамблейн төсвийн алба (ҮАТА)	2013	13.6 сая ам.доллар
Мексик	Төрийн санхүүгийн судалгааны төв (ТССТ)	2009	50.9 сая мексик песо
Нидерланд	Нидерландын эдийн засгийн бодлогын шинжилгээний товчоо	2011	13 сая евро
Португал	Португалийн төрийн санхүүгийн зөвлөл (ПТСЗ)	2014	2.53 сая евро
Бүгд Найрамдах Словак Улс	Төсвийн хариуцлагатай байдлын зөвлөл (ТХБЗ)	2015	1.3 сая евро
Испани	Төсвийн хариуцлагатай байдал эрхэлсэн хараат бус газар	2015	4.48 сая евро
Швед	Шведийн төсвийн бодлогын зөвлөл (ШТБЗ)	2012	8.931 сая швед крон
Их Британи	Төсвийн хариуцлагатай байдлын алба (ТХБА)	2014	2.075 сая фунт
АНУ	Конгрессын төсвийн алба (КТА)	2011	46.8 сая ам.доллар

Хүснэгт 2. Төсвийн зөвлөлүүдийн төсөв хөрөнгө

Улс	Бүрэлдэхүүн (орон тооны)			
	Ажилтан	Дарга	Удирдах зөвлөл	Нийт
Австрали	38			38
Австри	6		15	21
Бельги	14	3	24	41
Канад	17			17
Дани	30	4	21	55
Эстони	1.5	1	5	7.5
Финлянд	4			4
Франц	2.5		11	13.5
Герман	1	1	8	10
Исланд	0	2	2	6
Ирланд	5		5	10
Итали	30		3	33
Солонгос	138			138
Мексик	59			59
Нидерланд	117			117
Португал	15-20		5	22.5
Бүгд Найрамдах Словак Улс	15-20		3	20.5
Испани	35			35
Швед	5		6	11
Их Британи	17	3	2	22
АНУ	246			246

Хүснэгт 3. ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын төсвийн зөвлөлийн бүтэц бүрэлдэхүүн

Хүснэгт 4. Төсвийн зөвлөлүүдийн гүйцэтгэдэг үүргүүд³⁹

	Урьдчилсан төсөөлөл боловсруулах	Бодлогын санаачилгуудын өртөг зардлыг тооцох	Төсвийн ил тод байдлыг үнэлэх	Төсвийн бодлогын гүйцэтгэлийн дараах үнэлгээ	Төсвийн бодлогын урьдчилсан үнэлгээ	Төсвийн дүрмүүд нэмж боловсруулах	Төсвийн тогтвортой байдлыг үнэлэх	Норматив зөвлөмж гаргах	Илүү өргөн хүрээний асуудлуудад дүн шинжилгээ хийх
Австри (Засгийн газрын өрийн хороо 1997)	●	○	○	●	●	●	●	●	○
Бельги (Санхүүгийн дээд зөвлөлийн Улсын хэвшлийн зээллэгийн шаардлагын тасаг 1989)	○	○	○	●	●	●	●	●	○
Канад (Парламентын төсвийн алба 2008)	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Дани (Эдийн засгийн зөвлөл 1962)	●	○	○	●	●	○	●	●	●
Герман (Эдийн засгийн шинжээчдийн зөвлөл 1963)	●	○	●	●	●	●	●	●	●
Унгар (Төсвийн зөвлөл 2008)	●	●	●	●	●	●	●	○	○
Нидерланд (Төвлөрсөн төлөвлөлтийн товчоо 1947)	●	●	●	●	●	●	●	○	●
Словени (Төсвийн зөвлөл 2010)	●	○	●	●	●	●	●	○	●
Швед (Төсвийн бодлогын зөвлөл 2007)	●	○	●	●	●	●	●	●	●
Их Британи (Төсвийн хариуцлагатай байдлын алба 2010)	●	○	○	●	●	●	●	○	○
АНУ (Конгрессын төсвийн алба 1975)	●	●	○	●	●	○	●	○	●

³⁹ Ларс Комфорс ба Саймон Врэн-Люйс, “Төсвийн зөвлөлүүд хэрхэн ажиллах ёстой вэ?” Эдийн засгийн бодлого 26, № 68, (2011). 649-695.

Хүснэгт 5. Төсвийн зөвлөлийн гишүүд, хараат бус байдал, хүний нөөц⁴⁰

Улс	Ажилтны тоо	Гишүүдийн тоо (орон тооны)	Бүрэлдэхүүн (аль болох олон салбарын мэргэжилтэн хамруулсан)	Дарга
Австрали	Байхгүй	14	Эрдэмтэн судлаач:3 Төрийн захиргааны мэргэжилтэн: 10 Санхүүгийн шинжээч: 2	
Бельги	14	12	Эрдэмтэн судлаач:4 Төрийн захиргааны мэргэжилтэн: 5 Санхүүгийн шинжээч: 2 Улс төрч асан:2	Засгийн газар
Канад	14	1	Төрийн захиргааны мэргэжилтэн: 1	Парламент
Дани	35	4	Эрдэмтэн судлаач: 4	Засгийн газар
Герман	20	5	Эрдэмтэн судлаач: 5	Засгийн газар
Унгар	37	3	Эрдэмтэн судлаач: 2 Төрийн захиргааны мэргэжилтэн: 1 Санхүүгийн шинжээч: 1	Парламент
Нидерланд	>170	1 (3) 4)	Эрдэмтэн судлаач: 1 (3) Төрийн захиргааны мэргэжилтэн: 0 (1)	Засгийн газар
Словени	0	7	Эрдэмтэн судлаач: 4 Төрийн захиргааны мэргэжилтэн: Санхүүгийн шинжээч: 2	Засгийн газар
Швед	4	8	Эрдэмтэн судлаач: 6 Улс төрч асан: 2	Засгийн газар
Их Британи	?	3	Эрдэмтэн судлаач: 2 Төрийн захиргааны мэргэжилтэн: 1	Засгийн газар, парламентын хяналттай
АНУ	250	19)	Эрдэмтэн судлаач: 1 Төрийн захиргааны мэргэжилтэн: 1	Конгресс

⁴⁰ Ларс Колмфорс ба Саймон Врен-Люйс, “Төсвийн зөвлөлүүд хэрхэн ажиллах ёстой вэ?” 18.

Томилогч байгууллага	Томилгооны хугацаа (жил)	Нөхөн сонгогдох боломж	Сангийн яам, төв банктай харилцах харилцаа
Засгийн газар: 6, Худалдааны танхим: 3, Холбооны хөдөлмөрийн танхим: 3	4	Тийм	Төв банкнаас санхүүжилт, хүний нөөцөөр хангана
Засгийн газар (Хааны зарлигаар)1)	5	Тийм	Сангийн яамнаас ажилтнуудаар хангана. Сангийн сайд Санхүүгийн дээд зөвлөлийг даргалах бөгөөд түүний бүрэлдэхүүнд Улсын хэвшлийн зээллэгийн шаардлагын тасаг багтана
Парламентын номын санчийн даргалдаг хяналтын хорооноос Төлөөлөгчдийн танхимын засгийн газрын асуудал хариуцсан тэргүүнээр дамжуулан санал болгосон гурван нэр дэвшигчээс засгийн газар	5	Тийм	Хараат бус бие даасан
Зөвлөлөөс санал хүргүүлсний дараа Засгийн газар томилно	3	Тийм	Хараат бус бие даасан
Засгийн газраас нэр дэвшүүлсний дараа Ерөнхийлөгч томилно	5	Тийм	Хараат бус бие даасан
Ерөнхийлөгч, Төв Банкны ерөнхийлөгч, Үндэсний аудитын газрын дарга нэр дэвшүүлснээр парламент	9	Үгүй	Хараат бус бие даасан
Эдийн засгийн асуудал эрхэлсэн сайд	7	Тийм	Нидерландын Төвлөрсөн төлөвлөлтийн товчоо нь Эдийн засгийн хэргийн яамны төрийн албаны салбар бөгөөд төсвийн бодлогын асуудлаарх жилийн тайлангаа хэвлүүлэхээс өмнө засгийн газартай албан ёсны хурал хийдэг
Сангийн сайдын санал болгосноор засгийн газар	5	Үгүй	Үйл ажиллагаа, захиргаа, техникийн шинжтэй ажил үүргүүдийг Засгийн газрын Ерөнхий хэрэг эрхлэх газар гүйцэтгэдэг
Зөвлөлөөс санал хүргүүлсний дараа засгийн газар	3 (1)	Тийм	Хараат бус бие даасан
Канцлер, парламент дахь сангийн асуудал эрхэлсэн хороо хориг тавьж болно	5	Тийм	Хагас бие даасан
Конгресс дахь төсвийн хоёр хорооны санал болгосноор Төлөөлөгчдийн танхимын дарга, Сенатын ерөнхийлөгчийн үүрэг гүйцэтгэгч	4	Тийм	Хараат бус бие даасан

Төсвийн тогтвортой байдлын зөвлөл Монгол Улсын төсвийн сахилга батыг сайжруулж чадах уу?

Баатаржавын Мөнхсоёл нь Байгалын Баялгийн Засаглалын Хүрээлэнгийн (ББЗХ) зөвлөх юм.

Байгалийн баялгийн засаглалын хүрээлэн нь бодлогын судалгаа хийх, чадавх хөгжүүлэх, техникийн туслалцаа үзүүлэх, нөлөөллийн үйл ажиллагааг дэмжих замаар тухайн улс орны иргэд газрын тос, байгалийн хий, уул уурхайн баялгийнхаа үр шимийг хүртэхэд туслалцаа үзүүлдэг олон улсын хараат бус, ашгийн бус байгууллага юм.

Нэмэлт мэдээллийг www.resourcegovernance.org вэб сайтаас авна уу.