

**ТӨСВИЙН ХЯНАЛТЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН
ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД**

*Ц.Норовдондог (Ph.D), Г. Алтан-Оч (Ph.D),
Г.Оюун-Эрдэнэ*

АГУУЛГА

СУДАЛГААНЫ ХУРААНГУЙ

**НЭГ. ТӨСВИЙН ХЯНАЛТЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН
ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД**

- АНУ
- Европын Холбооны Хэт их алдагдлын журам (Excessive deficit procedure)
- Зүүн Өмнөд Азийн улс орнуудын төсвийн дүрэм

ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН ХЯЗГААРЛАЛТЫН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

- Төсвийн тусгай шаардлагын үйлчлэлийг түр түдгэлзүүлэх тохиолдол
- Төсвийн дүрэм
- Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хэрэгжилт

НОМ ЗҮЙ

UIH.MN
СУДАЛГААНЫ САН

СУДАЛГААНЫ ХУРААНГУЙ

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага /ЭЗХАХБ/, Олон улсын валютын сан зэрэг олон улсын байгууллагаас гаргасан судалгааны тайланг судалж үзэхэд, төрийн санхүүгийн шийдвэр гаргахад баримтлах дүрмийг дэлхийн улс орнууд Үндсэн хуулийн хүрээнд тодорхой зохицуулдаг байдал түгээмэл байна. Ялангуяа бичмэл Үндсэн хуультай, эх газрын эрх зүйн тогтолцоотой улсуудад төсөв, нийтийн санхүүгийн харилцааг Үндсэн хуулийн бие даасан бүлгээр зохицуулж, Үндсэн хуулийн шууд үйлчлэх хэм хэмжээг бүрдүүлсэн нь парламент, засгийн газраас дур зоргоороо шийдвэр гаргахаас сэргийлж, хариуцлагын хэм хэмжээг Үндсэн хуулийн түвшинд тогтоосон байна.

Төсвийн хяналтыг хэрэгжүүлэх эдийн засгийн гүйцэтгэлийн шалгуур үзүүлэлтүүд болох нийт орлого, зарлага, өр, алдагдлыг хазаарласан тоон хязгаарлалтыг эдийн засгийн хөгжлийн түвшин харгалзахгүйгээр дэлхийн цөөнгүй орнууд органик болон Үндсэн хуулиараа тогтоож өгдөг байна.

ЭЗХАХБ-аас гаргасан “Төсвийн тогтолцооны эрх зүйн орчин: харьцуулсан судалгаа”²⁵³-нд гишүүн орнуудын төсвийн тогтолцоог Үндсэн хуулиар хязгаарласан болон хязгаарлаагүй гэж хоёр хувааж авч үзсэн байна.

Эхний бүлэгт эх газрын Европын улс орнууд, АНУ болон ЭЗХАХБ-ын гишүүн Азийн улс орнуудыг багтаасан байна. Эдгээр улс орнуудын Үндсэн хууль, эсхүл Үндсэн хуульчилсан /органик/ хуулиудад холбогдох төсвийн тогтолцооны тодорхой зарчмуудыг тусгаж, холбогдох санхүүгийн хязгаарлалтуудыг тогтоосон байна. Дээр дурдсан орнуудад Үндсэн хуулийн шүүх /ижил төстэй чиг үүрэг бүхий байгууллага/ нь төсвийн хууль тогтоомжуудыг Үндсэн хуульд нийцсэн эсэхийг хянаж байдаг бөгөөд энэ нь төсвийн тогтолцоог өөрчлөхгүй байх эрх зүйн баталгаа болдог байна.

Хоёрдугаар бүлэгт Вестминистерийн тогтолцоо бүхий болон Скандинавын орнуудыг голчлон багтааж байгаа юм. Эдгээр орнуудад төсвийн тогтолцооны зарчмуудыг Үндсэн хуулиар зохицуулах нь ховор байна. Бичмэл Үндсэн хуульгүй орнуудын хувьд Үндсэн хуулийн хүчин чадал бүхий хязгаарлалт байхгүй бөгөөд төсвийн тогтолцооны хууль зайлшгүй шаарддаггүй байна. Үүнийг Дани, Норвеги зэрэг улсын жишээн дээр харж болох бөгөөд гүйцэтгэх эрх мэдэл, эсхүл парламентын холбогдох хорооноос баталсан тогтоолоор төсвийн эрх зүйн орчныг бүрдүүлдэг ба энэ нь илүү харилцан тохиролцооны шинжтэй байдаг байна. Эдгээр нь хуулийн адил хүчтэй байх боловч хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах процесс шаарддаггүйгээр илүү уян хатан байдаг байна. Мөн эдгээр орны хувьд Үндсэн хуулийн шүүхийн тогтолцоо байдаггүй нь төсвийн тухай хууль тогтоомжийг Үндсэн хуульд нийцсэн байх шаардлагаас чөлөөлдөг байна.

Эдийн засаг, улс төрийн нэгдэл болох Европын Холбооны хувьд 2011 оноос эхлэн Хэт их алдагдлын тухай журмыг батлан хэрэгжүүлж эхэлсэн байна. Холбогдох дүрмийн дагуу гишүүн орнуудын төсвийн алдагдал ДНБ-ний 3%-иас хэтрэхгүй байхаар заасан байна.

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолын төсвийн тогтолцоог бүрдүүлэх зарчмуудын дотроос хамгийн чухал нь *төсвийн тэнцвэрт байдал* бөгөөд энэ нь нийт 203 Үндсэн хуулийг шүүн үзэхэд 28 Үндсэн хуульд холбогдох зохицуулалтыг тусгасан байна.

Европын Холбооны хувьд, төсвийн тэнцвэртэй байдал, алдагдлын талаар нэгдсэн дүрэм үйлчилж байгаа бол улс орнуудын өөрсдийн нөхцөл байдалд тааруулан холбогдох дүрмийн хүрээнд хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хуульд төсвийн алдагдлын хувийг тогтоож байна. Хэт их алдагдлын тухайн журмын дагуу ЕХ-ны гишүүн орнуудын төсвийн алдагдал 3%-иас хэтрэхгүй байна.

²⁵³ Төсвийн тогтолцооны эрх зүйн орчин: харьцуулсан судалгаа-The legal framework for budget systems: An international comparison, OECD Journal on Budgeting, Volume 4, No 3, 2004, p 15.

Төсвийг тэнцвэртэй байлгах зохицуулалтын тухайд эдийн засагчид эсрэг тэсрэг байр суурьтай байна. Зарим судлаачид төсөв тэнцвэртэй байх, төсвийн зарлагын дээд хэмжээг тогтоох зэрэг асуудал нь зөвхөн Үндсэн хуулиар баталгаажиж, төсвийг бодитойгоор төлөвлөх, улс төрчдийн санхүүгийн үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлнэ гэж үзэж байгаа бол зарим эдийн засгийн онолчдын хувьд төсвийг алдагдалгүй байлгах заалт нь эдийн засгийн урт хугацааны бодлогод сөрөг нөлөөтэй, энэ нь ялангуяа эдийн засгийн удаашрал, хямралын үед асуудлыг улам даамжруулах аюултай, хямралын эсрэг түргэн шуурхай арга хэмжээ авахад саад учруулна гэж үзэж байна.

Түлхүүр үг: *улсын нэгдсэн төсөв, төсвийн хяналт, эдийн засгийн гүйцэтгэлийн шалгуур, төсвийн орлого, зарлага, улсын өр, төсвийн алдагдал, budget*

СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ

НЭГ. ТӨСВИЙН ХЯНАЛТЫГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ГҮЙЦЭТГЭЛИЙН ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД

Төсөв, санхүүгийн харилцааны илүү нарийвчилсан шинжтэй, төрийн шийдвэр гаргалтыг хязгаарлах хоёр үндсэн арга хэлбэр байдаг.²⁵⁴ *Нэгдүгээрт, улс төрийн шийдвэр гаргах ажиллагаанд процедурын хяналт тогтоох* явдал юм. Тухайлбал, тодорхой асуудлуудыг энгийн олонх бус дийлэнх олонхын саналаар шийдвэрлэх. Хэдийгээр дээрх процедурын хязгаарлалт нь санал хураалтын дүнд шууд нөлөөлөх боломж сул байдаг ч иргэдийн санал бодлыг харгалзан үзэх боломж олгодог байна.

Хоёрдугаарт, төрийн эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлох тоон хязгаарлалтыг Үндсэн хуулиар тогтоох. Тухайлбал, төсвийн зарлагын өсөлтийг ДНБ-ний өсөлтийн хэмжээний тодорхой хувиас хэтрүүлэхгүй байх хязгаарлалт тавих зэрэг зохицуулалтуудыг дурдаж болох юм. Энэ төрлийн хязгаарлалтууд нь уян хатан биш тул сайтар хэлэлцэж, тооцож судалсны үндсэн дээр тогтоох шаардлагатай байдаг бол шууд хэрэгждэгээрээ давуу талтай юм. Эдгээр нь Үндсэн хууль дахь төрийн үйл ажиллагааны ерөнхий хязгаарлалтуудаас гадна, эдийн засгийн бодлогын мөн чанар, шийдвэр гаргалтад нийцсэн тусгай хязгаарлалт юм.

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онолын үзэл санаа улс орнуудад хэрхэн тусгагдсаныг судалж үзэхэд, бичмэл Үндсэн хуультай улс орнуудын хувьд Үндсэн хууль нь нийтийн санхүүгийн салбарын суурь зарчим болох бөгөөд төсөв, санхүүгийн харилцааг зохицуулсан заалтууд, тэдгээрийн хэм хэмжээ, агуулга нь харилцан адилгүй байна.

Үндсэн хуулийн төсөв, санхүүгийн зохицуулалтыг агуулгын хувьд:

- материаллаг шинжтэй суурь зарчмууд;
- санхүүгийн тоон хязгаарлалтууд гэсэн үндсэн 2 бүлэгт ангилан хувааж болох юм.

Үндсэн хуулийн материаллаг шинжтэй суурь зарчмууд гэдэгт төсвийн тогтолцооны суурь зарчмууд, тэдгээрт нийцсэн парламент, засгийн газрын төсвийн үүрэг хариуцлага, төсвийн процессын зарим чухал харилцаа, төрийн төв болон орон нутгийн байгууллагын төсвийн эрх мэдлийн харилцаа, хөндлөнгийн аудитын байгууллагын эрх зүйн баталгаа зэргийг голчлон багтаасан байдаг байна.

²⁵⁴ Д.Халиун “Төсвийн тогтвортой байдал ба төсвийн алдагдлыг хязгаарлах зохицуулалт: Гадаадын зарим орны туршлага” СТ-20/217

Хүснэгт 1. Үндсэн хуульдаа төсвийн эдийн засгийн зарчмуудыг тусгасан байдал

№	Зохицуулалтын төрөл	Тоо	Улс орнууд
1.	Төсөв тэнцвэртэй байх	28	Ангол, Австри, Бенин, Буркина Фасо, Кабо Верде, Чад, Коста Рика, Кот Д'Ивуар, Египет, Эль Сальвадор, Габон, ХБНГУ, Гана, Унгар, Итали, Мали, Мавритани, Марокко, Никарагуа, Нигер, Панам, Перу, Серб, Словени, Сингапур, Испани, Швейцар, Украин
2.	Төсвийг нэг жилээс дээш хугацаагаар төлөвлөж, тайлагнах боломж	4	ХБНГУ, Швед, Грек, Австри
3.	Тодорхой байх	5	ХБНГУ, Испани, Итали, Мальта, БНСУ
4.	Төсвийн гүйцэтгэл үр ашигтай байх	5	Дани, Швед, Япон, АНУ, Австри
5.	Санхүүгийн тоон хязгаарлалт	5	Дани, Испани, Финланд, Швед, Люксембург
6.	Төсөв батлах процесс, цаглавар	5	Мальта, Ботсвана, ХБНГУ, Литва, Израил
7.	Төсвийн хяналт	3	АНУ, ХБНГУ, Итали

Төсөв тэнцвэртэй байх. Төсвийн тогтолцоог бүрдүүлэх зарчмуудын дотроос хамгийн чухал нь **төсвийн тэнцвэрт байдал** бөгөөд энэ нь ихэнх улс орнуудын Үндсэн хуулийн үндсэн зарчмуудын нэг бөгөөд түүнийг 19-р зуунаас эхлэн нэвтрүүлж эхэлсэн байдаг байна.

Дэлхийн 203 орноос 28 улсын Үндсэн хуульд тэнцвэртэй байх (төсөв алдагдалгүй байх) буюу төсвийн зарлага нь төсвийн орлого болон бусад санхүүжилтийн эх үүсвэрээр бүрэн санхүүжигдсэн байх зохицуулалтыг тусгасан байна.²⁵⁵

Тодорхой байх. Төсөвт зөвхөн орлого, зарлагын тодорхой бүрэлдэхүүнийг тусгасан байх бөгөөд хуульд зааснаас гадуурх зарцуулалтыг хамруулахгүй байх нь төсвийг хүндрүүлэх нөхцөл байдлыг хязгаарлахад чиглэсэн байна.

Төсвийн гүйцэтгэл үр ашигтай байх. Ихэнх улс орнууд Үндсэн хуульдаа төсвийг зүй зохистой, үр ашигтай зарцуулах шаардлагыг тусгасан байдаг буюу Парламентаас зөвшөөрсөн төсөл, хөтөлбөр зэрэг тодорхой зориулалтын дагуу зарцуулах шаардлага тавьдаг байна.

Санхүүгийн тоон хязгаарлалт. Үндсэн хуулийн эдийн засгийн асуудлын хүрээнд улсын өр чухал байр суурийг эзэлдэг байна.

Төсөв батлах процесс, цаглавар. Зарим улс орнуудын (Испани, Словени, Австри) Үндсэн хуульд тогтоосон хугацаанд төсвийг баталж чадаагүй бол өмнөх оны төсвийн хуулийг мөрддөг байна. Харин Мальта, Ботсвана улсуудад сангийн сайд буюу засгийн газарт 4 сарын хугацаанд төсвөөс санхүүжилт гаргах эрхийг хуулиар буюу ерөнхийлөгчийн шийдвэрээр олгодог байна. ХБНГУ, БНСУ-д төсвийг хугацаанд нь батлаагүй тохиолдолд санхүүжүүлэх тодорхой зарлагуудыг тогтоосон байдаг бол Литва, Израильд төсвийн зарлагын 1/12-ээс хэтрэхгүй байх зарлагыг санхүүжүүлдэг байна.

Төсвийн хяналт. Дийлэнх улс орны хувьд төсвийн гүйцэтгэл, хяналтын тодорхой механизмтай байна. Тухайлбал, АНУ-ын хувьд улсын мөнгөн сангийн орлого, зарлагын дэлгэрэнгүй тайлан, мэдээг хэвлэлд тогтмол нийтлэхээр заасан. ХБНГУ-д Холбооны сангийн сайд нь Холбооны Засгийн газрын өмнөөс бүх орлого, зарлага болон дараагийн төсвийн жилийн актив, пассивын талаарх тайлангаа, Холбооны Аудитын Шүүх нь төсвийн гүйцэтгэлд аудит хийж нийгмийн санхүүжилтийг үр ашигтай, зөв зүйтэй эрхэлснийг тодорхойлсон талаарх тайлангаа жил бүр Бундестаг болон Бундесратад тус

²⁵⁵ Үндсэн хууль-Constitute <https://www.constituteproject.org>

тус оруулдаг байна. Италид төсвийн хяналтын чиг үүрэг бүхий бие даасан байгууллага нь харьцангуй сүүлийн үед байгуулагдсан бөгөөд парламентдаа харьяалагддаг онцлогтой аж.

Төсөв, санхүүгийн бие даасан хуульгүйгээр парламент, засгийн газрын тогтоолоор зохицуулдаг улс орнууд ч бас байна. Жишээлбэл: Норвеги, Дани.

Төсөв тогтвортой байх, төсвийн алдагдлыг хязгаарлах зохицуулалтын талаарх зарим бус нутаг, улс орны туршлагыг авч үзье.

АНУ

АНУ-ын хувьд төсвийг тэнцвэртэй байлгах асуудал Үндсэн хуулиар зохицуулагдаагүй. Үндсэн хуульд төсвийг тэнцвэртэй байлгах нэмэлт өөрчлөлтийг хэд хэдэн удаа оруулахаар оролдож байсан боловч олонхын дэмжлэг аваагүй. Төсвийг тэнцвэртэй байлгах зохицуулалтын тухайд эдийн засагчид эсрэг тэсрэг байр суурьтай байдаг бөгөөд зарим нь төсөв тэнцвэртэй байх, төсвийн зарлагын дээд хэмжээг тогтоох зэрэг асуудал нь зөвхөн Үндсэн хуулиар хангалттай баталгаажна гэж үздэг байна.²⁵⁶ Ингэснээр төсвийг бодитойгоор төлөвлөх, улс төрчдийн санхүүгийн үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлнэ гэж үзэж байгаа бол зарим эдийн засгийн онолчдын хувьд төсвийг алдагдалгүй байлгах заалт нь эдийн засгийн урт хугацааны бодлогод сөрөг нөлөөтэй, энэ нь ялангуяа эдийн засгийн удаашрал, хямралын үед асуудлыг улам даамжруулах аюултай, хямралын эсрэг түргэн шуурхай арга хэмжээ авахад саад учруулна гэж үздэг байна.²⁵⁷

АНУ Төсвийн тэнцвэртэй байдал болон гэнэтийн алдагдлыг хянах тухай хуулийг²⁵⁸ 1985 онд анх баталсан. Ерөнхийлөгч Рональд Рейганы бүрэн эрхийн хугацааны эхэнд АНУ-ын улсын өр хоёр дахин нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор энэ хуулийг зөйлшгүй батлах түлхэц болсон байна. Судлаачдын үзэж байгаагаар, Рейганы захиргааны эхний зургаан жилийн хугацаанд АНУ-ын үндэсний өр нь АНУ-ын оршин тогтносон эхний хоёр зуун жилийн хугацаанд Засгийн газрын хуримтлуулсан бодит өрийн хэмжээнээс (үүнд дэлхийн II дайнд АНУ-ын оролцоог санхүүжүүлэхтэй холбоотой өр багтсан) давсан байна.²⁵⁹ 1986 он гэхэд холбооны өр АНУ-ын ДНБ-ний 41%-д хүрсэн байна.

Хуульд төсвийн зарлагыг хоёр ангилалд хуваажээ. Үүнд:

- Засгийн газрын байгууллагуудын цалин, бусад үйл ажиллагааны зардлыг багтаасан “батлагдах” зарлага болон;
- Ахмад настан, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн эрүүл мэндийн зардал, ажилгүйдлийн даатгал, хөдөө аж ахуйн салбарт үзүүлэх дэмжлэг, бүтээгдэхүүний шошго хөтөлбөрийн санхүүжилт зэргийг багтаасан “заавал байх ёстой” зарлага.

Батлагдах зардлыг жил бүрийн төсвийн хуваарилалтын тогтоолоор батлах бол заавал байх зардлыг хуулиар тогтоохоор заасан байна. Төсвийн орлогыг хуулиар тогтоосон дүрмээр тогтооно.

1985 оны хуулийн дагуу Холбооны төсвийн зөвшөөрөгдөх алдагдлын хэмжээг алдагдлыг эцэслэн арилгахтай уялдуулж тооцохоор заасан. Төсөв зөвшөөрөгдсөн алдагдлаас хэтэрсэн тохиолдолд төсвийг танах шаардлагатай байна.

АНУ-ын төсвийн хувьд 2000-аад оноос хойш тэнцвэрт байдал алдагдаж, алдагдлын хэмжээ тогтмол нэмэгдэж ирсэн.

²⁵⁶ АНУ-ын Үндсэн хууль 1787 <https://www.whitehouse.gov/1600/constitution>

²⁵⁷ Эдийн засгийн бодлогын хүрээлэн-Economic Policy Institute, 2016. <http://www.epi.org/publication/economist-statement-constitutional-balanced-budget-amendment/>

²⁵⁸ Төсвийн тэнцвэртэй байдал болон гэнэтийн алдагдлыг хянах тухай хууль-Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985 <https://www.govtrack.us/congress/bills/99/hires372>

²⁵⁹ Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М., ИНФРА-М, 1997. С. 59.

Европын Холбооны Хэт их алдагдлын журам (Excessive deficit procedure)

2011 онд батлагдсан ЕХ-ны Тогтвортой байдал, өсөлтийн тухай гэрээ (ТБӨТГ) нь ЕХ-ны орнуудын төсвийн бодлогын уялдаа холбоог зохицуулах үүрэгтэй дүрэм юм. Тус дүрэм нь урьдчилан сэргийлэх болон залруулах гэсэн 2 үндсэн арга хэрэгслээс бүрдэнэ.

Урьдчилан сэргийлэх нь ЕХ-ны орнуудын төсвийн бодлогыг тогтвортой явуулахад чиглэсэн байдаг бол залруулах арга хэрэгсэл нь улс орнууд улсын өр, эсхүл төсвийн алдагдлыг хэт их гэж үзсэн тохиолдолд авах ёстойг арга хэмжээ тогтоож өгдөг байна.²⁶⁰

Хэт их алдагдлын журам (ХИАЖ) нь Европын Холбооны үйл ажиллагааны тухай гэрээний 126 дугаар зүйлээр зохицуулагддаг. Энэ нь ЕХ-ны ТБӨТГ-ийн залруулах арга хэрэгслийн үндэс суурь болдог. ЕХ-ны орнууд 2 шалгуурыг хангасан байх ёстой. Үүнд:

- тэдгээрийн төсвийн алдагдал ДНБ-ний 3 хувиас хэтрэхгүй байх;
- улсын өр (засгийн газрын өр ба төрийн байгууллагуудын өр) нь ДНБ-ний 60 хувиас хэтрэхгүй байх.

ХИАЖ нь тухайн улс орныг дагаж мөрдөх залруулга арга хэмжээ, бодлогын төлөвлөгөө, мөн тэдгээрийг хэрэгжүүлэх хугацааг тогтоохыг шаарддаг. Зөвлөмжийг дагаж мөрдөөгүй тохиолдолд Евро бүсийн орнуудад торгууль ногдуулах эрхтэй байна.

Зүүн Өмнөд Азийн улс орнуудын төсвийн дүрэм

Зүүн Өмнөд Азийн улс орнуудын хувьд хамгийн түгээмэл хэрэглэгддэг нь төсөв тэнцвэртэй байх (70%) дүрэм байна.²⁶¹ Тухайн бүс нутгийн хувьд зөвхөн Сингапур Улс холбогдох дүрэм хязгаарлалтыг Үндсэн хуульдаа тусгасан байгаа бол дийлэнх орнууд нь хууль тогтоомжоор зохицуулдаг байна. Дүрмийн хэрэгжилтэд хяналт тавих механизм нь улс төрийн амлалт, мөн төсвийн хараат бус байгууллагын хяналтаас бүрддэг бол цөөнгүй улс оронд тодорхой зорилтоос гажсан нөхцөлд авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээг нь зааж өгсөн байна.

Хүснэгт 4. ЗӨА-ийн улс орнуудын төсвийн дүрэм, 2018

	Төсөв тэнцвэртэй байх	Өр	Зарлага	Орлого
Бруней Даруссалам	х	х	х	х
Камбож	х	⊙	х	х
Индонез	⊙	⊙	х	х
Лаос	⊙	х	⊙	⊙
Малайз	⊙	⊙	х	х
Мьянмар	⊙	х	х	х
Филиппин	⊙	х	х	х
Сингапур	□	⊙	⊙	х
Тайланд	Х	⊙	⊙	х
Вьетнам	⊙	⊙	⊙	□
Зүүнд Өмнөд Ази /нийт/	7	6	4	2

☐ Үндсэн хууль
☐ Олон улсын гэрээ
☒ Үндсэн хуульчилсан хууль/органик хууль
☐ Дотоод дүрэм/бодлого
☐ Улс төрийн амлалт
☐ бусад
 х байхгүй/мэдээлэлгүй

²⁶⁰ Хэт их алдагдлын журам-Excessive deficit procedure https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive_deficit_procedure.html#:~:text=EU%20countries%20must%20demonstrate%20sound,not%20exceed%2060%25%20of%20GDP.

²⁶¹ Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага /ЭЗХАХБ/-OECD <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ce240ac0-en/index.html?itemId=/content/component/ce240ac0-en>

Хүснэгт 5. Төсвийн дүрмийн хэрэгжилтийг хангуулах механизм, 2018

	Төсөв тэнцвэртэй байх	Өр	Зарлага	Орлого
Автомат залруулгын механизм		Тайланд	Тайланд	
Холбогдох нэгжүүд арга хэмжээнүүдийг хэрэгжүүлэх үүрэгтэй	Индонез, Лаос	Камбож, Индонез, Тайланд	Лаос, Тайланд, Вьетнам	Лаос
Хууль тогтоох байгууллагад залруулах арга хэмжээ бүхий саналыг хүргүүлэх, өргөн барих	Мьянмар, Вьетнам	Вьетнам	Тайланд, Вьетнам	Вьетнам
Байхгүй	Малайз, Филиппин, Сингапур, Австрали, Япон, БНСУ	Малайз, Сингапур, Австрали, Япон, БНСУ	Сингапур, Япон, БНСУ	Австрали, Япон, БНСУ

ХОЁР. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН ХЯЗГААРЛАЛТЫН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Монгол Улсын төсвийн хязгаарлалттай холбоотой голлох хууль нь Төсвийн Тогтвортой Байдлын тухай хууль (2010) ба Төсвийн тухай хууль (2011) юм. Эдгээр хуулиуд нь төсвийн тогтвортой байдал, төсвийн бодлого, төсвийн үйл явц, төсөөллийн ил тод байдлыг хангах, төсвийн үр дагаврын талаарх үндсэн зарчмуудыг баримталдаг.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль нь эрдэс баялгаар макро-эдийн засаг, татварын тогтвортой байдлыг хангах, инфляцыг хязгаарлах, төсвийн бодлогын гол зорилтуудыг дэвшүүлдэг байна.

Төсвийн тусгай шаардлагууд (төсвийн дүрэм) нь нэгдсэн төсвийн хувьд 2013 оны төсвийн жилээс, нийт өрийн хувьд 2014 оны төсвийн жилээс хэрэгжиж эхэлсэн байна. Засгийн газар анхны суурь жишиг үзүүлэлт, шалгууруудаа хангаж чадаагүй тул эдгээр тусгай шалгуурууд бүхий хууль тогтоомжоо удаа дараа өөрчилсөн байна.

Одоогийн байдлаар төсөвт дараах тусгай шаардлагууд нэгэн зэрэг хангагдсан байна:

- 6.1.1. *нэгдсэн төсвийн орлогыг тэнцвэржүүлсэн журмаар тооцдог байх;*
- 6.1.2. *Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдлын тухайн жилийн оны үнээр тооцсон дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь хэмжээг 2021 онд 8.8 хувиас, 2022 онд 5.1 хувиас, 2023 онд 3.6 хувиас, 2024 онд 2.8 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй, 2025 оны төсвийн жилээс эхлэн нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл нь тухайн төсвийн жилийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний хоёр хувиас илүүгүй алдагдалтай, эсхүл ашигтай байна.*
- 6.1.3. *Тухайн жилийн нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь нь тухайн жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн хувь, тухайн жилийн өмнөх дараалсан 12 жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн дунджийн аль ихээс хэтрэхгүй байх;*
- 6.1.4. *Засгийн газрын өрийн өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэгдсэн үлдэгдлийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх хувь хэмжээг 2021 болон 2022 оны төсвийн жилд 70 хувиас, 2023 оны төсвийн жилд 65 хувиас, 2024 оны төсвийн жилээс эхлэн 60 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй байна.*
- 7.2. *Энэ хуулийн 7.1.1-д заасан төсвийн тэнцлийн зорилтыг дөрвөн жил тутамд нэг удаа өөрчлөн тогтооно.*

Төсвийн тусгай шаардлагын үйлчлэлийг түр түдгэлзүүлэх тохиолдол

- 8.1. *Төсвийн тусгай шаардлагын үйлчлэлийг дараах тохиолдолд түр хугацаагаар түдгэлзүүлж болно:*
- 8.1.1. *тухайн жилийн ДНБ-ний²⁶² өсөлт нь өмнөх жилтэй харьцуулахад “0”, эсхүл түүнээс бага, хасах хувьтай бол;*
- 8.1.2. *гамшигийн аюулын хор уршиг, онцгой нөхцөлийн үр дагаврыг арилгахад төсвөөс нэмж шаардагдах санхүүжилтийн хэмжээ нь тухайн жилийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүний таван хувь ба түүнээс дээш хэмжээнд хүрэхээр бол.*

2020 оны эдийн засгийн уналтын улмаас Засгийн газар Төсвийн тусгай шаардлагуудаа түр зогсоосон. Энэхүү түр түдгэлзүүлэлтийг хэзээ, хэрхэн эргэж сэргээх нь тодорхойгүй байна.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулиар гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн үнэ тухайн жилийн төсөвт тооцсон тэнцвэржүүлсэн үнээс өндөр байсны улмаас нэмэгдэж орсон төсвийн орлогыг хуримтлуулах зорилгоор Төсвийн тогтворжуулалтын санг байгуулсан.

Эдгээр 2 хуулиуд нь ил тод байдал, хариуцлагын өндөр жишиг тогтоосон боловч эдгээр хуулиудыг баталж хэрэгжүүлж эхэлснээс хойш удаа дараагийн Засгийн газрууд төсвийн тэдгээр зарчмуудыг дагаж мөрдөхгүй байсаар ирсэн тул Засгийн газрын гадаад өр төлбөр нэмэгдсэн байна.

Төсвийн дүрэм

2021 оны байдлаар төсвийн тусгай шаардлагад 12 удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна. Макро-эдийн засаг, орлогын хэт өөдрөг төсөөлөл, ашигт малтмалын тогтворгүй орлогоос үүдэлтэй орлогын тогтворгүй эх үүсвэр болон төсвийн их хэмжээний зардлын нэмэгдлийн (ялангуяа төсвийн жилүүдэд төсвийн хөрөнгө оруулалтад зарцуулсан зардал) улмаас Засгийн газар төсвийн дүрмүүдийг удаа дараа биелүүлж чадахгүйд хүрчээ.

Эдгээрээс зарим онцгой нэмэлт өөрчлөлтүүдийг дурдвал:

- 2015 онд нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдлыг 2015 онд тухайн жилийн ДНБ-ний 2 хувиас 5 хувь хүртэл болгож, Засгийн газрын өрийн түвшинг тухайн жилийн оны үнээр тооцсон дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 40 хувиас 58.3 хувь хүртэл болгож өөрчлөв.
- 2015 онд Засгийн газрын өрийн түвшинг жил бүрийн нэрлэсэн ДНБ-ний 60 хувиас болгож өөрчлөв.
- 2016 онд Засгийн газрын өрийн түвшинг 2016 оны санхүүгийн жилд ДНБ-ний 88 хувь хүртэл болгож өөрчлөв.
- 2017 онд нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдлыг 2017 оны санхүүгийн жилд 10.4 хувь хүртэл болгож өөрчлөв.

Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн хөрөнгийн доод хэмжээ нь ДНБ-ний таван хувиас доошгүй байх тухай заалтыг 2017 онд өөрчилж Сангийн хөрөнгийг Засгийн Газар зарцуулах боломжтой болжээ.

²⁶² Эрдэс баялгийн түүхий эдийн үнийн урт хугацааны дундажаар тооцох.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн хэрэгжилт

Дүрэм 1: Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл

Анх ТТБ-ын тухай хуулиар төсвийн тэнцвэржүүлсэн алдагдлыг ДНБ-ний хоёр хувиас хэтрэхгүй байхаар баталсан. 2016 оны есдүгээр сард хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр 2017 онд 9.9%, 2017 оны дөрөвдүгээр сард батлагдсан нэмэлт өөрчлөлтөөр дахин 10.4% болгосон. 2017 оны 4-р сард оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр 2023 оноос эхлэн энэ харьцаа 2%-иас хэтрэхгүй байхаар заасан.

Хүснэгт 1: Төсвийн алдагдлыг ДНБ-д харьцуулсан харьцаа (хувь)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Хуулийн хязгаар	2.0	2.0	5.0	18.5	10.4	9.5	6.9	5.1	3.6
УИХ-аар баталсан	2.0	1.9	1.8	3.4	9.1	9.5	6.9		
Бодит байдал	1.3	4.0	5.0	15.3	6.4	0.0	1.7		

Дүрэм 2: Засгийн газрын өрийн хязгаар

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд анх Засгийн газрын өрийн ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээг 40 хувиас хэтрүүлэхгүй байхаар заасан. Харин 2015, 2016 оны хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулснаар өрийн таазыг Засгийн газрын өр, ДНБ-ний 60 хувьд хүргэж, 2021 он хүртэл хойшлуулсан нь 2016 онд 2.6 дахин, 2017 онд 2.0 дахин, 2018 онд 1.7 дахин өссөн байна. 2019 онд 1.6 дахин өссөн байна.

Хүснэгт 2: Засгийн газрын өрийн ДНБ-д эзлэх хувь (%)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Хуулийн хязгаар	50.0	40.0	58.3	88.0	85.0	80.0	75.0	70.0	60.0
УИХ-аар баталсан	46	40	40	55	50	40	55.3	54.3*	27.9*
Бодит байдал	53	54	52.4	78.8	72.5	58.9	31.7	34.1*	

Дүрэм 3: Төсвийн зарлагын дүрэм

Төсвийн зардлын өсөлт нь тухайн оны уул уурхайн бус салбарын ДНБ-ний өсөлт, сүүлийн 12 жилийн уул уурхайн бус салбарын ДНБ-ний дундаж өсөлтөөс хэтэрч болохгүй гэсэн байна.

2016 онд уг журам зөрчигдөж, 2017 онд бууруулж мөрдүүлэхээр УИХ-аас шийдвэрлэсэн хэдий ч төсвийн зарлага 2017 онд 5.3 хувь өсөж, гэхдээ хуульд заасан 19.5 хувиас хэтрээгүй байна.

Хүснэгт 3: Төсвийн зарлагын өсөлт (хувь)

	2013	2014	2015	2016	2017
Хуулийн хязгаар	22.4	22.8	23.1	24.3	19.5
УИХ-аар баталсан	18.0	10.0	4.7	9.7	-3.6
Бодит байдал	2.4	15.9	0.1	33.4	5.3

Монголын эдийн засгийн талаар Дэлхийн банкны хийсэн сүүлийн дүн шинжилгээнд²⁶³ дурьдахдаа, төсвийн бодлого, мөнгөний бодлого нь сүүлийн 10 жилийн хугацаанд эдийн засгийн мөчлөг дагасан шинжтэй болсоноор эдийн засгийн хэлбэлзлийг улам бүр нэмэгдүүлэх хандлагатай байна хэмээн тэмдэглэжээ.

²⁶³ “Mines and Mind” World Bank 2020