

**ТӨСВИЙН ТОГТВОРТОЙ БАЙДАЛ БА ТӨСВИЙН АЛДАГДЛЫГ ХЯЗГААРЛАХ  
ЗОХИЦУУЛАЛТ: ГАДААДЫН ЗАРИМ ОРНЫ ТУРШЛАГА**

(Харьцуулсан судалгаа)

*Д.Халиун*

**АГУУЛГА**

СУДАЛГААНЫ ХУРААНГУЙ:

СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ

НЭГ. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ НИЙТИЙН САНХҮҮГИЙН  
ТАЛААРХ ОЙЛГОЛТ, УХАГДАХУУН

- Үндсэн хууль дахь санхүү, төсвийн суурь зарчмууд

ХОЁР. ТӨСӨВ ТОГТВОРТОЙ БАЙХ, ТӨСВИЙН АЛДАГДЛЫГ ХЯЗГААРЛАХ  
ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ТАЛААРХ ЗАРИМ БУС НУТАГ, УЛС ОРНЫ ТУРШЛАГА

- АНУ
- Европын холбооны Хэт их алдагдлын журам (Excessive deficit procedure)
- Бүгд Найрамдах Словак Улс
- Зүүн Өмнөд Азийн улс орнуудын төсвийн дүрэм

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

## СУДАЛГААНЫ ХУРААНГУЙ

**Судалгааны хамрах хүрээ:** Судалгаанд захиалагчаас ирүүлсэн хүсэлтийн дагуу төсвийг алдагдалгүй батлах зарчимтай холбоотой асуудлаар Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага, Олон улсын валютын сан зэрэг олон улсын байгууллагаас гаргасан судалгааны тайлан, бусад орнуудад уг асуудлыг Үндсэн хууль болон холбогдох бусад хуулиар хэрхэн зохицуулсныг судалсан болно.

**Судалгааны үр дүн:** Нийтийн 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 санхүү”-гийн харилцааг Үндсэн хуулийн бие даасан бүлгээр зохицуулж, Үндсэн хуулийн шууд үйлчлэх хэм хэмжээг бүрдүүлсэн нь парламент, засгийн газраас дур зоргоороо шийдвэр гаргахаас сэргийлж, хариуцлагын стандартыг Үндсэн хуулийн түвшинд тогтоосон байна. Төсвийн нийт орлого, зарлага, өр, алдагдлыг хязгаарласан тоон хязгаарлалтыг эдийн засгийн хөгжлийн түвшин харгалзахгүйгээр дэлхийн цөөнгүй орнууд органик болон Үндсэн хуулиараа тогтоож өгдөг байна.

Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага /ЭЗХАХБ/-аас гаргасан “Төсвийн тогтолцооны эрх зүйн орчин: харьцуулсан судалгаа”<sup>87</sup>-нд ЭЗХАХБ-ын 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 зарчмуудын тусгаж, холбогдох 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.

Хоёрдугаар бүлэгт, Вестминстерийн 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. Үүнийг Дани, Норвег 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.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй нийт 203 Үндсэн хуулиас шүүн үзэхэд нийт 28 Үндсэн хуульд тэнцвэртэй байх /төсөв алдагдалгүй байх/ буюу төсвийн зарлага нь төсвийн орлого болон бусад санхүүжилтийн эх үүсвэрээр бүрэн санхүүжсэн байх зохицуулалтыг тусгасан байна.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> The legal framework for budget systems: An international comparison, OECD Journal on Budgeting, Volume 4, No 3, 2004, p 15.

<sup>88</sup> <https://www.constituteproject.org>

	Зохицуулалт	Тоо	Улсын нэр
1	Үндсэн хуулиндаа төсөв тэнцвэртэй байх зарчмыг тусгасан	28 улс	Ангол, Австри, Бенин, Буркина Фасо, Кабо Верде, Чад, Коста Рика, Кот Д’Ивуар, Египет, Эль Сальвадор, Сингапур Габон, ХБНГУ, Гана, Унгар, Итали, Мали, Мавритани, Марокко, Никарагуа, Нигер, Панам, Перу, Серби, Словени, Испани, Швейцар, Украин

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-ийн 3%-иас хэтрэхгүй байхаар заасан байна. Холбогдох дүрмийг батлагдсанаас хойш зарим гишүүн орнууд дотоодын хууль тогтоомждоо зохицуулалтыг хэрхэн тусгасан талаар Словак Улсын улсын жишээн дээр судлав.

### Дүгнэлт:

- Улс орнуудын хувьд төсвийн тухай хууль тогтоомжийг дараах шалтгаанаар боловсруулан, хэрэгжүүлдэг байна. Тухайлбал, төсвийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх /зарим тохиолдолд төсвийн хямралаас үүдэлтэйгээр/; хууль тогтоох, гүйцэтгэх засаглалын эрх мэдлийн харьцааг өөрчлөх; макро санхүүгийн тогтвортой байдлыг сайжруулах; төсвийн тогтолцооны ил тод байдал, хариуцлагыг сайжруулах.
- 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 29 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 байх бол судалгаанд авсан Словак Улсын нэгдсэн төсвийн дүрмийн тухай хуульд оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр төсвийн алдагдлын хэмжээг 0.5%, тодорхой тохиолдолд 1%-иас хэтрэхгүй гэж заасан. Словак Улсын хувьд холбогдох зохицуулалтыг хүчин төгөлдөр мөрдөж буй Улсын нэгдсэн төсвийн дүрмийн тухай хуульд холбогдох агуулга бүхий нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар шийдвэрлэсэн байна. Ингэхдээ онцгой нөхцөл байдалд тус зохицуулалтыг хэрхэн хэрэгжүүлэх асуудлыг тодорхой заасан байна.
- 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, улс төрчдийн төсвийг бодитойгоор төлөвлөх, 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.

## СУДАЛГААНЫ ХЭСЭГ

НЭГ. ҮНДСЭН ХУУЛИЙН ЭДИЙН ЗАСАГ ДАХЬ НИЙТИЙН  
САНХҮҮГИЙН ТАЛААРХ ОЙЛГОЛТ, УХАГДАХУУН<sup>89</sup>

Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол нь нийтийн санхүүгийн салбар дахь төрийн үйл ажиллагаа стандарттай байх, төрийн эрх мэдэл тодорхой хязгаартай байхыг шаарддаг бөгөөд өөрөөр хэлбэл, улсын төсөв, татвар, зээл, мөнгөний бодлогыг тодорхойлох зэрэг нийтийн санхүүгийн салбарын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс тогтоосон дүрэмтэй, эсхүл дүрэмгүй нөхцөлд шийдвэр гаргах дүрмийг Үндсэн хуулийн түвшинд тогтоох ёстой гэсэн үзэл баримтлал юм.<sup>90</sup>

Төсөв, санхүүгийн харилцааны илүү нарийвчилсан шинжтэй, төрийн шийдвэр гаргалтыг хязгаарлах хоёр үндсэн арга хэлбэр байдаг. Нэгдүгээр нь **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 дүнд шууд нөлөөлөх боломж сул байдаг ч иргэдийн санал бодлыг харгалзан үзэх боломж олгодог. Хоёр дугаар нь **төрийн эдийн засгийн бодлогыг тодорхойлох тоон хязгаарлалтыг Үндсэн хуулиар тогтоох** явдал юм. Тухайлбал, төсвийн зарлагын өсөлтийг ДНБ-ийн 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 дараах байдалтай байна. Бичмэл Үндсэн хуультай улс орнуудын хувьд Үндсэн хууль нь нийтийн санхүүгийн салбарын суурь зарчим болох бөгөөд бусад хууль тогтоомжийн хувьд:

- 1/ төсөв, санхүүгийн органик хууль ба бусад хууль,
- 2/ төсвийн харилцааны хэд хэдэн ердийн хуулиуд,
- 3/ зарим холбооны улсын хувьд муж улсууд дагаж мөрдөх ёстой төсвийн суурь хууль ба бусад хууль,
- 4/ түүнчлэн Норвег, Дани зэрэг улсуудад төсөл, санхүүгийн бие даасан хуульгүйгээр парламент, засгийн газрын тогтоолоор зохицуулдаг гэсэн ангилалд хувааж болохоор байна.

Бичмэл Үндсэн хуультай улсууд, төсөв санхүүгийн харилцааг зохицуулсан заалтуудтай байдаг бөгөөд тэдгээрийн хэм хэмжээ, агуулга нь харилцан адилгүй байна. Үндсэн хуулийн төсөв, санхүүгийн зохицуулалтыг агуулгын хувьд:

- 1/ материаллаг шинжтэй суурь зарчмууд
- 2/ санхүүгийн тоон хязгаарлалтууд гэсэн үндсэн 2 бүлэгт ангилж болох юм.

<sup>89</sup> Н.Лүндэндорж, Ж.Сайнхишиг, Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийг шинжлэх нь, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2015-04 /№54/ 9 дахь тал.

<sup>90</sup> Үндсэн хуулийн эдийн засгийн онол улсын төсөв, татвар, зээлийн харилцаанд голлон төвлөрдгийг онолын үндэслэгч Жеймс Бьюкенен, Гордон Туллок нар нийтийн санхүүгийн салбарын эдийн засагч байсантай холбон тайлбарладаг.

## Үндсэн хууль дахь санхүү, төсвийн суурь зарчмууд

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.

Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй нийт 203 Үндсэн хуулиас шүүн үзэхэд нийт 28 Үндсэн хуульд тэнцвэртэй байх /төсөв алдагдалгүй байх/ буюу төсвийн зарлага нь төсвийн орлого болон бусад санхүүжилтийн эх үүсвэрээр бүрэн санхүүжигдсэн байх зохицуулалтыг тусгасан байна.<sup>91</sup>

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

Хүснэгт 1. Үндсэн хуульдаа төсөв тэнцвэртэй байх зохицуулалт бүхий улс орнууд

	Зохицуулалт	Тоо	Улсын нэр, Үндсэн хуулийн холбогдох заалт
1	Төсөв тэнцвэртэй байх	28 улс	Ангол (104-р зүйл), Австри (13-р зүйл), Бенин (110-р зүйл), Буркина Фасо (120-р зүйл), Кабо Верде (97-р зүйл), Чад (139-р зүйл), Коста Рика (179-р зүйл), Кот Д'Ивуар (112-р зүйл), Египет (124-р зүйл), Эль Сальвадор (226-р зүйл), Габон (48-р зүйл), ХБНГУ (109-110, 115-р зүйл), Гана (181-р зүйл), Унгар (36-р зүйл), Итали (81-р зүйл), Мали (77-р зүйл), Мавритани (68-р зүйл), Марокко (77-р зүйл), Никарагуа (112-р зүйл), Нигер (114-р зүйл), Панам (270-р зүйл), Перу (78-р зүйл), Серб (93-р зүйл), Словени (148-р зүйл), Сингапур, Испани (135-р зүйл), Швейцар (126-р зүйл), Украин (95-р зүйл)

**Үндсэн хуулийн холбогдох заалт** /Холбогдох зохицуулалтыг дэлгэрүүлж Хавсралтаас үзнэ үү./

- ✓ Австри Улсын Үндсэн хуулийн 13-р зүйлд Холбоо, муж улсууд болон орон нутаг нь төсөв санхүүгийн үйл ажиллагаандаа тэнцвэр, төсвийн тогтвортой тэнцлийг хангахыг эрмэлзэх бөгөөд төсвийн зохицуулалтыг тус зорилтод нийцүүлнэ гэж тус тус заасан байна.
- ✓ ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 110.1-р зүйлд Төсвийн орлого, зарлалын тэнцвэрийг хангана.
- ✓ Итали Улсын Үндсэн хуулийн 81-р зүйлд Улс нь эдийн засгийн мөчлөгийн таатай болон сөрөг нөлөөллийг харгалзан төсвийн орлого зарлагыг тэнцвэртэй байлгана.
- ✓ Испани Улсын Үндсэн хуулийн 135-р зүйд Төрийн байгууллагууд нь төсвийн тогтвортой байдлын зарчмыг удирдлага болгон үйл ажиллагаагаа явуулна.
- ✓ Словени Улсын Үндсэн хуулийн 148.2-р зүйлд Зээлийг хассан төсвийн орлого, зарлага нь дунд хугацааны хүрээнд тэнцвэртэй, эсхүл орлого нь зарлагаасаа давсан байна. Энэхүү зарчмыг гагцхүү улсын онцгой байдалд зөрчиж болно. Онцгой байдал, түүний хугацаа, хамрах хүрээг Парламентын нийт гишүүдийн дийлэнх олонхын баталсан хуулийн дагуу тогтооно.

<sup>91</sup> <https://www.constituteproject.org>

- ✓ Швейцар Улсын Үндсэн хуулийн 126-р зүйлд Швейцарын Конфедераци нь орлого болон зарлагаа тэнцвэртэй байлгана.

Гадаадын зарим орны Үндсэн хуульд төсвийн бусад зарчмуудыг тусгасан улс орнуудын зохицуулалтыг тоймлон харуулав.

Хүснэгт 2. Зарим орны Үндсэн хуульд эдийн төсвийн зарчмуудыг тусгасан байдал

	Зохицуулалтын төрөл	Улс орнууд
1	Төсвийг нэг жилээс дээш хугацаагаар төлөвлөж, тайлагнадаг	ХБНГУ, Швед, Грек, Австри
2	Тодорхой байх	ХБНГУ, Испани, Итали, Мальта, БНСУ
3	Төсвийн гүйцэтгэл үр ашигтай байх	Дани, Швед, Япон, АНУ, Австри
4	Санхүүгийн тоон хязгаарлалт	Дани, Испани, Финланд, Швед, Люксембург
5	Төсөв батлах процесс, өмнөх оны төсвийг мөрдөж болдог	Мальта, Ботсвана, ХБНГУ, Литва, Израил
6	Төсвийн хяналт	АНУ, ХБНГУ, Итали

1. *Төсвийг нэг жилээр төлөвлөж, тайлагнах.* Хугацааны хувьд төсвийг жил бүр баталдаг, харин зарим улс орнууд нэгээс дээш жилээр батлах нөхцөл бололцоо, тавигдах шаардлагыг Үндсэн хуульдаа тусгасан байна:

- ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 110.2-р зүйл, 111-р зүйлд заасан онцгой тохиолдолд нэгээс дээш жилийн хугацаагаар баталж болно.
- Швед Улсын Үндсэн хуулийн 9.3-р зүйлд Парламент нь тодорхой төсвийн зарцуулалтыг төсвийн жилээс өөр хугацаагаар тогтоож болно.
- Грек Улсын Үндсэн хуулийн 79.6-р зүйлд төсвийг 2 жилээр батлахыг хуулиар тогтооно гэж тус тус заажээ.
- Австри Улсын Үндсэн хуулийн 51.3-т Холбооны Засгийн газар нь Парламентад төсвийн жил эхлэхээс доод тал нь 10 долоо хоногийн өмнө төсвийн төслийг өргөн мэдүүлэх бөгөөд онцгой тохиолдолд тухайн жилийн төсвийн төслөөс гадна дараа жилийн төсвийг төслийн өргөн мэдүүлж болно.

2. *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.

- ХБНГУ-ын Үндсэн хуулийн 110.4-р зүйлд Төсвийн тухай хууль гагцхүү Холбооны төсвийн орлого, зарлагад болон тухайн хуулийн үйлчлэх хугацаанд хамаарна.
- Испани Улсын Үндсэн хуулийн 134-р зүйлд Төсвийн тухай хуулиар шинэ татвар тогтоохыг хориглоно. Эдгээрийг зөвхөн татварын тусгай хуулиар тогтоож болно. Улсын төвлөрсөн төсөвт улсын/ төрийн секторын орлого зарлагын хэмжээг болон татвараар цуглуулах нийт орлогын хэмжээг тусгана.
- Итали Улсын Үндсэн хуулийн 81-р зүйлд дээрхтэй адил зохицуулалтыг тусгасан байна.
- Мальта Улсын Үндсэн хуулийн 102-р зүйлд хууль заасан, эсхүл нийцсэнээс бусад бусад зарлагыг улсын сангаас санхүүжүүлэхгүй.



- БНСУ-ын Үндсэн хуулийн 57-р зүйлд Үндэсний Ассамблей нь Засгийн газрын өргөн барьсан төсвийн төслийн зардлын хэмжээг нэмэгдүүлэх, шинээр зардал төсөвлөхгүй.

3. *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 шаардлагыг тавьдаг.

- Дани Улсын Үндсэн хуулийн 46.2-р зүйлд Улсын төсвөөс гагцхүү Парламентаар баталсан төсвийн хууль, нэмэлт зарлагын тухай хууль болон түр хугацааны төсвийн зарлагын тухай хуульд тусгасан зардлыг санхүүжүүлнэ.
- Швед Улсын Үндсэн хуулийн 9.3-р зүйлд Парламент нь улсын орлого, зарлагын тусгай зориулалтын хэмжээг тогтооно.
- Японы Үндсэн хуулийн 83, 85-р зүйлд заасны дагуу Улсын санхүү удирдах бүрэн эрхийг Парламент эдлэх бөгөөд мөнгө зарцуулах, мөн санхүүгийн үүрэг бий болгохыг зөвхөн Парламентаас эрх олгосноор шийдвэрлэнэ.
- АНУ-ын Үндсэн хуулийн 9-р хэсгийн 1-т заасны дагуу төсөв нь зөвхөн ерөнхий чиг баримжааг тодорхойлох бөгөөд түүнийг үндэслэн Улсын сан хөмрөгөөс мөнгө гаргахыг хуулиар зохицуулна.
- Австри Улсын Үндсэн хуулийн 51.8-р зүйлд Холбооны төсвийн удирдлагыг хэрэгжүүлэхэд үр ашигтай байх, эрэгтэй эмэгтэй хүмүүст адил тэгш хандан, алагчлахгүй байх, ил тод байх, Холбооны улсын эдийн засгийн бодит байдлыг үнэлэх зэрэг зарчмын хүндлэн баримтлахыг эрмэлзэнэ.

4. *Санхүүгийн тоон хязгаарлалт.* Үндсэн хуулийн эдийн засгийн асуудлын хүрээнд улсын өр чухал байр суурийг эзэлж байна. Тухайлбал:

- Дани Улсын Үндсэн хуулийн 43-р зүйлд заасны дагуу засгийн газрын зээлийг гагцхүү хуулиар зохицуулна.
- Испани Улсын Үндсэн хуулийн 135-р зүйл нь Засгийн газар нь засгийн газрын бонд гаргах болон зээл авахыг хуулиар зохицуулна.
- Финланд Улсын Үндсэн хуулийн 82-р зүйлд заасны дагуу Парламент нь зээлийн дээд хэмжээнээс гадна өрийн таазыг тогтооно.
- Швед Улсын Үндсэн хуулийн 9.8-д зүйлд заасны дагуу Засгийн газар нь Парламентын зөвшөөрөлгүй зээлийн авах болон санхүүгийн үүрэг бий болгох эрхгүй байна.
- Люксембург Улсын Үндсэн хуулийн 99-р зүйлд Улс нь Парламентын зөвшөөрөлгүй зээл авахгүй.

5. *Төсөв батлах процесс, цаглавар.* Улс орнуудын Үндсэн хуульд тогтоосон хугацаанд төсвийг баталж чадаагүй бол Испани, Словени, Австри зэрэг зарим орны хувьд өмнөх оны төсвийн хуулийг мөрдөхөөр заасан бол:

- Мальта Улсын Үндсэн хуулийн 104-р зүйлд Төсвийн жил эхэлсэн ч төсвийг батлаагүй бол Парламент нь сангийн сайдад эхний 4 сар, эсхүл Засгийн газрын хэвийн үйл ажиллагааг явуулахад шаардагдах зардлыг нэгдсэн сангаас санхүүжүүлэх эрхийг хуулиар олгоно.
- Ботсвана Улсын Үндсэн хуулийн 120-р зүйлд санхүүгийн жил эхлэхэд Төсвийн хөрөнгө оруулалтын тухай хууль батлагдаагүй бол Парламентаас Засгийн газрын үйл ажиллагааг хангах эхний 4 хүртэл

сарын санхүүжилтийг Улсын Ерөнхийлөгчдийн шийдвэрээр төсвийн сангаас гаргана.

- ХБНГУ 111-р зүйл болон БНСУ-ын Үндсэн хуулийн 54-р зүйлд төсвийг хугацаанд нь батлаагүй тохиолдолд санхүүжүүлэх тодорхой зарлагуудыг тогтоосон байна.
- Литва Улсын Үндсэн хуулийн 132-р зүйлд улсын төсвийг хугацаанд нь батлаагүй бол төсвийн зарлагын 1/12-ээс хэтрэхгүй байх зарлагыг санхүүжүүлнэ.
- Израил Улсын Үндсэн хуулийн 3Б-зүйлд дээрхтэй адил зохицуулалтыг тусгасан байна.

6. *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-ын Үндсэн хуулийн 114.1-р зүйл Холбооны сангийн сайд нь Холбооны Засгийн газрын өмнөөс Бундестаг болон Бундесратад бүх орлого, зарлага болон дараагийн төсвийн жилийн актив, пассивын талаарх тайланг оруулна.
- Итали Улсын Үндсэн хуулийн 81-р зүйл.

Төсвийн хяналтын чиг үүрэг бүхий бие даасан байгууллага нь харьцангуй сүүлийн үеэс байгуулагдаж эхэлсэн бөгөөд Парламентад харьяалагддагаараа онцлог юм.

- ХБНГУ-ын Суурь хуулийн 114.2-т Хараат бус шүүгчийн эрх бүхий гишүүдээс бүрдсэн Холбооны Аудитын Шүүх төсвийн гүйцэтгэлд аудит хийж нийгмийн санхүүжилтийг үр ашигтай, зөв зүйтэй эрхэлснийг тодорхойлно. Холбооны Аудитын Шүүх Холбооны Засгийн газарт түүнчлэн Бундестаг болон Бундесратад жил бүрийн тайлангаа оруулна.



## **ХОЁР. ТӨСӨВ ТОГТВОРТОЙ БАЙХ, ТӨСВИЙН АЛДАГДЛЫГ ХЯЗГААРЛАХ ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ТАЛААРХ ЗАРИМ БУС НУТАГ, УЛС ОРНЫ ТУРШЛАГА**

**АНУ**<sup>92</sup>

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.

Ингэснээр улс төрчдийн төсвийг бодитойгоор төлөвлөх, 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.<sup>93</sup>

АНУ Төсвийн тэнцвэртэй байдал болон гэнэтийн алдагдлыг хянах тухай хууль<sup>94</sup>-ийг 1985 онд анх баталсан. Энэхүү хууль нь Грэмм - Рудман - Холлингс-ын хууль гэдэг нэртэй байсан бөгөөд Ерөнхийлөгчийн Рональд Рейганы бүрэн эрхийн хугацааны эхэнд АНУ-ын улсын өр хоёр дахин нэмэгдсэн байсантай холбоотойгоор энэ хуулийг батлах нэг 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 хоёр дугаар дайнд АНУ-ын оролцоог санхүүжүүлэхтэй холбоотой өрүүд багтсан) давсан байна.<sup>95</sup> 1986 он гэхэд холбооны өр АНУ-ын ДНБ-ний 41% -д хүрсэн байсан 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 төсвийн таналт хийх шаардлагыг заасан.

<sup>92</sup> АНУ-ын Үндсэн хууль 1787 <https://www.whitehouse.gov/1600/constitution>

<sup>93</sup> Нобелийн шагналтнууд болон тэргүүлэх эдийн засагчид АНУ-ын Үндсэн хуульд төсвийн тэнцвэртэй байдлын тухай нэмэлт, өөрчлөлт оруулахыг эсэргүүцэв, Economic Policy Institute, March 2016. <http://www.epi.org/publication/economist-statement-constitutional-balanced-budget-amendment/>

<sup>94</sup> Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act of 1985, <https://www.govtrack.us/congress/bills/99/hjres372>

<sup>95</sup> Стиглиц Дж. Ю. Экономика государственного сектора. М., ИНФРА-М, 1997. С. 59.

Таналтын хэмжээг автоматаар тодорхойлох процесс нь Бовшерын эсрэг Синар, (478 US 714 (1986))<sup>96</sup> Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзсэн. Конгрессоос дээрх хуулийг 1987 онд болгосон байна.

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

### **Европын холбооны Хэт их алдагдлын журам (Excessive deficit procedure)<sup>97</sup>**

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.

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 дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ)-ий 3 хувиас хэтрэхгүй байх;
- улсын өр (засгийн газрын өр ба төрийн байгууллагуудын өр) нь ДНБ-ий 60 хувиас хэтрэхгүй байх ёстой.

Жил бүрийн 4-р сард Евро бүсийн орнууд тогтвортой байдлын хөтөлбөрөө Комисс, Европын Зөвлөлд хүргүүлдэг бол евро бус-бүс орнууд нэгтгэлийн хөтөлбөрийг дээр дурдсан хугацаанд мөн адил Европын Зөвлөлд хүргүүлнэ.

Тогтвортой байдал, эсхүл конвергенцийн хөтөлбөрт тухайн улсын дунд хугацааны төсвийн зорилт, түүнд хэрхэн хүрэх талаарх мэдээлэл, эдийн засгийн үндсэн таамаглал дахь өөрчлөлтийн улс орны төсвийн байдалд нөлөөлөх нөлөөллийн шинжилгээг багтаасан байх ёстой.

Хөтөлбөрүүдийг Комиссоос шалгаж, шалгуурыг хангаагүй тохиолдолд Комиссын зөвлөмжийг үндэслэн ХИАЖ-ийг Европын Зөвлөлөөс эхлүүлдэг.

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.

### **Бүгд Найрамдах Словак Улс<sup>98</sup>**

Словак Улсын хувьд 2013 онд Улсын нэгдсэн төсвийн дүрмийн тухай хуульд төсөв тэнцвэртэй байх зохицуулалт бүхий дараах нэмэлт, өөрчлөлтийг оруулсан.

<sup>96</sup> <https://supreme.justia.com/cases/federal/us/478/714/>

<sup>97</sup> [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive\\_deficit\\_procedure.html#:~:text=EU%20countries%20must%20demonstrate%20sound,not%20exceed%2060%25%20of%20GDP.](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/excessive_deficit_procedure.html#:~:text=EU%20countries%20must%20demonstrate%20sound,not%20exceed%2060%25%20of%20GDP.)

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/89/the-eu-framework-for-fiscal-policies>

<sup>98</sup> <https://www.mfsr.sk/en/finance/public-finance/acts-on-budget-rules/>

**30-р зүйл. “§ 30а**

Ерөнхий засгийн газрын тэнцвэржүүлсэн төсвийн талаарх заалтууд

(1) Улсын нэгдсэн төсөв тэнцвэртэй буюу ашигтай байна. Эдийн засгийн мөчлөгийн нөлөөлөл ба нэг удаагийн нөлөөллийн Засгийн газрын бодлогоос үүдэлтэй алдагдал (цаашид "бүтцийн алдагдал" гэх) нь ДНБ-ий 0.5%-тай тэнцүү буюу түүнээс доогуур байх нөхцөлд төсвийг тэнцвэртэй гэж үзнэ; нэг удаагийн нөлөө гэдэг нь байнгын буюу давтагдах шинж чанарыг агуулаагүй, Засгийн газрын ерөнхий тэнцэлд үзүүлэх нөлөө нь цаг хугацааны хувьд хязгаарлагдмал орлого, эсхүл зарлагыг хэлнэ. Хэрэв Засгийн газрын өрийн хэмжээ нь ДНБ-ий 60% -иас мэдэгдэхүйц бага, урт хугацааны тогтвортой байдлын хувьд үүсэх эрсдэл бага байвал бүтцийн алдагдал нь ДНБ-ий 1%-тай тэнцүү буюу түүнээс доогуур байж болно. Дунд хугацааны зорилтод нийцүүлэх арга хэмжээ бүхий тэнцвэртэй төсөв, эсхүл Засгийн газрын илүүдэл төсөв Словак Улсаас заавал дагаж мөрдөх олон улсын гэрээ, тодорхой/тусгай журамд нийцсэн байна.

(2) дунд хугацааны зорилгоос, эсхүл 1-р зүйлд дурдсан нийцүүлэх арга хэмжээнээс мэдэгдэхүйц хазайлт үүссэн тохиолдолд залруулах арга хэрэгслийг Сангийн яам тодорхой тусгай журамд нийцүүлэн хэрэглэнэ; төсвийн жилийн 6-р сарын 30, 11-р сарын 30-ны дотор жилд хоёр удаа мэдэгдэхүйц хазайлт гарсан эсэх тухай мэдэгдлийг нийтэлнэ.

Хэрэв Сангийн яам мэдэгдэхүйц хазайлт гарсан тухай мэдэгдэл нийтэлсэн бол хазайлтын хэмжээ, тодорхой/тусгай журамд заасны дагуу дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд эзлэх Засгийн газрын алдагдлын эзлэх хувийн жингийн дунд хугацааны зорилт, жилийн бууралтыг тус тус харгалзан төсвийн зардлын дээд хэмжээ /тааз/ болон мэдэгдэхүйц хазайлтыг залруулах арга хэмжээг Засгийн газарт санал болгоно; Засгийн газрын нэгдсэн зарлагын дээд хэмжээг төсвийн зарлагын дээд хязгаар гэж тодорхойлно. Сангийн яам орон нутгийн засаг захиргаанд нөлөөлөх арга хэмжээний саналыг хотын захиргааны үндэсний холбоод, нутаг дэвсгэрийн дээд нэгжийн төлөөлөгчидтэй урьдчилан хэлэлцэнэ. Засгийн газар шийдвэр гаргахаас өмнө залруулах механизмыг шийдвэрлэж, түүний хүрээнд төсвийн зарлагын дээд хязгаарыг тогтоож, залруулах механизмын хүрээнд хэрэгжүүлэх арга хэмжээг сонгоно; саналыг Төсвийн хариуцлагын зөвлөл үнэлнэ.

Засгийн газар залруулах механизмыг хэрэглэхгүй байхаар шийдвэрлэсэн тохиолдолд залруулах механизмыг хэрэглэхгүй байх шийдвэрийн үндэслэлийг бичгээр Парламентад хүргүүлнэ.

(3) Залруулах механизмыг нь онцгой нөхцөл байдал үүссэн үед хэрэгжүүлэхгүй. Онцгой нөхцөл байдлын үргэлжлэх хугацаа, дуусах хугацааг Засгийн газар, Сангийн яамнаас Төсвийн хариуцлагын зөвлөлөөс урьдчилсан үнэлгээ хийлгэж, санал оруулсны үндсэн дээр зарлана.

(4) Төсвийн хариуцлагын зөвлөл 2-р зүйлд заасны дагуу залруулах механизмыг хэрэглэх, эс хэрэглээнд хийсэн үнэлгээ, 3-р хэсэгт заасны дагуу онцгой нөхцөл байдлын үргэлжлэх хугацаа, дуусах хугацаа зэргийг үнэлж, нийтэлнэ; тус үнэлгээний талаар Сангийн яам өөрийн саналаа нийтэлнэ.

### АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

- The legal framework for budget systems: An international comparison, OECD Journal on Budgeting, Volume 4, No 3, 2004, p 15.
- <https://www.constituteproject.org>
- Н.Лүндэндорж, Ж.Сайнхишиг, Үндсэн хуулийн эдийн засгийн үзэл баримтлалын үүднээс Монгол Улсын Үндсэн хуулийг шинжлэх нь, Хууль дээдлэх ёс сэтгүүл, 2015-04 /№54/ 9 дахь тал.
- <https://www.mfsr.sk/en/finance/public-finance/acts-on-budget-rules/>
- <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/ce240ac0-en/index.html?itemId=/content/component/ce240ac0-en>
- <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>