

ЭДИЙН ЗАСГИЙН ЗӨВЛӨЛДӨХ УУЛЗАЛТ ДЭЭР САНГИЙН ДЭД САЙД Т. ОЧИРХҮҮГИЙН ХЭЛСЭН ҮГ

Төсвийн шинэчлэлийн хууль эрх зүйн
шинэ орчин бүрдүүлэх асуудал

Эрхэм ноёд, хатагтай нараа,

Өнөөдрийн энэхүү эдийн засгийн чуулга уулзалтын хүрээнд хэлэлцэгдэж байгаа асуудлын нэг гол сэдэв нь Монгол улсын төсөв, санхүүгийн тогтвортой байдлыг цаашид хангах, энэ талаарх шинэчлэлийг хэрхэн явуулахад чиглэгдэж байгаа нь чухал ач холбогдолтой юм. Дэлхийн Банкны тэрүүлэх эдийн засагч ноён Рожер Бринк Монгол улсад т охиолдсон санхүүгийн хямрал, сургамж, нөхцөл байдал, цаашдын бодлогын талаар, мөн Чили улсын Сангийн яамны газрын дарга ноён Ерик Паррадо макро эдийн засаг, төсвийн тогтвортой байдлыг хангах талаар Чили улсад хэрэгжүүлж байгаа туршлагын талаар сонирхолтой илтгэл тавьсанд талархлаа илэрхийлье.

Монгол улсын төсвийн харилцааны хоёр дахь үе шатны шинэчлэлийг эхлүүлэх багц асуудлыг Засгийн газар төлөвлөн боловсруулж байгаа юм. Энэ асуудлын хүрээнд Төсвийн тогтвортой байдлыг урт, дунд хугацаанд хангах, одоо үйлчилж байгаа төсвийн харилцааны хуулиудыг бүхэлд нь боловсронгуй болгохтой уялдуулаад Сангийн яамны түвшинд хоёр хуулийн төсөл боловсрогдоод байна. Эдгээр хуулиудын нэгдэх нь “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай”, хоёр дахь нь “Төсвийн тухай” хуулиуд юм.

ОУВС-тай Монгол улсын засгийн газрын тохиролцсон тогтворжуулалтын гэгдлөрийн хүрээнд Төсвийн тогтвортой байдлыг хангах хууль эрх зүйн шинэ орчин бүрдүүлэх явдал өнөөдөр хурцаар шаардагдаж байгаа. Энэ нь Монгол улсад 2008 оны сүүлийн хагасаас бий болсон санхүүгийн хямралаас сургамж авч, төсвийн тогтворгүй байдлыг гэтлэн давах, макро эдийн засаг, төсвийн цаашдын урт хугацааны тогтворжилтыг хангахтай шууд холбогдож байгаа билээ.

Санхүүгийн хямралыг гэтлэн давах, эдийн засгийг макро түвшинд тогтворжуулах, тус орны зээлжих зэрэглэлийг хадгалах, дэцүүлэх, төсвийн шинэчлэл хийх, үүний дотор төсвийн хариуцлагын хууль эрх зүйн шинэ орчин бүрдүүлэх, энэ талаар өргөн хүрээний судалгаа шинжилгээ явуулах, олон улсын туршлагаас суралцах, тодорхой хуулийн төслүүдийг боловсруулах, энэ дагуу Засгийн газрын болон үндэсний чадавхийг бэхжүүлэхэд ОУВС, Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банкны техникийн туслалцаа, дэмжлэг нэн чухал үүрэг гүйцэтгэж байгааг тэмдэглэж байна.

Засгийн газар ийнхүү олон улсын санхүүгийн байгууллагуудын дэмжлэгтэйгээр төсвийн реформ хийж төсвийн харилцааг тогтворжуулалтын нэг гол хэрэгсэл болгохын тулд юуны өмнө Төсвийн хариуцлагын тогтолцоог шинээр бүрдүүлэх үүднээс төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль боловсруулж УИХ-аар батлуулж хэрэгжүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байгаа болно. Мөн үүний сацуу 2002 онд батлагдаж төсвийн гол харилцааг зохицуулж байгаа ТБУСТ хууль болон Нэгдсэн төсвийн тухай хоёр хуулийг шинэчлэн найруулах, тэдгээр хуулиудаар зохицуулагдаагүй орхигдсон гол гол харилцааг шинээр зохицуулах асуудлыг иж бүрэн тусгаж төсвийн процессийн шинэ хууль гаргах чиглэлийг Засгийн газар баримталж байна.

Ингэхдээ төсвийн харилцааны эрх зүйн шинэчлэлийн орчин цагийн хандлага, түүний дотор төсвийн хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлж хэрэгжүүлж байгаа олон улсын туршлагыг мөн харгалзан үзэж байна. Эл туршлагаас үзэхүл төсвийн бодлогын ерөнхий хүрээг макро түвшинд тодорхойлсон материаллаг шинэ бүхий төсвийн “Хариуцлагын тухай хууль”, мөн төсвийн төлөвлөлт, хяналт, зохицуулалт, гүйцэтгэлийг хангах, тайлагнахтай холбогдсон бүхий л процессийг хамарсан “Төсвийн тухай” органик хуулийг тус бүрд нь гаргаж мөрддөг практик түгээмэл байгааг харгалзан үзэж байгаа болно.

Та бүхэнд дээрх хоёр шинэ хуулийн төсөлд харгалзан үзэж байгаа үндсэн агуулга, үзэл баримтлалын талаар дараах товч мэдээлэл өгөхийг хүсч байна.

“Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хуулийн төслийн агуулга, үзэл баримтлалын хувьд юуны өмнө энэхүү хуулиар:

- төсвийн удирдлагын зарчмуудыг шинээр хуульчлан тогтоох;
- төсвийн тусгай шаардлагууд (fiscal rules)-ыг олон улсын жишгийн дагуу тодорхойлж төсвийн богино, дунд хугацааны бодлогын хүрээг тогтоох;
- Улсын секторын өрийн болон төсвийн зарлагад зохистой хязгаарлалт тогтоох;
- Төсвийн нийт орлого, түүний дотор гол нэр төрлийн эрдэс баялгаас төсөвт оруулах орлогыг “тэнцвэржүүлсэн арга”(Structured revenue estimation)-ар тооцдог шинэ горимд шилжүүлэх;
- Төсвийн тогтворжуулалтын санг бий болгож түүнийг улсын санхүү, төсвийн тогтвортой байдлыг дунд, урт хугацаанд хангах тогтворжуулалтын гол хэрэгсэл болгох;
- Төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад хууль тогтоогч, гүйцэтгэх засаглалын байгууллагын чигүүргийг зааглан тогтоож тодорхой болгох, макро эдийн засаг, санхүүгийн төлөв байдлыг шинжлэх, үнэлгээ өгөх, түүнийг төсвийн үндэслэл болгоход Засгийн газар, санхүү төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын үүрэг, хариуцлагыг өндөржүүлэх зэрэг асуудлыг эрх зүйн талаас баталгаажуулахад гол анхаарал төвлөрүүлж байна.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн төсөлтэй уялдуулж одоо үйлчилж байгаа хэд хэдэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлага гарч байгаа юм. Үүнтэй холбогдсон хуулийн төслүүдийг мөн боловсруулаад байгаа билээ. Эдгээр хуулийн нэмэлт өөрчлөлтүүд нь бүхэлдээ төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад сонгуулийн амлалтын бодит байдалд үнэлгээ өгөх, төсвийн тогтворжуулалтын санг хэрхэн бүрдүүлэх, түүний менежементийг яаж хэрэгжүүлэх зэрэг олон асуудлыг хамарч байгаа болно. Үүнтэй уялдуулан юуны өмнө одоо үйлчилж байгаа “Монгол улсын Их Хурлын Сонгуулийн тухай” хууль, “Монгол улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай” хууль, “Улсөрийн намуудын тухай” хууль, “Засгийн газрын тусгай сангийн тухай” хууль зэрэг хэд хэдэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлага гарч байгаа юм.

Төсвийн хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлж, тогтворжуулалтын хэрэгслүүдийг ашиглаж байгаа олон улсын туршлагын талааргөрсөн хоёр жилийн хугацаанд явуулсан судалгааны дотор манай улстай эдийн засгийн үзцийн хувьд зарим тал аар ижил төстэй Чили улсын туршлага онцгой анхаарал татаж байгаа юм.

Чилийн энэхүү туршлагын талаар тус улсын Сангийн яамны газрын дарга ноён Ерик Паррадо сая дэлгэрэнгүй танилцууллаа. Эдгээр туршлагаас манайд одоогоор боловсруулж байгаа төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн төсөлд чухам ямар асуудлыг анхаарч харгалзан үзэх нь зүйтэй юм.

Юуны өмнө Чили улсад зэс, молибдений борлуулалтаас өвт оруулах орлогыг харгалзсан төсвийн бодлогын хүрээг тодорхойлж байгаа суурь зарчмаас дараах асуудлыг манай улсын төсвийн тогтвортой байдлын талаарх хууль эрх зүйн орчин бүрдүүлэхдээ харгалзан үзэх нь зүйтэй гэсэн байр суурьтай байна. Энэ нь:

Нэгд, төсөв зохиох, батлуулахдаа зэс, молибдений орлогыг тэнцвэржүүлэх аргаар дундажлан тооцдог;

Хоёрт, Засгийн газар алдагдалгүй, улмаар ашигтай төсвийн тэнцлийн зорилт тавьж хэрэгжүүлдэг;

Гуравт, тэнцвэржүүлсэн орлогоос давсан зэс, молибдений орлогыг байгаа хэмжээгээр нь зарцуулах биш эдийн засаг, нийгмийн тогтворжуулалтын шаардлуулж үнэн хэрэгтээ төсвийг урт, дунд хугацаанд тогтворжуулах сангийн зориулалтаар, эдийн засагт өнгө шингээх зохистой хэм хэмжээнд ашигладаг арга хэлбэр зэрэг болно.

Төсвийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглүүлж 2006 онд батлан хэрэгжүүлж байгаа Чили улсын Төсвийн Хариуцлагын Тухай хуульд дээрх зарчмууд тусгалаа олсон бөгөөд бусад улсын төсвийн хариуцлагын тухай хууль эрх зүйн ижил төстэй хуулиудад ч мөн төсвийн тогтворжуулалтын эдгээр тусгай шаардлагууд нийтлэг тусгагдсан байгааг анхаарч байна.

Энэ байдлыг харгалзан үзээд манай улсад төсвийн тогтвортой байдлыг хангах талаар боловсруулж байгаа хуулийн төсөлд дараах асуудлыг харгалзан тусгах нь зохистой гэж Сангийн яам үзсэн болно. Тухайлбал:

1. Жилийн төсөв болон 3 жилээр зохиогдож байгаа төсвийн дунд хугацааны хүрээг тогтоохдоо Засгийн газар төсвийн орлогыг төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогоор тооцож төсвийн баримт бичигт тусгадаг, УИХ-д өргөн мэдүүлж батлуулдаг зарчмыг баритлах
2. Төсвийн зарлагыг төсвийн санхүүжилтийн эрэлтээр биш харин дээрх байдлаар тэнцвэржүүлж тооцсон орлогын хүрээгээр зохицуулан төсөвлөх аргад шилжих
3. Засгийн газар 2013 оноос эхлэн төсвийг алдагдалгүй байлгах зарчмаар төлөвлөж төсвийн баланс зохиох зарчим баритлах
4. Төсвийн тогтворжуулалтын тусгай санг хуулиар байгуулж зэс, алт зэрэг гол нэр төрлийн эрдэс баялгийн үнийн дундажлан тооцсон орлогоос давсан орлогыг төсвийн тогтворжуулалтын санд хуримтлуулж, төсөв тогтворжуулах хэрэгслийн үүрэгтэй зарцуулдаг горим мөрдөх
5. Эрдэс баялгийн ороогоос үлдэх төсвийн тогтворжуулалтын сан болон бусад томоохон сангийн удирдлагыг хэрэгжүүлж байгаа Чили улсын сайн туршлага, мэргэжлийн арга зүйг авч хэрэглэх. Ялангуяа энэхүү нэмэлт орлогыг дотоодын бус санхүүгийн гадаад зах зээлд санхүүгийн хөрөнгө оруулалтын хэлбэрээр удирдан зохицуулдаг арга хэлбэрийг нэвтрүүлэх шаардлагатай гэсэн саналтай байна.

ОУВС-ийн зөвлөхүүдийн зөвлөж байгаагаас үзэхэд манай улсын төсвийн тогтворжуулалтын санг эрдэс баялгийн орлогоос бүрдүүлэхдээ наад зах нь ДПНБ-ний тодорхой хувьтай тэнцэх (барагцаалбал 5 хувиас доошгүй) хэмжээнд төсвийн тогтворжуулалтын санг мөнгөжүүлсэн хэлбэрээр байгуулах нь зохистой юм.

Манай улсын засгийн газар эрдэс баялгийн нэмэлт орлогыг цаашид дотоод зах зээлд эргэлтэд оруулахдаа эдийн засагт мөнгө шингээх чадаавхийн түвшинг сайтар харгалзан судалж шийдвэрлэдэг байх нь чухал гэсэн санааг ноён Прадогийн тавьсан илтгэлээс харагдлаа. Энэ асуудал нь үндсэндээ тогтвортой байдлыг хангахад төсвөөр дамжиж

мөнгөний нийлүүлэлт хийх зохистой хэм хэмжээг бодлого тодорхойлогч, шийдвэр гаргагч түвшинд баримтлах зарчмыг хөндсөн нэн чухал зөвлөмж гэж ойлгож байна.

Түүнчлэн Чили улсын Сангийн яам, Чилийн төв банк зэс, молибдений үнийн хандлагыг тооцож урт, дунд хугацаанд тодорхойлох талаар ихээхэн туршлага хуримтлуулсан бөгөөд энэ талаар хийсэн тооцоо судалгаа нь иүү сайн үндэслэлтэй, олон улсад үлээн зөвшөөрөгдөх түвшинд байгаа нь дэлхийн самүүгийн хямрал явагдаж байгаа өнөөгийн шатанд нотлогдож байгаа тухай тус улсын Сангийн яам, Төв банкны хариуцлагатай ажилтнууд туршлага судлах явцад тэмдэглэж байсан. Иймд манай улс төсвийн тооцоог төдийгүй макро эдийн засгийн төсөөллийг боловсруулахдаа Чилийн энэхүү туршлагаас суралцах, энэ дагуу мэргэжилтэн солилцох, мэдээлэл харилцан солилцож ажиллаж болох юм гэсэн бодолтой байна.

Ер нь төсвийн тогтвортой байдлыг хангах, төсвийн төлөвлөлтийн үнэн зөв, оновчтой байдлыг хангахад гүйцэтгэх засаглалын чиг үүргийг тодорхой болгож, хариуцлагыг өндөржүүлж, харин энэ асуудалд улс өрийн нөлөөг багасгах чиглэл барьж байгаа нь төсвийн хариуцлагын тогтолцооны орчин цагийн нийтлэг нэг гол хандлага юм.

Монгол улсын засгийн газар нийгмийн даатгалын санд улсын төсвөөс гаргавал зохих нэлээд хэмжээний өглөгтэй бөйгаа өнөөгийн нөхцөлд Чили улсын туршлагаас санаа авч тэтгэврийн өөцийн санд эрдэс баялгийн орлогоос жил бүр зохих хэмжээгээр шимтгэх замаар нийгмийн даатгалын санг цаашид бүрэн мөнгөжүүлэх асуудлыг Засгийн газар төсвийн тогтвортой байдлыг хангах асуудлын хүрээнд авч үзэж болох талтай юм.

Макро эдийн засгийн өнөөлөлт, түүний дотор ДНБ -ний тооцоонд эрдэс баялгийн салбарын нөлөөллийг нарийвчлан тооцоход мэргэжлийн байгууллагын чигүүргийг өндөржүүлэх үүднээс Чили улсын туршлагаар ДНБ—ний тооцоо төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого тооцох хөндлөнгийн экспертийн хороог Сангийн яам, Үндэсний статистикийн хороо, Үндэсний хөгжил, шинэчлэлтийн хорооны дэргэд хамтарсан хэлбэрээр байгуулж ажиллуулж болох юм. Энэ нь төсвийн үндэслэлийг сайжруулахад мэргэжлийн байгууллага, мэргэжилтний оролцоо, төсвийн ил тод байдлыг хангахад чухал ач холбогдол өгнө гэж үзэж байна. Түүнчлэн цаашид эрдэс баялгийн нэмэлт орлогоос бүрдүүлэх засгийн газрын тусгай сангуудын менежементийг явуулдаг Санүүгийн хорооны туршлагыг судлан үзэж энэ чиглэлээр манай улсад зохих тогтолцоо, чадавхи бий болгох шаардлагатай болов уу.

Чили улсын төсөв санхүүгийн удирдлагын талаарх нэг чухал туршлага бол Засгийн газар/Сангийн яам-- төв банкны зүгээс мөнгөний бодлого, төсвийн бодлогын уялдааг хангах, эрдэс баялгийн орлого, сангуудын менежементийг тодорхой чигүүрэг, хариуцлагын тогтолцооны үндсэн дээр хамтран явуулдаг арга нь чухал юм. Энэ асуудлыг чиглэл чиглэлээр гүнзгийрүүлэн судалж хэрэглэх нь зүйтэй юм.

Төсвийн шинэчлэлийн хоёр дахь чиглэл болох төсвийн тухай хуулийн төслийн гол агуулга нь төсөв зохиох, хянах, гүйцэтгэлийг хангах, тайлагнах тай холбогдсон бүхий л үе шатны процессийг нэгдсэн нэг хуулиар зохицуулах эрх зүйн шинэ орчин бүрдүүлэхэд чиглэж байгаа. 2002 онд батлагдсан ТБУСТ хууль төрийн сан гийн нэгдсэн тогтолцоог хөгжүүлэх, төсвийн эрх захирагчдын чиг үүргийг тодорхой болгож, төсвийн гүйцэтгэлийг орцоор бус үр дүн, гарцаар үнэлж дүгнэх горимд шилжүүлэх, дунд хугацааны төсөвлөлийн гоимд шилжүүлэх зэрэг дэвшилттэй алхамуудыг хийж зохих үүргээ гүйцэтгэж ирсэн юм. Гэвч одоо үйлчилж байгаа төсвийн харилцааг

зохицуулсан хууль тогтоомжуудад хараахан тусгалаа олдоогүй байгаа дараах хэд хэдэн томоохон бүлэг асуудлаар хууль эх зүйн орчин шинээр бүрдүүлэх шаардлагатай гэж засгийн газар үзэж төсвийн тухай шинэ хуулийн төсөлд нэмж байгаа болно. Тухайлбал:

- Засгийн газрын санхүүгийн дотоод аудитын тогтолцоо
- Төрийн сангийн тогтолцоо
- Улсын хөрөнгө оруулалтын төсөвлөлт
- Улсын өрийн удирдлагын тогтолцоо
- Төсвийн төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн төсвийн харилцааны хүрээг өргөтгөж бие даасн байдлыг хангах, төсвийн төлөө орон нутгийн төсвийн эрх захирагчдын хариуцлагыг өндөржүүлэх
- Орон нутгийн төсвийн хуваарилалат, ялангуяа засгийн гакзраас төсвийн татаас олгох үндэслэлийг сайжруулах, төсвийн хөрөнгө хуваарилалтын шударга байдлыг хангах үндэслэл нормативын аргаар хуваарилах арга нэвтрүүлэх зэрэг асуудлыг хамруулж байна.

Дээрх хоёр хуулийн төслийг Засгийн газарт хэлэлцүүлсэний үндсэн дээр энэ онд багтааж УИХ-д өргөн барих чиглэлийг засгийн газар баримталж байна.

Анхаарал тавьсанд баярлалаа

* * *