



DDC  
325.49'023  
T-60

ТӨСВИЙН ЧИГЛЭЛЭЭР АЖИЛЛАХ ТӨРИЙН БУС  
БАЙГУУЛЛАГУУДАД ЗОРИУЛСАН ГАРЫН АВЛАГА

---

Олон Улсын Төсвийн Төсөл



НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ФОРУМ

Хаяг: Жамьян гүний гудамж 5/1, Сүхбаатар дүүрэг,  
Улаанбаатар - 48, Монгол улс

Утас: 976-11-313207

Факс: 976-11-324857

Вэбсайт: [www.forum.mn](http://www.forum.mn)

Энэхүү номын монгол орчуулгын эрхийг Нээлттэй Нийгэм Форум эзэмшинэ.  
© ННФ, 2007

ISBN 978-99929-56-40-2



# Гарчиг

Өмнөх үг ..... 6

## *Нэгдүгээр хэсэг - Төсвийн чиглэлийн нөлөөллийн үйл ажиллагааны үндэс*

1. Ерөнхий тойм.....	11
2. Төсвийн чиглэлийн нөлөөллийн (практик) үйл ажиллагаа: Түүний өсөлт ба боломж.....	15
2.1 Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаа гэж юу вэ?.....	16
2.2 Яагаад төрийн бус байгууллагууд төсвийн үйл ажиллагаанд татагдаад байна вэ.....	17
2.3 Олон улсын орчин нөхцөл.....	18
2.4 Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаа ба түүний боломжит хувь нэмэр.....	20
2.5 Олон улсын төсвийн төсөл.....	22
3. Төсвийн үйл ажиллагааны бүлгүүдийн жишээ.....	25
3.1 Америкийн Нэгдсэн Улсын Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв.....	26
3.2 Өмнөд Африкийн Ардчиллын Институтийн Төсвийн Мэдээллийн Алба.....	27
3.3 Энэтхэг Улсын Нийгмийн болон ба хүний үйл ажиллагааны хөгжлийн санаачилга (НХҮАХС) байгууллагын дэргэдэх Төсвийн шинжилгээ ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв.....	29
3.4 Төрөл бүрийн туршлага төрөн гарсаар байна.....	30

## *Хоёрдугаар хэсэг - Анхдагч зарчмууд*

4. Төсвийн үндэс.....	35
4.1 Төсвийн мөчлөгийн үе шат ба төрийн бус байгууллагууд оролцох боломж.....	36
4.2 Төсөвлөлтөд тулгардаг нийтлэг асуудлууд.....	41
4.3 Төсвийн эрүүл тогтолцооны элементүүд.....	44

5.	Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаанд оролцох нь.....	51
5.1	Үнэн зөв, хүртээмжтэй, цагаа олсон бүтээгдэхүүн.....	52
5.2	Төсвийн үйл ажиллагаанд бүрэн бөгөөд тасралтгүй оролцохын ач холбогдол.....	55
5.3	Хэвлэл мэдээлэл ба түгээлтийн асуудлууд .....	57
5.4	Бодлого боловсруулагчидтай ажиллах нь.....	59
5.5	Эхний төслүүдийг сонгох.....	61

*Гуравдугаар хэсэг - Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны төрлүүд*

6.	Төсвийн тухай мэдлэгийг дээшлүүлэх.....	67
6.1	Төсвийн тухай гарын авлага .....	68
6.2	Төсвийн тухай сургалт .....	69
7.	Төсвийн үйл явц ба төсвийн тогтолцоонд үнэлэлт өгөх нь.....	73
7.1	Төсвийн үйл явц ба тогтолцоо судлал.....	74
7.2	Ил тод байдал ба оролцооны тайлан.....	77
7.3	Оролцоот төсөвлөлт .....	81
8.	Төсвийн бодлогыг шинжлэх нь.....	85
8.1	Гүйцэтгэх засаглалын төсвийн төслийн шинжилгээ.....	86
8.2	Салбарын шинжилгээ.....	87
8.3	Хүн амын янз бүрийн бүлгүүдэд үзүүлэх нөлөөний шинжилгээ..	89
8.4	Төсөв ба эдийн засаг, нийгмийн эрх.....	92
8.5	Эдийн засгийн ерөнхий шинжилгээ.....	93
8.6	Орлогын шинжилгээ.....	95

*Дөрөвдүгээр хэсэг - Нэмэлт мэдээлэл*

9.	ОУТТ-ийн эх сурвалжууд.....	101
9.1	Олон улсын төсвийн төсөл ба Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төвийн вэбсайтууд.....	101
9.2	Ном хэвлэлүүд.....	102
9.3	Сургалт ба техникийн туслалцаа .....	104
9.4	Бага хурал ба бүс нутгийн уулзалтууд.....	105
9.5	Африкийн төсвийн үйл ажиллагааны төсөл.....	106
10.	Бусад эх сурвалжууд.....	107
10.1	Аль нэг улсын төсвийн асуудлуудын тухай мэдээллийг хаанаас олж авах вэ?.....	107
10.2	Олон улсын байгууллагуудаас гаргадаг улсын тайлангууд..	108
10.3	Олон улсын вэбсайтууд ба сургалтууд.....	111
10.4	Сонгож унших материалууд .....	114

*Тавдугаар хэсэг - Хавсралтууд*

Хавсралт I: Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төвийн үүсэл хөгжил, гол сургамжууд.....	119
Хавсралт II: Энэтхэг дэх НХҮАХС-ийн төсвийн үйл ажиллагааны түүх.....	129
Хавсралт III: Төсвийн гол нэр томъёоны тайлбар.....	137
Хавсралт IV: Сэтгүүлчдэд зориулсан төсвийн сургалт: Замби Улсад хийсэн хоёр өдрийн семинар.....	147
Хавсралт V: Гүйцэтгэх засаглалын төсвийн шинжилгээний жишээ: Өмнөд Африкийн ардчиллын институтийн Төсвийн мэдээллийн алба .....	151
Хавсралт VI: ОУТТ-ийн вэбсайтын бүтэц.....	163



## Өмнөх үг

Энэхүү товхимол нь төсвийн практик үйл ажиллагааны талаар бидний гаргаж буй хоёрдахь гарын авлага юм. Стэфан Фолк бид хоёр эхний гарын авлагыг 1999 онд бэлтгэж байхад Олон улсын төсвийн төсөл нь шинэхэн байгууллага байлаа. Төсвийн практик үйл ажиллагааны талаар төрийн бус байгууллагуудын зүгээс илэрхийлж байсан анхдагч сонирхол нь цаашид өсөн нэмэгдэх эсэхийг бид мэдэхгүй байлаа. Учир нь олон улс оронд төсвийн талаар нээлттэй хэлэлцэх, үнэлгээ дүгнэлт өгөх явдал урт удаан хугацаанд эсэргүүцэлтэй тулгарч байсан. Мөн хөгжиж байгаа болон шинээр ардчилал хөгжиж буй улс орнуудын ихээхэн ялгаатай орчинд бүгдэд нь хамаатах баримт бичгийг бэлтгэн гаргах боломжтой эсэхэд ч эргэлзэж байлаа. Аз болоход анхны гарын авлагыг нааштай хүлээн авсан ба төсвийн практик үйл ажиллагааг сонирхох явдал нэмэгдсээр байна. Өөрсдийн үйл ажиллагаанд төсвийн дүн шинжилгээг хамруулсан, эсвэл төсвийн дүн шинжилгээг ажлынхаа цөм болгосон хэдэн арван төрийн бус байгууллагууд өнөөдөр дэлхийн өнцөг булан бүрт ажиллаж байна. Эдгээр ТББ-уудын хийж буй ажил урам хайрлаад зогсохгүй энэхүү шинэ гарын авлагын олон жишээ болон дурьдагдлаа. Ядуучуудын асуудлыг шийдвэрлэх, засаглалын тогтолцоог сайжруулахад төсвийн практик үйл ажиллагаа учир утгатай хувь нэмэр оруулж чадах нь тэдний хүчин чармайлтаар баталгаажиг байгаа юм.

Энэхүү шинэчлэн найруулсан гарын авлага нь Олон улсын төсвийн төслийн бүх ажилтнууд, мөн Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төвийн ажилтнуудын хамтын бүтээл юм. Стэфан Фолк бид хоёр уг төслийг голлон хариуцаж байсан ч ОУТТ-ийн Росио Кампос, Жоэл Фридман, Уоррен Крафчик нар уг хүчин чармайлтын хувьд хамтрагчид байсан ба гарын авлагын бүхэл бүтэн бүлгүүдийг ноороглох, хэд хэдэн хувилбарыг хянах ажлыг хийсэн. Мишэл Базие, Тони Каяатин, Ричард Коган, Шамарух Мохиуддин, Элэн Нисенбаум, Жон Спрингер нар мөн үнэ цэнэтэй санал зөвлөмж өгсөн. Анн Браун, Уэнди Бурнэт, Чип Хупэр, Тина Маршал, Том Занол нар уг гарын авлагыг бүтээхэд туслалцаа үзүүлсэн.

Уг гарын авлагыг бүтээх санхүүгийн боломжийг олгож, төсвийн практик үйл ажиллагааг бодит байдалд өсөн дэвжихэд манлайлж оролцсон Фордын санд гүн талархлаа илэрхийлж байна.

Эцэст нь уг гарын авлагыг бэлтгэхэд туршлага, гаргасан хэвлэмэл бүтээгдэхүүнийг нь ашигласан олон тооны төрийн бус байгууллагуудад онцгой талархлаа илэрхийлж байна. Бидний хамтран ажиллагчдын хийж буй ажлын арвин баялаг талыг уг гарын авлага өгүүлээд зогсохгүй төрийн бус байгууллагууд өөрсдийн зорилгодоо хүрэхэд төсвийн практик үйл ажиллагаа ихээхэн нөөц боломжтойг харуулах болно гэж бид найдаж байна.

Исаак Шапиро  
Олон улсын төсвийн төслийн захирал  
Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв  
Вашингтон дүүрэг, АНУ  
2001 оны 12-р сар









# 1 Ерөнхий тойм

«Засгийн газрынхаа төсөвт үнэлэлт өгч, сайжруулах чадвараа бид яаж дээшлүүлэх вэ?» Энэхүү асуултыг дэлхийн улсуудад ажиллаж байгаа, ялангуяа хөгжиж байгаа болон ардчиллыг шинээр тогтоосон орнууд дахь төрийн бус байгууллагуудын гишүүд улам ихээр тавих боллоо.

Төрийн бус байгууллагууд ядууралтай тэмцэх, ардчилсан үйл явцыг бэхжүүлэх зэрэг зорилгодоо ахиц дэвшил гаргах чадвараа дээшлүүлье гэвэл төсвийн шинжилгээ хийх чадвараа сайжруулах ёстой юм байна гэдгийг ухамсарлах болжээ.

Төсвийн үйл ажиллагаанд оролцох нь зорилгоо хэрэгжүүлэхэд хэрхэн тусалж болохыг дөнгөж энэ үйл ажиллагаагаа эхэлж байгаа төрийн бус байгууллагууд хэдэн жилийн өмнө энэ чиглэлээр эрэл хайгуул хийж эхэлсэн байгууллагуудыг бодвол үлэмж давуу байдалтай байна. Сүүлийн жилүүдэд олон арван орны янз бүрийн бүлгүүд төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаанд оролцож эхлээд байна. Эдгээр бүлгүүд Засгийн газрын төсөвт ерөнхий дүгнэлт өгч, төсвийн тухай сургалт болон бусад боловсрол олгох хүчин чармайлтаар дамжуулан төсвийн үйл ажиллагааны тухай ойлголт, мэдлэгийг ахиулах, төсвийн тогтолцоог ил тод, олон нийтийн оролцоотой болгохыг хичээж ажиллахын

«Биднийг юу нэгтгэж байна вэ гэвэл... бидний амьдралын дүр төрхийг тодорхойлж буй төр засгийн сонголтод олон түмэн нөлөөлөх эрхтэй гэсэн бидний итгэл үнэмшил юм. Улсын төсөв бол Засгийн газраас шийдвэр гаргадаг гол хэрэгсэл, иргэний нийгэм бол энэхүү үйл явцад олон нийтийг татан оролцуулдаг хамгийн том хэрэгсэл билээ»

**Жим Шульц,**

Болив дахь Ардчиллын төв,  
ОУТГ-ийн 3-р бага хурал дээр  
хэлсэн үг

зэрэгцээ ядууст нөлөөлж буй бодлогуудад онцгой анхаарал тавьж ажиллах нь олонтаа байна. Тиймээс энэ чиглэлд шинээр орж ирэгсэдийн хувьд авч хэрэглэж болохуйц олон туршлага хуримтлагдаад байна.

Энэхүү гарын авлага нь хуримтлагдсан бэлэн туршлага дээр тулгуурлан төсвийн үйл ажиллагаатай холбогдсон ашигтай зөвлөмжүүдийг харилцан уялдаатай нэгэн баримт бичиг болгох гэсэн оролдлого юм. Энд төсвийн үр дүнтэй шинжилгээний олон талыг системтэйгээр тоймлон харуулах бөгөөд төрийн бус байгууллагууд төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааны эхний жилүүддээ хийж хэрэгжүүлэхийг хүсч болох үйл ажиллагаа, арга замуудыг онцгойлон авч үзнэ. Уг гарын авлага нь үндсэндээ төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаанд шинэ буюу харьцангуй шинээр сонирхож эхэлж байгаа хувь хүмүүс, бүлэгт зориулагдсан боловч энэ үйл ажиллагааны үндсэн зарчмууд, чухал эх сурвалжийн жишээ, тэргүүн туршлагыг эргэн харж танилцахыг хүссэн, энэ чиглэлээр ажиллаад тодорхой хугацааг өнгөрүүлсэн хуучнууд ч хэрэг болох буй заа.

Олон улсын төсвийн төслөөс Төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааны гарын авлагыг анх 1999 онд хэвлэж гаргасан. Тэрхүү гарын авлагаа 2001 оны эхээр шинэчилж эхэлсэн үеэс төрийн бус байгууллагуудын төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааны эрчимтэй өсөлтийг нарийвчлан тусгасан бодитой өөрчлөлтүүд оруулах, улмаар илүү олон тооны жишээ судлах шаардлагатай байгаа нь тодорхой болсон юм. Гарын авлагын энэхүү хоёр дахь хувилбар таван хэсгээс бүрдэж байна.

**Хэсэг I. Гарын авлагын тухай болон төсвийн чиглэлийн нөлөөллийн (практик) үйл ажиллагааны талаархи танилцуулга.** Хоёрдугаар бүлэгт төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны тухай ерөнхийд нь танилцуулж, түүний өсөлтийг тодорхойлогч цаад хүчин зүйлсийг судална. Гуравдугаар бүлэгт төсвийн чиглэлээр практик үйл ажиллагаа явуулдаг бүлгүүдийн жишээг танилцуулна.

**Хэсэг II. Анхдагч зарчмууд.** Дөрөвдүгээр бүлэгт төсвийн мөчлөгийн үе шатыг товч танилцуулж төрийн бус байгууллагууд энэхүү үе шат бүрт яаж оролцож болох талаар болон төсвийн үндсэн зарчмууд ба гол асуудлыг товч тоймлон тусгасан. Тавдугаар бүлэгт төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаанд үр нөлөөтэй оролцохын тулд анхаарвал зохих зарим үндсэн сургамжийг оруулсан. Тухайлбал, төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны зарим үндсэн хэллэг болох үнэн зөв, хүртээмжтэй, цагаа олсон байдал болон хэвлэл мэдээллээр хэлэлцүүлэх, түгээн дэлгэрүүлэх, бодлого тодорхойлогчидтой ажиллах асуудлууд тусгагдсан.

**Хэсэг III. Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны төрлүүд.** Гарын авлагын энэ хэсэгт төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлээр хийж байгаа ажлаас танилцуулна. Зургаадугаар бүлэгт төсвийн тухай ойлголт мэдлэгийг дээшлүүлэх талаар хийж болох ажлын талаар, долоодугаар бүлэгт олон нийтийн бүлгүүд төсвийн тогтолцоо, үйл явцтай холбоотой ажилд хэрхэн оролцох боломжийг тусгасан. Наймдугаар бүлэгт төсвийн шинжилгээний төрлүүд болох гүйцэтгэх засаглалаас төсвийн талаар гаргадаг тайлангуудын шинжилгээ, салбарын шинжилгээ (эрүүл мэнд, боловсрол гэх мэт төсвийн тодорхой чиглэлээр хийгдэх шинжилгээ)-нүүд, төсвөөс нийгмийн янз бүрийн хэсэг (тухайлбал, эмэгтэйчүүд, хүүхэд), орлогын бүлгүүдэд үзүүлж байгаа нөлөөг судлах хуваарилалтын буюу бүлгийн шинжилгээ, төсвийг хүний эрхийн асуудлуудтай холбосон шинжилгээ, төсвийн эдийн засгийн ерөнхий үр нөлөөний шинжилгээ, татвар ба орлогын шинжилгээ зэргийг авч үзэх болно.

**Хэсэг IV. Нэмэлт мэдээлэл.** Энэхүү гарын авлагын сүүлийн хоёр бүлэгт төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаа болон төсвийн асуудлуудаар уншигчдад илүү их мэдлэг, мэдээлэл олгож болох эх сурвалжуудыг танилцуулахыг зорьсон. Есдүгээр бүлэгт Олон улсын төсвийн төслөөс санал болгосон эх сурвалжийг нэгтгэж оруулсан бол аравдугаар бүлэгт аль нэг улс оронд болон Дэлхийн банк зэрэг олон улсын байгууллагуудад байгаа эх сурвалжийг танилцуулж байна.

**Хэсэг V. Хавсралтууд.** Төсвийн чиглэлийн нийтлэг нэр томъёоны тайлбар, төсвийн үйл ажиллагаа явуулдаг хоёр бүлгийн түүх, төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааны тухай сургалтын хөтөлбөр, Засгийн газрынхаа төсөвт шинжилгээ хийж буй нэгэн төрийн бус байгууллагын жишээ, Олон улсын төсвийн төслийн вэб хуудасны ерөнхий бүтэц зэргийг гарын авлагын хавсралтад оруулав.

Гарын авлагын үндсэн хэсэгт дурьдагдсан баримт бичгийг уншигч интернетээс олж авах боломжтой бөгөөд интернет хаягыг гарын авлагад тэмдэглэж өгсөн байгаа. Мөн энэхүү гарын авлага өөрөө Олон улсын төсвийн үйл ажиллагааны төслийн вэб хуудас дээр тавигдсан бөгөөд энэ хувилбарт нэмж лавлагаа авах шаардлагатай баримт бичгүүд, вэб хуудсуудад шууд хандаж нэвтрэх боломжийг («гиперлинк буюу интернет хаяг дээр дарж нэвтрэх») олгож байна. Англи хэл дээр бичигдсэн, интернет дээр бэлэн тавигдсан байгаа тайлангуудыг онцлохыг эрмэлзсэн маань эх сурвалжийн тоог хязгаарласан байж болох боловч бусдыгаа төлөөлж чадахуйц жишээг түүвэрлэн харуулахыг бид хичээсэн.

Түүнээс гадна гарын авлагыг CD-ROM хэлбэрт оруулсан байгаа бөгөөд хамгийн их хандаж лавлагаа авсан баримт бичгүүдийг ч гэсэн CD дээр буулгасан байгаа. Иймээс энэхүү CD-д орсон баримт бичгүүдтэй интернетэд заавал холбогдохгүйгээр танилцах бүрэн боломжтой болсон байгаа.

Энэхүү гарын авлагын шинэчилсэн хувилбар танд ач тусаа өгнө гэдэгт бид найдахын зэрэгцээ танаас бидэнд тавих аливаа асуулт, эсхүл санал хүсэлтийг дуртайяа хүлээн авах болно. Бидэнтэй доорх хаягаар холбоо барина уу:

The International Budget Project  
Center on Budget and Policy Priorities  
820 First St., NE Suite 510  
Washington, D.C. 20002  
USA  
1-(202) 408-1080 - Утас  
1-(202) 408-1056 - Факс  
info@internationalbudget.org - E-мэйл  
<http://www.internationalbudget.org> - Вэбсайт

## 2 Төсвийн чиглэлийн нөлөөллийн (практик) үйл ажиллагаа: Түүний өсөлт ба боломж

1997 оны эцсээр Олон улсын төсвийн төслийнхөн дэлхийн олон оронд таниулан сурталчилсны үр дүнд 14 улсаас 50 төлөөлөгч олж анхныхаа бага хуралд оролцуулсан юм. Бага хуралд оролцсон хүмүүсийн цөөн хэсэг нь л төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаа буюу бодлогын үйл явцад нөлөөлөхөд чиглэсэн төсвийн судалгаа явуулж байсан туршлагатай байв. Тэгвэл 2000 оны 11 дүгээр сард болсон манай гуравдугаар бага хуралд төлөөлөгч «олж авах» гэж нэг их зоволгүй, 25 улсын 100 орчим төлөөлөгч оролцсон юм. Тэдний ихэнх нь хөгжиж байгаа болон ардчиллыг шинээр тогтоосон улсуудаас ирсэн байлаа. Түүнчлэн тэдний ихэнхи нь төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаанд нэг жилээс дээш хугацаагаар оролцсон хүмүүс байв. Төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаанд оролцох төрийн бус байгууллагуудын тоо сүүлийн хэдэн жил ийнхүү өсөж байгааг гайхалтай гэж үзэхээс өөр аргагүй.

Энэ бүлэг төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаа юу агуулдаг болохыг тайлбарласнаар эхэлнэ. Дараа нь хэрэглээний төсвийн үйл ажиллагаанд илэрч байгаа сонирхлыг өдөөгч хүчин зүйлс болон төсвийн хэлэлцүүлэгт нэмэр болохуйц зарим боломжийг танилцуулна. Эцэст нь эдгээр ажлыг явуулж байгаа Олон улсын төсвийн үйл ажиллагааны төслийн үүргийг авч үзнэ.

«НХҮАХС бол Энэтхэгийн Ахмедабад дахь анхан шатны олон нийтийн байгууллага бөгөөд Тенду овгийн цайны навч түүгч сая гаруй эмэгтэйчүүдийн ажлын хөлсийг нэмэгдүүлэх, эдгээр ойн аж ахуй эрхлэгч нутгийн уугуул иргэдийн газар эзэмших эрхийг баталгаажуулах болон Гужарат овгийн газар нутагт оршин суугч ард иргэдийн нийгмийн ерөнхий халамжтай холбоотой асуудлуудын талаар Засгийн газарт нөлөөлөх явцдаа төсвийн шинжилгээ хийх шаардлагатайг олж харж эхэлсэн байна. Төв болон орон нутгийн засаг захиргаанаас зарцуулж байгаа төсвийн мөнгөний талаарх мэдээлэлгүйгээр овог аймгийнхаа хөгжлийн эрх ашгийг төлөөлөхөд нилээд хэцүү болохыг тэд тэмцэл хийх бүртээ ойлгож мэдэрч байлаа. Энэ нь яваандаа НХҮАХС-ийг улсын төсвийн шинжилгээ хийж сурахад хүргэсэн юм.»

**М.Д. Мистрай,**  
Төсвийн шинжилгээ ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв,  
НХҮАХС, Энэтхэг улс

## 2.1 Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаа гэж юу вэ?

Ядуу хүмүүсийн амь амьдрал болон нээлттэй бөгөөд оролцоотой нийгмийг хөгжүүлэхэд улсын төсөв чухал ач холбогдолтой гэдэг үүднээс энэхүү гарын авлага нь төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаанд оролцох төрийн бус байгууллагуудыг дэмжиж байгаа юм. Энэхүү практик шинжилгээ нь нийгмийн хамгийн эмзэг давхаргынханд туслах гэх мэт бодлогод ахиц дэвшил гаргах тодорхой зорилготойгоор хийгддэг. Өөрөөр хэлбэл энэ бол зүгээр нэг судлахын төлөө судалгаа хийж байгаа асуудал биш юм. Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаа нь шинжилгээг чанартай хийхийг шаардахын зэрэгцээ тэндээс гарсан үр дүнг бодлогын хэлэлцүүлэгт дээд зэргээр нөлөөлөх байдлаар танилцуулахыг чухалчилдаг. Уг шинжилгээ олон янзын уншигчдад, нэн ялангуяа бодлого боловсруулагчид, хэвлэл мэдээллийнхэн болон олон нийтэд хүртээмжтэй байх ёстойгоос гадна бодлогын шийдвэр гаргах мэдээллээр хангах шаардлагатай үед бэлэн байх ёстой.

### Хэрэглээний төсвийн үйл ажиллагааны төрөл хэлбэр

**Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаа явуулдаг бүлгүүдийн төрөл**

- Практик бодлогын байгууллагууд
- Төсвийн практик үйл ажиллагааг давхар явуулдаг эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллагууд
- Төсвийн практик үйл ажиллагаа давхар явуулдаг бусад идэвхтэн байгууллагууд
- Бүх шатны төв, орон нутаг, муж, хотын засаг захиргааны байгууллагууд

**Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаанаас гарах бүтээгдэхүүний ерөнхий шинж чанар**

- Үнэн бодитой, хүртээмжтэй, цагаа олсон байхыг хичээх
- Хараат бус үнэлэлт өгөхийг эрмэлзэх
- Бодлогод нөлөөлөхийг зорих

**Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны үндсэн ажлууд**

- Төсвийн тухай ойлголт мэдлэгийг ахиулах
- Төсвийн үйл явц, тогтолцоонд үнэлэлт өгөх
- Төсвийн бодлогуудыг шинжлэх

**Зорилтот бүлгүүд**

- Хууль тогтоох ба гүйцэтгэх засаглалын бодлого боловсруулагчид
- Хэвлэл мэдээллийнхэн
- Бусад төрийн бус байгууллагууд
- Нийт иргэд
- Судлаачид/Эрдэмтэд



Мөн төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаа нь төсөвтэй холбоотой асуудлын талаархи ойлголт мэдлэгээ ахиулахыг шаарддаг. Үүний цаад зорилго нь төсвийн бодлогын тухай маргаан мэтгэлцээнд оролцогчдын төсвийн тухай мэдлэгийн түвшинг дээшлүүлэх замаар мэтгэлцээнийг үр дүнтэй болгох, улмаар хэлэлцүүлэгт илүү олон хүнийг татан оролцуулахад оршино.

Дээр дурдсан хайрцагт төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаанд оролцогч олон янзын бүлгүүд, уг үйл ажиллагаанаас гарах бүтээгдэхүүнүүдийн ерөнхий шинж чанар болон зорилтот бүлгүүдийн төрөл зүйлийг харуулж байна. Энэхүү гарын авлагын дараа дараагийн бүлгүүдэд эдгээр төрөл зүйлсийн талаар илүү дэлгэрэнгүй авч үзэх болно.

## **2.2 Яагаад төрийн бус байгууллагууд төсвийн үйл ажиллагаанд татагдаад байна вэ**

Ер нь төрийн бус байгууллагууд Засгийн газрын төсвийн үйл ажиллагаанд анхаарлаа хандуулж эхэлсэн нь жам ёсны үзэгдэл мэт санагддаг. Төсөв бол төр засгийн эдийн засгийн бодлогын хамгийн чухал хэрэгсэл. Энэ нь Засгийн газрын нийгэм, эдийн засгийн бодлогын тэргүүлэх чиглэлүүдийг өөр ямар ч баримт бичгээс илүү тусгаж чаддаг бөгөөд бодлого, улс төрийн идэвх чармайлт, зорилгуудыг санхүүжилтийг нь хаанаас олж, хааш нь яаж зарцуулах тухай шийдвэр болгон хувиргадаг баримт бичиг юм. Сайн ажиллагаатай төсвийн тогтолцоо нь төсөв санхүүгийн тогтвортой бодлогыг боловсруулж эдийн засгийн өсөлтийг хангах амин чухал нөхцөл болдог. Олон оронд төсвийн тогтолцоо сул, төсвийн сонголт алдаатай байдгаас эдийн засгийн хүндрэл бэрхшээлийг хурцатгадаг.

Хэдийгээр улсын төсөв нийт иргэдийн амьдрал ахуйд шууд ба шууд бусаар нөлөөлдөг ч эгэл жирийн хүмүүсийн амьдралд хамгийн их нөлөөлөх нь олонтаа. Эдийн засгийн өсөлт сулрах, инфляци өндөр байх нь тэдэнд хамгийн хүндээр тусдаг. Бага орлоготой иргэдийн амьжиргаа өнөөдөр ямар байгаа, ирээдүйд ямар болох төлөвтэй байгаа нь эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг салбарт зарцуулах хөрөнгийн тухай шийдвэрүүдээс хамаарч болно. Төсөв хомс үед зээлийн хүүгийн төлбөр, төсвийн байгууллагын ажиллагсдын цалин гэх мэт зүйлс хамгийн түрүүн шийдэгдэх магадлалтай учраас төсвийн зардлыг багасгах шийдвэрүүд гол төлөв ядууст зориулсан хөтөлбөрүүдэд хүндээр тусах хандлагатай байдаг. Цаашилбал, ядуурлын эсрэг хөтөлбөрүүдэд төсвөөс мөнгө хуваариллаа ч гэсэн төсвийн зарлагын болон хөтөлбөрийн удирдлага сул, ядуусын улс төрийн байр суурь мөхөс байх нь уг мөнгө зориулагдсан эзэндээ хэзээ ч хүрч чадахгүй гэсэн үг байж болно.

Аливаа улсын төсвийн үйл явц, төсвийн тогтолцоо нь засаглалын хувьд хэр нээлттэй, ардчилсан, оролцоот тогтолцоотой байна вэ гэдэг төвшинг тогтооход шийдвэрлэх үүрэгтэй. Олон оронд төсвийн асуудлаархи мэдээлэл ерөнхийдөө байхгүй, ялангуяа, нийтэд хүртээлтэй, энгийн ойлгомжтой байдлаар танилцуулсан мэдээлэл хангалтгүй байдаг нь улсын хөрөнгийг хуваарилахтай холбоотой энэ чухал асуудалд оролцох гэсэн үндэсний болон орон нутгийн байгууллагуудын хүчин чармайлтад ноцтой саад тотгор учруулж байдаг. Үүнээс гадна, иргэний нийгмийнхний төсвийн хэлэлцүүлэгт оролцох чадварт эрх зүйн, төрийн байгууллагын, улс төрийн шинжтэй саад тотгор учрах нь бий. Төрийн бус байгууллагууд төсвийн мэдээлэл, төсвийн үйл явцын эдгээр дутагдалтай байдлыг арилгахын төлөө ажиллаж, улмаар төр засгийн шийдвэр гаргах үйл явцыг сайжруулж чаддаг.

Улс орны эдийн засгийн ерөнхий байдал, төрөөс ядуурлын эсрэг болон бусад чиглэлээр явуулж байгаа бодлого, шийдвэр гаргах нээлттэй үйл явцыг төлөвшүүлэхэд төсвийн гүйцэтгэх үүрэг өндөр байдаг энэ бүх учир шалтгааны үүднээс төрийн бус байгууллагууд, судлаачид төсвийн асуудлаарх ойлголт мэдлэгээс их зүйлийг суралцах боломжтой. Учир нь төсвийн шийдвэрийн хамрах хүрээ, нөлөө нь ил тодорхой байдаг учраас аль ч асуудлаар ажиллах сонирхолтой судлаачид, төрийн бус байгууллагынхан төсөв боловсруулах, батлагдаж хууль болох, түүнийг хэрэгжүүлэх үйл явцыг ойлгож авснаар хийж байгаа ажлаа улам үр дүнтэй болгох бололцоотой байдаг. Өөрөөр хэлбэл, эрүүл мэнд, боловсрол гэх мэт аль нэг бодлогын асуудлаарх эзэмшсэн мэдлэгээ төсвийн тухай баттай мэдлэг, мэдээлэлтэй хослуулах нь бодлого, шийдвэрүүдэд нөлөөлөх шалгарсан арга болох нь нотлогдоод байна.

## **2.3 Олон улсын орчин нөхцөл**

Үнэндээ төрийн бус байгууллагууд яагаад төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаанд татагдаад байгаа тухай дээр дурдсан шалтгаанууд бол шинэ зүйл биш. Тухайлбал, төсөв гэв гэнэт л аливаа улсын эдийн засгийн бодлогын хамгийн чухал баримт бичиг болчихоогүй. Угаасаа л тийм байж ирсэн. Харин юу нь шинэ байна гэхээр, төрийн бус байгууллагын бүлгүүд төсвийн асуудалд оролцож болох шимт хөрс суурийг бий болгоход тусалж байгаа олон улсын орчин нөхцөл юм.

Хамгийн гол нь сүүлийн арваад жилд улс орны засаглалын тогтолцоонд эрс шилжилтүүд гарлаа. Олон орон хаалттай нийгмээс нээлттэй нийгэмд шилжиж, илүү ардчилсан, олон нийтийн оролцоотойгоор шийдвэр гаргах үйл явц бий болгохыг эрмэлзэж байна. Үргэлжлэн буй энэхүү үйл

явцын зорилго нь чөлөөт сонгууль хийх төдийгөөр хязгаарлагдсангүй. Нээлттэй, ардчилсан нийгэм бол иргэдээ мэдээлэлтэй байлгах, нийтийн оролцоог хангах, засаглалын үйл явцаа ил тод байлгахыг шаарддаг тул ялангуяа бүхий л түүхийнх нь турш ардчилсан бус дэглэм эрх барьж байсан орнуудын хувьд хүндхэн сорилт болж байна. Эдгээр орнуудын заримд хийгдсэн ардчилсан шилжилт нь төсвийн үйл ажиллагааны талаархи мэдээллийн хүртээмжийг болон төр засгаас гадуур ажилладаг бүлгүүд шийдвэр гаргах үйл явцад хувь нэмрээ оруулах боломжийг нэмэгдүүлэхэд хүргэж байна.

Төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаанд сонирхох явдал, оролцох боломж ингэж өсөхөд нөлөөлсөн хамгийн том, хүчин зүйл бол шийдвэр гаргалтын илүү нээлттэй, ардчилсан үйл явц руу хийж байгаа шилжилтийн чиг хандлага мөн боловч төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааны энэхүү өсөлт нь цаг хугацааны хувьд олон улсын тавцанд гарсан бусад хэд хэдэн үйл явдлын тусгал болж байна.

- **Ядуурлыг шийдвэрлэхэд засгийн газар, зах зээл, төрийн бус байгууллагуудын гүйцэтгэх шинэ үүрэг:** Эдийн засгийн хөгжлийг урагш ахиулахын тулд төрийн ба төрийн бус оролцогчид бие биенээ нөхөж ажиллах үүрэгтэй болохыг нийтээр хүлээн зөвшөөрч эхлээд байна. Өнөөдөр олон улсын ихэнх байгууллагууд улсын ба хувийн хэвшил, ашгийн бус байгууллагуудын түншлэлээр засаглалыг сайжруулах, ядуурлыг бууруулах үр нөлөөтэй стратегиуд хэрэгжүүлэх шинэ таатай боломж бүрдүүлж байна гэж үзэж байна.
- **Төсвийн байгууллагын зардлын удирдлагын шинэчлэл:** Олон орон төсвийн байгууллагын санхүүжилтийн шинэ туршлага нэвтрүүлсэн нь төсвийн чиглэлийн хараат бус үйл ажиллагаанд ахиц дэвшил гарахад түлхэц болсон. Эдгээр туршлага нь төсвийн тогтолцооны ил тод байдал нэмэгдэх, хууль тогтоогчид болон иргэний нийгмийн хяналт тавих үүрэг дээшлэхийг дэмжин хүлээн авдаг байна. Нөгөө талаас, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх хүсэл эрмэлзэл нь, «эдийн засгийн ил тод байдал дутагдалтай байсан нь Азийн санхүүгийн хямралд хүргэсэн нэг хүчин зүйл байсан» гэсэн үзлээс зарим талаар үүдэлтэй юм. Уг хямралаас хойш санхүүгийн зах зээлүүд илүү ил тод байхыг шаардах болсон байна.
- **Төвлөрлийг сааруулалт:** Ардчилах үйл явц голдуу төвлөрлийг сааруулах үйл явцыг дагуулж, улмаар төсвийн төлөвлөлтийг ард иргэдэд илүү ойр, илүү бодитой болгосон байдаг. Төвлөрлийг

сааруулах нь төсвийг үндэсний хэмжээнд зохицуулж, хяналт тавих үйл явцыг нарийн төвөгтэй болгодог хэдий ч төсвийн үйл ажиллагаанд иргэд, орон нутгийн хууль тогтоох байгууллага илүү их оролцох боломжийг олгож болох талтай. Тухайлбал, улсын болон орон нутгийн байгууллагуудын чадавхи хомс байгаа үед төвлөрлийг сааруулах нь төсвийн чиглэлийн төрийн бус байгууллагууд сургалт, судалгаа шинжилгээний үйл ажиллагаа явуулах боломжийг нээж өгдөг байна.

## **2.4 Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаа ба түүний боломжит хувь нэмэр**

Төсвийн хэлэлцүүлэгт төрийн бус байгууллагуудыг татан оролцуулах санаа нь төсвийн шийдвэр гаргах уламжлалт арга хэлбэрт бодитой шилжилт хийж байгаа хэрэг юм. Ихэнх оронд улсын төсвийн үйл ажиллагаа нь олон жилийн турш гүйцэтгэх засаглалын дангаар шийддэг онцгой эрх мэдлийн асуудал байж ирсэн. Дөнгөж саяхнаас л эхэлж зарим оронд төсвийн шийдвэр гаргах үйл явцыг нээлттэй болгож, гүйцэтгэх засаглалын бус оролцоог хангах нь зүйтэй хэмээн үзэж эхлээд байгаа юм. Хөгжиж байгаа олон оронд төсвийн үйл ажиллагаанд иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээллийнхэн, хууль тогтоогчдыг оролцуулахын эсрэг хэд хэдэн хүчтэй үзэл санаа давамгайлсаар ирсэн. Эдгээрээс дурьдвал:

- Төсөв нууц байдалд боловсруулагдах ёстой. Төсвийн үйл явцыг нээлттэй болгох нь зах зээлийг хямруулж болзошгүй.
- Хууль тогтоогчид болон иргэний нийгмийнхэн улс орны нийтлэг эрх ашгийг бус, зөвхөн сонгогдсон тойргынхоо болон сонирхолын бүлгийнхээ эрх ашгийг дээгүүр тавьдаг. Иймд тэднийг төсвийн хэлэлцүүлэгт оролцуулвал нийт улсын хувьд ач холбогдолтой сонголт хийхэд саад учирна.
- Төсвийг нууцаар боловсруулах нь гүйцэтгэх засаглалын бүрэн эрхийн асуудал, харин энэхүү онцгой эрхийг харгалзан хууль тогтоогчид төсвийг хэлэлцэлгүйгээр шууд баталж өгөх ёстой.

Эдгээр үзэл санааг анхааралтай ажиглах юм бол үлгэр домогтой төстэй санагдана. Улсын төсөв ойлгомжтой, хүртээмжтэй байх нь хувийн хэвшлийнхэн үйл ажиллагаагаа үнэн зөв төлөвлөхөд тус дөхөм болдог бол, нууцлаг байдал нь тогтсон бодлогын сонголтод тохируулж тогтуун өөрчлөлт хийлгэхийн оронд зах зээлийн хүлээлтийг тогтворгүй байдалд

оруулж болзошгүй юм. Төсвийн хэлэлцүүлэгт олон нийтийг татан оролцуулахын үр дагаврын талаарх үзэл бодолд мөн л өөрчлөлт орсон байна. Жишээ нь, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-ын гишүүн орнуудын туршлагыг үнэлж дүгнэсэн саяхны нэгэн судалгаагаар төсвийн үйл явц дахь хууль тогтоох байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлэх нь санхүүгийн сахилга батыг сахиулснаас дутахааргүй үр дүнтэй байгааг тогтоожээ. Үндэсний хууль тогтоох байгууллагууд төсвийн бодлогод үр дүнтэй нөлөөлж чадах уу («Can national legislatures regain an effective voice in budgetary policy?» гэсэн бүтээлийг үзнэ үү. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/legislatures.doc>.) Энэхүү судалгааны дүгнэлт төсвийн чиглэлээр практик үйл ажиллагаа явуулдаг бүлгүүдэд ч хамаатай байж болох юм. Тэдний оролцоо нь зүгээр нэг төсөв, хөтөлбөрийн хэмжээг нэмэгдүүлэхээс илүүтэйгээр төсвийн зарлагын үр ашигтай, үр нөлөөтэй байдлыг нэмэгдүүлэх, тэргүүлэх чиглэлийг тогтоох зэрэгт илүүтэй чиглэгдэх талтай. Эцэст нь хэлэхэд, Засгийн газар л төсвийг боловсруулж гаргах бүрэн эрхтэй гэж маргах хүн маш цөөн гарах байх. Гэхдээ энэ нь төсвийн үйл явцын бүх шатанд гүйцэтгэх засаглалынхан бүхэлд нь ноёрхох ёстой, эсхүл уг үйл явц хаалттай байх ёстой гэсэн үг биш юм. Цаашилбал, төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаа явуулдаг бүлгүүдийг төсвийн бодлогын нэг нэмэлт оролцогч гэж хүлээн зөвшөөрөх нь Засгийн газарт эерэг үр дүн авчирч болох юм. Мэдээж санал зөрөлдөх асуудал гарна, гэвч цаг хугацаа өнгөрөх тусам төсвийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг бүлгүүд төсвийн тухай шийдвэрүүдийг сайжруулах ач холбогдолтой хэрэгцээт мэдээллүүдийг өгч чаддаг болно.

Иргэний нийгмийн бүтээлч оролцооны үр дүнд төсвийн хэлэлцүүлгийн чанар дээшилж, дараахь арга хэлбэрийн тусламжтайгаар төсвийн ажлын үр дүн сайжрах боломжтой:

- **Сургалт:** Иргэний нийгмийн олон байгууллага төсвийн чиглэлээр сургалт явуулах мэдлэг чадвараа хөгжүүлж байгаа нь гол төлөв иргэний нийгмийн бусад байгууллага болон хууль тогтоох байгууллагын задлан шинжилгээ хийх, нөлөөлөл явуулах чадварыг сайжруулахад чиглэгдэж байна. Үүний үр дүнд хөндлөнгийн оролцоо, хяналт илүү хүчтэй болж байна. Яам, агентлаг, олон улсын байгууллагынханд зориулж хэд хэдэн бүлэг иймэрхүү сургалт явуулж байна.
- **Чухал мэдээлэл, бодлогын асуудлыг тодруулж өгөх:** Иргэний нийгмийн төсвийн үйл ажиллагаа явуулдаг бүлгүүд төсвийг

ядуусын байр сууринаас харж, шинжлэх бодит чадвартай байх нь элбэг. Тэд нийгмийн янз бүрийн давхарга, сонирхлын бүлгүүдтэй илүү ойр, байнгын харилцаатай байж, байр суурийг нь төсвийн шийдвэр гаргах явцад тусгуулж чаддаг. Тэд мөн хангалттай анхаарал тавихгүй орхигдуулж болзошгүй чухал мэдээлэл, бодлогын асуудлуудыг тодруулан гаргаж чаддаг.

- **Тэргүүн туршлагыг олж илрүүлэх:** Хараат бус дүн шинжилгээ хийх нь гадаад, дотоодын тэргүүн туршлагыг олж илрүүлэн түүгээрээ Засгийн газрын яам, агентлаг, хууль тогтоох байгууллагуудын төсвийн бодлогыг сайжруулахад тус нэмэр болж чаддаг.
- **Хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлэх:** Иргэний нийгмийн байгууллагууд дүн шинжилгээгээрээ дамжуулан хариуцлагын тогтолцооны сувгуудыг бэхжүүлж өгдөг. Тухайлбал, Ерөнхий Аудиторын үнэлэлт дүгнэлтийн тухай мэдээллийг иргэд, хууль тогтоогчдод хүртээмжтэйгээр хүргэх замаар хариуцлагын тогтолцоог бэхжүүлж байж болно.

Дүгнэж хэлэхэд, иргэний нийгмийн бүлгүүд нь төсвийг хэт нууцлаг гэж үзээд анхаарал тавихгүй төөрөлдөж байж болзошгүй хууль тогтоогчдоос эхлээд сонирхлын бүлгүүд хүртэл гүйцэтгэх засаглалаас бусад олон янзын сонирхогч талуудад төсвийг илүү хүртээмжтэй, ойлгомжтой болгож өгөх боломжтой байдаг бөгөөд тэдний энэ талаархи эргэлзээг тайлахад тусалдаг. Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаа нь эдгээр оролцогч талуудад төсвийн «нууцыг тайлахад» тусалж, улс орныхоо нөөц баялгийг хамгийн хойшлуулшгүй эрэлт хэрэгцээтэй газарт нь хэрхэн зөв зохистой хуваарилах тухай чухал хэлэлцүүлэгт тэднийг татан оролцуулж чаддаг.

## **2.5 Олон улсын төсвийн төсөл**

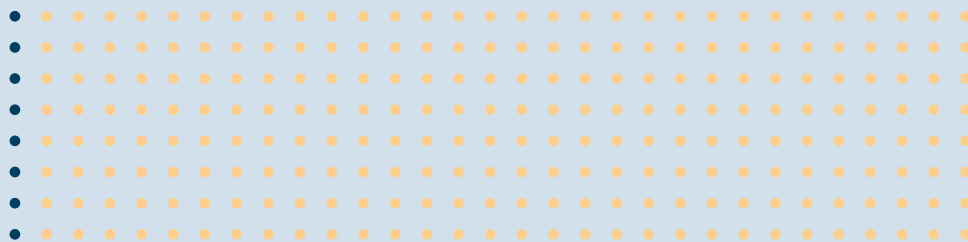
Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төвийн дэргэдэх Олон улсын төсвийн төсөл (ОУТТ) нь дэлхий даяар төсвийн чиглэлийн хараат бус, практик үйл ажиллагааг дэлгэрүүлэхэд туслах зорилготойгоор 1997 оноос үйл ажиллагаагаа явуулж эхэлсэн. ОУТТ нь төрийн бус байгууллага, судлаачдад төсвийн бодлогыг шинжлэх болон төсвийн үйл явц, тогтолцоо, институцүүдийг сайжруулах хүчин чармайлтад нь тусалцаа үзүүлдэг. Тус төсөл нэн ялангуяа төсвийн бодлогын ядууст үзүүлэх нөлөөний талаар практик шинжилгээг дэмжиж туслах сонирхолтой байдаг. ОУТТ нь гол төлөв хөгжиж байгаа болон ардчиллыг шинээр тогтоосон

орнуудад судалгаа шинжилгээ явуулж байгаа байгууллагуудтай хамтран ажиллаж байна.

ОУТГ-өөс бага хурал, семинар зохион байгуулах, төрийн бус байгууллагуудын төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааны мэдээллийн бааз суурийг бүрдүүлэх, төсвийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг судлаачид, байгууллагуудын хооронд тус дөхөм болох мэдээлэл солилцох, техник туслалцаа үзүүлэх, сургалт явуулахын зэрэгцээ төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааны дүр төрхийг бүрдүүлэхийг эрмэлзэж байна. Мөн тус төслөөс сургалтын материалууд бэлтгэх оролдлого хийж байгаагийн нэг тод илрэл нь энэхүү гарын авлага юм. Гарын авлагын 9 дүгээр бүлэгт төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааг хөгжүүлэхэд туслах зорилгоор ОУТГ-өөс санал болгодог янз бүрийн мэдээ материалуудыг дэлгэрэнгүй танилцуулж оруулсан болно.







### 3 Төсвийн үйл ажиллагааны бүлгүүдийн жишээ

Та дэлхийн аль бүс нутгаас ирсэн, иргэний нийгэм танай улсад ямар үүрэг рольтой байдаг, ямар асуудлаар голлон ажилладаг нь хамаагүй сүүлийн жилүүдэд төрөн гарсан төрийн бус байгууллагуудын төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааны талаарх зарим нэг анхаарал татам жишээг дуулсан ч байж магадгүй. Эдгээр бүлгүүд төр захиргааны бүх шатанд (төв, муж, орон нутгийн) идэвхтэй байж, төр засгийн янз бүрийн түвшинд үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа бөгөөд анхан шатны олон идэвхтнүүдээс эхлээд эрдэмтэн судлаачид хүртэл янз бүрийн чиглэлийн хүмүүс багтаж байна.

Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны ямар янзын бүлгүүд төрөн гарсныг болон үйл ажиллагааных нь мөн чанарыг харуулахын тулд дэлхийн бүс нутаг бүрээс сонгож авсан харьцангуй туршлагатай гурван байгууллагын талаар энэхүү бүлэгт товч танилцуулъя. Эдгээр байгууллагууд нь төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаагаар зургаагаас хорин жил ажилласан туршлагатай. Бүлгийн төгсгөлд шинээр гарч ирсэн бусад олон бүлгийн талаар болон тэдний үйл ажиллагааны жишээг лавлагаа болгон оруулсан.

«Манай «Стратеги» байгууллага ‘Хүмүүс ойлгож нөлөөлж чадахуйц төсөвтэй болё’ гэсэн төсөл хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд төсвийн үйл явцыг илүү ил тод болгож, төрийн бус байгууллагуудын оролцоог өргөжүүлэх зорилготой юм. Энэ төсөл Санктпетербург хотын санхүүгийн хэлтсийн ил тод байдал хэрэгтэй гэдгийг ойлгодог гол хүмүүстэй шууд хамтран ажиллах замаар хэрэгжиж эхэлсэн. «Стратеги» байгууллага нь төрийн бус байгууллагуудын эрэлт хэрэгцээг хангах, тэднийг төсөв ба оролцооны талаарх мэдээллээр хангахад зуучлах үүрэг гүйцэтгэхийн зэрэгцээ улсын төсвийн утга агуулгыг тайлбарлах, чухал асуудлуудыг тодруулахад чиглэсэн олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулах, сонин хэвлэл гаргах замаар энэ талын ойлголт мэдлэгийг дээшлүүлэх хөтөлбөрүүд хэрэгжүүлж байна.»

**Александр Сунгоров,**  
«Стратеги»-н Ерөнхийлөгч, ОХУ ОУТУАТ-ийн Гуравдугаар бага хурал

### **3.1 Америкийн Нэгдсэн Улсын Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв**

Олон улсын төсвийн үйл ажиллагааны төсөл бол Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төвийн нэг хэсэг юм. Тус төв нь Вашингтон хотод байрладаг бөгөөд төсөв, татвар, Засгийн газрын хөтөлбөрүүд дунд болон бага орлоготой иргэдэд хэрхэн нөлөөлдөг талаар тоо баримт судалж, судалгаа хийдэг. Төв нь анхан шатны олон нийтийн байгууллага ч биш, эрдэм шинжилгээний байгууллага ч биш. Төвийнхөн өөрсдийгөө бодлогын хэлэлцүүлэгт мэдээлэл судалгаагаар тусалдаг «практик бодлогын байгууллага» гэж үздэг юм. Тус төв нь Засгийн газраас ямар нэг санхүүжилт авдаггүй, харин хувийн сангуудаас дэмжлэг авдаг байна. Энэ төв төрийн байгууллагын ажилтнууд, ашгийн бус байгууллага, хэвлэл мэдээллийнхэнд хүртээмжтэй байхаар боловсруулсан дүн шинжилгээний тайланг сүүлийн хорин жилийн турш гаргаж ирсэн. Төвөөс гаргадаг шинжилгээ нь цагт нь бэлтгэж, ид өрнөж байгаа бодлогын хэлэлцүүлгүүдэд нөлөөлөх боломжтой байх үүднээс гол төлөв харьцангуй богино хэмжээтэй байдаг.

Тус төв 1981 онд гурван хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр үйл ажиллагаагаа эхэлж үндэсний төсвийн зарим ерөнхий асуудал, АНУ-аас өлсгөлөнтэй тэмцэх хөтөлбөрүүд зэрэгт үйл ажиллагаагаа чиглүүлж байв. Тэр цагаас хойш төвийн үйл ажиллагаа үлэмж өргөжин одоо 70 орчим хүн ажиллуулж байна. Гэхдээ энэ өсөлт аажмаар явагдсан бөгөөд төв зөвхөн мэдлэг туршлага хэдийнээ хуримтлуулсан, эсхүл мэдлэг туршлагаа хөгжүүлж болох чиглэлүүдээр үйл ажиллагаагаа өргөжүүлж байсантай холбоотой. Төвийнхний үйл ажиллагааны нэг чиглэлийн нэр хүнд бусад бүх чиглэлийнхээ нэр хүндэд нөлөөлнө, судалгааны ажлын нэр хүнд бол түүний үр нөлөөтэй байдлын гол зангилаа гэж үздэг байна. Үндэсний хэмжээнд бол тус төв төсвийн үйл явц, татварын асуудлуудаас гадна эрүүл мэндийн үйлчилгээ, орон сууцны хангамж, хүнсний тусламж, орлогын тусламж, тэтгэвэр гэх мэт ядуурлын эсрэг төрөл бүрийн хөтөлбөрүүд дээр ажилладаг туршлагатай. Төвийн мэргэжлийн ажилтнуудын дийлэнх нь судлаачид байдгаас гадна хэвлэл мэдээллийнхэн, төрийн албан хаагчидтай тусгайлан харилцаж ажиллах үүрэгтэй ажилтнууд ч бий.

Ажлынхаа эхний арван жилд тус төв гол төлөв үндэсний хэмжээний асуудлуудад анхаарлаа хандуулж байв. 1992 онд тус төв хөтөлбөрүүдээ албан ёсоор өргөжүүлж, үндэсний болон мужийн түвшний судалгаа шинжилгээг аль алиныг нь хамруулах болжээ. Тус төв энэхүү шинэ

ажлаараа дамжуулан мужийн төсвийн болон татварын байгууллагуудын хооронд мэдээлэл солилцох чиглэлээр мэдлэг туршлагаа хөгжүүлээд зогсохгүй тэдний үр нөлөөтэй шинжилгээ хийх чадварыг дээшлүүлэхэд тусалж, холбогдох техникийн туслалцааг үзүүлж байна (<http://www.cbpp.org/sfai.htm> хаягаар үзнэ үү). Түүнчлэн бага орлоготой иргэд Засгийн газраас хууль ёсоор авах ёстой тэтгэлгээ бодитойгоор авч чадаж байгаа эсэхийг хянах олон нийтэд хандсан төсөл хэрэгжүүлдэг. 1997 онд байгуулагдсан Олон улсын төсвийн төсөл бол энэ төвийн шинэхэн нэгжийн нэг юм.

Энэхүү гарын авлагын Хавсралт 1-д төвийн үүсэл хөгжлийн талаар танилцуулсан байгаа. Төв хэрэглэгчид сар тутам 800,000 орчим удаа ханддаг вэбсайтаар (<http://www.cbpp.org>) бөгөөд энд 1996 оноос хойш гаргасан бүх үндсэн тайлангууд тавигдсан байгаа. Зөвхөн 2001 оны эхний хагас жилд гэхэд энэ төв төсөв, татвар, ядуурлын асуудлаар 100 гаруй судалгааны тайланг гаргаад байна.

### **3.2 Өмнөд Африкийн Ардчиллын Институтийн Төсвийн Мэдээллийн Алба**

Өмнөд Африкийн ардчиллын институт (ӨААИ)-ийн Төсвийн мэдээллийн алба (ТМА) нь тус улсын төсвөөс ядууст нөлөөлөх нөлөөг тогтоох үүднээс улсын төсвийн хөрөнгийн ашиглалт, хуваарилалтад шинжилгээ хийдэг. ӨААИ нь ардчиллыг дэмжин сурталчлах зорилготой хараат бус, ашгийн бус, олон нийтийн байгууллага юм. ТМА-ны нэн тэргүүний чиг үүрэг бол нөлөөллийг нэмэгдүүлж, иргэний нийгэм, хууль тогтоох байгууллагын бодлогын шийдвэр гаргах хүчин чармайлтыг дээшлүүлэхэд оршдог. Төр засгаас хийж байгаа эдийн засгийн шийдвэрийн сонголтод иргэний нийгэм хувь нэмрээ оруулж чадна, төсвийн үйл ажиллагаанд өргөнөөр оролцох нь эдгээр сонголтыг нийтээр хүлээн зөвшөөрөхөд тусалж чадна гэж ТМА үздэг.

Арьсны өнгөөр ялгаварлан гадуурхах дэглэмийг халсны дараа Өмнөд Африк Улс 1994 онд ардчилсан сонгууль явуулжээ. 1995 онд Өмнөд Африк Улсын үндэсний парламентийн шинэ гишүүд төсвийн иж бүрэн үйл явцтай анх танилцаж эхэлсэн тэр үетэй давхцаад ТМА байгуулагдсан байна. Юуны өмнө ТМА-аас үндэсний ассемблейн болон сенатын хороодод төсвийн үйл ажиллагааны талаар нэг бүрчлэн товч мэдээлэл хийх хүчин чармайлтууд тавьсан байна. Тэрхүү товч мэдээллүүд нь цаашдаа иргэний нийгмийнхэнд зориулсан анхны сургалтын багц материалын үндсийг бүрдүүлж өгчээ. Энэхүү сургалтын материал нь цаг

хугацаа өнгөрөх тусам шинэчлэгдэж боловсронгуй болсоор өнөөдөр төсвийн үйл ажиллагааны тулгамдсан асуудлууд, төсвийн шийдвэр гаргахад чухал үүрэгтэй хэрэгслүүдийн талаар мэдээлэл өгөх нэгээс гурван өдрийн уян хатан хөтөлбөр бүхий сургалт болж хувирсан байна. ТМА-ны үйл ажиллагаа нийгмийн талын дийлэнх зардлууд гардаг эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамжийн яам, газруудад чиглэдэг бөгөөд Өмнөд Африкийн нийгмийн хамгийн эмзэг, ядуу давхаргын томоохон хэсгийг бүрдүүлэгч эмэгтэйчүүд, хүүхэд, хөгжлийн бэрхшээлтэй хүмүүст гол анхаарлаа хандуулдаг.

Төсвийн мэдээллийн алба нь төсөв болон нийгэм эдийн засгийн асуудлуудаар нийтэд хүртээмжтэй шинжилгээнүүд хийж судалгаа, шинжилгээний материалудаа хэвлэл мэдээллийн янз бүрийн хэрэгсэл (хэвлэл, электрон шуудан, радио)-ээр дамжуулан нийтийн хүртээл болгодог. ТМА-ны үйл ажиллагаа дараахь хэлбэрүүдээр явагддаг:

- Үндэсний болон орон нутгийн төсөв болон төсвийн үйл явцад хяналт шинжилгээ хийх;
- Бодлого ба төсвийн үйл явцад ашиглагдаж болохуйц судалгаа, шинжилгээний ажил явуулах;
- Хууль тогтоох байгууллагаас төсөвт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах эрх мэдэл гэх мэт төсвийн тогтолцооны ил тод, хүртээмжтэй байдлын үндэс болсон асуудлуудыг хөндөж тавих;
- Төсвийн үйл ажиллагааны сургалт зохион байгуулах;
- Африк тив даяар төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааг хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилго бүхий Африкийн төсвийн үйл ажиллагааны төслийг удирдан зохицуулах.

Өмнөд Африкийн ардчиллын институтын дэргэдэх Төсвийн үйл ажиллагааны төслийн талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл авахыг хүсвэл ТМА-ны вэбсайт (<http://www.idasa.org.za/bis>) руу хандах буюу ОУТТ-ийн хоёрдугаар бага хурлын үеэр танилцуулсан ТМА-ны үйл ажиллагааны талаарх илтгэлийн бичлэгийг (<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/idasa.htm>) хаягаар орж үзээрэй.

### **3.3 Энэтхэг Улсын Нийгмийн болон ба хүний үйл ажиллагааны хөгжлийн санаачилга (НХҮАХС) байгууллагын дэргэдэх Төсвийн шинжилгээ ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв**

1985 онд байгуулагдсан НХҮАХС нь Энэтхэгийн баруун хэсэгт орших Гужарат мужийн нутгийн уугуул иргэдэд нөлөөлдөг асуудлуудыг хөндөж ажилладаг орон нутгийн байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэх, ойд ажиллагсдыг зохион байгуулж, эвлэл холбоонд нэгтгэх ажилд үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг өөрийн гэсэн гишүүнчлэлтэй байгууллага юм. НХҮАХС нь гишүүдийнхээ эрх ашгийг хамгаалах зорилгоор 1992 оноос эхлэн төсвийн шинжилгээ хийх, бодлогын нөлөөлөл явуулах зэргээр мужийн түвшний бодлогын асуудлууд дээр ажиллаж иржээ. Ядуусыг олон нийтийн ажилд татан оролцуулах, тэдний институцийн чадавхийг дээшлүүлэх, улс төрийн олон хүрээнд ядуусын төлөө лобби явуулах зэрэг өвөрмөц өнгө төрхтэй үйл ажиллагаанууд нь НХҮАХС-ын үйл ажиллагаа улам гүнзгийрч, итгэл хүлээхэд хүргэсэн байна. Харин саяхнаас Төсвийн шинжилгээ ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв хэмээх нэгж нь төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаа явуулах болжээ.

НХҮАХС өөрийн сургалтын хөтөлбөр, төсвийн шинжилгээндээ ядуусын төлөө гэсэн тодорхой байр суурь баримталдаг. Тэд Засгийн газрын төсвийн хуваарилалтаар дамжин илрэх төсвийн зарцуулалтын хэв шинжийг болон ядуурлын эсрэг бодлогуудыг судалж байна. Нэгэнт НХҮАХС нь ядуусын хүрээнээс дэмжлэг авдаг учраас ядуусын эрх ашгийг төр засгийн өмнө хамгаалж нөлөөлөл явуулах, мөн Энэтхэг дэх нийгмийн шударга ёсны бусад бүлгүүдэд эрх тэгш байдал, нийгмийн шударга ёсны төлөөх тэмцэлдээ зайлшгүй шаардлагатай мэдээллийг олж авахад нь туслах бүрэн эрхтэй гэж үздэг.

Төсвийн хэлэлцүүлгийн үеэр өдөр бүр Засгийн газраас сонгогдсон албан тушаалтнууд болон гишүүдэд ирүүлдэг нүсэр баримт бичгүүдээс төсвийн асуудлуудыг хэрхэн ялгаж шинжилгээ хийж болох талаар НХҮАХС-ынхан нухацтай авч үзсэн байна. Эцэст нь зургаан хуудаснаас хэтрэхгүй хэмжээний товч дүгнэлт боловсруулан гаргаж байхаар шийджээ. НХҮАХС тэрхүү товч шинжилгээгээ Засгийн газрын гишүүд, төрийн албан тушаалтнууд, эрдэм шинжилгээний байгууллага, хэвлэл мэдээллийнхэн, сайн дурынханд түгээх болсон байна. Мужийн хурлын олон гишүүд НХҮАХС-ын гаргасан дүгнэлтэд «шимтэх» болсныг тэд эртнээс олж мэдсэн байна.

«Төсөв» гэсэн ганц үг л дийлэнх нийгмийн идэвхтнүүд, түүний дотор юун түүрүүн тус бүлгийн гишүүдийн сонирхлыг бууруулахад хангалттай болохыг НХҮАХС-ынхан олж мэдсэн байна. Үндэсний болон мужийн төсвийн тухай хэлэлцүүлэг, судалгаа уг нь эрдэмтэд, судлаачдын хийдэг ажил байсан уламжлалтай. Гэвч төсвийн шинжилгээ нь иргэдийн анхан шатны байгууллагууд Засгийн газартай харилцах хүчирхэг хэрэгсэл байж болохыг НХҮАХС-ынхан олж илрүүлжээ.

Энэхүү гарын авлагын Хавсралт 2-оос НХҮАХС-ын үүсэл хөгжлийн түүхийг үзнэ үү. Уг хавсралтад НХҮАХС-г үүсгэн байгуулагчийн бичсэн нийтлэл орсон бөгөөд түүнд бичсэнээр: «Төсөв бол төрийн хүнд суртлын аппарат дахь маш цөөхөн бүлэг хүний бүтээл байдаг. Тэрхүү үйл явцыг нь мэдсэнээр тэдний монопольт байдлыг эвдэж болдог» гэжээ.

### **3.4 Төрөл бүрийн туршлага төрөн гарсаар байна**

Бидний гаргасан төрийн бус байгууллагуудын жагсаалтад дэлхийн эргэн тойронд төсвийн чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулж буй бүлгүүд орсон байгаа. Манай вэбсайтын «бүлгүүд» гэсэн хэсэгт төсвийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг Аргентин, Бангладеш, Боливи, Бразил, Чили, Хорват, Египет, Герман, Гана, Энэтхэг, Индонези, Израиль, Кени, Ливан, Малави, Мексик, Мозамбик, Намиби, Балба, Нигер, Перу, Филиппин, Польш, Орос, Өмнөд Африк, Швед, Танзани, Уганда, АНУ, Палестин зэрэг орны төрийн бус байгууллагууд болон судлаачдыг товч танилцуулсан байгаа. Эдгээр төрийн бус байгууллагуудтай холбоо барих хаяг мөн вэбсайт дээр тавигдсан бөгөөд тэд голдуу холбоо тогтоож мэдээлэл солилцоход дуртай байдаг. Түүнчлэн энэхүү жагсаалт цаашид тогтвортой өсөн нэмэгдсээр байна. (<http://www.internationalbudget.org/groups/index.htm>.-г үзнэ үү).

Товчоор хэлэхэд, шинээр байгуулагдаж буй төсвийн үйл ажиллагааны бүлэг ганцаараа биш гэдгээ санаж байх нь чухал. Шууд хуулбарлан нэвтрүүлж ба өөрчлөн хэрэгжүүлж болох янз бүрийн загварууд байна. Сүүлийн хэдэн жилд тавигдаж эхэлсэн хүчин чармайлтуудаас цөөн хэдийг нь дурьдвал:

- Энэтхэгийн Бангалор дахь Төсөв ба бодлого судлалын төв. Судалгаанд чиглэсэн энэхүү байгууллага өмнөд Энэтхэгийн мужийн болон хотын төсвийн асуудлуудад үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг.

- Мексикийн Эдийн засгийн сургалт, судалгааны төв. Энэ төв бол үндэсний болон орон нутгийн төсвийн асуудлуудад үйл ажиллагаагаа чиглүүлж, төсвийн боловсрол, судалгаа шинжилгээний ажлыг давхар гүйцэтгэдэг эрдэм шинжилгээ, судалгааны байгууллага юм.
- ОХУ-ын Санкт Петербург хотын Стратеги төв. Стратеги төв бол Санктпетербург хотын түвшинд төсвийн шинжилгээний үйл ажиллагаанд оролцдог, Орос даяар төсвийн ил тод байдлын үйл ажиллагаанд оролцож буй бүлгүүд, судлаачдыг зохион байгуулахад заавар удирдамжаар хангадаг идэвхтэн байгууллага.

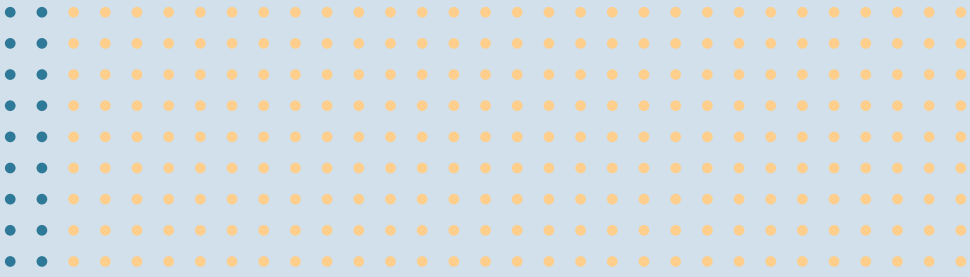
Дээрх гурван байгууллагын үйл ажиллагааны үүсэл хөгжлийн товч танилцуулгатай <http://www.internationalbudget.org/resources/success.htm>. хаягаар танилцаж болно. Түүнээс гадна ОУТТ-ийн хоёрдугаар бага хурал дээр Төсөв ба бодлогын судалгааны төв, Эдийн засгийн сургалт, судалгааны төвөөс өөрсдийнхөө үйл ажиллагааг танилцуулсан материалыг <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/india.htm> болон <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/cide.htm> хаягуудаас үзнэ үү.











## 4 ТӨСВИЙН ҮНДЭС

Энэхүү бүлэгт улсын төсвийн төлөвлөлттэй холбоотой төрөл бүрийн асуудлын тухай үндсэн танилцуулга, хэлэлцүүлгийг орууллаа. Тухайлбал энд:

- Төсвийн мөчлөгийн үндсэн үе шатуудыг дурдаж үе шат бүрт иргэний нийгмээс явуулж болох боломжит үйл ажиллагааг товч хэлэлцэх;
- Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн орнуудад тулгардаг төсвийн гол хүндрэл бэрхшээлүүдийн заримыг нэгтгэн дүгнэх;
- Үр нөлөөтэй төсвийн тогтолцоонд онцгой чухал үндсэн зарчмууд болох ил тод байдал, хяналтын механизмын зарим ач холбогдлыг танилцуулах болно.

Төсвийн үйл ажиллагааны үндсэн асуудлуудын талаархи нэмэлт мэдээлэл авахыг хүсвэл энэхүү гарын авлагын 10 дугаар бүлэгт оруулсан лавлагааг үзнэ үү. Үүнд төсвийн үйл явц, төсвийн асуудлуудыг маш дэлгэрэнгүй дүрсэлсэн олон улсын хэд хэдэн голлох баримт бичгийн жагсаалтыг оруулсан байгаа. Хавсралт III-т төсвийн гол нэр томъёонуудын тайлбар толийг орууллаа.

«Төсөв ба төсвийн бодлогыг байнга нэгтгэн уялдуулж байдаг. Иймд төсвийн нэг сонирхолтой тал бол түүний тасралтгүй хийгдэж байдаг, хэзээ ч төгсөшгүй чанар юм.»

**Винод Вясулу,**  
Энэтхэгийн Бангалор дахь  
Төсөв ба бодлого судлалын төв,  
ОУТТ-ийн Хоёрдугаар бага  
хурал

## 4.1 Төсвийн мөчлөгийн үе шат ба төрийн бус байгууллагууд оролцох боломж

Төсөв бол техникийн хувьд Засгийн газрын бодлогын тэргүүлэх чиглэлүүд, төсөв санхүүгийн зорилтуудыг тусгасан орлого, зарлагын төсөл бүхий баримт бичиг. Гэхдээ төсвийн баримт бичиг бол тухайн улсаас зарцуулалт, татварын бодлогоо удирдаж, үнэлгээ өгөх тогтолцооны төдийгүй, төсвийн шийдвэр гаргах тасралтгүй үйл явцын зөвхөн нэг тал буюу нэг идрэл юм. Төсвийн нэгдсэн тогтолцооны аль нэгэн асуудлыг бусдаас нь салгаж тусад нь авч үзэх нь түүний янз бүрийн хэсгүүдийн хоорондох чухал харилцан уялдааг орхигдуулах талтай. Энэхүү хэсэгт, бид төсвийн шийдвэрүүд гаргах, түүнийг хэрэгжүүлэх, үнэлэлт өгөх үндсэн үйл ажиллагаанууд буюу үе шатуудаас бүрддэг төсвийн мөчлөгийн талаар авч үзнэ.

Төсвийн мөчлөг нь ихэвчлэн дөрвөн үе шаттай байдаг:

- *Төсөв боловсруулалт* буюу гүйцэтгэх засаглалаас төсвийн төлөвлөгөө нэгтгэж гаргах үе;
- *Төсөв батлах* буюу хууль тогтоох засаглалаас уг төсвийн төлөвлөгөөг хэлэлцэж, нэмэлт, өөрчлөлт оруулан батлах үе;
- *Хэрэгжүүлэлт* буюу төсвийн бодлогыг Засгийн газраас хэрэгжүүлэх үе;
- *Аудит ба үнэлгээ* буюу төсвийн зарлагын бодит гүйцэтгэлийг тооцож, түүний үр дүнд үнэлэлт өгөх үе.

Дээрх үе шат бүрт төрийн бус байгууллага оролцох янз бүрийн боломж гардаг. Тэдгээр боломжийн талаар бид доор товч авч үзэх болно. (Төсвийн мөчлөгийн янз бүрийн үе шатанд төрийн бус байгууллагуудын явуулж болох төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааны төрлүүдийн тухай илүү дэлгэрэнгүй мэдээллийг ОУТТ-өөс саяхан гаргасан «Төсвийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд иргэний нийгэм хувь нэмэр оруулж чадах уу?» гэсэн бүтээлээс үзэж болох бөгөөд уг бүтээлтэй <http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf>. хаягаар танилцаж болно.)

## *Төсөв боловсруулалт*

Төсвийн эхний боловсруулалтад гүйцэтгэх засаглалын хүрээний цөөнгүй оролцогч оролцдог боловч бараг энэ хүрээнд дангаараа хийгддэг гэж болно. Гол төлөв нэг газар буюу ихэвчлэн Сангийн яамны төсвийн газраас төсөв боловсруулалтыг удирдан зохицуулж, яам, газар бүрээс мэдээлэл шаардан, санхүүжилтийн төлөө өрсөлдөж буй Засгийн газрын тэргүүлэх чиглэлийн саналуудыг төсвийн зарлагын нийт дүнд багтаахад зайлшгүй шаардлагатай сонголтуудыг дэвшүүлдэг. Энэ үйл явц хэдхэн долоо хоногоос хэдэн сар хүртэл хугацаатай үргэлжлэх бөгөөд энэ хугацаа яам, газруудын оролцооны цар хүрээ болон тэдний саналыг харгалзсан байдлаас ихээхэн хамаардаг.

Ер нь, төсвийг жил бүр цоо шинээр эхлэн боловсруулдаггүй. Харин шинэ төсөв хийхдээ хамгийн сүүлд батлагдсан төсвийг эхлэлийн цэг буюу суурь болгон ашиглаж түүнд гарах өөрчлөлтийг нэмж тусгах хандлагатай байдаг. Гэхдээ төсөвт орсон бүх өөрчлөлт цэвэр өсөн нэмэгдэх шинжтэй байдаг гэсэн үг биш. Тухайн улсын эдийн засгийн нөхцөл байдал, эсхүл Засгийн газрын тэргүүлэх чиглэлүүдэд гарах өөрчлөлтөөс хамаарч төсөв жилээс жилд нилээд өөрчлөгдөж болох талтай.

Төсвийн ерөнхий хүрээ нь эдийн засгийн өсөлт, инфляци, хүн ам зүйн өөрчлөлт гэх мэт төсвийн нийт орлого, зарлагад нөлөөлөх гол үзүүлэлтүүдийн хэтийн тооцооноос нэг талаар хамаарч тодорхойлогддог. Түүнчлэн төсвийн алдагдал болон өрийг тодорхой түвшинд барих, татварыг нэмэгдүүлэх буюу багасгах, эсхүл тодорхой тэргүүлэх чиглэлүүдэд зарцуулах зардлыг нэмэгдүүлэх зэрэг томоохон зорилгууд төсвийн хүрээнд нөлөөлж болно.

***Төрийн бус байгууллагын үүрэг роль:*** Гүйцэтгэх засаглалынхан жилийн төсвийг гол төлөв хаалттай хаалганы цаана боловсруулдаг. Зарим тохиолдолд гүйцэтгэх засаглалаас хэлэлцүүлгийн баримт бичиг, эсхүл төсвийн тоймыг урьдчилан гаргаж болох юм. Гэвч төсвийн энэ үе шатанд иргэний нийгэм ба хууль тогтоогчдоос шууд оролцох боломж ерөнхийдөө бага байдаг. Хэдий тийм боловч, төсвийг оргүй хоосноос эхлэн боловсруулна гэж бараг байхгүй тул гүйцэтгэх засаглалаас гадуур байгаа сонирхогч талууд төсвийн голлох хэсгүүдийг урьдчилан төсөөлөх боломжтой. Энэ нь төсөв боловсруулалтын шатанд шинжилгээ хийх, нөлөөлөл явуулах таатай боломжийг бүрдүүлж байдаг. Төсөв боловсруулалтын энэ шатанд төрийн бус байгууллагуудын зүгээс хэлэлцэгдэж байгаа нь тодорхой болсон, эсхүл тэргүүлэх чиглэл байх ёстой гэж үздэг асуудлуудаараа шинжилгээ хийж төсвийн боловсруулалтад

нөлөөлнө гэсэн итгэлтэйгээр дэвшүүлэх боломжтой. Түүнчлэн төрийн бус байгууллагуудын хувьд гүйцэтгэх засаглалын албан тушаалтнуудтай албан бус хэлхээ холбоо тогтоох боломжтой байж болох юм. Хууль тогтоох байгууллагаас төсөвт үзүүлэх нөлөө багатай улсуудын төрийн бус байгууллагуудын хувьд гол шийдвэрүүд гаргадаг үе шат гэдэг утгаар нь энэхүү боловсруулалтын шатанд анхаарлаа төвлөрүүлж ажиллах шаардлагатай байж болно.

### ***Төсөв батлах***

Төсвийн мөчлөгийн хоёр дахь үе шат нь гүйцэтгэх засаглалаас боловсруулсан төсвийг хууль тогтоогчид хэлэлцэж, улмаар хууль болгон батлах үйл явц байдаг. Энэхүү үе шат нь гүйцэтгэх засаглалаас төсвийг хууль тогтоох байгууллагад албан ёсоор өргөн барьснаар эхэлнэ. Ингэсний дараа хууль тогтоох байгууллага төсвийг хэлэлцэх бөгөөд үүнд нийтэд зориулсан сонсгол хийх, байнгын хороодоор дамжуулан төсвийг хэлэлцэн санал хураах ажиллагаа ордог. Хууль тогтоох байгууллага төсвийн төслийг хэвээр нь, эсхүл зохих нэмэлт, өөрчлөлт оруулан баталснаар энэ үйл явц өндөрлөнө. Зарим оронд хууль тогтоох байгууллага төсвийн төслийг батлахаас татгалзаж, өөрсдийн боловсруулсан хувилбараар сольж батлах тохиолдол ч байдаг.

Төсөв батлах үйл явц нь ихэвчлэн төсөвт олны анхаарал хамгийн их тавигддаг, төсвийн талаархи мэдээлэл нийтэд хамгийн өргөн хүрдэг үе байдаг. Уг нь хууль тогтоох байгууллага гүйцэтгэх засаглалаас өргөн барьсан төслийг хянаж, нэмэлт, өөрчлөлт оруулах цаг хугацаа, нөөц бололцоотой байвал зүгээр. Гэвч практик дээр, аливаа улсын төсвийн үйл ажиллагааны эрх зүйн хүрээ, эсхүл улс төрийн тогтолцоо нь хууль тогтоох байгууллагаас төсөвт үзүүлэх нөлөөг хязгаарлаж байдаг. Түүнчлэн хууль тогтоох олон байгууллагад төсвийн үйл ажиллагааны талаархи мэдлэг туршлага, төсөв дээр авч ажиллуулах хүний нөөц дутагддагаас энэ боломж нь хязгаарлагддаг. Гэсэн хэдий ч, эдгээр хязгаарлалтууд нь хууль тогтоох байгууллагын бүх боломжуудыг хааж байна гэсэн үг биш. Хууль тогтоогчид гүйцэтгэх засаглалаас өргөн барьсан төсвийн тодорхой асуудлуудаар сонсгол хийлгэх, тусгай хороо ажиллуулах, гүйцэтгэх засаглалаас мэдээлэл шаардаж асуулга тавих, эсхүл олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулах зэргээр төсвийн асуудлуудад оролцож болдог.

***Төрийн бус байгууллагын үүрэг роль:*** Төсвийн мөчлөгийн голдуу энэ үе шатанд төрийн бус байгууллагууд хамгийн үр нөлөөтэй оролцох боломж гардаг. Ер нь гүйцэтгэх засаглалаас хууль тогтоох засаглалд төсвөө өргөн барих үед төсвийн талаарх олон нийтийн сонирхол, хэлэлцүүлэг

дээд цэгтээ хүрдэг учраас төрийн бус байгууллагууд төсвийн талаар хийсэн судалгаа шинжилгээгээ хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулж нийтлэх таатай боломж бүрддэг. Цаашилбал, төсвийн үйл явцад хууль тогтоох байгууллага илүү идэвхитэй оролцдог улс орнуудад төрийн бус байгууллагуудаас төсвийн сонголд шинжээчийн үүрэгтэйгээр оролцох, төсвийн төслийн талаарх санал шүүмжлэлээ бусад хэлбэрээр өгөх бололцоо гардаг. Тэдний шинжилгээ, гэрчийн мэдүүлэг нь төсвийн хэлэлцүүлэгт нөлөөлж, тухайн төсвийн төслөөс ядууст үзүүлэх нөлөөтэй холбоотой чухал асуудлуудыг тодотгож өгөх боломжтой.

### *Төсвийн гүйцэтгэл - Хэрэгжүүлэлт ба хяналт шинжилгээ*

Төвийн үйл явцын дараагийн үе шат нь төсөв нэгэнт батлагдаж гарсны дараа явагддаг. Зарцуулалт нь батлагдсан төсвийн дагуу явж байгаа эсэхийг зохицуулж хянах тал дээр Засгийн газрууд үлэмж ялгаатай байдаг. Зарим тохиолдолд, яам, газруудад хуваарилсан зардлуудыг хянах, томоохон зардлыг батлах зэргээр Төрийн сан (буюу Сангийн яам)-гаас төсвийн зарцуулалтад төвлөрсөн хатуу хяналт тавьдаг бол, яам газрууд нь илүү бие даасан тохиолдолд төрийн сангаас яам газар бүр зарцуулалтаа тогтмол тайлагнахыг шаардах замаар зарлагын хяналтыг хэрэгжүүлдэг.

Практик дээр, төсөв яг батлагдсан зориулалтаараа тэр бүр хэрэгждэггүй. Төсвийн санхүүжилтийн хэмжээ хүрэлцэхгүй, олгосон санхүүжилтийг зориулалтын дагуу зарцуулахгүй байх асуудал гарч ирдэг. Ийм зөрүүнүүд нь бодлогын ухамсартай шийдвэрийн үр нөлөө, эсхүл эдийн засгийн нөхцөл байдлын өөрчлөлтийн эсрэг хариу үйлдэл байж болно. Гэвч батлагдсан төсөв ба бодит гүйцэтгэлийн эрс зөрүүтэй байдлыг эрүүл бодлогын тусгал гэж зөвтгөж үзэх боломжгүй үед л санаа зовоосон асуудлууд гарч ирдэг. Энэ нь нэг талаас гүйцэтгэх засаглалынхан эрх мэдлээ илт хэтрүүлэн, урвуугаар ашигласны үр дүн байж болох боловч нөгөө талаас төсвийн тааруухан тогтолцоо, техник хүндрэлүүдээс үүдэлтэй байж, гүйцэтгэх засаглалынхан төсвийн зүйл заалтуудыг хуулийн дагуу хэрэгжүүлэхэд хүндрэл учруулдаг байж болно. Тухайлбал, төсөвт зарим санхүүжилтийн зориулалт тодорхой тусгагдаагүй, мөн тайлагналтын тогтолцоо сулаас болж гүйцэтгэх засаглалаас зарлагын урсгалд хяналт шинжилгээ хийхэд шаардлагатай мэдээллийн хүртээмжийг хязгаарлаж байж болно.

**Төрийн бус байгууллагын үүрэг роль:** Төсвийг хэрэгжүүлэх нь мэдээж гүйцэтгэх засаглалын чиг үүрэг. Гүйцэтгэх засаглалаас төсвийн зарлагын байдлын талаар жилийн туршид тогтмол нийтэд тайлагнадаггүй бол төрийн бус байгууллагуудаас төсвийн санхүүжилтийн урсгалд тавих хяналт хязгаарлагдмал байх болно. Гэвч батлагдсан төсвийг мөрдүүлэх,

түүний зохисгүй удирдлага, авилгалыг бууруулахыг хөхиүлэн дэмжсэн төсвийн үр ашигтай, ил тод тогтолцоотой болгох сонирхол төрийн бус байгууллагуудад үнэхээр их байдаг. Эдгээр бүлгүүд нь төсвийн хяналтыг сайжруулахад чиглэсэн шинэчлэл хийхийн төлөө нөлөөлөл явуулж болно. Үүний нэг адилаар хяналт шинжилгээний зарим үйл ажиллагаанд ч оролцож болно. Тухайлбал, төрийн бус байгууллагаас тодорхой төсөл, хөтөлбөрт, жишээ нь сургууль, зам барихад төсөвлөгдсөн хөрөнгө зориулалтын дагуу зарцуулагдаж байгаа эсэхэд хяналт тавьж болно. Тэд мөн төсвийн хуваарилалттай холбогдсон бодлогын зорилтууд биелэгдсэн эсэх, улсын төсвийн хөрөнгө үр дүнтэй ашиглагдаж байгаа эсэхийг шалгаж зарцуулалтын чанарт үнэлгээ өгч болох юм.

### *Үр дүнгийн үнэлгээ ба тайлагналт - Аудит ба гүйцэтгэлийн үнэлгээ*

Төсвийн мөчлөгийн сүүлийн үе шатанд улсын төсвийн хөрөнгийг үр дүнтэй ашигласан эсэхийг хэмжихэд чиглэсэн цөөнгүй үйл ажиллагаа багтдаг. Уг нь гүйцэтгэх засаглал төсөв санхүүгийн үйл ажиллагаагаа хууль тогтоогчид болон олон нийтэд өргөн хүрээтэй тайлагнадаг байвал зохистой. Мөн төсөв санхүүгийн эдгээр үйл ажиллагаанд аудитын байгууллагууд, ерөнхий аудитор гэх мэт тогтсон хараат бус, мэргэжлийн байгууллагууд тогтмол үнэлэлт дүгнэлт өгдөг байх ёстой. Аудитын байгууллага нь үнэн зөв тайланг цаг хугацаанд нь гаргаж өгөх чадавхитай байх шаардлагатай.

Үр дүнгийн үнэлгээ, аудит хоёр бол дан ганц хууль тогтоох засаглал хяналтын чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай арга хэрэгсэл болоод зогсохгүй төсвийн зарлагын удирдлагын ерөнхий тогтолцооны салшгүй чухал бүрэлдэхүүн хэсгүүд байдаг. Мөн улсын төсвийн хөрөнгийн хамгийн үр ашигтай зарцуулагдах нөхцлийг хангахад гүйцэтгэлийн тайлангууд зайлшгүй шаардлагатай байдаг. Орчин үеийн төсөвлөлтийн шинэчлэлийг хүчтэй онцолж байгаа нь төсвийн байгууллагуудыг тэдний үйл ажиллагааг сайжруулахад чиглэсэн гүйцэтгэлийн тухай мэдээллээр хангах зорилготой юм.

***Төрийн бус байгууллагын үүрэг роль:*** Төсвийн үйл ажиллагааны энэхүү үе шатанд төсвийн тодорхой санаачилгуудын үр нөлөөтэй байдлын талаар мэдээлэл олж авахаас гадна, төсвийн үйл ажиллагаанд хийсэн аудитын дүгнэлтэд гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засаглалаас хэрхэн зүй зохистой хандаж байгаа талаар үнэлэлт өгөх замаар хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх сайхан боломжийг төрийн бус байгууллагуудад олгодог. Энэ нь магадгүй төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны



байгууллагууд байгаа боломжуудыг нь хараахан бүрэн дүүрэн ашиглаагүй нэг чиглэл байж болох юм. Цагт нь гаргасан аудитын тайлангууд нь төсөв зориулалт бусаар зарцуулагдсан, муу зарцуулагдсан, төсвийн хөрөнгөөр бараа, үйлчилгээ худалдан авах явцад зөрчил гарсан зэрэг олон зөрчил дутагдлуудыг нэг дор тусгасан баримт бичих байх нь олонтаа. Төрийн бус байгууллагууд энэхүү мэдээллийг өргөн олны хүртээл болгохыг хичээж, шинэчлэлийг гүнзгийрүүлэх зорилгод ашиглах ёстой.

## **4.2 Төсөвлөлтөд тулгардаг нийтлэг асуудлууд**

Төсвийн мөчлөгийн үе шат бүрт түүний хэвийн жигд ажиллагааг алдагдуулах сорилтууд тулгардаг. Төсөв боловсруулах болон батлах үе шатны шийдвэр гаргалт нь ихэвчлэн улс төрийн шинжтэй байдаг бол төсвийн орчлын бусад үе шатанд нь удирдлагын болон бүртгэлийн асуудлууд зонхилдог. Төсвийн хувьд бодлогын хүссэн үр дүнд хүрч чадах эсэх нь тухайн орны төсвийн тогтолцоо улс төрийн болон удирдлагын шинжтэй олон талт асуудлуудыг үр нөлөөтэй авч үзэж шийдвэрлэх чадвараас ихээхэн хамаардаг. Тухайн улсын улс төрийн бүтэц, колонийн түүх, засаг захиргааны тогтолцоо, эдийн засгийн хөгжил зэргээс хамаарч хөгжиж байгаа болон ардчиллыг шинээр тогтоосон орнуудын төсвийн тогтолцоо харилцан адилгүй байдаг боловч ийм олон оронд ижил төстэй бэрхшээлтэй асуудлууд байдаг.

Аливаа улсын эдийн засгийн төлөвлөлтийн гол баримт бичиг болохын хувьд төсөв нь эдийн засаг, санхүүгийн гол үзүүлэлтүүдийн талаарх таамаглалуудыг зайлшгүй тусгадаг. Гэтэл, хөгжиж байгаа орнуудад худалдааны нөхцөл муудах зэрэг гадны цочролыг шингээх чадвар сулрахаас эхлээд татварын бааз суурь хумигдсны улмаас төсвийн орлогын тогтвортой байдал алдагдах хүртэл макро эдийн засгийн янз бүрийн нөхцөл байдал тулгарч төсвийн үйл явцад болон олон жилээр төлөвлөхөд төвөгтэй болдог. Эдийн засгийн цаад нөхцлүүдийн огцом өөрчлөлтөд эмзэг эдгээр орнууд төсвийн орлого, зарлагынхаа зорилтот түвшинг хангахад хүндрэлтэй байгаад зогсохгүй хамгийн сайн боловсруулсан төсвийн төлөвлөгөөгөө ч биелүүлэхэд хэцүү байдаг.

Макро эдийн засгийн зарим хүчин зүйлс эдгээр шинэ тулгар эдийн засагтай орнуудын хяналтаас гадуур байж болох боловч төсөвлөлтийн үйл ажиллагаа сул байх нь асуудлыг улам хурцатгадаг байна. Засгийн газрууд төсвийн зардлын хүсэлтүүдийг ач холбогдлоор нь өрсөлдүүлэн төсвийн тогтвортой хүрээнд нэгтгэн багтаахыг оролдохын оронд төсвийн болон бүртгэлийн янз бүрийн заль мэхэнд дулдуудаж төсвийн бодит байдлыг гуйвуулж бүдгэрүүлэх нь амар хялбар мэт үздэг байж

болно. Тааруухан төсөвлөлтийн эдгээр буруу практик голдуу гүйцэтгэх засаглалаас гаралтай байдаг боловч түүнээс гадуурх байгууллага болох хууль тогтоох байгууллага, эсхүл Ерөнхий аудитор зэрэг төрийн институцүүд сул байх нь асуудал улам даамжрахад хүргэж болно. Төсөвт хяналт тавьж, хариуцлагатай байдлыг сахиулж байдаг хараат бус байгууллагууд хэрэгтэй боловч үр нөлөөтэй байдал нь мөн л хязгаарлагдмал байх нь олонтаа. Тухайлбал, төрийн Ерөнхий аудиторт маргаантай асуудлыг шалгах, төсөв санхүүгийн зохисгүй удирдлага, авилгын асуудлыг хөндсөн тайлан гаргах хараат бус байдал, улс төрийн дэмжлэг дутагдаж байж болно. Үүний нэг адилаар, хууль тогтоох байгууллагын эрх мэдэл хуулинд практик дээрхээсээ илүү сүржин мэт харагдаж байж болно (арын хуудасны хайрцгаас илүү дэлгэрэнгүй мэдээлэлтэй танилцана уу).

Магадгүй хөгжиж байгаа орнуудад тулгардаг хамгийн түгээмэл асуудал бол нийгэм эдийн засгийн статистик үзүүлэлтүүд, төсвийн үнэн зөв тоо баримтууд хомс байх явдал болов уу. Зарим чухал ач холбогдолтой тоон мэдээлэл зүгээр л огт байдаггүй бол, байгаа тоон мэдээллүүдэд нь цагаа олсон байдал, хүртээмж, давтамжийн асуудал тавигдах жишээтэй. Тоон мэдээллийн энэхүү дутагдалтай байдал нь төсвийг боловсруулахаас эхлээд төсвийн гүйцэтгэл, хяналт хүртэл төсвийн мөчлөгийн бүхий л үе шатыг хүндрүүлээд зогсохгүй, төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх хүчин чармайлтуудад ч саад учруулдаг байна. Шаардлагатай мэдээлэл хомсдохтой холбоотой эдгээр асуудлуудаас гадна чадварлаг ажиллах хүч, орчин үеийн тоног төхөөрөмжийн аль аль талаасаа чадавхи дутагддаг ерөнхий бэрхшээл дээрх орнуудад тулгардаг.

### **Төсвийн үйл ажиллагаанд хууль тогтоох байгууллагын гүйцэтгэх үүргийг олон хүчин зүйлс сулруулдаг**

Нэгэнт хууль тогтоох байгууллага иргэдийг төлөөлөх үүрэгтэй учраас түүнийг иргэний нийгмээс төсөвт нөлөөлөх хамгийн тохиромжтой цэг гэж үзэх нь олонтаа. Гэвч иргэний нийгмийн энэ төрлийн оролцооны үр нөлөөтэй байдал нь хууль тогтоогчдын бүрэн эрхээс хамаардаг.

Онолын хувьд, хууль тогтоогчид нь төсвийн үйл ажиллагаанд үлэмж эрх мэдэлтэй байдаг. Улсын хөрөнгийг хууль тогтоох байгууллагын зөвшөөрөлгүйгээр зарцуулахыг голдуу үндсэн хуулиар хориглодог. Хууль тогтоох байгууллага дээр явуулдаг

хэлэлцүүлгийн үеэр шинжээч томилж ажиллуулах, Засгийн газрын гишүүдээс баримт мэдээлэл гаргуулах нэмэлт эрх мэдэл хууль тогтоогчдод мөн олгогддог. Хууль тогтоогчид төсөвт нэмэлт, өөрчлөлт оруулах чадамжтай тохиолдолд эдгээр бүрэн эрх нь улам өргөждөг.

Харин практик дээр хэд хэдэн хүчин зүйлс хууль тогтоогчдын эрх мэдлийг мөхөсдүүлдэг. Үүнд:

- Аливаа улсын улс төрийн систем ба практикууд хууль тогтоогчдын төсвийн үйл ажиллагаанд үзүүлэх нөлөөг хязгаарлаж болно. Улс төрийн хүчний бааз суурь нь хууль тогтоох болон гүйцэтгэх салбаруудаа нэгэн зэрэг хянадаг парламентийн тогтолцооны үед төсөвт онцын нэмэлт, өөрчлөлт оруулахгүйгээр батлуулах хүчтэй дарамт хууль тогтоох байгууллагын олонхид ирдэг.
- Холбогдох эрх зүйн хүрээ болон хууль тогтоох байгууллагын дэгийн дагуу хууль тогтоох байгууллагын үүрэг хязгаарлагдах тохиолдол олон байдаг. Жишээлбэл, хууль тогтоогчдоос төсөвт үнэлэлт дүгнэлт өгөх хугацаа маш бага байх, эсхүл зөвхөн бага зэргийн засвар оруулахыг зөвшөөрөх (эсхүл ямар ч өөрчлөлт оруулахыг зөвшөөрөхгүй байх) явдал байдаг.
- Ихэнхи хөгжиж байгаа орнуудын хууль тогтоох байгууллага нь төсвийн үйл ажиллагааны талаархи мэдлэг туршлага, боловсон хүчнээр дутагддаг. Хангалттай чадавхийг бий болгохгүйгээр хууль тогтоогчдоос төсвийн төсөлд үнэлэлт дүгнэлт өгөх, нэмэлт өөрчлөлт оруулахыг хүсэх боломжгүй байдаг.

Эдгээр хязгаарлалтууд нь бүх оронд байдаггүйгээс гадна хууль тогтоох байгууллагад холбогдох бүх боломжийг хаагаад байдаггүй. Хууль тогтоогчид нь гүйцэтгэх засаглалаас өргөн барьсан төсвийн тодорхой асуудлуудаар сонсгол хийлгэх, тусгай хороод байгуулж ажиллах, гүйцэтгэх засаглалд асуулга тавьж мэдээлэл шаардах, олон нийтийн хэлэлцүүлэг өрнүүлэх зэргээр төсвийн асуудлуудад оролцож болдог. Түүгээр ч үл барам, зарим орнуудын хувьд дээрх хязгаарлалтуудыг үл харгалзан

хууль тогтоох байгууллагын судалгаа шинжилгээний чадавхийг сайжруулж, хуулийн эрх мэдлийг өргөтгөх замаар хууль тогтоогчдын оролцоог нэмэгдүүлэх шахалт шаардлага тавигдаж байна. Энэ бол өнөөгийн Кени, Малави, Мексик, Перу, Өмнөд Африк, Уганда, Замби болон бусад улсуудын жишээ юм.

Хууль тогтоогчдын олон нийтэд хүрч ажиллах, задлан шинжилгээ хийх хязгаарлагдмал чадавхийг иргэний нийгмийнхэн нөхөх маягаар хууль тогтоогчид ба иргэний нийгмийн төсвийн бүлгүүдийн хамтарсан хяналтын хүчирхэг түншлэлийг бий болгож болох юм. Хууль тогтоогчдоос төсвийн үйл ажиллагаанд илүүтэй оролцох таатай боломж нэмэгдэх тусам энэ үйл ажиллагаанд иргэний нийгмийнхэн гүнзгий оролцох боломж давхар нэмэгдэх болно.

Тулгарч байгаа асуудлууд асар их, түүнийг даван туулах арга зам нь хэсэгчилсэн гэхээс илүү цогц, системтэй байх тохиолдол олон гардаг. Тиймээс, хөгжиж буй олон орон дараагийн хэсэгт бидний авч үзэх зарчим, практикуудыг нэвтрүүлэн өргөн хүрээтэй төсвийн шинэчлэл хийх замаар дээрх бэрхшээлийг даван туулахыг оролдож байна. Төсвийн сул дорой, ялзарсан тогтолцооны сөрөг нөлөөнд хамгийн их өртдөг хүмүүс бол ядуу дорой, эрх мэдэлгүй хүмүүс байдаг учраас төсвийн ийм тогтолцоонд шинэчлэл хийх хүсэл сонирхол төрийн бус байгууллагуудад хүчтэй төрдөг. Шийдвэр гаргалт ба хэрэгжүүлэлтийн хооронд хүчтэй уялдаа холбоо бий болгож чадаагүй тогтолцооноос ядууралд чиглэсэн хөгжлийн бодлого гарна гэхэд бэрх. Ийм нөхцөлд, хэдийгээр хууль тогтоох байгууллагаас улсын төсвийн хөрөнгийг нийгмийн салбарын зарцуулалт, дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалт зэрэг ядууст ач тусаа өгөх, өргөн олны дэмжлэг хүлээсэн ажлуудад чиглүүллээ ч гэсэн зарим хүмүүсийн далд ашиг сонирхол улсын төсвийн хязгаарлагдмал нөөцийн хуваарилалтад зохисгүйгээр нөлөөлөх явдал гардаг. Төсвийн эрүүл тогтолцоо буюу ил тод, хариуцлагатай тогтолцооны хувьд ард түмний хүсэл зоригийг илүүтэй тусгасан үр дүнд хүргэх магадлал хавьгүй илүү байдаг.

### **4.3 Төсвийн эрүүл тогтолцооны элементүүд**

Хөгжиж байгаа орнуудын төсвийн үйл явцын гажуудлыг арилгах буюу төсвийн удирдлагын сул тогтолцоог сайжруулна гэдэг бол амаргүй даваа. Зарим тохиолдолд энэ нь төсвийн үйл явц дахь сул уялдаа холбоог олж илрүүлэн засч сайжруулахыг шаардаж болно. Гэвч ихэнх тохиолдолд тухайн үйл явцыг орвонгоор нь эргүүлэх, магадгүй зохистой заавар удирдамжаар хангахуйц шинэ хууль тогтоомж гаргахыг шаардаж байж болно.

Эдгээр асуудлууд тулгарах нөхцөлд анхаарвал зохих төсвийн эрүүл тогтолцооны үндсэн бөгөөд заримдаа өөр хоорондоо давхарддаг элементүүд бол:

- Оролцогч байгууллагуудын хүлээх үүрэг, хариуцлагууд, түүний дотор тавигдах хяналт, шалгалтын асуудлыг тодорхойлсон хууль эрх зүйн хүрээ;
- Засгийн газрын санхүүгийн бүхий л үйл ажиллагааг иж бүрнээр харуулсан дэлгэрэнгүй төсөв;
- Үнэн зөв, цаг үеэ олсон мэдээлэл, хэтийн тооцоонууд;
- Нэг талаас ил тод, нөгөө талаас хууль тогтоох байгууллага ба иргэний нийгмийнхний үр дүнтэй оролцоог хангасан төсвийн үйл явц.

Эдгээр элементүүдийн ихэнх нь өөр хоорондоо харилцан хамааралтай бөгөөд нэгийг нь нөгөөгөөс нь салгаж тусд нь хэрэгжүүлэхэд хэцүү байдаг. Тухайлбал, төсөв өөрөө юун түүрүүн тухайн эдийн засгийн бүхий л хэсэг дэх Засгийн газрын оролцооны дүр зургийг бүрэн дүүрэн харуулж чаддаггүй бол төсвийн ил тод тогтолцоотой байх боломжгүй.

### *Хууль эрх зүйн хүрээ*

Ер нь аливаа үр нөлөөтэй, тогтвортой төсвийн тогтолцооны нэг чухал элемент бол хууль эрх зүйн ойлгомжтой хүрээ гэж үздэг. Энэхүү хүрээ нь үндсэн хууль гэх мэт аливаа улсын хууль эрх зүйн голлох баримт бичгүүдийн нэг хэсэг болон орших, эсхүл бусад хууль тогтоомжоор дамжин хуульчлагдсан байж болно.

Хууль эрх зүйн хүрээний гол зорилго бол тухайн төсвийн үйл ажиллагааны тогтолцоонд хяналт, хариуцлагын хангалттай механизм бүрдүүлж өгөх явдал юм. Иймээс, төсвийн тогтолцоонд гүйцэтгэх засаглал дангаар ноёрхож, эрх мэдлээ хэтрүүлэн ашиглахаас сэргийлж хууль тогтоох болон хараат бус аудитын байгууллагын үүргийг оруулж өгөх нөхцлийг тухайн хууль эрх зүйн хүрээ бүрдүүлж байдаг.

Гүйцэтгэх болон хууль тогтоох салбаруудын төдийгүй Ерөнхий аудитор зэрэг хараат бус аудитын байгууллагуудын тухайн төсвийн тогтолцоонд гүйцэтгэх үүрэг, хүлээх хариуцлагыг нарийвчлан тодорхойлж өгсөн эрхзүйн тогтолцоотой байх нь хариуцлагатай байдлыг бий болгоход

онцгой ач холбогдолтой байдаг. Цаашилбал, Засгийн газрын янз бүрийн түвшний гүйцэтгэх үүрэг, хүлээх хариуцлагыг нарийвчлан тодорхойлж, төрийн үйлчилгээг үзүүлэх үүргийг ямар түвшинд нь хариуцах, эсхүл аль түвшинд ямар орлого бүрдүүлж болохыг харуулж болно.

Төсвийн үйл ажиллагааны эрх зүйн хүрээ нь төсвийн шийдвэр гаргах үйл явц, улсын төсвийн орлого, зарлагын удирдлагыг удирдан чиглүүлэх дүрэм журам, зохицуулалтууд бий болгох ёстой. Тэр ч байтугай, гүйцэтгэх засаглалын тайлагнах үүргийг тодорхойлсон, төсвийн үйл явцын өдөр товыг тогтоосон энгийн журмууд ч ач холбогдолтой байж болно. Мөн эдгээр журмаар төсвийн цар хүрээг тогтоож, эсхүл улсын салбараас худалдаж авах бараа, үйлчилгээг тойрсон нарийн түвэгтэй журмуудыг нарийвчлан тодорхойж болно. Гэвч баримтлах арга барилууд нь харилцан адилгүй байх бөгөөд зарим эрх зүйн хүрээнд нилээд олон дүрэм журмыг нарийвчлан зааж өгсөн байхад, заримд нь Засгийн газрын төсвийн менежерүүдэд илүү уян хатан нөхцөл олгоход чиглэсэн байдаг. Ийм уян хатан нөхцөлд ч гэсэн төсвийн менежерүүдийн ажлыг үнэлж дүгнэх, олон нийтийн эрх ашгийг хамгаалахад чиглэсэн наад захын багц шаардлагуудыг хууль эрх зүйн хүрээнд тусгасан байх болно.

### *Төсвийн иж бүрэн танилцуулга*

Төсөв бол угтаа нийт төвлөрүүлэх орлого, зарцуулах зарлага, төлөх өр, үүсэх шинэ ба хуучин өр гэх мэт Засгийн газрын санхүүгийн бүх гүйлгээг бүрэн тусгасан байх ёстой. Хэрэв зарим хөтөлбөр, агентлагийн санхүүгийн үйл ажиллагаа, эсхүл амлалт үүрэг нь «төсвөөс гадуур» байх юм бол Засгийн газрын санхүүгийн байдлын дүр зургийг бүрэн дүүрэн харуулж чадахгүй.

Дэлгэрэнгүй төсөвгүйгээр улсын төсвийн хязгаарлагдмал нөөцийг төрийн тодорхой албадад хуваарилах талаар үр дүнтэй хэлэлцүүлэг явуулах үндсэндээ боломжгүй. Жишээ нь, улсын төсвийн тодорхой байгууллагуудыг өөрийгөө санхүүжүүлдэг, хагас бие даасан үйл ажиллагаатай гэдэг үндэслэлээр төсвийн дүнд бүрэн оруулахгүй байх тохиолдол гардаг. Гэвч эдгээр байгууллагуудын (нийтийн аж ахуйн үйлчилгээний компани, эсхүл үндэсний агаарын тээврийн компани ч юмуу) үйл ажиллагаа доголдоод ирэхэд голдуу улсын төсвийн хөрөнгөөр тэднийг аврах ажиллагаа явуулдаг. Иймэрхүү гэнэтийн, тооцоологдоогүй зардал нь төсөвт хүнд дарамт учруулж, бусад тэргүүлэх ач холбогдол бүхий үйл ажиллагааны санхүүжүүлтийг булааж болно.

## Төсвийн эрүүл тогтолцоо бүрдүүлэх “Төсвийн зарлагын удирдлага”-ын арга

Төрийн зарлагын удирдлага (ТЗУ) бол төсвийн төлөвлөлтийн хөгжилд гарсан харьцангуй шинэ арга юм. Олон талт байгууллагуудын зүгээс дэвшүүлсэн энэхүү арга нь хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай олон улсын төсвийн төлөвлөлтийг сайжруулах чухал хэрэгсэл болоод байна. Хэдийгээр ТЗУ нь уламжлалт төсвийн төлөвлөлтийн үндсэн зарчмууд дээр тулгуурладаг боловч ерөнхийдөө бодлогын үр дүнд илүү ач холбогдол өгсөн байдаг.

ТЗУ-ын үзэл баримтлал нь дараахь гурван үндсэн зарчимд тулгуурладаг:

- Санхүүгийн нэгдсэн сахилга бат - төсвийн нийт зарлага нь дан ганц нөлөө бүхий оролцогсдын төсвийн зарцуулалтын хүсэлтүүдийн тусгал бус, тогтвортой өсөлтөд чиглэсэн эдийн засгийн ба төсвийн бодлогуудад нийцсэн тодорхой шийдвэрүүдийн тусгал байх ёстой;
- Хуваарилалтын үр ашиг - хөрөнгийн, улмаар зарлагын хуваарилалт нь тэргүүлэх ач холбогдол бүхий тодорхой чиглэлд болон хөтөлбөрийн үр нөлөөтэй байдалд тулгуурласан байх ёстой;
- Үйл ажиллагааны үр ашиг - төрөөс бараа, үйлчилгээг нийтэд хүргэхдээ зардлын хэмнэлттэй, өндөр чанартай байх ёстой.

Эдгээр зарчмууд нь уламжлалт нэг жилийн мөчлөгөөс хальсан төсвийн төлөвлөлтийн арга хэрэглэхийг шаарддаг. Иймд ТЗУ-тай холбоотой шинэчлэл нь голдуу Дунд хугацааны зарлагын хүрээ (ДХЗХ) гэгчийг бий болгох явдал байдаг. ДХЗХ нь төсвийг олон жилээр төлөвлөх арга бөгөөд гол төлөв гурван жилийн хугацааг хамардаг нь төлөвлөлт, бодлогын шийдвэр, төсөв гурвын уялдаа холбоог сайжруулахад чиглэдэг. (ТЗУ ба ДХЗХ-тэй холбоотой дэлгэрэнгүй мэдээллийг Дэлхийн Банкны Төсвийн зардлагын тухай онлайн мэдээллийн сан болох <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/> хаягаар орж авах боломжтой).

Дэлгэрэнгүй байх зарчим нь олон жилийг хамарсан тоон мэдээллээр хангахыг шаардана гэсэн үг. Хамгийн наад зах нь тухайн төсөвт жилийн өмнөх жилийн орлого, зарлагын хүлээгдэж буй гүйцэтгэлийн тооцоологдсон түвшин болон түүнээс өмнөх нэгээс хоёр жилийн төсвийн бодит гүйцэтгэлийн талаархи мэдээллийг оруулах хэрэгтэй. Төсвийн орлого, зарлагын бодит гүйцэтгэлийн талаархи танилцуулга нь төсвийн төсөлд үнэлэлт дүгнэлт өгөхөд чухал жишиг болдог. Мөн төсвийн бодлогын чиг хандлагыг цаг хугацааны туршид, тухайлбал тухайн төсвийн жилээс цааших хоёроос гурван жилийг хамруулан төсөөлөн харуулж чадвал төсвийн дэлгэрэнгүй байдал улам сайжрах болно.

### *Үнэн зөв, нийцтэй, цагаа олсон мэдээлэл ба хэтийн тооцоонууд*

Мэдээлэл үнэн зөв хийгээд цагаа олсон шинэлэг байх нь төсвийн эрүүл тогтолцооны онцгой чухал нэг элемент юм. Төсвийн мөчлөгийн бүх үе шатанд чанартай мэдээлэл зайлшгүй шаардлагатай байдаг. Энэ нь төсвийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэх төрийн үйлчилгээний төрөл, цар хүрээг тогтооход төдийгүй эдгээр хөрөнгийн зарцуулалтаас хүссэн бодлогын зорилтууддаа хүрэхэд үзүүлсэн үр нөлөөг тодорхойлоход хэрэгтэй. Ийм мэдээлэлгүй бол Засгийн газар харанхуйд ажиллахад хүрэх ба төрийн байгууллагууд үүргээ үр дүнтэй биелүүлж чадахгүй.

Харамсалтай нь хөгжиж байгаа орнуудад үнэн зөв, шинэлэг мэдээлэл хомс байдаг. Өнөөдөр компьютер, түүний программ хангамжийн тусламжтайгаар зохих мэдээллийг нэгтгэн цуглуулж байгаа хэдий ч шаардлагатай мэдээллийг нэгтгэж, тайлагнах үйл ажиллагааны журмыг боловсруулахад олон жилийн хөдөлмөр зарцуулж болох юм. Гэвч «бодит баримт»-ыг янз бүрээр тайлбарлаж болох бөгөөд ийм баримт нь төсвийн хангалттай тогтолцооны гол бүрэлдэхүүн хэсэг байдаг.

Түүнчлэн төсөв нь бэлэн байгаа нөөцийн үнэн зөв хэтийн тооцоонд тулгуурлах учиртай. Эдийн засгийн өсөлт, инфляцийг хэт өөдрөгөөр төсөөлөх нь төсвийг гажуудуулаад зогсохгүй дунд ба урт хугацаанд төсвийн бодлогыг тогтвортой болгох оролдлогыг сулруулдаг. Үнэн бодитой мэдээлэл голдуу дутагддаг, мөн дэлхийн эдийн засгийн чиг хандлагын нөлөө хүчтэй байдаг шинээр төрөн гарсан зах зээлийн эдийн засагтай орнуудын хувьд эдгээр тоон дүнг урьдчилан таамаглахад хэцүү байдаг. Гэвч хэтийн тооцоог оновчтой хийж чадахгүй бол санхүүжилтийн эх үүсвэр хүрэлцэхгүй тохиолдолд өмнө нь гаргасан төсвийн хуваарилалтын шийдвэрүүдээ буцаахаас өөр аргагүйд хүрнэ. Ийм зөрүүтэй байдал нь зээлийн хүүгийн төлбөр, төсвийн байгууллагын



ажиллагсдын цалин, эсхүл улс төрийн өндөр ач холбогдолтой хөтөлбөрүүд зэрэг зарлагын бусад төрлүүдээс илүү ядуурлыг бууруулах хөтөлбөрүүд, нийгмийн шинжтэй зардлуудад хүндээр нөлөөлдөг.

### *Ил тод байдал ба оролцоо*

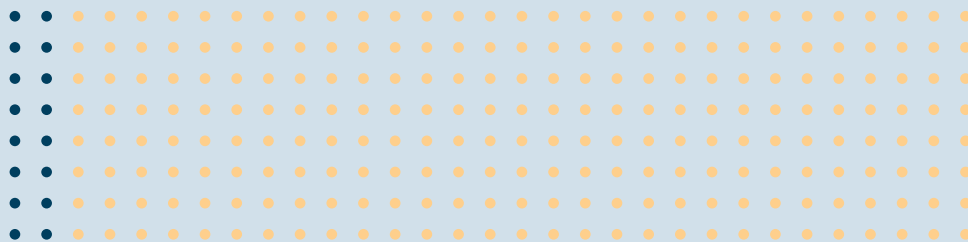
Ил тод байдал ба оролцоо нь төсвийн үйл явцад ахиц дэвшил гаргаж, нийгэм дэх сайн засаглалын тусгал болж байдаг. Нээлттэй, ардчилсан нийгмийг мэдээлэлтэй иргэд, олон нийтийн оролцооны албан ёсны сувгууд, хариуцлагатай байдлын механизмууд, ил тод засаглалын үйл явц тодорхойлж байдаг. Иймээс ил тод байдал, оролцоо хоёр бол ардчилсан төсвийн үйл явцын гол үндэс мөн. Харамсалтай нь, ардчилсан институцүүд сул, техникийн чадавхи хязгаарлагдмал хөгжиж байгаа орнуудын хувьд төсвийн үйл ажиллагаанд төрийн бус байгууллагууд үр дүнтэй оролцох бололцоо тэр бүр олддоггүй.

Ил тод байдал бол уламжлал ба хууль эрх зүйн аль алиных нь асуудал байдаг. Зарим оронд нээлттэй байдлын болон олон нийт нь төр засгийн бүхий л үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл авах эрхийн хатуу тогтсон уламжлалтай байдаг. Тэгвэл бусад оронд тийм нээлттэй байдал бага. Олон тохиолдолд энэхүү нууцлаг байдал нь зориуд гаргасан шийдвэр гэхээс илүү захиргааны уламжлалыг тусгадаг байж болох ч засгийн газрын бүх шатны үйл ажиллагаанд нөлөөлсөөр байх болно. Иймд, мэдээллийг олон нийтэд хүртээмжтэй байлгахад чиглэсэн дэвшилтэт журам, зохицуулалтууд нь төсвийн тогтолцоонд хүчтэй нөлөөтэй байхаас гадна төсвийн асуудлаар төрөөс гадуур ажиллаж байгаа институцүүд, байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хүчтэй нөлөөлөх нь дамжиггүй. Төсвийн ил тод байдалд хуулиар дэмжлэг үзүүлж болох бөгөөд эдгээр хуулиар голдуу төсвийн төлөвлөлт, эдийн засгийн тайлагналт, аудитын үйл ажиллагаатай холбоотой журмуудыг зохицуулдаг. (Төсвийн шинэ хуулиудыг төсвийн тухай мэдээллийг сайжруулсан олны танил хоёр жишээ Австрали (<http://scaletext.law.gov.au/html/comact/9/5802/top.htm>), Шинэ Зеланд (<http://www.treasury.govt.nz/legislation/fra/explanation/>) улсуудад гарсан байна)

Төсвийн төлөвлөлтийн ил тод тогтолцоо нь хууль тогтоох байгууллага ба иргэний нийгмийн төсвийн асуудалд оролцох оролцоог дэмжиж болох боловч уг оролцоог заавал баталгаажуулж өгөх албагүй юм. Харин ил тод байдал утга учиртай байхын тулд дан ганц мэдээллийн хүртээмжийн тухай асуудал биш, уг мэдээллийг бодлого боловсруулахад болон олон нийтийн хэлэлцүүлэг өрнүүлэхэд ашиглах асуудал тавигдах юм. Иймээс

ил тод байдал, оролцоо хоёрыг хамтад нь авч үзэх нь чухал бөгөөд ил тод байдлын нэг зорилго бол илүү их оролцоог хөхиүлэн дэмжих явдал юм. Үнэхээр, ил тод байдалтай холбоотой олон зорилтууд, тухайлбал, төр засгийг илүү хариуцлагатай байлгах, төр засгийн шийдвэрт үзүүлэх дэмжлэгийг нэмэгдүүлэх, Засгийн газрын төсөл, хөтөлбөрүүдийн үр ашгийг дээшлүүлэх зэрэг зорилтуудыг хууль тогтоогчид ба иргэний нийгмийн нэмэлт оролцоогүйгээр бүрэн хэрэгжүүлэх бололцоогүй юм. Жишээлбэл, хууль тогтоогчдод өгсөн мэдээлэл тэднийг гүйцэтгэх засаглалын гаргасан шийдвэр, хийсэн ажлын үр дүнд хяналт шинжилгээ хийх боломж олгож болох боловч авсан мэдээлэлдээ тулгуурлан тодорхой арга хэмжээ авах боломжгүй бол уг хяналт үр нөлөөгүй болох бөгөөд гүйцэтгэлийг засч сайжруулах сонирхол ч төрөхгүй.

Ерөнхийдөө, ил тод байдал ба оролцоо хоёр нь төсвийн сайн тогтолцооны бусад элементүүд дээд зэргийн үр нөлөөтэй ажиллах боломжийг бүрдүүлдэг. Оролцоотой, мэдээлэлтэй иргэд бол төсвийн тогтолцооны бас нэг хяналтын механизмыг бий болгож өгдөг. Оролцоог өргөжүүлэх нь олон нийтийн хэлэлцүүлгийг гүнзгийрүүлж, тулгамдсан асуудлуудаархи нийгмийн зөвшилцлийг илүү өргөн хүрээтэй болгох боломжийг бүрдүүлдэг.



## 5 Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаанд оролцох нь

«Төсвийн практик шинжилгээ гэдэг бол тухайн өрнөж байгаа бодлогын хэлэлцүүлэгт шууд хамаарах төсвийн талаар судалгаа хийх арга юм. Судалгаа нь үнэн зөв, баттай байхыг зорихоос гадна бодлого боловсруулагчид ашиглахад ойр дөхөм практик шинжтэй байх ёстой. Практик судалгааны үр нөлөөтэй байдлыг дээшлүүлэхийн тулд шинжилгээгээ нийтийнхүртээл болгохоос өмнө хэд хэдэн чухал асуудлыг харгалзан үзэх ёстой. Үүнд тухайн төсвийн асуудлуудыг хэрхэн тодорхойлж, танилцуулах вэ? Чухам ямар тоон үзүүлэлт, эсхүл мэдээлэл шийдвэр гаргагчдад чухал ач холбогдолтой вэ? Засгийн газрын төсвийн мөчлөгийн гол сар өдрүүд, алхамуудтай уялдуулах үүднээс судалгааныхаа тайланг хэзээ гаргавал зохих вэ? Мэдээллийг хэнд, хэрхэн танилцуулах нь зүйтэй вэ? гэх мэт асуудлуудыг шийдсэн байх шаардлагатай.

Энэхүү бүлэг нь үндсэндээ аливаа төсвийн чиглэлийн бүлгийн үрнөлөөтэй ажиллагааны гол түлхүүр болсон зарим асуудлуудын тухай ярилцлагаас бүрдэх бөгөөд түүний дотор гаргасан бүтээгдэхүүнээ хэрхэн нийтэд түгээн дэлгэрүүлэх, нэн ялангуяа хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлээр хэрхэн нийтийн хүртээл болгох, бодлого боловсруулагчидтай хэрхэн ажиллах тухай асуудлуудыг голчлон тусгалаа. Бүлгийн төгсгөлд, энэ чиглэлийн эхний төслүүдийг

«Итгэл хүлээхүйц, хүртээмжтэй, цагаа олсон байх явдал бол бидний гол үзэл баримтлал болоод байна.»

-Жим Ст. Жорж,  
АНУ-ын Массачусетсийн  
Төсөв ба бодлогын төв,  
Энэтхэгт болсон төсвийн  
шинжилгээ, бодлогын  
нөлөөллийн семинар дээр

сонгож авах, өөрийн үзэгч, сонсогчидтой болохтой холбоотой зарим ерөнхий санааг оруулж өгсөн болно.

## **5.1 Үнэн зөв, хүртээмжтэй, цагаа олсон бүтээгдэхүүн**

Төсвийн практик шинжилгээг амжилттай болгохын тулд түүнийг үнэн зөв, баттай (итгэл хүлээхүйц), хүртээмжтэй, цагаа олсон байлгах ёстой. Хавсралт 1-ээс төсвийн практик шинжилгээний тухай энэхүү заавар Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төвийн үйл ажиллагаанд хэрхэн нөлөөлж байгаа талаар уншиж танилцаарай.

### *Үнэн зөв байдал*

Судалгааны баттай байдалд голлон анхаарах нь ялангуяа судалгааны байгууллагын хувьд урт хугацааны итгэл хүлээх чадвараа бий болгоход чухал ач холбогдолтой. Бодлого боловсруулагчид ба хэвлэл мэдээллийнхний хувьд аливаа байгууллагын хийсэн ажил үнэн зөв, найдвартай гэдэгт итгэлтэй байгаа тохиолдолд түүнд илүү их ач холбогдол өгөх нь ойлгомжтой. Хэдийгээр цаад судалгаа нь сайнгүй байсан ч гэсэн аливаа төрийн бус байгууллагын гаргасан мэдэгдэл хэвлэл мэдээллийнхний анхаарлыг татаж, мэдээнд орохуйц агуулгатай байж болно. Гэвч яваандаа гаргаж байгаа баримт бичиг, тайлангууд нь үнэн бодитой бус байх юм бол дараа дараагийн хийх ажлууд нь олны анхаарал татахаа болино.

Олонхи бүлэг, судлаачид төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаанд оролцохоос өмнө бодлогын тодорхой нэг чиглэлээр мэдлэг туршлага хуримтлуулсан, эсхүл тодорхой нэг бодлогын асуудлыг хөндөж нөлөөлөх талаар өөрийн гэсэн нэр хүнд олсон байдаг. Эдгээр бүлгүүдийн хийсэн төсвийн чиглэлийн ерөнхий судалгаанд тодорхой асуудал руу хэлбийсэн гэсэн нэр хаяг нэг хэсэгтээ зүүж болзошгүй нь зүгээр л өмнө нь тэр чиглэлээр голлон ажилладаг байсантай нь холбоотой. Аливаа бүлгийн «нэг асуудлаар нөлөөлдөг байгууллага» гэсэн нэр хүндийг илүү өргөн хүрээтэй асуудалд анхаардаг төсвийн чиглэлийн бүлэг болгож өөрчлөх амаргүй байж болно. Энэхүү өөрчлөлтийн нэг гол элемент бол үнэн зөв байдал юм. Мөн бодит байдалд голлон анхаарч, аль нэг бүлгийн эрх ашгийг хэт хамгаалсан, туйлширсан үг хэллэгээс зайлсхийх нь чухал ач холбогдолтой.

Үнэн бодитой байж, ийм нэр хүндийг олж авахад цаг хугацаа, хүчин чармайлт шаардах бөгөөд ийнхүү үнэн бодитой байх асуудал нь зөвхөн бичмэл тайлангуудад төдийгүй хэвлэл мэдээлэл, олон нийт, бодлого боловсруулагчидтай харилцах бүхий л харилцаанд хамаардаг. Шинээр

байгуулагдсан бүлгийн хувьд байгууллага танилцуулахаас эхлээд анхлан хийх шинжилгээ, гаргах бүтээгдэхүүнийхээ сонголтод анхаарах хэрэгтэй. Эхний бүтээлийн тань үнэн зөв байдал танай бүлгийн итгэл хүлээх чадварт урт удаан хугацаагаар нөлөөлж болох талтай.

Үнэн зөв байх шаардлага бол төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаа явуулдаг бүлгүүд өөр чиглэлээр мэдлэг, туршлагаа хуваалцаж чадах бусад бүлгүүд, судлаачидтай хамтарч ажиллахыг хүсч болох нэг чухал шалтгаан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, хамтарсан судалгаа, хамтын хүчин чармайлтын үр дүнд илүү өргөн хүрээтэй сэдвээр, илүү хүчирхэг шинжилгээ хийх боломж олгож болно. Түүнчлэн, гадны мэргэжилтнүүдийг ашиглан тайлангийнхаа төсөлд үнэлэлт дүгнэлт өгүүлэх, тэдний саналыг авах замаар судалгаа, шинжилгээнийхээ үнэн зөв байдлыг дээшлүүлж болно. Гэвч тухайн байгууллага судалгааныхаа нэр хүнд, мэдлэгийн баазыг бэхжүүлбэ гэвэл яваандаа дотоод чадавхиа аажмаар хөгжүүлэхийг хичээх ёстой.

### *Хүртээмжтэй байдал*

Судалгааны хүртээмжтэй байдал нь төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааг үр нөлөөтэй явуулахад мөн адил ач холбогдолтой. Бүлгүүд өөрсдийгөө байнгын ажиглагч сонсогчидтой хэмээн эндүүрч болохгүй. Тэд гол төлөв ажиглагч сонсогчидоо өөрсдөө бүрдүүлж, төсвийн чиглэлээр хийж байгаа ажлынхаа үнэ цэнийг танилцуулах шаардлагатай болдог. Зорилтот сонсогчид нь судалгаа хийсэн бодлогын асуудлын нарийн ширийнийг тэр бүр сайн мэдэхгүй тул илүү өргөн олны эрэлт хэрэгцээг харгалзсан бүтээгдэхүүн гаргах нь зүйтэй. Үүний тулд тайлангаа ойлгогдохуйц нэр томъёо ашиглаж энгийн ойлгомжтой үг хэллэгээр бичсэн байх шаардлагатай. Этгээд ойлгомжгүй үг хэллэгийг ашиглахаас зайлсхийх нь зүйтэй. Мэдээлэл, тоо баримтуудыг зөв зохион байгуулалттайгаар танилцуулж, хялбар дөхөм хэлбэрт оруулсан байх, дүрс зургууд ашиглаж тайлбарласан байх хэрэгтэй.

Төсвийн асуудлаар дагнан ажилладаггүй бүлгийнхэний хувьд төсвийн судалгааг ухаж ойлгоход түвэгтэй байж болзошгүйг анхаар. Гэсэн хэдий ч, нөлөөллийн бүлгүүд, анхан шатны олон нийтийн байгууллагуудын хувьд сонирхдог асуудлуудыг нь хөндсөн судалгааг авч ашиглах дуртай байдаг бөгөөд заримдаа эдгээр бүлгүүдэд зориулж товч мэдээлэл, танилцуулга бэлтгэх нь тустай байдаг. Мөн нэг судалгааг сонирхлын янз бүрийн бүлгийнхэн, техникийн янз бүрийн мэдлэг туршлага бүхий зорилтот сонсогчдын бүлэг бүрт тусгайлан зориулж олон янзын хэлбэр, хувилбараар бэлтгэж танилцуулах нь ашигтай бөгөөд үр нөлөөтэй байж болох талтай.

Төсвийн судалгааны тайланг тэр бүр урт, дэлгэрэнгүй, нарийвчилсан байдлаар хийх шаардлагагүй. Аливаа асуудлаарх оролцогч талуудын байр суурийг тодруулах үед, ялангуяа асуудлыг хэлэлцэх эхний шатанд шинжилгээ арай дэлгэрэнгүй байж болно. Гэвч олон тохиолдолд шинжилгээ товч байх нь хамгийн ашигтай байдаг бөгөөд төрийн бус байгууллагаас бэлтгэн гаргаж чадах хэмжээнд тохирсон бүтээгдэхүүн болдог. Эдгээр товч шинжилгээ нь голдуу түүнээс арай дэлгэрэнгүй танилцуулгын хураангуй байх нь олонтаа. Тухайлбал, нэгэн бүлгийнхэн ядуурлыг бууруулах хөтөлбөрийн талаар дэлгэрэнгүй тайлан бичсэн туршлага хуримтлуулаа гэхэд дараагийн удаа тэрхүү хөтөлбөрийнхөө тодорхой хэсэгт өөрчлөлт оруулж арай богино хэлбэрээр үнэлэлт өгөх боломжтой болсон байдаг.

Ийм танилцахад хялбар, товч судалгаа шинжилгээний нэг онцлог бол түүнийг эрдэмтэн судлаачид боловсруулж гаргасан байх магадлал бага байдаг явдал мөн. Бодлого боловсруулагчид ба хэвлэл мэдээллийнхэний хувьд тулгамдаж буй асуудлыг шууд хөндсөн олон нийтэд хүртээмжтэй судалгаатай болохыг хүсч байдаг учраас богино хэмжээний судалгаанууд тэдний сонирхолыг нэн тэргүүнд татдаг байж болох юм. Ихэнх тохиолдолд бодлого боловсруулагчид болон хэвлэл мэдээллийнхэн дэлгэрэнгүй гэхээсээ илүү богино хэмжээний судалгаа, шинжилгээтэй танилцах, тайланг бүрэн уншихаасаа илүү хураангуй дүгнэлтийг нь олж унших магадлал ихтэй байдаг.

Эцэст нь, эрдэмтдийн хийсэн сүүлийн үеийн судалгаа, Засгийн газраас гаргасан тоо баримтыг ихэнх уншигч, сонсогчид тэр бүр ойлгодоггүй, эсхүл олж авч чаддаггүй гэдгийг иргэний нийгмийн бүлгүүд мэддэг байх ёстой. Энэ нь одоогоор хийгдээд байгаа холбогдох судалгаа шинжилгээ, тоо баримтыг товч, хүртээмжтэй, ойлгомжтой байдлаар нэгтгэн танилцуулах таатай боломжийг олгодог бөгөөд энэ боломжийг ялангуяа задлан шинжилгээний ур чадвараа дөнгөж хөгжүүлж эхэлж байгаа, улмаар эх тайланг өөрсдөө бэлтгэж гаргахад бэлэн бус байгаа шинэ тулгар бүлгүүд ашиглавал зохино.

### *Цагаа олсон байдал*

Судалгааны цагаа олсон байдал гэдэгт холбогдох судалгаа хийх боломжийг цаг тухайд нь зөв тодорхойлох чадвар болон хийж гүйцэтгэсэн ажлаа шийдвэр гаргагчдад хамгийн их үр нөлөө үзүүлж болох үед нь гаргаж танилцуулах чадвар хоёр хоёулаа хамаардаг. Аливаа байгууллага бодлогын үйл явцыг байнга нүд цавчилгүй ажиглаж, шаардлагатай үед нь тодорхой асуудалд нөөцийг хуваарилах чадвартай байх ёстой. Өрнөж байгаа

хэлэлцүүлгүүдэд шуурхай хариу өгч байхаар ажлаа зохицуулж чаддаг байхын тулд бүлгүүд бүх хөрөнгө нөөцөө тогтсон цагийн хуваарь бүхий урт хугацааны төслүүдэд чиглүүлж түгжих ёсгүй. Мөн цагаа олсон байхын тулд судалгаа шинжилгээ яаралтай хийхэд шаардагдах төсвийн тоо баримтууд болон төсөвтэй холбоотой статистик үзүүлэлтүүдийн мэдээллийн санг үргэлж, найдвартай шинэчилж байх шаардлагатай.

Цагаа олсон байхын тулд бодлого болон төсөв боловсруулалтын хуваарь тухайн бүлгийн ажлын хуваарьт нөлөөлдөг байх шаардлагатай. Төсвийн чиглэлийн бүлгүүд энэхүү байнга өөрчлөгдөх үйл явцтай хөл нийлүүлэхийн тулд хууль тогтоогчид болон хэвлэл мэдээллийнхэнтэй тогтмол харилцаатай байх нь чухал гэдгийг мэдэх болно. Энэхүү байнгын харилцаа нь бэлтгэсэн материалаа зорилтот хэрэглэгчиддээ цаг тухайд нь түгээж тараахад ч хэрэгтэй болох нь нотлогдоно. Зарим бүлгүүд хууль тогтоогчид болон хэвлэл мэдээллийнхэнтэй байнга харьцаж ажиллах тусгай үүргийг тодорхой ажилтнууддаа биечлэн хариуцуулах замаар нэг алхам илүү хийж байна.

## **5.2 Төсвийн үйл ажиллагаанд бүрэн бөгөөд тасралтгүй оролцохын ач холбогдол**

Төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаа нь түүнд бүрэн бөгөөд тасралтгүй оролцож байж л илүү үр дүнтэй болох хандлагатай байдаг. Харин зөвхөн гүйцэтгэх засаглалаас өргөн барьсан төсвийн төсөлд шинжилгээ хийх, түүнд бэлтгэх зэрэг завсар дундын ажил нь зарим нэг нөлөө үзүүлэх боловч хязгаарлагдмал байх талтай бөгөөд заримдаа зөвхөн түр зуурын шинжтэй байдаг.

Нэгэнт төсвийн мөчлөг өөрөө жилийн турш үргэлжлэн явагддаг учраас төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаа жил тойрон явагдах ёстой. Төсөв боловсруулах, батлах, хэрэгжүүлэх, үнэлэлт өгөх зэрэг янз бүрийн үе шатууд хэдэн жил дамнан харилцан уялдаатайгаар явагддаг. Аливаа бүлэг энэ үе шатуудын бүгдэнд нь юмуу, бараг бүгдэд оролцдог бол үе шат бүрт улам үр нөлөөтэй байх болно. Тэгээд ч тухайн жилийн аль ч үед хийж гүйцэтгэх ажил мундахгүй.

Төсвийн асуудалд бүрэн татагдан орсон хүн л төсвийн талаарх мэдлэг туршлагаа хөгжүүлэх илүү боломжтой учраас төсвийн үйл ажиллагаанд цаг хүчээ бүрэн зориулах нь чухал. Энэ ажилд нэг орж, нэг гараад байгаа бүлэг буюу судлаачийн хувьд тухайн үед тавигдаж байгаа асуудлын талаар бүрэн мэдээлэлтэй болоход үлэмж хэцүү байдаг.

## Төсвийн ажилтныг олж ажиллуулах

Төсвийн асуудлаар дагнан ажиллах зөв хүнийг олоход бэрхшээлтэй байх асуудал иргэний нийгмийн бүлгүүдэд нийтлэг байдаг. Төсвийн асуудлаар сурч боловсорсон, энэ талын ажлын туршлагатай хүнийг олж чадвал мэдээж сайн хэрэг. Энэ нь нэг бол Сангийн яаманд ажиллаж байсан, эсхүл төрийн албан хаагч, нягтлан бодох бүртгэл, аудитын мэргэжилтэй хүн байж болох юм. Гэвч иргэний нийгмийн бүлгүүдэд тийм боломж тэр бүр олддоггүй бөгөөд төсвийн үйл ажиллагаа техникийн хувьд хүнд тул ажиллах багаа бүрдүүлж чадахгүй гэдэгт санаа зовж байж болно. Ингэж бодох нь дэмий хэрэг юм. Төсвийн үйл ажиллагааг үр дүнтэй хэрэгжүүлж чадах хүмүүс бол зөвхөн Сангийн яаманд ажиллаж байсан мэргэжлийн эдийн засагчид юм гэвэл хоосон үлгэр болно. Жишээлбэл, төсвийн үйл ажиллагаагаар илүү туршлагажсан нэгэн бүлгийн захирал олон улсын хэд хэдэн уулзалт дээр цохон тэмдэглэхдээ, тэрээр нэгэнт энэ талаар мэддэг болсноосоо хойш байгууллагадаа олон сайн хүмүүсийг олж ажиллуулж чадсан бөгөөд хамгийн шилдэг төсвийн ажилтнууд нь философич гэх мэт мэргэжилтэй хүмүүс байсныг дурьдаж байсан. Тиймээс задлан шинжилгээний болон харилцааны өндөр ур чадвартай хүнийг олж ажиллуулахыг хичээ, тэд яваандаа төсвийн асуудлуудад суралцаж, илүү үр нөлөөтэй ажиллах болно гэдэгт итгэх хэрэгтэй.

Төсвийн үйл ажиллагааны техник агуулга нь төр засаг, хувийн хэвшил, эрдэм шинжилгээний байгууллагын хүрээний цөөн тооны мэргэжсэн хүмүүсийн хамтын нийгэмлэг төсвийн асуудалд монополь ноёрхол тогтоох боломжийг олгож иржээ. Энэхүү техник мэдлэг туршлагыг эзэмшин, төсвийг ойлгож, түүнд нөлөөлдөг хүмүүсийн хамтын хүрээг өргөжүүлэхийн тулд төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаанд хөрөнгө хүчээ бүрэн зориулахыг шаардах нь олонтаа.

Ерөнхийд нь дүгнэхэд, төсвийн үйл ажиллагааг тасралтгүй явуулах нь түүнийг хэрэгжүүлж байгаа төрийн бус байгууллагуудын ажиллагаанд (тэд хүчин чармайлтаа уялдуулан зохион байгуулахыг хүсч болзошгүй) хамгийн ихээр нөлөөлөөд зогсохгүй, хандивлагчдын хамтын нийгэмлэгт ч нөлөө үзүүлэх боломжтой. Дээрхийн нэг адилаар, төрийн бус байгууллагуудын төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаанд хандивлагчдын зүгээс үзүүлэх дэмжлэг нь аливаа төрийн бус байгууллага төсвийн үйл



ажиллагаанд өргөн хүрээтэй, уян хатан, тасралтгүй байдлаар оролцож хөгжүүлэх боломж олгохуйц байдлаар санхүүжилт олгоход чиглэгдэж байгаа тохиолдолд хамгийн их үр дүнтэй байх магадлалтай.

### **5.3 Хэвлэл мэдээлэл ба түгээлтийн асуудлууд**

Тайлан гаргах явдал бол төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны зөвхөн эхний алхам гэж үзэх ёстой. Бидний зорилт бол зөвхөн томоохон судалгааны тайланг гаргах биш, тэрхүү тайланг түүнийг унших ёстой хүмүүсийн гарт хүргэх, хүргэсэн хойноо тэднээр уншуулахад оршино. Өөрөөр хэлбэл, бүтээгдэхүүнийг хэзээ, яаж тарааж түгээх вэ гэдэгт маш их анхаарах ёстой гэсэн үг.

Тийм учраас тайланг бичиж дуусахаас өмнө түүнийг түгээн дэлгэрүүлэх стратеги боловсруулах нь чухал. Тухайн мэдээллийг ямар хүмүүс (зорилтот бүлгүүд дотроо ямар тодорхой хүмүүс) хамгийн их сонирхож болох, мөн ямар хүмүүст тайлангаа уншуулах талаар ухуулахаа тодорхойл. Түүний дараа тэдэнд мэдээллийг яаж илүү хүргэх арга замаа тодорхойл. Зарим тохиолдолд зорилтот бүлгийн жагсаалт чинь арван хүнээс хэтрэхгүй байж магад, яваандаа тэд хэдэн зуугаар ч тоологдож болно.

Хэвлэл мэдээллийн стратеги онцгой ач холбогдолтой. Хэвлэл мэдээллийнхэн цаг үеэ олсон мэдээллээр байнга цангаж байдаг, тэд аливаа бүлгийн хийсэн шинжилгээ, дүгнэлтүүдийг үнэ төлбөргүй нийтэлж өгөх замаар төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааны нэр хүндийг өсгөж чаддаг. Түүнчлэн, хэвлэл мэдээллийн ямар хэрэгсэлд илүү ач холбогдол өгөхөө дээр дурьдсан стратегийнхаа нэг хэсэг болгож тодорхойлох хэрэгтэй. Зарим оронд сонин хэвлэл (өдөр тутмын болон долоо хоног тутмын)-ийг гол зорилтот хэрэгсэлээ болгож ашигладаг бол бусад орны хувьд бичиг үсэг тайлагдсан байдал сул учир радио, телевизийг өргөнөөр ашиглаж байх жишээтэй. Хэвлэл мэдээллийн төрөл бүрийн хэрэгслийг хослуулж ашиглах стратеги ч түгээмэл байдаг. Иймээс хэвлэлийн мэдээ, товч мэдээллүүдийг үр нөлөөтэй ашиглаж сурах, байр сууриа илэрхийлсэн зурвасыг редакторуудад хүргүүлэх, радио телевизээр ярьж илтгэх чадвараа хөгжүүлэх зэрэг нь бүгд аливаа хэвлэл мэдээллийн стратегийг амжилттай хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой гэдгийг иргэний нийгмийн бүлгүүд ойлгож авах болно.

Хэвлэл мэдээллийнхэнтэй ажил төрлийн сайн харилцаа тогтооход олон удаагийн хүчин чармайлт шаарддаг. Сурвалжлагчид аливаа байгууллагыг мэдээллийн эх сурвалжаа болгож итгэл үзүүлтээ нилээд

хугацаа зарцуулах болно. Сурвалжлагчид аливаа байгууллагын гаргасан тайлангуудыг хэдийчинээ олон үнэлж дүгнэх тусам тэдний ажилд төдийчинээ танил дотно хандах болно. Харилцаа нь идэвхитэй, идэвхгүй аль аль чиглэлд явагдах ёстой. Төсвийн бүлгүүд нь хэвлэл мэдээллийнхнийг сонирхсон суурь мэдээллээр нь хангах, тэдний асуултад хариулж товч мэдэгдэл өгөх байнгын бэлтгэлтэй, бэлэн байх нь зүйтэй. Үүний зэрэгцээ, бүлгүүд нь хэвлэл мэдээллийнхний хэрэгцээний онцлог, ашиг сонирхолд мэдрэмжтэй хандах учиртай. Тухайлбал, шахуу хуваарьтай ажиллаж байгаа сурвалжлагч урт сунжирсан тайланг уншиж амжихгүй байх талтай бөгөөд хураангуй дүгнэлтийн хэсгийг нь уншихыг илүүд үзэх нь ойлгомжтой. Бүлгүүд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлүүдтэй нягт хамтран ажиллаад сурчихвал хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлүүдийг хүссэн хэлбэрээрээ ашиглах боломж нэмэгдэх болно.

Тайлангаа хэзээ гаргах вэ? Хэвлэл мэдээллийнхний анхаарлыг татахын тулд ямар асуудлуудыг тодотгож өгөх вэ? гэдэг нь цаг хугацааны явцад аажмаар бий болдог ур чадвар юм. Энэхүү ур чадварын нэг хэсэг нь асуудлаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр тусгуулаад зогсохгүй, түүнийгээ зөв зүйтэй тусгуулахад оршино. Сонин болгохуйц мэдээлэл хайж байдгийн хувьд хэвлэл мэдээллийнхэн төсвийн бүлгүүдийн хийсэн шинжилгээг тэдний хүсэн хүлээж байсан хэлбэрээр тэр бүр мэдээлдэггүй. Хэвлэл мэдээллийнхэн өдөөн хатгасан үйл явдлыг илүү таашааж байдаг нь үндэслэлтэй хэлэлцүүлэг өрнүүлэхээс илүү ямар нэг зөрчил хайж байна гэсэн үг. Тэд асуудлыг энгийн, ерөнхий үг хэллэгээр танилцуулж, олон нийтийн хэлэлцүүлэгт чухал ач холбогдолтой нарийн сэжмийг нь орхигдуулж байж болох талтай. Түүнээс гадна, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд тэр бүр хараат бус байж чаддаггүй. Өөрсдийн хийсэн судалгаа шинжилгээ болон түүнийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлээр мэдээлж байгаа байдал хоёрын зөрөөг багасгахын тулд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд хандахдаа харилцан ярианыхаа мөн чанарыг ойлгуулж, судалгааг хэрхэн ашиглахыг тайлбарлах, нийтлэлийг хэнд хамаатуулах, аль хэсгийг нь оруулах, аль хэсгийг нь хасах зэргээ тодорхойлж өгөх нь чухал. Иймэрхүү хүндрэл бэрхшээлүүд гардаг учраас, зарим бүлгүүд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй харилцах асуудлыг энэ чиглэлээр ажиллах ур чадвартай тодорхой нэг ажилтандаа хариуцуулж ажиллуулдаг. Гэвч асуудлынхаа техник нарийн ширийнийг хамгийн сайн мэдэх хүмүүс болох судлаач, шинжээчид өөрсдөө хэвлэл мэдээллийнхэнтэй харилцахад зайлшгүй шаардлагатай наад захын үндсэн ур чадваруудыг хөгжүүлсэн байх нь чухал.

Төсвийн үйл ажиллагааны олон бүлгүүд, тэдний гүйцэтгэх нэг гол үүрэг бол төсвийн асуудлаар хэвлэл мэдээллийнхэнд мэдлэг боловсрол олгох

явдал гэж үзэх болжээ. Эдийн засгийн, эсхүл тооны ухааны мэдлэг боловсрол султай сурвалжлагч нар эдгээр асуудлыг хөндөж мэдээлэхээс айдаг байж болно. Хэрэв сурвалжлагч тухайн асуудлыг ойлгохгүй бол тэр талаар бараг бичихгүй буюу бичсэн ч тааруухан өгүүлэл бичих болно. Хэвлэл мэдээллийхнийг сургах олон арга зам байдгийн дотор тодорхой асуудлаар нэгбүрчилсэн товч хичээл явуулах арга ордог. Заримдаа тодорхой ач холбогдол, нарийн түвэгтэй байдал бүхий төсвийн асуудлуудын талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлийнхэнд зориулан мэдээллийн чанартай танилцуулгууд зохион байгуулах нь тустай. Ингэх нь шууд л эдгээр асуудлаар өгүүлэл бичиж эхлэхэд хүргэхгүй ч гэсэн эдгээр асуудлын талаарх сурвалжлагч нарын мэдлэгийг дээшлүүлж, цаашид үнэхээр энэ асуудлаар бичих болвол илүү их мэдээлэлтэй байх боломж олгох юм.

Төсвийн чиглэлийн олон бүлгүүд амжилттай ашиглаж ирсэн өөр нэг арга бол хэвлэл мэдээллийнхэнд тусгайлан зориулсан төсвийн тухай сургалт семинарыг зохион байгуулах явдал юм (Хавсралт IV-ийн жишээг үз). Энэхүү арга нь төсвийн тулгамдсан асуудлуудыг авч хэлэлцэх үнэ цэнэтэй арга зам болоод зогсохгүй итгэх итгэлийг бэхжүүлж, ажил хэргийн хэлхээ холбоо тогтооход тусалдаг.

#### **5.4 Бодлого боловсруулагчидтай ажиллах нь**

Бодлого боловсруулагчид бол төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны гол уншигч хэрэглэгчид юм. Бодлогыг мэдээллээр хангах, бодлогын шийдвэрт нөлөөлөх зорилготой төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны бүтээгдэхүүнүүд нь бодлогын хэлэлцүүлэгт оролцож, голлох шийдвэрүүдийг гаргаж байгаа бодлого боловсруулагчдад хүртээмж байх ёстой нь зүйн хэрэг. Төр засгийн хэлбэр, төсвийн үйл явцад голлон оролцогсад болон бусад хүчин зүйлсээс хамаарч бодлого боловсруулах үйл явц улс орон бүрт харилцан адилгүй байдаг учраас бодлогын үйл явцад нөлөөлөх стратегиуд ч янз бүр байхаас аргагүй. Тийм учраас бодлогын үйл явцын гол шийдвэр гаргагчдыг урьдчилан тодорхойлж, хэлэлцүүлгийн явцад мэдээлэл өгөх буюу шийдвэрт нөлөөлөхөд хамгийн тохиромжтой хугацааг тодорхойлох нь чухал юм. Тухайлбал, зарим тохиолдолд голлох шийдвэрийг гүйцэтгэх засаглалын хүрээнд гаргадаг бол, зарим тохиолдолд хууль тогтоох байгууллагаас чухал шийдвэрүүд гаргадаг байж болно.

*Бодлого боловсруулагчдад зориулсан тайлан бэлтгэхэд анхаарах зүйлс*

- Гол шийдвэр гаргагчид, гол ажилтнууд, харилцах үндсэн цэгүүдээ тогтоох.
- Материалуудаа зохих ёсоор хасч тохируулах
- Хэвлэл мэдээллийнхний анхаарал улс төрийн хариу үйлдэлд хүргэдэг
- «Үргэлжийн нөхөр, үргэлжийн дайсан гэж байдаггүй.» Намын хил заагийг давж ажиллах.
- Олны анхаарлын төвийг хуваалцах.

Судалгаа, шинжилгээний материалууд хэвлэл мэдээллийн салбарын мэргэжлийн бус хүмүүст хүртээмжтэй байх ёстойн нэгэн адил тэдгээрийг бодлого боловсруулагчдад тохирсон хэлбэрээр засч янзлах хэрэгтэй. Ер нь төрийн албан тушаалтнууд товч тодорхой, цаг үеэ олсон, сонин мэдээ сурвалжлагыг илүүтэй сонирхдог. Бодлого боловсруулагчдын тодорхой нэг бүлэгт (хөдөөнөөс сонгогдсон, үндэсний цөөнхийг төлөөлсөн гэх мэт) зориулсан шинжилгээ судалгааг тухайн бүлгийн хэтийн төлөвлөгөө, тэргүүлэх чиглэлүүдтэй холбож өгвөл илүү үр дүнтэй байдаг. Цаашилбал, сонгогдсон албан тушаалтнуудын хувьд тухайн бодлогын саналын үр өгөөжийг олон түмний анхаарлыг татаж, улс төрийн ашиг өгч чадах талаас нь харах болно. Үнэндээ улс төрчид хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлэгдэнэ гэдэгт найдаад зогсохгүй өөрсдөө ч хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн болон үзэл баримтлалын хувьд нэр хүндтэй бусад удирдагчдын нөлөөнд автаж байдаг. Тийм учраас хэвлэл мэдээллийнхэнтэй сайн харилцаатай байж, судалгаа, шинжилгээнийхээ талаар хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдээр гаргах чадвартай байх нь бодлого боловсруулагчидтай харилцаа тогтоож хөгжүүлэхэд онцгой чухал байдаг.

Хэдийгээр зарим бодлого боловсруулагчид тодорхой нэг бодлого, хөтөлбөрийн төслийн техникийн чанартай нарийн асуудлуудыг сонирхдог боловч эдгээр нарийн ширийн зүйлс тэрхүү бодлого боловсруулагчид туслах ажилтнуудын эрх хэмжээний асуудал байх нь олонтаа. Эдгээр ажилтнууд нь бодлогын үйл явцад багагүй нөлөө үзүүлдэг байж болно, иймээс голлох ажилтнуудыг олж тогтоон, тэднийг практик шинжилгээгээр цаг тухайд нь хангах явдал бол бодлого боловсруулдаг нөлөө үзүүлэх өөр нэг арга зам юм.

Мөн ажилтнуудын зааг ялгааг ойлгож мэддэг байх нь чухал. Тухайлбал төрийн захиргааны албан хаагч (гүйцэтгэх засаглалын салбарт ажиллагч) нь тодорхой нэг хөтөлбөрийн удирдлага зохион байгуулалттай холбоотой эгэл жирийн асуудлыг илүү сонирхдог бол сонгогдсон албан тушаалтнуудад үйлчилдэг аливаа төслийн албан хаагчид улс төрийн утга агуулгыг нь илүү анхаарах талтай байдаг.

Төсвийн нөлөөллийн тухай нэг аргыг ОУТҮАТ-ийн гуравдугаар бага хурал дээр Энэтхэгийн Пьюн хот дахь Нөлөөлөл судлалын үндэсний төвийн Жон Самуэльс танилцуулсан нь олны анхаарлыг ихээр татсан юм. Энэхүү илтгэлд хүмүүст төвтэй төсвийн нөлөөллийн аргын утга санаа, үзэл баримтлалыг авч үзсэн байна. Уг илтгэл нь бодлого боловсруулагчидтай ажиллах тухай энэ хэлэлцүүлэгтэй нэг талаар холбоотойгоос гадна хэрхэн үр дүнтэй нөлөөлөл явуулах тухай ерөнхий хэлэлцүүлгийг оруулсан байдаг. Энэ тухай <http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/advocacy/advocacy&communication.htm#John> гэсэн хаягаар үзнэ үү.

## **5.5 Эхний төслүүдийг сонгох**

Энэхүү гарын авлагын дараагийн гурван бүлэгт төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаанд хамаарах төрөл бүрийн ажлыг танилцуулах болно. Эдгээрээс үзэхэд төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаа нь олон элементүүдтэй бөгөөд төсвийн мөчлөгийн өөр өөр үе шатанд явагдах янз бүрийн үйл ажиллагаануудыг багтаадаг. Үүнд төсвийн асуудлаар хүмүүсийг сургаж гэгээрүүлэх, төсвийн үйл явц ба тогтолцооны талаар бичих, төсвийн бодлогын тодорхой асуудлаар судалгаа, шинжилгээ хийх ажлууд ордог. Мөн төсвийн үйл ажиллагаа нь төсвийг боловсруулах, батлах, хэрэгжүүлэх, төсөвт аудит хийх зэрэг бүх үе шатанд төсөвт үнэлэлт өгч болно.

Аливаа бүлэг дөнгөж ажлаа эхэлмэгц төсвийн чиглэлийн бүх төрлийн үйл ажиллагаанд оролцох боломжгүй. Тиймээс эхний төслөө сонгохдоо эхлээд өөрийн чадавхийг бэхжүүлэхийг зорих нь зүйн хэрэг. Сургалт явуулах туршлагатай бүлэг бол юун түрүүнд төсвийн тухай мэдлэгээ дээшлүүлэхэд ажлаа чиглүүлж болох юм. Харин эрүүл мэнд гэх мэт нэг салбарт дагнан мэргэжсэн бүлгийн хувьд эхлээд эрүүл мэндийн салбарын төсвийн асуудалд анхаарлаа хандуулахыг хүсч болно.

## Нээгдээгүй эрэлт хэрэгцээг олж илрүүлэн хэрэглэгчдийг бүрдүүлэх

Төсвийн үйл ажиллагааны эхний үед зарим бүлгүүд эдгээр асуудлыг хүмүүс бага сонирхож байгаа мэт санагдаж урам нь хугарч байж болзошгүй. Тэгвэл ийм тохиолдолд, урьд нь нээж олоогүй байсан эрэлт хэрэгцээг төсвийн үйл ажиллагаагаар илрүүлж байгаагаа энэ чиглэлийн олон бүлгүүд олж мэдээд байгааг санаж явах хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, хэрэглэгчидээ бий болгох стратегитай байх боломжтой гэсэн үг. Тухайлбал, Өмнөд Африкийн ардчиллын институт (ӨААИ) төсвийн тухай төсөл хэрэгжүүлж эхлэхдээ төсөв боловсруулах шатанд ямар ч үүрэггүй байсан парламентийн шинэ гишүүдтэй тулж ажиллаж эхэлсэн байна. Гүйцэтгэх засаглалаас төсвийн төслийг боловсруулан гаргасны дараа тэд парламентын байнгын хороодод техникийн зөвлөхийн үүрэгтэйгээр тусалцаа үзүүлж, төсвийн тухай олон нийтийн хэлэлцүүлгийн үеэр тавигдах асуултууд, стратегиудыг боловсруулахад тусалсан байна. Анхны энэ ажил нь ӨААИ-ийг үндэсний болон орон нутгийн хууль тогтоох байгууллагуудтай урт хугацааны харилцаа тогтооход тус болсон юм. Үүнээс хойш жил бүр төсвийн хэлэлцүүлэг хийгдэх болоход ӨААИ-ийн сургалтын эрэлт хэрэгцээ нэмэгдэж, анхны сурагчдынх нь албан бус үйлчилгээний хүрээ өргөжих болсон байна. Түүнчлэн ӨААИ-ийн төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаа эхэндээ хэвлэл мэдээллийнхний анхаарлыг төдийлөн татдаггүй байсан бол одоо олны анхаарлыг ихээр татах болсон байна.

Холбогдох мэдээллээр хүртээмжтэй хангах нь төсвийн үйл ажиллагаатай холбоотой олон чиглэлд эрэлтийг бий болгох боломжтой ажээ. Төсөв ба татварын янз бүрийн асуудлаар ажилладаг олон бүлгүүд энэ үнэн болохыг олж мэдсэн байна.

Түүнчлэн эхний төслүүдээ сонгохдоо мэдээллийн эрэлт өндөртэй асуудлуудад чиглүүлэх нь ашигтай. Тухайлбал, гүйцэтгэх засаглалаас төсвийн төслийг өргөн барих үед олон нийт төсвийн талаархи мэдээллээр цангасан байдаг. Ийм учраас төсвийн үйл ажиллагааны олон бүлгүүд гүйцэтгэх засаглалын төсвийн талаар тайлан гаргах нь зүйтэй гэж үздэг. Цаашилбал, ихэнхи орнуудад, мөн шийдвэр гаргалтын бүх түвшинд, төсвийн асуудлыг сонирхогч янз бүрийн талууд болох хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд, хууль тогтоогчид, бусад чиглэлийн төрийн бус

байгууллагууд, тэр байтугай гүйцэтгэх засаглалынхан хүртэл төсвийн асуудлууд, төсвийн үйл явцын талаар ойлгодоггүйгээ болон ойлгож мэдэхийг хүсч байгаагаа ерөнхийд нь хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Тэд бол төсвийн боловсролын эрэлтийг бүрдүүлэх боломжит эх сурвалжууд юм (энэ тухай дараагийн бүлэгт авч үзнэ).

Ажлаа хаанаас эхлэхээ сонгож байх үед төсвийн үйл явц ба тогтолцоотой холбоотой ажил нэн тэргүүний сонголт болж гарч ирэхгүй байж болох юм. Гэвч ихэнх тохиолдолд энэ бол эхлэлийн сайн цэг байдаг. Төсвийн тогтолцоог судалж, шинжилгээ хийх нь аливаа байгууллага мэдлэг туршлагаа бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Түүний зэрэгцээ, хэрэв улсын, мужийн эсвэл орон нутгийн төсвийн үйл явцыг мэдээлэл авах боломжтой, ил тод, нийтэд хүртээмжтэй байдлаар боловсруулаагүй бол төсвийн шинжилгээний ажил үр дүнд хүрэхгүй байж болно. Тиймээс, бодлогын хэлэлцүүлэгт нөлөө үзүүлэхүйц төсвийн шинжилгээ хийхийн өмнө төсвийн зөв зохистой үйл явц, тогтолцоог бий болгох зайлшгүй шаардлагатай байж болно.

Мэдээж хэрэг, төрийн санхүүгийн асуудлаархи үндэсний хэлэлцүүлэгт тавигдаж буй бодлогын асуудлууд төсвийн үйл ажиллагааны бүлгүүдийн хийх ажлын хамрах хүрээ, чиглэлийг зааж өгөх болно. Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв гэхэд л 2001 оны эхний хагаст Ерөнхийлөгч Бушийн татвар бууруулах хуулийн төсөлд задлан шинжилгээ хийх ажилд ихээхэн хүчин чармайлт тавьсан. Тус төв татварын асуудалд ийм их анхаарал тавьж, хүн хүчээ зарцуулна гэж бодож байсангүй. Гэвч Америкийн Нэгдсэн Улсын 2000 оны ерөнхийлөгчийн сонгуулиар татварыг багасгах асуудалд ихээхэн тулгуурласан бодлогын зорилт бүхий шинэ ерөнхийлөгч сонгогдсон учраас ТБГЧТ-ийн үйл ажиллагааны чиглэл үүнийг дагаж зохих ёсоор өөрчлөгдөхөд хүрсэн юм.

Өөр нэг жишээ нь Их өртэй ядуу буурай орнууд (ИӨЯБО)-ын нөхцлөөр өрөөс чөлөөлөгдөх болзлыг хангасан орнуудын Ядуурлыг бууруулах стратегийн баримт бичигтэй (ЯБСББ) холбоотой. Нэгэнт ЯБСББ нь үндэсний хэмжээний бодлогын хэлэлцүүлэгт нөлөөлөх болсон тул иргэний бүлгүүд энэ үйл явцад оролцох чиглэлд зарим үйл ажиллагаагаа хандуулах шаардлагатай болсон юм. Өөр нэг жишээ болох Өмнөд Африкийн ардчиллын институт (ӨААИ) ядуусын дунд ХДХВ буюу ДОХ-ын халдвар авалт өндөр байгаа тухай тоо баримт нийтлэгдсний дараа саяханаас эхлэн ДОХ-ын хямрал төсөвт хэрхэн нөлөөлж байгааг судлах ажилд хүч анхаарлаа хандуулах болсон байна.











## 6 Төсвийн тухай мэдлэгийг дээшлүүлэх

Энэ бүлэг болон дараагийн хоёр бүлэгт бид төсвийн үйл ажиллагааны эхний хэдэн жил хийж болох төрөл бүрийн ажлуудын талаар авч үзнэ. Тэдгээр ажлын аль нь хамгийн тохиромжтой байх нь төсвийн үйл ажиллагааны бүлгийн урьд хийж байсан ажил, үйл ажиллагааны орчин, цаашдын зорилтоос хамаарна. Жишээ нь уламжлал ёсоор эрдэм шинжилгээний ажил явуулдаг байсан зарим бүлгүүд иргэдийн үүсгэл санаачилгын анхан шатны бүлгүүдээс арай өөр үйл ажиллагаа явуулахыг хүсэх талтай. Гарааны нөхцлийн иймэрхүү зөрүүг эс тооцвол төрөл бүрийн бүлгүүдийн хувьд төсвийн тухай гарын авлага гаргаж, сургалт, семинар явуулах хэрэгтэй болох нь батлагдаад байна.

Бүлгүүдэд гарын авлага боловсруулж, сургалт явуулах олон төрлийн шалтгаан бий. Улсын төсвийн тухай ойлголт мэдлэгээ сайжруулах явдал бол тэдний нийтлэг нэг зорилго байдаг. Мөн гарын авлага, сургалт хоёр бол нийгмийнхээ төсвийн тухай мэдлэг, боловсролыг дээшлүүлэх хүчин чармайлтын нэг хэсэг юм. Цаашилбал, төсөвтэй холбоотой асуудлуудаар гарын дор мэдээлэлтэй болох гэсэн хүмүүс олон байдаг. Эдгээр хэрэглэгчийн дотор өөр чиглэлийн төрийн бус бүлгүүд сэтгүүлчид, хууль тогтоогчид болон бусад сонирхогч талууд ордог.

### Төсвийн тухай мэдлэгийг дээшлүүлэх ажлын амжилтын амт

2000 онд Хорватын Төрийн санхүүгийн институтээс тус улсын төсвийн тухай ерөнхий ойлголт өгөх гарын авлага гаргасан байна. Энд улсын болон орон нутгийн төсвийн үндсэн асуудлууд, түүний дотор орлого зарлага, төсвийн гадуурхсангууд, улсын нэгдсэн төсвийн асуудлуудыг шинжилсэн байна. Энэхүү гарын авлагад мөн төсвийн янз бүрийн үе шатны талаар танилцуулжээ. Гарын авлагыг засгийн газраас дараагийн санхүүгийн жилийн төсвийн төслөө парламентаар хэлэлцүүлж байх үед хэвлэж гаргасан бөгөөд эндээс Хорватын хэвлэл мэдээллийнхэн өргөнөөр иш татаж, санал шүүмжлэлээ ч нийтэлж байв. Дээрх гарын авлагыг хүлээн авсны дараахан парламентийн гишүүдийн нэг хурал дээр босч уг гарын авлагыг өргөж харуулаад, Сангийн яамныхаа дэд сайдад хандан «Одоо та нарын үгийг зүгээр нэг сонсож суух албагүй болсон, бид гарын авлагатай болсон шүү!» гэжээ.

## 6.1 Төсвийн тухай гарын авлага

Төсвийн тухай гарын авлагад төсвийн талаархи үндсэн тоо баримтууд, төсвийн гол асуудлаархи зарим хэлэлцүүлэг, төсвийн шийдвэр гаргах үйл явцын тухай танилцуулгыг ихэвчлэн тусгасан байдаг. Эдгээрийг төсөв болон төсвийн үйл явцыг өргөн олонд ойлгомжтой болгох зорилгоор хийдэг.

Төсвийн тухай гарын авлага бол байгууллагаа хөгжүүлэх талаасаа ч, холбогдох бүтээгдэхүүн гаргах талаасаа ч чухал ач холбогдол бүхий эхний төсөл юм. Гарын авлага боловсруулах ажил нь түүнийг эрхэлж байгаа хүний хувьд маш сайн суралцах үйл явц болдог бөгөөд аливаа байгууллага төсвийн талаар гүнзгий мэдлэгтэй болох үндсийг тавьж өгдөг. Мөн төсвийн тухай мэдээллийн чухал эх сурвалж гэдэг утгаараа тухайн байгууллагын нэр хүнд өсөхөд тусалдаг. Түүнээс гадна, олон оронд төсвийн тухай наад захын гарын авлага байдаггүй учраас ард олон төсвийн асуудлууд, тэдгээрийн ач холбогдлыг ойлгоход бүр ч хэцүү байдаг. Төсвийн тухай гарын авлагыг тойрсон хэд хэдэн үйл ажиллагаа зохион байгуулж болохын дотор төсвийн талаар илүү ихийг сурч мэдэх сонирхолтой өөр бусад бүлгүүдэд зориулж хичээл сургалт явуулах явдал юм.

Улс орон бүрийн төсвийн тогтолцоо хоорондоо харилцан адилгүй байдаг учраас дэлхий даяар нийтлэг хэрэглэгдэх гарын авлага боловсруулж гаргах боломжгүй. Гэвч бэлэн болсон зарим гарын авлагыг өөрийн орны онцлогт тохирсон гарын авлага боловсруулах чухал эхлэлийн цэг болгон ашиглаж болно. Энэхүү бүлгийн эхэнд дурдсан Хорватын гарын авлагаас (англи хэл дээрх хувилбарыг [http://www.ijf.hr/eng/budget\\_guide/proen.pdf](http://www.ijf.hr/eng/budget_guide/proen.pdf) хаягаар үзнэ үү) гадна дараахь гарын авлагууд бий:

**Жишээ:** «Мужийн Засгийн газрын төсвийн үйл явцын үндэс» Төсөв судлалын төв, Энэтхэг, 1999. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/essentials.pdf>

Энэ нь Энэтхэгийн муж улсын төсвийн талаархи ерөнхий танилцуулга юм. Зохиогч энд төсвийн тухай гарын авлагын хэрэгцээ шаардлагын талаар бичихдээ: «Төв Засгийн газрын ч бай, мужийн засгийн газрын ч бай, улсын төсвийн нууцыг тайлах хойшлуулшгүй шаардлага тавигдаж байна. Мөн төсөв бэлтгэх үйл явцыг тойрсон ихээхэн нууцлаг байдлыг арилгах шаардлагатай байна. Төсөв боловсруулах үйл явц бүхэлдээ аль болох нээлттэй байх ёстой» гэжээ.

**Жишээ:** «Америкийн Нэгдсэн Улсын төсвийн тухай иргэдийн гарын авлага» АНУ-ын Холбооны Засгийн газар, Төсөв ба удирдлагын газар, 2001. <http://www.gpo.gov/usbudget/fy2001/guidetoc.html>

Энэхүү баримт бичиг бол Засгийн газраас бэлтгэн гаргасан гарын авлагын нэг жишээ юм. Иргэдийн гарын авлагад «үндэсний Засгийн газар орлогоо хэрхэн бүрдүүлж, мөнгөө хэрхэн зарцуулдаг, Ерөнхийлөгч болон Конгрессоос төсвийг яаж баталдаг, энэ төсвөөр Ерөнхийлөгч юу хийж гүйцэтгэхийг зорьдог» талаар тайлбарласан байна.

**Жишээ:** «Төсөв-өөрчлөлтийн хэрэгсэл,» ӨААИ, Өмнөд Африк, 1998. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/trainingmanual.doc>

Энэ бол төсөв ба төсвийн асуудлуудыг хялбар дөхөм байдлаар танилцуулсан гарын авлагын жишээ бөгөөд үүнийг олон нийтийн нөлөөллийн ажилтнуудад зориулсан сургалтын материал болгож ашигладаг.

## **6.2 Төсвийн тухай сургалт**

Төсвийн тухай хичээл сургалтууд нь төсвийн гарын авлагатай нягт холбоотой. Сайтар боловсруулсан төсвийн гарын авлага бол төсвийн тухай сургалтын төгс үндэс байдаг. Түүнчлэн төсвийн үйл явцыг бүхэлд нь хамарсан, эсхүл төсвийн тодорхой чиглэлүүдийг хамарсан сургалтын материал боловсруулсан байж болно. Тухайлбал, сургалтын материалыг орон нутгийн төсвүүд, салбарын төсвүүд, эсхүл төсвийн бусад холбогдох чиглэлээр шинжилгээ хийхэд зориулж бэлтгэсэн байж болно.

Олон бүлэг төсвийн тухай сургалтад онцгой ач холбогдол өгдөг. Төсвийн тухай сургалт нь төсвийн гарын авлагын нэгэн адил нэг дор хэд хэдэн зорилгод үйлчилдэг: Тухайлбал, уншигч сонсогчид ба хамтрагчдын хүрээ бүрдүүлэх, байгууллагын дотоод чадавхийг хөгжүүлэх, төсвийн талаар мэдлэгтэй ажиглагчдын бааз суурийг тэлэх гэх мэт. Сургалтууд нь түүнд оролцогсдод байгууллагаа танилцуулаад зогсохгүй төсвийн тухай мэдээллийн баттай эх сурвалж гэдэгт нь итгэх итгэлийг нэмэгдүүлдэг. Төсвийн тухай сургалт явуулах нь байгууллагын ажилтнууд өөрсдөө тухайн асуудлаар мэргэжсэн байж, үр нөлөөтэй сургалт явуулахын тулд асуудлыг зөв тайлбарлан таниулж сурахыг шаарддаг учраас байгууллагын өөрийнх нь чадавхийг давхар дээшлүүлж өгдөг. Төсвийн чиглэлийн олон төрийн бус байгууллагын үндсэн зорилт нь бусад байгууллага,

судлаачдын төсвийн тухай ойлголтыг сайжруулахад чиглэгддэг тул сургалт бол бүтээлч үйл ажиллагаа юм. Төсвийн асуудлаар бүтээлч хэлэлцүүлэг өрнүүлбэ гэвэл нийгмийн өргөн хүрээнд төсвийн тухай зарим ойлголттой болох шаардлагатай гэдгийг энэхүү гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа харуулдаг.

Төсвийн тухай зарим сургалт бусад төрийн бус байгууллага, иргэний нийгмийн гишүүдэд чиглэсэн байдаг боловч төрийн албан тушаалтнууд, хэвлэл мэдээллийнхэнд зориулсан хөтөлбөрүүд ч байдаг. Дээр дурдсан Мексикийн Эдийн засгийн сургалт, судалгааны төвийн илтгэлд төсвийн тухай сургалтын чиглэлээр хийж байгаа зарим ажлуудынх нь талаар авч үзсэн (<http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/cide.htm>). Эднийх гурван өдрийн сургалт явуулдаг (сургалтын дэлгэрэнгүй хөтөлбөрийг <http://www.internationalbudget.org/resources/howto/CI-DEtrainingcourse.pdf> хаягаар үзнэ үү).

Энэхүү түргэвчилсэн сургалт нь оролцогсдоод Мексик Улсын холбооны төсөв, түүний гарал үүсэл, батлагдах үйл явц, удирдлага зохион байгуулалт, үр нөлөө зэрэг өргөн хүрээтэй асуудлаар ерөнхий ойлголтыг өгдөг. Уг сургалт нь Мексик Улсын төсөвт задлан шинжилгээ хийх, үнэлэлт дүгнэлт өгөхөд шаардагдах үндсэн мэдлэгийг олгохыг зорьдог. Энэхүү сургалт Конгрессийн гишүүд, хууль тогтоох байгууллагын ажилтнууд, төсвийн асуудлаар дагнан мэдээлдэг сэтгүүлчид, бусад төрийн бус байгууллагын гишүүдэд зориулагдсан байдаг.

ОУТТ-ийн хоёрдугаар бага хурал дээр хэлэлцүүлсэн өөр хоёр илтгэл ч төсвийн сургалтын асуудлыг зарим талаар авч үзсэн байдаг. Энэ нь Энэтхэгийн Ахмедабад дахь Нийгэм ба хүний үйл ажиллагааны хөгжлийн санаачилга (НХҮАХС) болон Бразилийн Нийгэм эдийн засгийн судалгааны институт (НЭЗСИ)-ийн хийсэн ажлуудтай холбоотой юм. Эдгээр илтгэлийг Олон улсын төсвийн үйл ажиллагааны төслийн вэбсайтын <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/disha.htm> болон <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/inesc.htm> хаягууд дээр тавьсан байгаа.

Хавсралт 4-т төсвийн тухай сургалтын хөтөлбөрийн өөр нэг жишээг «Сэтгүүлчдэд зориулсан төсвийн тухай сургалт: 2000 оны 2 дугаар сард Замби Улсын Лусакад явагдсан хоёр өдрийн сургалт» гарчигтайгаар оруулсан байгаа. Энэхүү сургалтыг Лусака дахь Шведийн элчин сайдын яамнаас зохион байгуулсан. Замбийн Эдийн засгийн нийгэмлэг гэх мэт хэд хэдэн төрийн бус байгууллага техникийн туслалцаа үзүүлсэн байна.

Сургалтын гол зорилго нь төсвийн тогтолцоо ба засаглалын үйл явцын ач холбогдол, бодлогын томоохон асуудлуудын талаархи мэдлэгийг дээшлүүлэх, төсвийн асуудалд төрийн бус байгууллага, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл зэрэг гадны оролцогч талуудыг татан оролцуулахыг хөхиүлэн дэмжихэд оршиж байв.

Эцэст нь Дэлхийн банкнаас гаргасан төсөвлөлт ба төсвийн зарлагын удирдлагын талаархи дэлгэрэнгүй сургалтын гурван жишээг дор танилцуулъя. Эхний хичээл нь Засгийн газар хоорондын асуудалд чиглэсэн бол хоёр дахь болон гурав дахь хичээл нь илүү ерөнхий асуудлуудыг тусгасан байгаа. Эдгээр хичээлийг болон түүнд ашигласан үндсэн материалуудын интернэт дэх холбоосыг төрийн бус байгууллагын сургалт болгон ашиглаж болно.

**Жишээ:** «Засгийн газар хоорондын санхүүгийн харилцаа ба орон нутгийн санхүүгийн удирдлага» Дэлхийн Банкны институт.  
<http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course%20Topics.htm>

Энэ бол Засгийн газар хоорондын санхүүгийн харилцаа ба орон нутгийн санхүүгийн удирдлагын тухай дэлгэрэнгүй тайлбарласан хичээл юм. Энэ хичээлийг тодорхой улс орны болон бүс нутгийн ашиг сонирхлыг онцлон хөндөхөд зориулж бэлтгэсэн бөгөөд бүхэлд нь болон хэсэгчилэн ашиглаж болно. Энд Засгийн газар хоорондын үүрэг, хариуцлагыг бэхжүүлэхэд чиглэсэн гол асуудлуудыг тогтоох хүрээг гаргаж өгсөн байна. Уг хичээл 13 үндсэн сэдэвтэй, сэдэв бүрт зориулсан материалуудыг тавьж, мөн нэмж унших материалуудыг санал болгосон байна.

**Жишээ:** «Төсвийн үйл явц ба төсвийн зарлагын удирдлага» Дэлхийн Банкны институт, 2000.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/budgetprocess.htm>

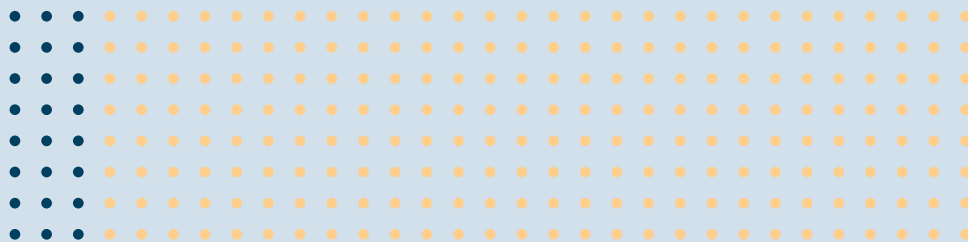
Энэ нь Дэлхийн Банкны харилцагч орнуудын дээд шатны бодлого боловсруулагч нарт зориулсан гүнзгийрүүлсэн сургалт юм. Энэ хичээл нь бүтцийн хувьд болон бүлгүүд ажиллахыг хүссэн янз бүрийн сэдвээрээ мэдээлэл авах боломжтой эх сурвалжийн хувьд ач холбогдолтой байж болох юм. Эдгээрт төсвийн зарлагын удирдлага ба төсөвлөлтийн нийтлэг

асуудлууд болох төсвийн сахилга бат, нөөцийн хуваарилалт ба бодлого боловсруулалт, Засгийн газар хоорондын харилцаа, гүйцэтгэлийн хэмжилт, ядуурлыг бууруулалт, үнэлгээ, төсвийн дэс дараатай шинэчлэл, аккруэль бүртгэл, мөн төсвийн зарлагыг оношлох хэрэгслүүдийг хэрхэн ашиглах зэрэг олон сэдэв орно.

**Жишээ:** «Төсвийн зарлагын шинжилгээ ба удирдлагын сургалт», Дэлхийн Банк, 2001 оны 5 дугаар сарын 22-24.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pemtraining.htm>

Дэлхийн Банкны сэдэвчилсэн бүлгийнхний өөрсдийнх нь тодорхойлж байгаагаар, энэ бол «Төсвийн зарлагын шинжилгээ ба удирдлагын асуудлаархи тэргүүлэх сургалт» юм. Энэхүү хичээл нь эдийн засгийн бодлого, шинжилгээ, удирдлага, институцийн тогтолцоо гэх мэт төсвийн зарлагатай холбоотой бүх асуудлыг оролцогчдод танилцуулах зорилготой. Оролцогчдод эдгээр чиглэлийн ойлголтуудыг танилцуулаад зогсохгүй эдийн засгийн болон салбарын шинжтэй үйл ажиллагаа, зээлдүүлгийн хөтөлбөрүүдэд ашиглагдах практик арга хэрэгслүүдийг заадаг байна. Зээлдүүлгийн хөтөлбөрийн хувьд төсвийн зарлагыг макро түвшинд, мөн салбарын болон төслийн түвшинд дэмжихэд зориулсан зээлдүүлгийн хэрэгслүүдэд гарч байгаа сүүлийн үеийн ололт амжилтыг судалсан байна.





## 7 Төсвийн үйл явц ба төсвийн тогтолцоонд үнэлэлт өгөх нь

Төсвийн үйл явц ба төсвийн тогтолцоонд үнэлэлт өгөх явдал нь бие даасан судлаачдын хувьд шийдвэрлэх зорилт байдаг. Төсвийн үйл явц, тогтолцоо хоёр нь бодлогын үр дүн ба бодлогын мэтгэлцээн бодитойгоор өрнөж болох түвшинг хамтад нь тодорхойлдог. Гэхдээ төсвийн механизмууд нь голдуу хүн амын дийлэнх хэсгийн, түүний дотор ихэнх иргэний нийгмийнхний хувьд нууцлаг үйл ажиллагаа байдаг учраас төсвийн үйл ажиллагааны энэ механизм, түүний цаад утга санааг ядаж зарим төрийн бус байгууллага ойлгож мэддэг байх нь онцгой чухал. Энэхүү бүлэг нь гурван хэсэгт хуваагдаж байна:

- «Төсвийн үйл явц ба тогтолцоо судлал»-ын хэсэгт ийм судлал яагаад ач холбогдолтой болохыг тодорхойлж цөөн хэдэн жишээ татна;
- «Ил тод байдал ба оролцооны тайлан»-гийн хэсэгт төсвийн тогтолцоо судлал гэсэн чухал чиглэлийг онцлон авч үзнэ;
- «Оролцоот төсөвлөлт»-ийн хэсэгт олон нийтийн шууд оролцоотойгоор төсөв боловсруулдаг төсвийн шинэлэг үйл явцын талаар болон түүнд төрийн бус байгууллагуудын гүйцэтгэх үүргийг танилцуулах болно.

### Төсвийн ил тод байдлыг сайжруулах ажлын амжилтын амт

1990-ээд оны үеэр Мексикийн төрийн бус байгууллагуудын томоохон эвсэл «Иргэний холбоо»-ноос Ерөнхийлөгчийн эрх мэдлийн хүрээнд бүртгэл тооцоогүйгээр дураараа зарцуулдаг төсвийн хэсэг болох «нууц сан»-гийн асуудал болон төрийн албан тушаалтны цалин хангамжийг дур зоргоор хуваарилдаг асуудлын эсрэг тэмцэж эхэлжээ. Энэхүү санаачилга удаан үргэлжилсэн, зардал ихтэй кампанит ажил болсон хэдий ч төрийн албан тушаалтнуудын цалин, төсвийг дур зоргоор зарцуулах явдлын эсрэг тус холбооноос хийсэн судалгаа, олон нийтэд чиглэсэн ажлууд эцэстээ үр дүнд хүрсэн байна. Нууц санд хөрөнгө хуваарилахыг бүрмөсөн зогсоосон бөгөөд холбооны засгийн газраас төрийн албан тушаалтнуудын цалин хангамжийг зохицуулж, төсвийн үйл ажиллагааг илүү ил тод болгож эхэлжээ. Энэхүү хүчин чармайлтад оролцож байсан зарим хүмүүс одоо төсвийн практик үйл ажиллагаанд олон чиглэлээр идэвхтэй оролцдог Фундар судалгаа, шинжилгээний төвийг үүсгэн байгуулахад тусалсан байна. (Олон улсын төсвийн үйл ажиллагааны төслийн вэбсайтын Амжилтын амт буланд нийтлэгдсэн «Төсвийн бодлогыг шинжилж нөлөөлөх нь, Fundar, Мексик Улс» гэсэн материалыг <http://www.internationalbudget.org/resources/Fundar.pdf> хаягаар үзнэ үү)

## 7.1 Төсвийн үйл явц ба тогтолцоо судлал

Төсвийн шийдвэр гаргах үйл явц (ерөнхийдөө төсөв боловсруулах, батлах үйл ажиллагааг хамардаг)-ын талаар гүнзгий мэдлэгтэй байж л түүнд илүү их нөлөөлж оролцох боломжтой. Үнэндээ, аливаа улсын төсвийн үйл явцын талаар нарийн ойлголт мэдлэггүй төрийн бус байгууллага төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаагаа хэр үр нөлөөтэй явуулж болохыг тооцоолох боломжгүй. Төсвийн үйл явцтай холбоотой ажил ихээхэн сонирхол татаж эхлээд байгаа нь нэг талаас түүний нээлттэй бөгөөд ил тод байдал нь бие даасан судалгаа шинжилгээ хийх, бодлогын хэлэлцүүлэг хийхэд илүүтэй оролцох урьдач нөхцөл болж байгаатай холбоотой.

Мөн төсвийн үйл явцын чиглэлээрх ажил ийнхүү нэмэгдэж байгаа нь төсвийн үйл явцын шинэчлэлийн өөрчлөгдөн буй шинж чанарыг тусгаж байгаа юм. Уг нь төсвийн үйл явцад гарсан өөрчлөлтүүд ихэвчлэн хэсэгчилсэн шинж чанартай байсан бол сүүлийн жилүүдэд олон оронд засаглалын тогтолцооны өөрчлөлттэй холбоотойгоор төсвийн эрс шинэчлэлүүд хийгдэх боллоо. Энэ нь шинээр ардчиллыг тогтоосон болон хөгжиж байгаа орнуудын огцом өөрчлөлттэй орчин, нөхцөлд ажиллаж байгаа бүлгүүд, судлаачдын хувьд уг шинэчлэлд нөлөөлөх, төсвийн үйл явцад оролцох оролцоогоо нэмэгдүүлэх таатай боломжийг олгож байгаа билээ.

Бидний дор авч үзэх эхний хоёр жишээ төсвийн үйл явцад хууль тогтоох байгууллагын гүйцэтгэх үүрэгтэй холбоотой. Хууль тогтоогчдын үүрэг оролцоог хүчтэй дэмжих үйл ажиллагаа нь төрийн бус байгууллагууд болон хууль тогтоогчдын аль алиных нь санааг зовоосон нийтлэг асуудлуудыг, ялангуяа төсвийн үйл явцыг хууль тогтоогчдын оролцоонд нээлттэй болгох эрмэлзэлийг илэрхийлж байдаг. Учир нь төрийн бус байгууллага болон хууль тогтоогчдын аль аль нь гүйцэтгэх засаглалын төсвийн үйл явцын хувьд «гадны этгээд» бөгөөд гүйцэтгэх засаглалаас өгөх мэдээллээс шууд хамааралтай байдаг билээ. Хууль тогтоох байгууллагууд төсөвтэй холбогдох асуудлаар мэдээлэл муутай байх явдал олонтаа тохиолддог бөгөөд олон оронд төсвийн үйл явцад хууль тогтоогчдын гүйцэтгэх үүргийг дэмжиж, хамгаалах хууль тогтоомж дутагдаж байдаг. Гурав дахь жишээ нь төсвийн үйл явцын шинжилгээний нэг бөгөөд зарим хүмүүсийн дэвшүүлээд байгаа хоёр жилийн төсөвлөлт буюу жил бүрийн төсвийн оронд хоёр жил тутам төсвийг хэлэлцэж батлах асуудлын тухай шинжилгээ юм. Гэвч уг шинжилгээний дүнд энэ арга холимог үр дүнтэй болохыг тогтоожээ.

**Жишээ:** «Төсвийн үйл явцад парламентийн гүйцэтгэх үүрэг» ӨААИ, Өмнөд Африк, 1998.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/parliament.pdf>

1994 онд ардчилал тогтоосноос хойш Өмнөд Африк улстомоохон шилжилтийн үеийг туулж байгаа билээ. Засаглалын хэд хэдэн шинэчлэл хийсний дотор төсөвтэй холбоотой шинэчлэлүүд хийгдсэн байна. Төсвийн үйл явцад шийдвэрлэгдээгүй үлдэж байгаа нэг гол асуудал бол хууль тогтоох байгууллагын хязгаарлагдмал оролцооны асуудал юм. Энэхүү тайланд Өмнөд Африкийн төсвийн үйл явцад парламентаас нэмэлт өөрчлөлт оруулах бүрэн эрх, үүргийг судалж танилцуулсан байгаа. Мөн уг тайланд бусад орны хууль тогтоох байгууллагын холбогдох үүргийг ч харьцуулан судалсан байна.

**Жишээ:** «Төсөв боловсруулах үйл явц дахь Кнессетийн үүрэг роль», Адва институт, Израйль, 2000. <http://www.adva.org/budgreffe.html>

Энэхүү баримт бичигт улсын төсвийг боловсруулж батлах үйл явцад Кнессетийн гүйцэтгэх үүргийг өөрчлөх саналыг дэвшүүлсэн байна.

**Жишээ:** «Хоёр жилийн төсөвлөлт: Дутагдалтай тал нь давуу талаасаа илүү жин дарах уу?» Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв, Америкийн Нэгдсэн Улс, 2000. <http://www.cbpp.org/3-1-99bud.pdf>

## **Төсөв ба түүнтэй холбоотой асуудлуудын шинжилгээний аргачлал**

Олон улсын байгууллагуудаас олонхийг нь боловсруулж интернэт дээр онлайнгаар тавьсан төсвийн үйл явц ба тогтолцоог шинжлэх зарим аргуудыг төсвийн чиглэлээр шинэ тулгар байгуулагдсан бүлгүүд төдийгүй харьцангуй туршлагатай бүлгүүд хүртэл ашиглаж болно. Эдгээр аргачлалыг төсвийн үйл явцын талаар өргөн хүрээтэй үйл ажиллагаа явуулахад төдийгүй уг үйл явцын аль нэг тодорхой үе шат, эсхүл асуудлыг сонгон авч шинжлэхэд ашиглаж болно. Түүнээс гадна институцийн орчинг үнэлэх оношлогооны стандарт арга хэрэгсэлүүд ч сүүлийн үед эрчимтэй хөгжиж байна. Энэхүү аргачлал нь улсын салбарын засаглалын зохицуулалтуудын

үндэс суурь болсон зарчмуудыг тодорхойлох, тухайн улсын зохицуулалтууд эдгээр зарчмуудтай хэр нийцэж байгааг үнэлэх аргуудаар хангах, уг үнэлгээнүүдийг шинэчлэлийн тэргүүлэх чиглэлүүдийн талаархи Засгийн газар, хандивлагчид, иргэний нийгмийн хоорондын яриа хэлэлцээрт шууд хувь нэмэр оруулах байдлаар танилцуулахад зориулж стандартчилсан аргууд юм. Энд Танхимын бүтэцтэй төв Засгийн газрын бодлогын шийдвэр гаргах институцүүдийн үнэлгээ, Төрийн үйлчилгээг хүргэхэд тулгарч байгаа саад тотгорын үнэлгээ, Орлогын удирдлагын оношлогооны хүрээ, Засаглал ба ядуурлыг үнэлэх аргачлал, Засгийн газар хоорондын харилцааны тухай институцийн үнэлэлт дүгнэлт, Төсвийн зарлагын институцийн үнэлгээ зэрэг үндсэн сэдвүүд хамаардаг. Энэ талаар <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/petoolkit.htm> болон <http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/toolkits.htm> хаягаар орж үзнэ үү.

Энэхүү таван хуудас шинжилгээнд хоёр жилийн төсөвлөлтийг нэвтрүүлэх талаар АНУ-ын Конгрессийн түвшинд дэвшүүлэгдээд байгаа саналын дутагдалтай талыг судалсан байна.

Бидний тэмдэглэсэнчлэн, аливаа улсын төсвийн ерөнхий тогтолцооны чанар (үүнд төсвийн шийдвэр гаргах үйл явц төдийгүй төсвийг хэрхэн хэрэгжүүлж, аудит хийх асуудал орно) нь төсвийн бүлгүүдээс хийж болох болон хийх ёстой шинжилгээний төрөлд нөлөөлж болно. Тухайлбал, төсвийн үйл явц доголдож, удирдлагын тогтолцоо сулрах нь хуваарилагдсан ба бодитойгоор олгогдсон хөрөнгийн уялдаа холбоо алдагдахад хүргэдэг. Тийм учраас эрүүл мэнд гэх мэтийн тодорхой нэг салбарын асуудлыг сонирхдог бүлгийн хувьд төсөвлөгдсөн хөрөнгийн дүнд шинжилгээ хийх нь утга учиргүй мэт санагдах болно. Магадгүй эрүүл мэндийн хөтөлбөрүүдэд хуваарилагдсан төсөв эцсийн дүндээ эмнэлгийн байгууллагуудад бодитойгоор олгож байгаа хөрөнгөтэй нэг их холбоогүй байж болох юм. Ийм нөхцөлд төсвийн үйл ажиллагааны бүлэг нь эрүүл мэндийн бодлогын асуудлаархи уламжлалт судалгаагаа хийхээс гадна дээрх зөрүүтэй байдлыг онцолж, хуваарилалтын асуудлыг шийдэх арга замыг судлах нь илүү үр нөлөөтэй байх болно.

Ийм шинжилгээ нь хуваарилагдсан хөрөнгө зориулалтынхаа дагуу зарцуулагдаж байгаа эсэхэд үнэлэлт өгөхийг зорьсон «тандах» судалгааны хэлбэртэй байж болно. Бидний авч үзэх дараагийн жишээ

бол Олон улсын валютын сан, Дэлхийн банкнаас саяхан хамтран гаргасан ядуурлыг бууруулахтай холбоотой төсвийн зарлагыг тандан судлах арга зүйтэй холбоотой бөгөөд энд Их өртэй ядуу буурай 25 улсын тандан судлах механизмд үнэлэлт өгсөн байна. (8.2 дугаар хэсгээс Уганда Улсын боловсрол, эрүүл мэндийн салбарыг хамарсан тандах судалгааны жишээтэй танилцана уу).

**Жишээ:** «Их өртэй ядуу буурай орнууд (ИӨЯБО) дахь ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн төсвийн зарцуулалтыг тандан судалсан тухай», ОУВС ба Дэлхий Банк, 2001.  
<http://www.imf.org/external/np/hipc/2001/track/>

Уг судалгааны үр дүнд ИӨЯБО-дын ихэнх төсвийн тогтолцоо зардлыг тандан илрүүлэх чадваргүй болох нь тогтоогдсон байна: «Урьдчилсан үнэлгээгээр, ИӨЯБ 25 орны 2 нь одоо байгаа төсвийн тогтолцоогоо бага зэрэг шинэчлэх замаар нэг жилийн хугацаанд хангалттай хэмжээнд тандан судалж, тайлагнах чадвартай болох ажээ. Түүнчлэн 7 улсын хувьд зарим нэг шинэчлэл хийх замаар дээрх үр дүнд хүрэхэд 1-2 жилийн хугацаа шаардагдах ба үлдэж байгаа 16 улсын хувьд ихээхэн шинэчлэл хийгдэх шаардлагатай төсвийн тогтолцоотой байна». Энэхүү санал болгож буй аргын нэг гол элемент бол зөвхөн ИӨЯБО-дад олгож буй зээл, тусламжийг бус, «ядууралтай холбоотой хөтөлбөрүүдэд Засгийн газраас зарцуулж буй нийт хөрөнгийн бүтцийг тандан шалгах»-ад оршиж байна.

## **7.2 Ил тод байдал ба оролцооны тайлан**

Төсөв санхүүгийн ил тод байдал бол сайн засаглалыг бий болгох, иргэдийн оролцоог бодитойгоор нэмэгдүүлэх, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангахад ихээхэн ач холбогдолтой нь улам бүр тодорхой болсоор байна. Улсын секторын ил тод байдал нь хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэхийн зэрэгцээ олон нийтийн хэлэлцүүлэг өрнүүлэх бололцоо нэмэгдэхийн хамтаар бодлого сайжирч Засгийн газарт итгэх итгэл нэмэгдэхэд хувь нэмрээ оруулж болно. Харамсалтай нь, олон оронд ил тод, хариуцлагатай байдал сул байгааг тэдгээрийн төсвийн хаалттай үйл явц, урьдаас төлөвлөгдөөгүй гэнэтийн зардлууд, бүртгэл болон тайлагналын сул тогтолцоо, аудитын үр нөлөөгүй үйл ажиллагаанаас харж болно. Түүнчлэн олон орон төсвийн асуудлаарх яриа хэлэлцээрт хууль тогтоогчид болон иргэний нийгмийнхнийг оролцуулахгүй байна.

Сүүлийн үед хэд хэдэн байгууллага төсөвлөлт, төсвийн гүйцэтгэлийн үйл ажиллагаан дахь ил тод байдал ба оролцооны стандартуудыг үнэлэх арга боловсруулаад байна. Өмнөд Африкийн ардчиллын институт (ӨААИ) бол Олон улсын төсвийн төслийн (ОУТТ) дэмжлэгтэйгээр аливаа улсын төсвийн үйл явцын ил тод байдал, оролцоот байдалд нарийвчилсан судалгаа хийсэн бидний мэдэх анхны бие даасан бүлэг юм.

Дор товч авч үзэх ӨААИ-ийн тайланг удахгүй бусад төрийн бус байгууллагын ийм төрлийн тайлангийн хувилбарууд дагаж гарах болно. Тухайлбал, Африкийн бусад төрийн бус байгууллагууд (Гана Улсын Айзодек, Кени дахь Транспаренси интернэйшнл, Нигерийн Интегрити, Өмнөд Африкийн ӨААИ, Замбийн Их сургууль, Замби дахь Өөрчлөлтийн төлөө эмэгтэйчүүд, Энхтайван, шударга ёсны төлөө католик комисс зэрэг бүлгийн хамтарсан улс дамнасан хүчин чармайлт), Орос, Латин Америкийн төрийн бус байгууллагуудын тайланг дурдаж болно. (ОУТТ-ийн 2001 оны 5 дугаар сарын сонин бичгээс Аргентиний Подер Гиададано (Poder Ciudadano), Бразилийн Нийгэм, эдийн засгийн шинжилгээний институт, Чилийн Их сургуулийн Эдийн засгийн тэнхим, Мексикийн Сургалт, судалгааны төв, Фундар судалгаа, шинжилгээний төв, Хүйсийн тэгш байдал байгууллагууд, Перу дахь Пасификийн их сургууль (Universidad del Pacifico)-ийн Судалгааны төв зэрэг байгууллагуудын хамтарсан таван улсын хүчин чармайлтын тухай шинэ мэдээг үзнэ үү. <http://www.internationalbudget.org/resources/newsletterIII.htm>) ОУТТ-ийн гуравдугаар бага хурлын үеэр эдгээр болон бусад оронд үргэлжилэн тавигдаж буй хүчин чармайлтуудын талаар танилцуулсан. (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/advocacy/networking.htm>).

## **ӨААИ/ОУТТ-ийн Ил тод байдал ба оролцооны тухай судалгаа**

ӨААИ болон ОУТТ-өөс хийсэн судалгааны гол үндэслэл бол ядууст туслахуйц эрүүл саруул төсөв санхүү, төсвийн практикуудтай болоход төсвийн ил тод, үр нөлөөтэй тогтолцоо онцгой ач холбогдолтой гэж үзсэнтэй холбоотой. Уг судалгааны ажил нь Олон улсын валютын сан (ОУВС)-гийн ил тод байдлын тухай дор дурдсан дүрэмд тулгуурласан хэдий ч төсвийн үйл ажиллагаанд оролцох оролцоог илүү их онцолж авч үзсэнээрээ зарим талаар ялгаатай. Судалгааны арга зүйн хувьд Засгийн газар төсвөө төлөвлөсөн ёсоор хэрэгжүүлж байгаа эсэх, төсвийн бодлого ба төсвийн үйл явцад хяналт, хариуцлагын механизм үйлчилж байгаа эсэх, төсвийн бодит гүйцэтгэлд хараат бус аудит хийгддэг эсэх, төсвийн зардлыг хэтрүүлэх, хууль бусаар ашиглахаас сэргийлсэн дотоод хяналт байдаг эсэхэд хууль тогтоогчид болон иргэний нийгмийн

зүгээс үнэлгээ өгөхөд чиглэгдсэн. Энэ тайлангийн өөр нэг зорилго бол шийдвэр гаргалтын явцад хууль тогтоогчид болон иргэний нийгмийн зүгээс оролцож байгаа эсэхэд үнэлэлт өгөх явдал байв.

Судалгаанд зориулж боловсруулсан санал асуулгад төсвийн тогтолцоон дахь ил тод, оролцоот байдлын таван үндсэн чиглэлийг хамруулсан байна.

- *Ил тод байдлын эрх зүйн хүрээ:* Төсвийн тогтолцооны мөн чанарыг ихэвчлэн хууль эрх зүйн хүрээгээр тодорхойлдог. Төрөөс ил тод байдлыг дан ганц албан бус хэлбэрээр дэмжихийн хэрээр энд гарсан ахиц дэвшлүүд түр зуурын шинжтэй байх талтай байдаг.
- *Үндэсний болон орон нутгийн Засгийн газруудын үүрэг хариуцлагын тодорхой байдал:* Төрийн санхүүгийн удирдлагын үүрэг хариуцлага тодорхой байх нь сонгогчдын зүгээс төр засгийн тодорхой хэсгийг төсвийн бодлого, шийдвэрийн төлөө хариуцлага хүлээдэг болгоход онц чухал байдаг.
- *Төсвийн талаархи мэдээлэл олон нийтийн хүртээл болсон байх:* Төсвийн ил тод байдлын нэг үндсэн шаардлага бол төсвийн тухай ойлгомжтой, баттай, хэрэгтэй мэдээлэл байдаг байх явдал юм.
- *Төсвийн гүйцэтгэл ба засгийн газрын тоон мэдээлэлд тавих хараат бус хяналтын механизм:* Ардчилсан нийгэм дэх төсвийн ил тод байдлын нэг чухал шаардлага бол хууль тогтоогчид болон иргэний нийгмээс төсвийн үйл явцад нөлөөлж, засгийн газар төлөвлөсөн ажлаа зохих ёсоор хэрэгжүүлж байгаа эсэхэд хяналт тавих боломж юм. Өөр нэг үндсэн асуудал бол төсвийн үйл явцад ашиглагдаж байгаа тоон мэдээллийн үнэн бодитой байдалд хяналт тавих явдал мөн.
- *Төсвийн шийдвэр гаргах үйл явц:* Гол асуудал нь хууль тогтоогчид болон иргэний нийгмийнхэн төсвийн үйл явцад үр нөлөөтэй оролцож чадаж байгаа эсэхэд оршдог. Энд үр нөлөөтэй оролцоо гэдэг нь хууль тогтоогчид болон иргэний нийгмийнхэн үзэл бодлоо таниулж, улмаар үзэл бодлыг нь нухацтайгаар авч үздэг байх боломжийг хэлж байна.

**Жишээ:** Төсвийн үйл явц дахь ил тод байдал ба оролцоо, Өмнөд Африк: Улсын тайлан, ӨААИ/ОУТТ, 2000.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/transparencyfinal.pdf>

Энэхүү судалгаа бол ил тод байдлын үйл ажиллагааг өөрийн орны нөхцөлд тохируулан хэрэгжүүлэх сонирхолтой бүлгүүдэд тусгайлан зориулж бичсэн судалгааны нийтлэг загвар юм.

## **ОУВС-гийн Төсвийн тэргүүн туршлагын дүрэм ба Ил тод байдлын бусад судалгаа**

Олон улсын санхүүгийн байгууллагууд болон хоёр талын хамтын ажиллагааны хандивлагчдын зүгээс сайн засаглалыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн төсвийн зарлагын хэлэлцүүлэгт иргэний нийгмийг татан оролцуулах шаардлагыг улам их онцлох болоод байна. Аливаа улсын төсөв санхүүгийн байдалд шинжилгээ хийхэд зориулсан тодорхой хүрээний нэг жишээ бол ОУВС-гийн «Төсвийн ил тод байдлын тэргүүн туршлагын дүрэм» юм. Энэ дүрэм нь төсвийн асуудлуудыг өргөн хүрээтэй авч үздэг боловч төсвийн үйл явц ба тогтолцоотой тухайлан холбогдолтой байдаг. Дүрмийн үндсэн зарчмууд тус сангийн гишүүн орнуудын туршлагад тулгуурласан байдаг боловч нийтлэг хэрэглэж болохоор байхыг зорьжээ. Энэхүү дүрмийг нийтийн хүртээл болгосон байдаг тул улс орны эрх баригчид, иргэний нийгмийнхэн, санхүүгийн зах зээлүүд, олон улсын байгууллагууд янз бүрийн зорилгоор авч ашиглаж болно. ОУВС-гийн хувьд энэхүү дүрмээ ашиглан олон орны төсвийн ил тод байдалд үнэлгээ өгөөд байгаа бөгөөд энэ тоо жилээс жилд өссөөр байна. Эдгээр үнэлгээний тайлан ОУВС-гийн вэбсайт дээр тавигдсан байгаа. Мөн ОУВС-ийн төсвийн ил тод байдлын тухай вэбсайттай <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/index.htm> хаягаар танилцаж болох бөгөөд энд дээрх дүрмийг дэлхийн долоон хэл дээр орчуулан тавьснаас гадна ил тод байдлын тухай бусад мэдээллийг бодитойгоор оруулсан байгаа.

Дор дурсан тайлангууд бол ОУВС-аас Бразил, Энэтхэг Улсад хийсэн судалгааны тайлан юм. Түүний дараа Польш Улсын нэгэн төрийн бус байгууллагаас Польш улсын төсвийн ил тод байдлыг ОУВС-гийн дүрэм болон ӨААИ болон ОУТТ-ийн аргачлалын дагуу судалсан судалгааг жишээ болгон оруулав.

**Жишээ:** «Бразил: Стандарт ба дүрмүүдийн мөрдөлтийн тайлан (СДМТ) -Төсвийн ил тод байдлын загвар», ОУВС, 2001. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2001/cr01217.pdf>  
«Энэтхэг дэх төсвийн ил тод байдал» ОУВС, 2001. <http://www.imf.org/external/np/rosc/ind/fiscal.htm>



Энэ бол ОУВС-гийн «Төсвийн ил тод байдлын тэргүүн туршлагын дүрэм»-ийг улс орнууд хэрхэн мөрдөж байгааг судалсан сүүлийн үеийн жишээ юм. Уг судалгааг ОУВС-гийн ажилтнууд тухайн улсын төр засгийн эрх бүхий байгууллагуудын өгсөн мэдээлэлд тулгуурлаж бэлтгэсэн байна.

**Жишээ:** «Польш Улсын төрийн санхүүгийн нээлттэй, ил тод байдлыг Олон улсын валютын сангийн стандартуудын дагуу үнэлэх нь» Гданскийн Зах зээлийн эдийн засгийн институт, Польш Улс, 2001.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/Poland.pdf>

Энэхүү тайланд эдийн засаг, улс төрийн эрс шилжилт хийж байгаа нэгэн улсын төсвийн ил тод байдлын үнэлгээг харуулжээ. Тайлан нь гол төлөв ОУВС-ийн дүрэмд үндэслэсэн боловч ӨААИ болон ОУТТ-ийн аргачлалыг ч бас ашигласан байна. Энэхүү судалгааг төрийн албан тушаалтнуудаас дэлгэрэнгүй санал асуулга авах замаар явуулсан байна.

ЭЗХАХБ-аас «Төсвийн ил тод байдлын тэргүүн туршлагууд» гэсэн бүтээл хэвлэн гаргасан нь Засгийн газраас гаргах ёстой төсвийн гол гол тайлангуудыг тогтоож, эдгээр тайланд юуг тусгах ёстойг болон тайланд чанарын хяналт тавих аргуудыг тодорхойлжээ. [http://www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c125692700623b74c1256a4d005c23be/\\$FILE/JT00107731.PDF](http://www.oilis.oecd.org/olis/2000doc.nsf/c5ce8ffa41835d64c125685d005300b0/c125692700623b74c1256a4d005c23be/$FILE/JT00107731.PDF)

### **7.3** Оролцоот төсөвлөлт

Оролцоот төсөвлөлт бол 1989 онд Бразилд хотын захиргааны түвшинд анх хэрэгжиж эхэлсэн төсвийн шийдвэр гаргалтын шинэлэг арга бөгөөд олны сонирхлыг ихэд татаж иржээ. Оролцоот төсөвлөлтийн үед бодлогын шийдвэр гаргах үйл явцад олон түмэн шууд оролцдог байна. Төсвийн үйл явцын туршид нээлттэй хэлэлцүүлгүүд явуулж, төсвийн хөрөнгийг хуваарилах, өргөн хүрээтэй нийгмийн бодлогуудын тэргүүлэх ач холбогдлыг тодорхойлох, улсын төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтад хяналт тавих боломжийг олон нийтэд олгодог. Оролцоот төсөвлөлт нь гүйцэтгэх засаглалынхан төсвийг зөвхөн хэдэн техник ажилтнууд болон цөөн тооны улс төрчдийг оролцуулан дангаар боловсруулдаг байсан хуучин уламжлалыг шийдвэртэй эвдэж өөрчилсөн юм.

Оролцоот төсөвлөлт нэвтрүүлсэн газруудад төсөвлөлтийн энэ хандлагыг шинжлэх, уг үйл явцад оролцож байгаа иргэдийг мэдээллээр хангах ажилд төсвийн чиглэлийн төрийн бус байгууллагууд идэвхтэй оролцож байна. Харин оролцоот төсөвлөлт байхгүй газар энэ хандлагыг нэвтрүүлэх сонирхолтой байгаагаар хэд хэдэн төрийн бус байгууллагууд илэрхийлээд байгаа бөгөөд одоогоор энэ аргыг Аргентиний Буэнос Айрес, Өмнөд Африкийн Кэйп таун хотуудад туршиж байна.

Оролцоот төсөвлөлтийн цорын ганц загвар гэж байхгүй боловч энэ чиглэлийн хөтөлбөрүүдийн хувьд адил төстэй талууд байдаг. Ийм загварууд тухайн хот, эсхүл муж улсын улс төр, эдийн засаг, нийгмийн байдлаас хамаарч харилцан адилгүй байдаг. Дор авч үзэх баримт бичигт тодорхойлсны дагуу оролцоот төсөвлөлтийн гол зорилт бол:

- Олон нийтийн мэдлэг боловсрол, идэвхтэй иргэншлийг хөхиүлэн дэмжих;
- Төсвийн бодлого ба хөрөнгийн хуваарилалтыг сайжруулах замаар нийгмийн шударга ёсыг тогтоох;
- Захиргааны аппаратыг шинэчлэхэд оршиж байна.

**Жишээ:** «Оролцоот төсөвлөлтийн тухай гарын авлага» Браин Уэмплер, ОУТТ-ийн зөвлөх, 2000. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/GPB.pdf>

Бразилийн жишээг онцлон авч үзсэн энэхүү бүтээл нь бодлого боловсруулах үйл явцад иргэдийг татан оролцуулах, захиргааны шинэчлэлийг эрчимжүүлэх, төсвийн хөрөнгийг бага орлоготой өрхүүдэд хуваарилахад чиглэсэн оролцоот төсөвлөлтийн хөтөлбөрүүдийг судалсан байна. Уг гарын авлагад оролцоот төсөвлөлтийн механизмууд, энэхүү аргыг нэвтрүүлсний үр дүн, түүнийг өөр хаа нэгтээ хэрэглэх боломжийг судалсан байна.

**Жишээ:** ОУТТ-ийн гуравдугаар бага хурлын үеэр явагдсан Оролцоот төсөвлөлтийн тухай хэлэлцүүлэг, Бразилийн Порто Алегре дахь CIDADE байгууллагын илтгэл. <http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/systems/ParticipatoryBudgets/Cidade/CIDADEbudgetsEn.htm> CIDADE байгууллагын төлөөлөгчийн ажигласнаар, «Оролцоот төсөвлөлтийн хөтөлбөрүүд нь төсвийн үйл явцыг ил тод,

нээлттэй, нийтийн болгож өгснөөрөө Бразилийн улс төрийн хүрээнд тогтсон эрх мэдлийг өмчлөх үзэл, нийгмийн ялгаварлал, авилгалын асуудалтай сөргөлдөх болсон» байна. CIDADE байгууллага Порто Алегре дахь оролцоот төсөвлөлтийн үйл явцад 1994 оноос хойш идэвхтэй оролцож иржээ.

**Жишээ:** «Бразил дахь оролцоот төсөвлөлт» Бразилийн Нийгэм, эдийн засгийн шинжилгээний институт (IBASE), 1999.  
<http://internationalbudget.org/conference/2nd/brazil.htm>

Энэ нь Бразил дахь оролцоот төсөвлөлтийн хүчин чармайлтад оролцогсдыг дэмждэг нэгэн төрийн бус байгууллагын (Рио де Жанейрод төвтэй) судлаачийн энэ талаар хийсэн илтгэл юм. Энэхүү илтгэлд бусад олон чухал санааг илэрхийлсний дотор оролцоот төсөвлөлтийн хөдөлгөөнийг Бразил дахь улс төрийн ерөнхий хөгжлийн хүрээнд авч үзсэн байна.



## 8 Төсвийн бодлогыг шинжлэх нь

«Төсвийн үйл ажиллагаа» гэсэн ойлголт гармагц хамгийн түрүүнд бодлогын шинжилгээ гэсэн үг санаанд буух байх. Энэ бүлэгт төсвийн цаад утга санааг судлах өөр боловч харилцан уялдаатай зургаан аргыг авч үзэх болно. Ингэхдээ эхлээд төсвийн болон бодлогын чиглэлийн үйл ажиллагаанд оролцож буй бүлгийн хувьд хамгийн өндөр түвшний үйл ажиллагаа гэж үзэж болох гүйцэтгэх засаглалын төсвийн төсөлд хийх шинжилгээг авч үзнэ. Дараа нь тодорхой салбаруудад хийх төсвийн хуваарилалт, төсвөөс янз бүрийн бүлгүүдэд үзүүлэх нөлөө, үндсэн эрхүүдтэй холбоотой асуудал, эдийн засагт үзүүлэх ерөнхий нөлөө талаас нь төсвийг хэрхэн шинжилж болохыг танилцуулна. Бүлгийн төгсгөлд, төрийн бус байгууллагууд зарим талаар орхигдуулдаг төсвийн шинжилгээний нэг чухал төрөл болох төсөвт агуулагддаг татварын бодлогын шинжилгээг авч үзэх болно.

Энд танилцуулсан зургаан төрлийн шинжилгээ бол төсвийн судалгаанд хэрэглэж болох хамгийн чухал аргуудын нэгээхэн хэсэг бөгөөд өөр янз бүрийн хувилбар байхыг үгүйсгэхгүй. Үүний нэг жишээ болох, санал болгож буй төсвийн төрөл бүрийн бодлогын бодит үр нөлөөг хэмжихэд чиглэдэг «нөлөөллийн шинжилгээ»-г бид энд тусгайлан авч үзсэнгүй. Гэхдээ, Энэтхэг дэх Олон нийтийн хэргийн төвөөс (<http://www.pacindia.org/>)

### Гүйцэтгэх засаглалын төсвийн хэлэлцүүлэгт нөлөөлөх ажлын амжилтын амт

Өмнөд Африкийн ардчиллын институтын Төсвийн мэдээллийн албанаас гүйцэтгэх засаглалын төсөвт шинжилгээ хийсэн туршлагаас үзэхэд тус байгууллагын үзүүлсэн нөлөөний хувьсал хөгжил тодорхой харагдана. Анх ТМА нь Засгийн газраас гаргасан төсвийн төслийн талаар мэдээлэл өгч, судалгаа хийж эхлэх үед хэвлэл мэдээллийнхэн ба олон нийтийн зүгээс тэдний энэ хүчин чармайлтыг бараг тоодоггүй байжээ. Хэдэн жилийн турш сайн чанартай бүтээгдэхүүн, сургалт сурталчилгаагаар хангаж, хэвлэл мэдээллийнхэнтэй сайтар хэлхээ холбоо тогтоож ажилласны үр дүнд сая нэг тэднийг сонирхох сонирхол хөгжсөн байна. Гүйцэтгэх засаглалаас 2000 оны улсын төсвийн төслийг өргөн барьсны дараа тухайн төсөлтэй холбогдуулж мэдээлэл авах, мэдэгдэл гаргуулах гэсэн телевиз, радио, сонин хэвлэлийнхний хүсэлтэд тэд дарагдсан байна. Сонин сэтгүүлийн сурвалжлагчид шуурхай мэдээлэл шаардахаас гадна ул суурьтай, нарийн шинжилгээ бүхий нийтлэлүүд хүсэх болсон бол радиогийн сурвалжлагчид утсаар ярилцлага авч орон нутгийн сувгаар дамжуулан улсын хэмжээгээр олон сонсогчдод хүргэхээ амласан байна. Тэр ч байтугай олон нийтийн томоохон телевизүүдээс хэд хэдэн хэлээр ярилцлага авах хүсэлт ирүүлсэн байна.

анхлан хэрэгжүүлсэн тайлангийн картын судалгаа, эсхүл ХДХВ/ДОХ-ын халдварыг бууруулахад төсвийн шийдвэрийн үзүүлэх нөлөөг үнэлэх тусгай судалгаа гэх мэт аргуудыг тусгасан иймэрхүү шинжилгээ нь аливаа бодлогын бүлгийн судлах нэг чухал чиглэл байдаг.

## **8.1 Гүйцэтгэх засаглалын төсвийн төслийн шинжилгээ**

Ихэнх оронд гүйцэтгэх засаглалаас төсвийн төслөө боловсруулж хууль тогтоох байгууллагад өргөн барих буюу олон нийтэд танилцуулах үед төсвийн асуудлууд олон нийтийн анхаарлыг хамгийн ихээр татдаг. Жилийн яг энэ үед л төсвийн тухай хэлэлцүүлгийн гол асуудлууд тодорч, төсвийн ач холбогдлын тухай үнэлэлт дүгнэлтүүд гарах нь олонтаа. Иймээс Засгийн газрын төсвийн төсөл гармагц түүнд үнэлэлт дүгнэлт өгөх нь төсөв судлаачдын нийтлэг ажил байдаг билээ. Ийм шинжилгээ нь аливаа бүлгийг энэ талын мэдээллийн эх сурвалж болгож өгөхөөс гадна тухайн бүлэг ямар асуудлыг онцлон авч үзэхээ тодорхойлоход тусалдаг. Мөн энэ төрлийн шинжилгээ нь мэдээллийн эрэлт өндөртэй үед нь мэдээллээр хангаж өгч байдгаараа илүү давуу талтай байдаг. Жилийн бусад үед төсвийн шинжилгээ чухал боловч тэр бүр өргөн олны анхаарал татдаггүй байж болох юм.

Нэгэнт төсвийн мөчлөг олон үе шатаас бүрддэг учраас төсвийн үйл ажиллагааг үр нөлөөтэй явуулахын тулд шинжлэх үйл ажиллагаагаа жилийн турш тасралтгүй хийх шаардлагатай. Энэ үүднээсээ, гүйцэтгэх засаглалаас төсвийн төслөө боловсруулж гармагц нарийвчилсан, өргөн хүрээтэй шинжилгээ хийж үнэлэлт дүгнэлт өгөх нь төсвийн мөчлөгийн дараа дараагийн үе шатанд анхаарч ажиллах шаардлагатай чухал асуудлуудыг тодорхойлоход төсвийн бүлгүүдэд тусалж өгдөг байна.

**Жишээ:** 2000 оны төсвийн тухай материалуудын түүвэр, ӨААИ, Өмнөд Африк, 2000. <http://www.internationalbudget.org/resources/library/budgetresponses.pdf>

Төсвийн мэдээллийн алба (ТМА)-наас 2000 оны гүйцэтгэх засаглалын төсөвт хийсэн шинжилгээнд төсвөөс ядуус, төрийн үйлчилгээнд, хүүхдүүдэд, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдэд болон төсвийн үйл явцад үзүүлэх нөлөөний талаар тусгайлсан тайлангууд оруулсан байна. Мөн улсын төсвийн тухай ерөнхий тойм тайлангаас гадна орон нутгийн төсвүүдийн талаар цуврал тайлан гаргасан байна. ТМА анх улсын төсвийг судалж эхлэх үедээ ингэж их олон тайлан гаргаж чаддаггүй байсан бөгөөд таван жилийн турш ажиллаж байж үйл ажиллагаагаа

боловсронгуй болгосон байна. Энэхүү зааврын Хавсралт 5-аас ӨААИ-ийн ТМА-ны хийсэн гүйцэтгэх засаглалын төсөв тойрсон ажлуудын жишээтэй танилцаж болно. Энэ жишээнд ТМА-ныхан төсвийн үйл ажиллагаанд хэрхэн бэлтгэж оролцдог талаар болон гаргасан судалгаагаа хэрхэн олон нийтэд хүргэдэг стратегийг нэгтгэн оруулжээ.

**Жишээ:** Кенийн Эдийн засгийн хэргийн институтээс хийдэг төсвийн төсөл тойрсон ажлын жишээ. <http://www.internationalbudget.org/resources/Kenya.pdf>

Тус институтын Төсвийн мэдээллийн хөтөлбөр (ТМХ)-ийн хувьд гүйцэтгэх засаглалын төсөв гарахаас нэг сарын өмнө олон нийтэд мэдээлэл хийх замаар үйл ажиллагаагаа эхэлдэг. Өргөн барьсан төсвийн төслийг парламентаар долоохон хоногт багтаж хэлэлцэж батлах ёстой учраас Төсвийн мэдээллийн хөтөлбөрийнхөн 2000/2001 оны төсвийн төсөлд шинжилгээ хийж, парламентийн гишүүдэд төсвийн хэлэлцүүлэг явуулахад нь туслах гарын авлага боловсруулах үүрэгтэй мэргэжилтнүүдийн багийг урьдчилан бүрдүүлсэн байна. ТМХ-ийн баг төсвийг танилцуулсны дараахь амралтын өдрүүдэд бүтэн ажиллаж, төсвийн илтгэл, санхүүгийн тайлангууд болон төсвийн хуулийн төслийг шүүн дүгнэсэн нь парламентийн гишүүдийн анхаарвал зохих гол асуудлуудыг тодруулж өгөх, тэднийг хялбар ойлгомжтой мэдээллээр цаг тухайд нь хангаж өгөхөд чиглэгдэж байв.

## **8.2 Салбарын шинжилгээ**

Төсвийн үйл ажиллагааны бүлгүүд, нөлөөлийн байгууллагууд болон бусад хүмүүсийн нийтлэг хийдэг нэг шинжилгээ бол тухайн эдийн засгийн нэг чухал чиглэл буюу салбарыг, эсхүл Засгийн газраас ихээхэн хөрөнгө мөнгө хуваарилдаг салбарыг онцлон шинжилгээ хийх явдал юм. Ийм шинжилгээ нь эрүүл мэнд, боловсрол, батлан хамгаалах гэх мэт салбаруудад хуваарилсан хөрөнгийг бусад салбарын төсөв, нийт эдийн засгийн хэмжээ, эсхүл өмнөх жилүүдийн төсвийн дэмжлэгийн түвшинтэй нь харьцуулж үнэлэлт дүгнэлт өгдөг. Жишээ нь, батлан хамгаалах салбарын төсвийн шинжилгээ нь цэргийн зардалд нийгмийн салбаруудтай харьцуулахад хэр их хөрөнгө зарцуулж байгаад гол анхаарлаа хандуулж байж болно. Эрүүл мэнд, боловсрол гэх мэт салбарын шинжилгээний хувьд улс орон дамнасан харьцуулалтууд хийх, эсхүл нэг улсын муж, орон нутгийн төсвүүдийг харьцуулж үзэх нь олонтаа.

Төсөв болон төсөвтэй холбоотой баримт бичгүүдэд салбаруудын тухай дэлгэрэнгүй мэдээлэл орсон байдаг. Олон оронд салбарын төсвийн талаархи мэдээллийг Боловсролын яам гэх мэт тухайн асуудлыг бүхэлд нь хариуцсан яам, газруудаас авахад дөхөмтэй байдаг. Жишээ нь боловсролд хуваарилагдан зарцуулж байгаа төсвийн мэдээллийг Боловсролын яамнаас авах нь илүү тохиромжтой. Энэ нь тодорхой салбаруудад үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг байгууллагууд хэрэгтэй мэдээллийнхээ нилээд хэсгийг харьцангуй амархан олж авах боломж бүрдүүлдэг.

**Жишээ:** «Хорват дахь нийгмийн халамжийн бодлого ба нийгмийн шинжтэй хөрөнгийн хуваарилалт» Төрийн санхүүгийн институт, Хорват Улс, 1999. <http://www.ijf.hr/ocpapers/op-8.htm>

Энэхүү бүтээлд Хорват Улс тусгаар тогтносноос хойш явуулсан олон янзын нийгмийн бодлогууд болон социализмын үеэс уламжлагдаж ирсэн бодлогод хамтад нь үнэлэлт дүгнэлт өгч, эдгээр бодлогыг цаашид сайжруулж болох эсэхийг судалсан байна. Мөн уг судалгаа нь нийгмийн халамжийн зардал болон ажил эрхлэлтийн асуудлуудад чиглэгджээ.

**Жишээ:** «Төлөөлөгчдийн ба Сенатийн танхимаар хэлэлцэж байгаа төсвийн хуульд эмнэлгийн тусламжийн санхүүжилт туссан байдал» Төрийн эн тэргүүний бодлогын төв, Техас, Америкийн Нэгдсэн Улс, 2001.

<http://www.cppp.org/products/policypages/111-130/111-130html/PP126.html>

Энэхүү тайланд бага орлоготой хүмүүст зориулсан эрүүл мэндийн даатгалын хөтөлбөр муж улсын хууль тогтоох байгууллагаар хэлэлцэгдэж байгаа хуулиудад хэрхэн тусгагдсныг харуулжээ. Энэхүү тайланг АНУ-ын муж улсын түвшинд ажилладаг нэгэн бүлэг бичсэн бөгөөд тэд эрүүл мэндийн салбарт өргөн хүрээтэй үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Энэ бүлгийн эрүүл мэндийн бодлогын чиглэлээр хийсэн бүхий л ажилтай <http://www.cppp.org/policy/healthpolicy/index.html> хаягаар танилцаж болно.

**Жишээ:** «Төсөв үнэхээр асуудалтай байна уу? Уганда Улсын боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт зарцуулсан төсвийн зарлагын тухай нотлох баримт», Дэлхийн Банк, 1998.

[http://wbln0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/\(allworkingpapers/7b711dd282486ea6852567e0004b3bf1?opendocument](http://wbln0018.worldbank.org/research/workpapers.nsf/(allworkingpapers/7b711dd282486ea6852567e0004b3bf1?opendocument)



Энэхүү судалгаагаар, институцийн тогтолцоо сул үеийн бодлогын үр дүнг тайлбарлаж, бодлогын шийдвэрүүд гаргахад дан ганц төсвийн хуваарилалт хангалтгүй гэдгийг харуулжээ. Судалгаанд Уганда дахь анхан шатны боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний тухай бодит тоо баримтыг ашигласан байна. Улсын төсвийн тоо бүртгэл хангалттай хэмжээнд байхгүй учраас сургууль, эмнэлгүүдийн төсвийн зарлагын тоо баримтыг газар дээр нь судалж цуглуулсан байна. Энд түүвэр судалгааны аргыг хэрэглэхэд хүрчээ. Энэхүү тайлан Уганда Улсын төсвийн тогтолцоог сайжруулахад хувь нэмрээ оруулсан байна.

Энэхүү тандан судалгаа нь төсвийн тогтолцоо ба төсвийн бодлого хоёр харилцан уялдаатай болохыг харуулаад зогсохгүй заримдаа төсвийн тогтолцооны шинжилгээ, төсвийн асуудлуудын тухай шинжилгээ хоёр ч нягт уялдаатай байдгийг харуулжээ.

### **8.3 Хүн амын янз бүрийн бүлгүүдэд үзүүлэх нөлөөний шинжилгээ**

Төсвөөс тодорхой бүлгүүдэд үзүүлэх нөлөөг судалдаг үндсэн хоёр төрлийн шинжилгээ байдаг. Эхний төрөл шинжилгээ нь төсвийн зарлагын төслүүдээс янз бүрийн орлогын бүлгүүдэд үзүүлэх нөлөөг судалдаг. Тухайлбал ийм шинжилгээ нь ядуурлын байдалд амьдарч байгаа хүн амын бүлгүүдэд туслахад чиглэсэн хөтөлбөр, төслүүдэд зарцуулах хөрөнгийн нийт улсын төсөвт эзлэх хувийг судалж болох юм. Энэ төрлийн шинжилгээнд 8.6 хэсэгт танилцуулах татварын ачааллын хуваарилалтын тайланг оруулж болно.

Бүлгийн шинжилгээний дараагийн нэг төрөл бол орлогоос бусад шинжээр нь тодорхойлогдсон хүн амын бүлгүүдэд улсын төсвийн хуваарилалт хэрхэн нөлөөлөхийг судлах явдал юм. Иймэрхүү шинжилгээ нь тухайн төсөв хүн амын өндөр настай хэсэгт, эсхүл үндэстний цөөнхөд хэрхэн нөлөөлөхийг судалдаг байж болно.

Сүүлийн жилүүдэд төсвийг хүүхэд, эмэгтэйчүүдэд үзүүлэх нөлөө талаас нь үнэлж дүгнэх хандлага ихсэх болжээ. Ихэнх тохиолдолд төсвийн баримт бичигт хүүхэд, эмэгтэйчүүдэд үзүүлэх нөлөөтэй холбоотой тодорхой заалт байдаггүйгээс гадна хүүхэд, эмэгтэйчүүдийн хөтөлбөрт тусгайлан зориулсан төсвийн хуваарилалтыг харуулдаггүй. Ийм учраас төсвийн шийдвэрүүдийн хүүхэд, эмэгтэйчүүдэд үзүүлэх нөлөөний тухай мэдээллийг төсөвт орсон янз бүрийн мэдээллийн эх сурвалжаас болон

төсвөөс гадуурхи бусад эх сурвалжаас гаргаж авах шаардлагатай болдог.

Дэлхийн өөр өөр өнцөгт орших хэд хэдэн төрийн бус байгууллага хүйсийн тэнцвэртэй төсвийн асуудлаар үйл ажиллагаагаа явуулдаг. Жишээ нь, Өмнөд Африкийн Хүйсийн тэгш байдлын төсвийн санаачилга хэмээх сургалт, судалгааны төсөл нь хүйсийн тэгш байдлын асуудлаар үр нөлөөтэй лобби, нөлөөллийн үйл ажиллагаа явуулахад тус дөхөм болох зорилготой ажилладаг. Тус төсөл 1996 оноос эхлэн жил бүр Өмнөд Африкийн эмэгтэйчүүдийн төсөв хэмээх баримт бичиг боловсруулж иржээ. Өөр нэг нэмэлт жишээ бол Танзанийн Хүйсийн тэгш байдлын сүлжээний хөтөлбөр (ТЖСХ) юм. 1993 оноос хойш уг хөтөлбөрийн Хүйсийн тэгш байдлын санаачилгаас хүйсийн тэгш байдал, тэгш эрх, нийгмийн янз бүрийн түвшинд эмэгтэйчүүдийн эрх мэдлийг бэхжүүлэх чиглэлээр ажиллах болсон байна. Төсөв бол уг хөтөлбөрөөс хүйсийн тэгш байдлыг олон нийтийн хэлэлцүүлгийн сэдэв болгож тавьдаг олон төслийн нэг болжээ (<http://www.tgnp.co.tz/> хаягаар үзнэ үү). Энэ чиглэлийн бусад хүчин чармайлтыг дор дурдсан Мексикийн хоёр бүлгийн хийж буй ажлаас үзнэ үү.

Сүүлийн хэдэн жилд хүүхдийн төсвийн чиглэлээрх үйл ажиллагааг нилээд хөгжүүлж байна. Төсвийн зарлага ба хүүхдийн асуудалтай холбоотой хэд хэдэн санаачилга гараад байгаа бөгөөд энэ чиглэлээр ажиллах боломж нилээд байгааг харуулж байна (Хөгжлийн бэрхшээлтэй хүүхдүүдэд боловсрол олгоход зориулсан төсвийн талаар саяхан Вьетнамд хийсэн судалгаа гэх мэт хүүхдийн болон эдийн засгийн асуудлаархи мэдээлэлтэй Шведийн Хүүхдийг ивээх сангийн салбарын <http://www.rb.se/economics/> вэб хуудаснаас танилцаж болно).

**Жишээ:** «Хүйсийн тэгш байдлын холбогдолтой төсвийн санаачилгуудын тойм» Нийгмийн хүсэлт шаардлагын төлөө ард иргэдийн агентлаг, Өмнөд Африк, 2000.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/Gender-Budget.pdf>

Энэхүү бүтээлд 42 улсын хүйсийн тэгш байдлын холбогдолтой төсвийн үйл ажиллагааг үнэлж дүгнэсэн бөгөөд эдгээр үйл ажиллагаагаар хөндөгдсөн ерөнхий асуудлуудыг авч хэлэлцэж, хэрэглэж болох янз бүрийн стратегийг ангилан харуулсан байна. Мексикт л гэхэд Фундар судалгаа, шинжилгээний төв болон Хүйсийн тэгш байдлын тэгш байдал (Equidad de Genero) гэсэн хоёр төрийн бус байгууллагаас энэхүү баримт бичгийн

стратегийн хэсгийг орчуулж, нэгтгэсэн байна. Энэ баримт бичгийн испани хэл дээрх хувилбарыг дараахь хаягаас авч болно.

<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/analysis/gender/Manualg.doc>

**Жишээ:** «Хүйсийн тэгш байдлын төсвийн санаачлагын танилцуулга»  
ӨААИ, Өмнөд Африк 2000.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/5thwomenbudget.pdf>

Хүйсийн тэгш байдлын төсвийн санаачилга нь Өмнөд Африкийн улс төр, эдийн засгийн шилжилтийн нөхцөл дэх эмэгтэйчүүдийн эрх ашгийг хамгаалж, илэрхийлэх зорилготойгоор 1995 онд үүсэн хөгжжээ. Энэхүү санаачилга нь сургалт, судалгаа, нөлөөлийн үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд нөлөөлөлийн төсөл нь жил бүр Өмнөд Африкийн эмэгтэйчүүдийн төсөв болон бусад холбогдох баримт бичгийг боловсруулан гаргадаг байна.

**Жишээ:** ӨААИ-ийн Хүүхдийн төсвийн санаачилга, Өмнөд Африк.

[http://www.idasa.org.za/m\\_main.php?view=10&project\\_id=2100&webzone\\_id=2000&project\\_name=Children's Budget](http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=10&project_id=2100&webzone_id=2000&project_name=Children's Budget)

ӨААИ-ийн Төсвийн мэдээллийн алба 1997 онд Өмнөд Африкийн төсвөөс хүүхдүүдэд үзүүлэх нөлөөг үнэлэх зорилгоор Хүүхдийн төсөв нэртэй төслийг хэрэгжүүлжээ. Энэхүү төсөл нь Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хүүхдийн эрхийн тунхаглалыг гарааны цэг болгож авсан бөгөөд засгийн газраас хүүхдүүдэд зориулан зарцуулж байгаа төсвийг уг Тунхаглалын хүлээх үүргүүдтэй харьцуулж судалсан байна. Хүүхдийн төсвийн талаархи анхны хоёр судалгаа нь Анхны дуудлага (1997), Ядуурал хаана хүнд тусдаг вэ (1999) нэртэй байжээ. Харин хамгийн сүүлийн үеийн судалгаа нь Хүүхдүүдийг хамгийн түрүүнд тавьсан уу? Хүүхдийн ядуурал ба Өмнөд Африк Улсын 2000 оны төсөвт өгөх үнэлгээ (2000) нэртэйгээр гарсан байна. Уг төсөл нь эрүүл мэнд ба хоол тэжээл, боловсрол, нийгмийн халамж ба шударга ёс, хууль сахиулах үйл ажиллагаа гэсэн дөрвөн үндсэн салбарт чиглэж байна. Түүнчлэн хүүхдийн ядуурлын талаархи бэлэн байгаа тоо баримтуудыг нэгтгэн, өнөөгийн макро эдийн засгийн бодлогоос Өмнөд Африкийн хүүхдүүдэд үзүүлж байгаа нөлөөг үнэлж байна.

**Жишээ:** «Нийгмийн хамгааллын сүлжээнээс хүүхдийн ядууралд үзүүлж байгаа нөлөөнд сүүлийн үед гарч буй өөрчлөлтүүд» Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв, Америкийн Нэгдсэн Улс, 1999.  
<http://www.cbpp.org/12-23-99wel.pdf>

Энэ судалгаагаар засгийн газрын хөтөлбөр («нийгмийн хамгааллын сүлжээ « гэж нэрлэгдэх)-үүд хэрэгжиж эхлэхээс өмнө болон хэрэгжсэнээс хойш АНУ-д хэдэн хүүхэд ядуу гэсэн ангилалд байсныг тооцож үзжээ. Мөн сүүлийн жилүүдийн хүүхдийн ядуурлын чиг хандлагыг судалсан байна. Энэхүү судалгаа нь Засгийн газрын хөтөлбөрүүдийн үр нөлөөний талаархи тоон мэдээлэл хангалттай байгаа тохиолдолд ямар төрлийн шинжилгээнүүд хийж болохыг харуулсан байна.

#### **8.4 Төсөв ба эдийн засаг, нийгмийн эрх**

Хүний эрхийн асуудал нь иргэний ба улс төрийн эрхийг онцлон авч үзэхээс эхэлсэн бөгөөд сүүлийн үед эдийн засаг, нийгмийн эрхийн асуудлууд олон улсын анхаарлыг улам ихээр татах болов. Эдийн засаг, нийгэм, соёлын эрхийн олон улсын пактад зааснаар энэхүү эрхэд шударга цалин, хөлс, эрүүл, аюулгүй ажиллах нөхцөл, нийгмийн даатгал, хүнс, хувцас, орон байр, биеийн ба оюуны эрүүл мэнд, боловсролын асуудал ордог байна. Эдийн засаг, нийгмийн эрхүүдийг бүгдийг нэг дор, нэгэн зэрэг хангаж болно гэдэгт хүний эрхийн зүтгэлтнүүд итгэдэггүй боловч яваандаа үе шаттайгаар хэрэгжүүлж болно гэж үздэг.

Эдийн засаг, нийгмийн эрхүүд ба төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааг холбох хэд хэдэн боломжит уялдаа холбоо бий. Эдгээр эрхээр хангаж чадах эсэх нь төсвийн шийдвэрүүдээс шууд хамаарч болно. Мөн тодорхой эрхүүдэд ахиц дэвшил гаргах зардлыг тооцох, энэ талын нөлөөлийн арга хэмжээнүүдийг идэвхжүүлэхэд төсвийн шинжилгээг ашиглаж болно. Тодорхой эрхүүдийн талаарх бодлогын чанартай гоё үгс, эрх зүйн үүрэг амлалтуудыг төсвийн хуваарилалт болгон хувиргах замаар хэрхэн бодит үйл ажиллагаа болгохыг төсвийн шинжилгээгээр судалдаг. Цаашилбал, Өмнөд Африк дахь Хүүхдийн төсвийн үйл ажиллагааны талаар өмнөх хэсэгт авч үзсэн шиг, төсвийг эрхийн конвенциудад нийцэж байгаа эсэхийг нь судалж бас болно.

Ерөнхийдөө, зарим оронд ядуурлын эсрэг үйл ажиллагааг хүний эрхийн талаас нь авч үзэх явдал нэмэгдэж байна. Үнэн хэрэгтээ, төсвийн шинжилгээнд хүний эрхийн талаас хандах нь түүний үнэлэмжийг нэмэгдүүлэхэд тустай, чухал үндэс суурь байдаг. ОУТТ-ийн гуравдугаар бага хурал дээр хүний

эрхийн болон төсвийн уялдаа холбоонд чиглэсэн янз бүрийн ажлын жишээг танилцуулсан юм. Тус хурал дээр дараахь илтгэлүүд (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/expenditure/humanrights.htm>) тавигдсан байна:

- Энэтхэгийн Төсвийн шинжилгээ ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төвөөс ажилчидтай хамтран тэдний хөдөлмөрлөх ба хүнсээр хангагдах эрхийг хамгаалах чиглэлээр ажилладаг иргэдийн үүсгэл санаачилгын анхан шатны нөлөөллийн байгууллагын талаар болон мужийн нийт хүн амын хүнсний аюулгүй байдлыг хангахад шаардагдах өртөг зардлыг тооцсон аргынх нь талаар танилцуулсан.
- Гана дахь Олон нийтийн эрх ашгийн хуулийн төвийнхөн тус улсын хойд хэсгийн уул уурхайн бүст амьдарч байгаад газрыг нь албадан хураасан, ундны ус бохирдсон, бусад эрх нь зөрчигдсөн шалтгаанаар нүүлгэн шилжүүлээд байгаа ядуусын эрхийг хамгаалах талаар хийж байгаа ажлаа танилцуулсан.
- Палестин буюу Баруун эрэг дэх Эмэгтэйчүүдийн эрх зүйн туслалцаа, зөвлөгөөний төвөөс зөвлөгөө өгөх, эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх, нөлөөлөл явуулах замаар эмэгтэйчүүдийн эрхийг хүний эрх талаас нь авч үзэх талаар хийж байгаа ажлаа мөн танилцуулав.

## **8.5 Эдийн засгийн ерөнхий шинжилгээ**

Төсөв бол Засгийн газрын төсөв санхүүгийн бодлогын гол хэрэгсэл бөгөөд төсвийг үнэлэх нэгэн чухал арга бол түүний цаана байгаа санхүү, эдийн засгийн төсөөллүүд, тэдгээрийн үр нөлөөг судлах явдал юм. Үүнд тухайн төсвөөс улсын төсвийн жилийн алдагдал, улсын өрийн хэмжээнд үзүүлэх нөлөө болон инфляци, өсөлт, ажил эрхлэлт гэх мэт эдийн засгийн үзүүлэлтүүдэд үзүүлж болох нөлөөний асуудал багтдаг. Төсөв санхүүгийн асуудлууд нь салбар болон хөтөлбөрүүдэд хуваарилагдах хөрөнгийн хэмжээ ба бүтцэд нөлөөлөх учраас төсөв санхүүгийн шинжилгээ бол төсвийн шинжилгээний үндсэн хэсэг байдаг.

Төсөв санхүүгийн асуудлуудын судалгаанууд гол төлөв төсвийн зорилго ба зорилтот үзүүлэлтүүдийн шинжилгээ байдаг. Төсвийн орлого, зарлагын тооцоонууд үнэн зөв, бодитой юу? Төсвийн төслөөс улсын төсвийн ашиг, алдагдал ямар гарах төлөвтэй байна вэ? Эдийн засгийн гол салбаруудын төсвийн хуваарилалт ямар байна вэ? Ийм шинжилгээнүүд

нь аливаа төсвийн цаана оршиж буй инфляци, ажилгүйдэл гэх мэт эдийн засгийн гол хувьсагчуудтай холбоотой суурь төсөөллүүдэд шүүмжлэлтэй хандаж шинжилдэг.

**Жишээ:** «Төлөөлөгчдийн танхимаас дэвшүүлсэн татварын хуулийн төсөл эдийн засгийг уналтаас сэргийлэхэд хэрэгтэй юу?» Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв, Америкийн Нэгдсэн Улс, 2001.

<http://www.cbpp.org/2-22-01tax.htm>

Энэхүү судалгаа нь Ерөнхийлөгч Бушийн татварыг багасгах санаачлагыг дэмжсэн гол үндэслэлүүдийн нэгэнд шинжилгээ хийсэн байна. Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд, татвар багасгах санаачлагын «ачааллыг үүрэх» шинж чанар нь түүний бодитой хэрэгжих хугацааг олон жилээр хойш нь тавих бөгөөд эдийн засгийн уналтын эсрэг тэмцэхэд үр ашгаа өгөхгүй гэжээ.

**Жишээ:** 2000 оны төсөвт ӨААИ-ээс өгөх хариу, Хэвлэлийн мэдэгдэл: «Ядуус эмзэг хэвээр үлдэж байна», ӨААИ, Өмнөд Африк Улс, 2000 он.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/poor2000.pdf>

Энэхүү «шуурхай хариу мэдэгдэл»-д 2000/2001 оны төсөвт тусгагдсан төсвийн зарлагын болон татварын бодлогын макро эдийн засгийн үр нөлөөг болон эдгээр бодлогын ядууст үзүүлэх нөлөөг авч үзсэн бөгөөд дунд болон өндөр орлоготой хүмүүсийн татварыг багасгах санал нь Өмнөд Африк Улсын эдийн засагт илүү их өсөлт, эсхүл эрх тэгш байдал авчрахгүй гэж дүгнэжээ. Үүний үр дүнд дунд хугацаанд эдийн засгийн өсөлт сайжирч болох боловч богино хугацаанд ядуурлыг гүнзгийрүүлнэ гэж үзсэн байна. Харин үүний оронд өсөлтийг нэмэгдүүлэх чадварыг бий болгох замаар богино хугацааны ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн багц зорилтот арга хэмжээг нэн даруй авах нь зүйтэй гэж уг мэдэгдэлд үзжээ.

## 8.6 Орлогын шинжилгээ

Дээр авч үзсэн хоёр жишээ нь бүхэлдээ буюу зарим талаараа татварын шийдвэрүүдийн макро эдийн засгийн нөлөөг судалсан байна. Харамсалтай нь, ядуурлын эсрэг үйл ажиллагаа явуулдаг олон төрийн бус байгууллага төсвийн орлогын талыг үл хайхардаг. Ядуурал, эмэгтэйчүүд, хүүхдүүдэд нөлөөлж байгаа асуудалд үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг бүлгүүд зөвхөн төсвийн зардлын хуваарилалтад анхаарах хандлагатай байдаг. Нөгөө талаас, ядуурлын асуудалд анхаарч байгаагүй бүлгүүд татварын бодлогыг судлах явдал илүү олон байдаг. Бизнесийн байгууллагууд л өөрсдийн шинжилгээ, нөлөөллийн үйл ажиллагаагаа бизнесийнхэн, эсхүл өндөр орлоготой хүмүүсийн татварыг багасгаж хөнгөлөлт үзүүлэхэд чиглүүлэх нь олонтаа. Төсвийн орлогын төслүүдээс дунд буюу бага орлоготой өрхүүдэд үзүүлэх нөлөөг судалсан бие даасан судалгаа ховор талдаа байна. Нэгэнт татварын асуудлыг голдуу орхигдуулдаг учраас бид энэ чиглэлээр төсвийн практик үйл ажиллагаа явуулах боломжийг авч үзэхэд зориулж илүү зай талбай гаргаж байна.

Татварыг багасгах бодлогын макро эдийн засгийн үр нөлөөг судлах явдлаас гадна орлогын шинжилгээний хамгийн чухал нэг төрөл бол татварын тогтолцооны хуваарилалтын үр нөлөөг судлах явдал байдаг. Санал болгож буй татварын шинэчлэл ядууст илүү тустай юу, эсхүл баячуудад тустай юу? Татварын тогтолцоо бага орлоготой хүмүүсийн орлогоос илүү их хувийг авдаг уу? Эсхүл өндөр орлоготой хүмүүсийнхээс илүү их хувийг авдаг уу? Татварын шинжээчдийн хэллэгээр бол, энэ нь шатлан буурсан татварын тогтолцоо юу эсхүл шатлан нэмэгдсэн татварын тогтолцоо юу? Энэ төрлийн асуултуудад хариулахын тулд орлогын янз бүрийн эх үүсвэрийн талаар болон татварыг хэрхэн ногдуулдаг талаар нарийн ширийн зүйлсийг ойлгодог байх шаардлагатай.

Төсвийн үйл ажиллагааны бүлгүүдийн хувьд хоёр дахь чухал ажил бол төсвийн орлого, зарлагын шинжилгээг холбож өгөх явдал юм. Зарлага, орлого хоёр бол төсөв гэдэг нэг зоосны хоёр тал учраас Засгийн газрын гол хөтөлбөрүүдэд тогтвортой дэмжлэг үзүүлэхэд хангалттай хэмжээний татварын бааз суурь байгаа эсэхийг төсвийн бүлгүүд нягталж байх нь зүйтэй. Түүнээс гадна, Засгийн газрууд татварыг багасгахыг дэмжсэн үндэслэл гаргахдаа заримдаа түүнээс үүдэн гарах орлогын алдагдлыг дутуу тооцох, эдийн засгийн өсөлтөд үзүүлэх нөлөөг нь хэт дөвийлгөх замаар илүү сонирхол татам харагдуулахыг хичээдэг. Иймээс татварын шинжилгээний нэг чухал хэсэг бол татварын саналын дагуу орлогын чиг хандлагыг бодитойгоор үнэлэх, төсвийн тогтвортой байдлыг хангахын тулд зарлагын хэтийн тооцоотой харьцуулах явдал байдаг.

Татвартай холбоотой үйл ажиллагааны гурав дахь чиглэл бол татварын хуулийн дагаж мөрдөлт, татварын удирдлагын асуудал юм. Ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудын хувьд татварын удирдлагын асуудал нь татварын бодлогын тухай хэлэлцүүлгийн салшгүй хэсэг байх магадлалтай. Учир нь орлогын шинэ, тогтвортой эх үүсвэр эрж хайх шахалт үзүүлдэг нэг хүчин зүйл бол татварын удирдлага байдаг. Татварын хуулийг дагаж мөрдөхгүй байна гэдэг нь хураан авч болох бүх татвараа бүрэн хурааж авч чадахгүй байгааг хэлэх бөгөөд үүнийг татварын цоорхой гэж нэрлэдэг. Энэ нь, нэг бол зарлагын хэрэгцээг санхүүжүүлэхэд зарцуулах орлого бага байна, аль эсвэл орлого, зарлагын зохистой түвшинг хангахын тулд татвараа тогтмол төлдөг хүмүүст ноогдуулах татварын хувиа нэмэгдүүлэх ёстой гэсэн үг. Татварын удирдлага сул байна гэдэгт компьютерийн систем, чадварлаг ажилтнууд дутагдахаас авахуулаад авилга хүртэл олон янзын асуудал хамаарч байдаг. Татвараас нийтээрээ зайлсхийх нь татварын системийн нэгдмэл байдлыг алдагдуулаад зогсохгүй, төрд итгэх итгэлийг бүхэлд нь бууруулж, төрөөс бусад чиглэлээр бодлого хэрэгжүүлэх чадварыг нь бууруулах боломжтой учраас эдгээр асуудлыг авч үзэж шийдвэрлэх нь орлогоо ихээр нэмэгдүүлэхээс ч илүү ач холбогдолтой. Мөн ил тод байдлыг сайжруулах нь татварын удирдлагын үр нөлөөтэй байдлыг дээшлүүлэх, татвар хураалтыг нэмэгдүүлэхэд тустай шинэчлэл байх болно.

Татварын чиглэлээр хийж болох дээрх гурван ажлыг ОУТТ-ийн гуравдугаар бага хурал дээр зохиогдсон салбар хуралдаан, семинар дээр авч хэлэлцсэн.

(<http://www.internationalbudget.org/cdrom/sessions/4revenue.htm>). Хорватын Төрийн санхүүгийн институт, Энэтхэгийн Төсөв судлалын төв, Мексикийн Эдийн засгийн сургалт, судалгааны төв болон АНУ-ын зарим бүлгүүдийн төлөөлөгчид энэ чиглэлээр үндэсний ба мужийн түвшинд хийж байгаа ажлынхаа жишээг хэлэлцүүлсэн. Бага хурлын дүгнэлтэд мөн татварын асуудлаархи цөөнгүй баримт бичиг, тайлангууд орсон байгаа. (<http://www.internationalbudget.org/cdrom/papers/home.htm#Tax>). Татварын чиглэлийн үйл ажиллагааны зарим жишээг дурдвал:

**Жишээ:** «Шилжилтийн үеийн татварын удирдлагын шинэчлэл: Хорватын жишээ» Төрийн санхүүгийн институт, Хорват Улс, 2000 он.  
<http://www.ijf.hr/ocpapers/op-5.htm>

Бүгд Найрамдах Хорват Улс одоогоор төсвийн ерөнхий тогтолцоо, түүний дотор татварын удирдлагадаа шинэчлэл хийж байна. Энэхүү материалд Хорватын татварын удирдлагын шинэчлэл хөгжингүй ба шилжилтийн орнуудын татварын



удирдлагын онол, практикуудтай хэр зэрэг нийцэж байгааг харьцуулан шинжилсэн байна.

**Жишээ:** «Ерөнхийлөгч Бушийн санаачилсан Татварын хуулийн төсөлд өгөх ерөнхий үнэлгээ» Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв, Америкийн Нэгдсэн Улс, 2001 он.  
<http://www.cbpp.org/2-8-01tax.htm>

Энд Ерөнхийлөгч Бушийн Татварыг бууруулах төлөвлөгөөнөөс хүн амын орлогын янз бүрийн бүлгүүдэд болон төсвийн урт хугацааны тогтвортой байдалд үзүүлэх нөлөөг нарийвчлан судалсан байна.

**Жишээ:** «Өмнөд Африк Улсын эмэгтэйчүүд ба татвар» ӨААИ, Өмнөд Африк Улс, 2000 он.  
<http://www.internationalbudget.org/resources/library/WomenSA.pdf>

Энэхүү судалгааны дагуу «Засгийн газрын төсөв, түүний эрэгтэйчүүд болон эмэгтэйчүүдэд үзүүлэх ялгавартай нөлөөний талаархи ихэнхи шинжилгээнд ядуурал, тэгш бус байдал гэх мэт асуудлыг шийдвэрлэх тал дээр төсвийн зарлага нь орлогоосоо илүү шууд нөлөө үзүүлдэг гэж төсөөлдөг. Гэвч төсвийн орлогын тал, нэн ялангуяа татварын бодлого нь хүмүүсийн гар дээр үлдэх орлогод нөлөөлөх замаар дахин хуваарилалтын шууд нөлөө үзүүлж болох учраас эмэгтэйчүүд, ядуус гэх мэт нийгмийн тодорхой бүлгүүдэд ашигтайгаар, эсхүл хохиролтой тусах боломжтой» ажээ.

Энэ талаар цааш нь сонирхогчдод зориулж орлогын удирдлагын институцийн болон зохион байгуулалтын алдаа дутагдлыг оношлох нарийвчилсан хүрээ бүхий аргачлалыг Дэлхийн Банкнаас боловсруулсан байна. Дараахь хаягаар танилцаж болно: [http://wbln0018.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf/075c69a32615405f8525689c0051fb88/4cdd74a05fd3506b8525689c005333bc/\\$FILE/DIAGFRMWK-5-2000.doc](http://wbln0018.worldbank.org/prem/ps/iaamarketplace.nsf/075c69a32615405f8525689c0051fb88/4cdd74a05fd3506b8525689c005333bc/$FILE/DIAGFRMWK-5-2000.doc)







## 9 ОУТТ-ийн эх сурвалжууд

Олон улсын төсвийн төсөл (ОУТТ) нь энэхүү гарын авлагаас гадна төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааг сонирхогч судлаачид болон бүлгүүдэд зориулсан бусад олон янзын үйл ажиллагаа, эх сурвалжуудтай. Үүнд ОУТТ болон Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв (ТБТЧТ) -ийн вэбсайт, бусад ном хэвлэлүүд (түүний дотор ОУТТ-ийн сонин бичиг), сургалт семинарууд, бага хурал, бусад уулзалтууд багтана. Мөн Африк тивийн бүлгүүдийн хувьд тус бүс нутаг дахь манай түнш болох Африкийн төсвийн үйл ажиллагааны төслийнхөнтэй шууд холбоо тогтоохыг хүсч болох юм. Нэгдүгээр бүлэгт тэмдэглэсэнчлэн, эдгээр үйл ажиллагаа, эх сурвалжийн талаар ОУТТ-ийнхөнд хандахыг хүсвэл дараахь хаягаар захидал бичиж, утсаар ярьж, электрон шуудан илгээнэ үү.

The International Budget Project  
Center on Budget and Policy Priorities  
820 First St., NE Suite 510  
Washington, D.C. 20002  
USA  
1-(202) 408-1080 - Утас  
1-(202) 408-1056 - Факс  
info@internationalbudget.org - Е-шуудан

### 9.1 Олон улсын төсвийн төсөл болон Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төвийн вэбсайтууд

ОУТТ-ийн вэбсайт - <http://www.internationalbudget.org/> - нь дэлхийн эргэн тойронд гарч байгаа төсвийн асуудлууд, төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаатай танилцахад тань туслах олон төрлийн мэдээлэл материалыг агуулдаг. Түүний дотор:

- Төсөвтэй холбоотой өргөн хүрээтэй баримт бичгийг *Library* буюу Номын сан гэсэн хэсэгт сэдвээр нь бүлэглэж шууд татаж авах боломжтойгоор оруулсан байгаа. Эдгээр баримт бичгийг

тодорхой, холбогдолтой, хэрэгтэй гэдэг үүднээс нь янз бүрийн эх сурвалжаас сонгож авсан юм;

- *Groups Section* буюу Бүлгүүдийн тухай хэсэгт ОУТТ-тэй хамтран ажилладаг олон тооны төсвийн чиглэлийн бүлгүүдийн талаархи мэдээлэл, тэдэнтэй холбоо тогтоох хаягийг оруулсан;
- *Resource Section* буюу Эх сурвалжуудын хэсэгт төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагаатай холбоотой бусад вэбсайтуудын жагсаалтыг сэдвээр болон бүс нутгаар нь бүлэглэн оруулсан;
- *Search engines* буюу хайлтын хэсгээр дамжуулан энэхүү сайтад байгаа болон ОУТТ-ийн сайттай холбоотой бусад бүх вэбсайтуудад (Дэлхийн Банк, ОУВС-гийн электрон номын сангууд гэх мэт) байгаа мэдээллийг хамруулан хайлт хийж болно;
- *Conferences* буюу Бага хурлууд гэсэн хэсэгт тус төслөөс явуулдаг үйл ажиллагаанууд, түүний дотор тус төвөөс зохион байгуулсан олон улсын гурван бага хурлын тухай цөөнгүй мэдээллийг тавьсан байгаа.

ОУТТ-ийн вэбсайтын бүдүүвчийг Хавсралт VI-д байрлуулсан байгаа.

Мөн Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв (ОУТТ бол энэхүү байгууллагын бүрэлдэхүүн хэсэг юм)-ийн вэбсайтыг ашиглах боломжтой. Энд холбооны болон муж улсын төсөв ба татварын асуудлууд; хүнс, орон сууц, эрүүл мэндийн бодлогууд; ядуурал ба орлогын хуваарилалт гэх мэт чиглэлээр бичигдсэн өргөн хүрээтэй тайлангууд бий. Эдгээртэй <http://www.cbpp.org/> хаягаар танилцана уу.

## 9.2 Ном хэвлэлүүд

Төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагааны талаар сонирхон судалхад зориулж ОУТТ-өөс хэвлэн нийтэлсэн цөөн хэдэн гол бүтээл байдаг. Эдгээр ном хэвлэлийн заримыг энэхүү гарын авлагад хэдийнээ дурдсан байгаа. Нэн ялангуяа дөрвөн бүтээлд төрийн бус байгууллагуудын төсвийн чиглэлийн болон бусад үйл ажиллагааны талаар олон янзын жишээ агуулагдсан байгаа.

- *Амжилтын амт.* Энэхүү тайлан нь байгууллагын хөгжил ба сургалт, төсвийн бодлогуудад нөлөөлөх нь гэсэн үндсэн хоёр ангилалд хуваагдсан харьцангуй богино хэмжээний арав гаруй жишээнээс бүрдсэн. Эдгээр жишээнд Хорват, Энэтхэг, Израиль,

Кени, Мексик, Орос, Өмнөд Африк, Танзани зэрэг улсуудын төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагааг судалсан байна. Тодорхой шинжилгээнүүдийг хамарсан уг жишээ судлал нь нөхцөл байдлын тухай товч мэдээлэл, тулгамдсан асуудлын хураангуй, төрийн бус байгууллагаас авсан арга хэмжээ, хүрсэн үр дүн, авсан сургамж буюу бусад төрийн бус байгууллагуудад тустай сургамжууд гэсэн хэсгүүдтэй байна. Энэхүү баримт бичиг нь төсвийн чиглэлийн шинэ бүлгүүдийн хүрч болох үр дүнгийн хүрээг боловсруулах, төсвийн чиглэлийн практик судалгааны сэдвээ сонгох, эдгээр ажлаа хэрхэн хэрэгжүүлэхээ тооцоход туслах болов уу. Энэ бүтээлтэй дараахь хаягаар танилцана уу. <http://www.internationalbudget.org/resources/success.htm>.

- **Ядуурлын эсрэг ба эрхийн чиглэлийн үйл ажиллагаанд зориулсан төсвийн шинжилгээ.** 2000 оны 11 дүгээр сард Энэтхэгийн Мумбай (Бомбэй) хотод зохиогдсон ОУТТ-ийн гуравдугаар бага хурлын энэхүү дэлгэрэнгүй тайланд бага хуралд танилцуулсан материалууд, нэмэлт материалууд, оролцогсдын жагсаалт, бүх салбар семинаруудын хураангуй тэмдэглэл зэрэг төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны тухай баялаг мэдээлэл орсон байна. Бага хурлын гол сэдвүүд нь ядуусын асуудлыг хөндөн авч үзэхэд төсвийн шинжилгээний гүйцэтгэх үүрэг, төсөв ба хүний эрхийн чиглэлийн ажлын уялдаа холбоо, татвар ба ядуурлын эсрэг ажлууд гэсэн асуудлууд байв. Тайланг CD-ROM хэлбэрээр авч болохоос гадна манай <http://www.internationalbudget.org/cdrom/home.htm>. вэбсайтаас олж авч болно.
- **ОУТТ-ийн сонин бичиг.** 2001 оны 1 дүгээр сараас эхлэн ОУТТ-өөс хоёр сар тутмын сонин бичгийг үнэ төлбөргүйгээр нийтэлж ирсэн. Англи, испани хэл дээр хэвлэгддэг энэхүү сонин бичигт ОУТТ-өөс сүүлийн үед хийж байгаа ажил, дэлхийн эргэн тойрон дахь төсвийн чиглэлийн төрийн бус байгууллагуудын хийж байгаа ажил, төсвийн асуудлаарх шинэ мэдээллийн эх сурвалжууд зэргийг байнга шинэчлэн танилцуулдаг юм. Уг сонин бичигтэй танилцахыг хүсвэл <http://www.internationalbudget.org/nlsignup.htm>. хаягаар хандахаас гадна түүний өмнөх дугааруудын архивыг <http://www.internationalbudget.org/resources/newsletter.htm>. хаягаар үзэж болно.
- Иргэний нийгмийнхэн төсвийн шийдвэр гаргалтад хувь нэмрээ оруулж чадах уу? ОУТТ-өөс 2001 оны 8 дугаар сард гаргасан энэхүү

бүтээлд төсвийн мөчлөгийн үе шат бүрт иргэний нийгмийнхний гүйцэтгэж ирсэн болон гүйцэтгэж болох үүргийн талаар дэлгэрэнгүй танилцуулсан байна. Мөн хөгжиж байгаа орнуудын төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны бүлгүүдийн ажил хэргийн тоймыг танилцуулсан болно.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/civilsociety.pdf> хаягаар энэ талаар үзнэ үү.

Энэхүү гарын авлагын 7 дугаар бүлэгт тэмдэглэсэнчлэн, ОУТТ-өөс бусад байгууллагын хамтран зүтгэгчидтэйгээ төсвийн ил тод байдал, оролцооны тухай тайланг өргөн хэрэглээний зориулалтаар тусгайлан хэвлэж гаргаад байна. Одоогоор хэвлэгдэж гараад байгаа гол баримт бичиг бол ОУТТ ба ӨААИ-ийн Төсвийн мэдээллийн албаны хамтран бэлтгэсэн Өмнөд Африк Улсын төсвийн үйл явц дахь ил тод байдал, оролцооны тухай тайлан юм. Хэдийгээр энэхүү тайлан нь Өмнөд Африк Улсын төсвийн тогтолцоог тусгайлан авч үзсэн боловч бусад орнуудын төсвийн тогтолцоог ойлгож мэдэхэд чухал ач холбогдолтой зарим үндсэн зарчмыг бий болгохыг оролдсон байна. Энэ талаар <http://www.internationalbudget.org/resources/library/transparencyfinal.pdf> хаягаар үзнэ үү. Энэ чиглэлээр гарсан нэмэлт ном хэвлэлүүдийг удахгүй ОУТТ-ийн вэбсайт дээр тавих болно.

### **9.3 Сургалт ба техникийн туслалцаа**

Бидний одоогоор явуулж байгаа сургалтууд бол АНУ дахь Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв, Өмнөд Африкийн ардчилалын институт дээр явагддаг сургалт семинарууд юм. Эдгээр сургалт семинарууд нь төсвийн чиглэлийн дээрх байгууллагуудыг дэлгэрэнгүй танилцуулахаас гадна задлан шинжилгээний аргууд ба төсвийн нөлөөллийн талаар танилцуулдаг. Уг хичээлүүд ялангуяа шинээр байгуулагдсан төсвийн чиглэлийн байгууллагуудын удирдах ажилтнууд болон үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа байгууллагын шинэ ажилтнуудад нэн тохиромжтой байж болно. ОУТТ-өөс Дэлхийн Банктай хамтран төсвийн зарлагын удирдлагын талаар танилцах хичээлүүд явуулахаас гадна олон улсын хөгжлийн байгууллагуудаас явуулж байгаа бусад сургалтуудад тогтмол хувь нэмрээ оруулдаг. Цаашдаа ОУТТ-өөс түншлэгч байгууллагуудынхаа мэргэжилтнүүдийн туршлагад тулгуурлан төсвийн шинжилгээний аргууд, төсвийн тогтолцоо, нөлөөллийн үйл ажиллагааны талаар дунд шатны хичээлүүд заах зэргээр сургалтынхаа үйл ажиллагааг өргөжүүлэхийг зорьж байна.

Мөн ОУТТ нь хязгаарлагдмал байдлаар, өөрсдийн нөөц бололцоонд тулгуурлан тодорхой бүлгүүдэд зориулан техникийн туслалцаа үзүүлэн, сургалт явуулж байна. Үүнд электрон шуудан солилцох, ОУТТ дээр богино



хугацаагаар ирж танилцах, ОУТТ-ийн ажилтнууд тухайн байгууллага дээр очиж танилцах, тайлан, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний төсөлтэй нь танилцах зэрэг хэлбэрүүдээр хэрэгждэг.

#### **9.4 Бага хурал ба бүс нутгийн уулзалтууд**

ОУТТ-өөс олон улсын бага хурал ба бүс нутгийн уулзалтуудыг үе үе зохион байгуулдаг. Эдгээр хурлууд нь төсвийн үйл явц дахь ил тод байдал, төсөв ба ядуурлын чиглэлээрх үйл ажиллагаа, бүс нутгийн хэлэлцэх асуудал боловсруулах зэрэг тодорхой сэдвүүдэд чиглэх хандлагатай байхаас гадна төсвийн чиглэлийн практик үйл ажиллагааны тухай сургалт зохион байгуулдаг. Шинэ бүлгүүд, судлаачдын хувьд төсвийн чиглэлийн үйл ажиллагаагаа урагшлуулахад онцгой чухал механизм болгох, мөн дэлхий дахинд ажиллаж байгаа бусад бүлгүүдтэй холбоо харилцаа тогтоож, мэдээлэл солилцох зорилгоор эдгээр хурал, цуглаануудад оролцох хандлагатай байна.

ОУТТ олон улсын гурван бага хурлыг зохион байгуулсан. Анхдугаар бага хурлыг 1997 оны 12 дугаар сард Вашингтон хотноо хийхэд ОУТТ цорын ганц зохион байгуулагч нь байв. Хоёрдугаар бага хурлыг ӨААИ-тэй хамтран 1999 оны 2 дугаар сард Өмнөд Африк Улсын Кейптаун хотноо «Төсвийн үйл явц дахь ил тод байдал ба оролцоо» сэдвийн дор зохион байгуулсан. Гуравдугаар бага хурлыг 2000 оны 11 дүгээр сард Энэтхэгийн Мумбай хотноо «Ядуурлын эсрэг ба эрхийн чиглэлийн үйл ажиллагаанд зориулсан төсвийн шинжилгээ» сэдвээр хийсэн. Уг бага хурлыг Фордын сан (Шинэ Дели), Төсөв ба бодлого судлалын төв (Бангалор), Нийгмийн ба хүний үйл ажиллагааны хөгжлийн санаачилга (Ахмебадад), Нөлөөлөл судлалын үндэсний төв (Пюне), Видхаяк Сансадын Төсөв судлалын төв (Мумбай), Эв нэгдэл, сайн дурын үйл ажиллагааны төлөө залуучууд (Мумбай) зэрэг байгууллагуудтай хамтран зохион байгуулсан.

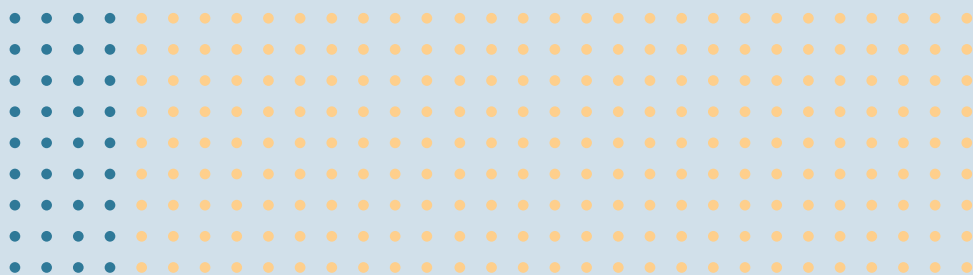
Эдгээр бага хурлуудын болон бүс нутгийн зарим уулзалтуудын ярианы тэмдэглэлийг дэлгэрэнгүй бичиж авсан байгаа. Үүнд, 9.2 дугаар хэсэгт дурьдсан гуравдугаар бага хурлын тухай CD-ROM багтаж байгаа. Түүнчлэн, хоёрдугаар бага хурлаар хэлэлцсэн асуудал, оролцогчид, ихэнх илтгэлийн хуулбарыг ОУТТ-ийн вэбсайт дээрээс авч үзэж болно. Эдгээр илтгэл нь уг бага хурлын сэдэв болох төсвийн үйл явц дахь ил тод байдал ба оролцооны асуудлыг болон байгууллагын хөгжил ба төсвийн сургалтуудын жишээг хамарсан байгаа. Энэ талаар <http://www.internationalbudget.org/conference/2nd/> гэсэн хаягаар үзнэ үү.

Мөн төсвийн шинжилгээний хэрэглээ улам өргөжиж байгаа талаар Энэтхэгт хийсэн бүс нутгийн семинар мэдээллийн чанартай тайлан гаргасан. Шинэ Дели хот дахь Фордын сангийнханы бэлтгэсэн энэхүү тайланд семинарын үеэр тавьсан илтгэл, явагдсан хэлэлцүүлгүүдийг нэгтгэн оруулсан бөгөөд муж, орон нутаг, дүүргийн түвшин дэх төсвийн шинжилгээнүүдийн жишээг хамруулж, төсвийн мэдээллийн ашиглалт, төсвийн нөлөөлийн үүрэг болон ядуурлын асуудлыг шийдвэрлэхэд төсвийн үйл ажиллагааны гүйцэтгэх үүргийг судалсан байна.

<http://www.internationalbudget.org/resources/library/goaworks.pdf>. гэсэн хаягаар үзнэ үү.

## **9.5 Африкийн төсвийн үйл ажиллагааны төсөл**

ОУТТ-ийн бүсийн бааз болсон Африкийн төсвийн үйл ажиллагааны төсөл нь тус тивийн судлаачид, төрийн бус байгууллагуудад туслалцаа үзүүлэх боломжтой. Африкийн төсвийн үйл ажиллагааны төсөл бол Өмнөд Африк улсын Ардчиллын институтээс хэрэгжүүлсэн төсвийн үйл ажиллагааны төслийн нэг хэсэг юм. Энэхүү төсөл нь иргэний нийгэм, хууль тогтоогчид, хэвлэл мэдээллийнхний төсвийн асуудлуудад оролцох чадавхийг бэхжүүлэх чиглэлээр Африк тивийн бусад байгууллагуудтай хамтран ажилладаг. Тус төслийн үйл ажиллагаанд хамтарсан судалгааны төслүүд хэрэгжүүлэх (түүний дотор төсвийн ил тод байдлын чиглэлээрх улс дамнасан ажлууд), сургалт явуулах, мэдээлэл цуглуулах, түгээн дэлгэрүүлэх (тухайлбал оролцогч байгууллагууд, Африкийн төсвийн асуудлууд, техник туслалцаа, сүлжээний үйл ажиллагааны тухай мэдээллийн бааз) зэрэг ажлууд ордог. Төслийн газрын вэбсайт нь [http://www.idasa.org.za/m\\_main.php?view=10&project\\_id=2200&webzone\\_id=2000&project\\_name=AfricaBudgetProject](http://www.idasa.org.za/m_main.php?view=10&project_id=2200&webzone_id=2000&project_name=AfricaBudgetProject) бөгөөд e-мэйл хаяг нь [juliana@idasact.org.za](mailto:juliana@idasact.org.za) болно.



## 10 Бусад эх сурвалжууд

Энэхүү бүлэгт төсвийн асуудлуудын тухай нэмэлт мэдээлэл авч болох дөрвөн төрлийн эх сурвалжийг авч үзнэ. Нэгдүгээрт, мэдээж үндэсний, эсхүл орон нутгийн төсвийн талаар ямар мэдээлэл байгааг нарийвчлан судлах нь чухал. 10.1 дүгээр хэсэгт энэ мэдээллийг хаанаас хайж эхлэхийг товч тайлбарлав.

Дэлхий даяар төсвийн тогтолцоог оношлох, сайжруулахад чиглэсэн хүчин чармайлтууд хөгжсөөр байгаа учраас аливаа улсын төсвийн тогтолцоо, төсвийн асуудлуудад ерөнхийд нь үнэлэлт өгсөн шинэлэг үнэлгээг 10.2 дугаар хэсэгт танилцуулсан олон улсын эх сурвалжуудаас авч болох юм. Аль нэг улсын тухай мэдээлэл цуглуулах явцад тухайн бүс нутагтай холбоотой хэрэгтэй мэдээлэл ч олдож болзошгүй, аль эсхүл өөрийн улстай харьцуулж болохуйц улс орнуудын төсвийн тухай мэдээллийг судлах нь зүйтэй байж болох юм.

Төсвийн тухай олон улсын ном зохиолын тоо өссөөр байгаагийн нилээдийг тодорхой олон улсын байгууллагуудын вэбсайтаас цуглуулж авсан байдаг. Энэ талын өргөн хүрээтэй эх сурвалжаар хангадаг гол вэбсайтуудыг 10.3 дугаар хэсэгт авч үзэв.

Эдгээрээс гадна интернетээс авч болох төсвийн тогтолцоо, төсвийн асуудлуудын тухай цөөн тооны чухал баримт бичиг байдаг. Ихэвчлэн ерөнхий шинж чанартай байдаг эдгээр баримт бичгүүдийг 10.4 дүгээр хэсэгт товч жагсаан орууллаа.

Нэмж тэмдэглэхэд, олон улсын байгууллагуудын вэбсайтууд, тэндээс авсан баримт бичгүүд голдуу олон хэл дээр тавигдсан байдаг.

### **10.1 Аль нэг улсын төсвийн асуудлуудын тухай мэдээллийг хаанаас олж авах вэ?**

Өөрийн орны улсын төсвийн талаар мэдээлэл олж цуглуулья гэвэл та бусад бүлгүүдийн нэгэн адил, хангалттай мэдээлэл, тоо баримт олдохгүй

байх бэрхшээлтэй тулгарч болзошгүй. Зарим улс төсөв болон түүнтэй холбоотой асуудлуудын талаарх мэдээллээ нууцалдаг уламжлалтай байдаг. Нөгөө нэг хэсэг нь төсвийн тухай мэдээлэл гаргах хүрээг тодорхойлсон боломжийн сайн бүтэцтэй хууль тогтоомжтой байдаг боловч өгч байгаа мэдээлэл нь ач холбогдол багатай, цаад тоо баримт нь дутуу, чанаргүй байж болох юм. Төсвийн тотолцоогоо ид шинэчилж байгаа шилжилтийн үеийн бусад улсуудын хувьд төсвийн үйл явц, хууль тогтоомж, санхүүгийн тайлангуудыг олж авах, тайлбарлахад бэрхшээлтэй байдаг.

Гэсэн хэдий ч дор хаяж зарим чухал мэдээллийг авч болох боломж бий. Үүний эхлэлийн цэг бол ихэвчлэн үндэсний буюу муж улсын Сангийн яам, эсхүл орон нутгийн төсвийн газраас гаргасан төсвийн үндсэн баримт бичиг буюу номууд байдаг. Онолын хувьд Сангийн яам нь хууль тогтоогчид болон олон нийтийг төсвийн талаархи дэлгэрэнгүй мэдээлэл олж авахад хялбар дөхөм хэлбэрээр хангаж байх үүрэгтэй. Түүнээс гадна чухал хэрэгцээтэй мэдээллээр хангаж чадах Ерөнхийлөгчийн Тамгын газар, яамдууд, Төв банк, Статистикийн төв газар, Орлогын зөвлөл, хууль тогтоох хороод, Ерөнхий аудиторын газар, Омбудсмэн, судалгааны хүрээлэнгүүд, Худалдааны танхим, хувийн аудиторууд, их дээд сургуулиуд, хоёр талын болон олон талын хамтын ажиллагааны хандивлагчид зэрэг байгууллагууд байдаг. (Түүнээс гадна танай улс Ядуурлыг бууруулах стратегийн баримт бичгээ гаргасан байж болзошгүй. Дараагийн хэсэгт тэмдэглэсэнчлэн энэ талаархи мэдээллийг Дэлхийн Банкны вэбсайтаас олж авах боломжтой.)

Авхаалжтай сэргэлэн байх нь ч бас үр дүнгээ өгдөг. Жишээлбэл, Энэтхэг Улсын Нийгмийн ба хүний үйл ажиллагааны хөгжлийн санаачилга (НХҮАХС) гэдэг байгууллага нийтэд тэр бүр олдоод байдаггүй төсвийн тухай мэдээллийг мужийн хууль тогтоох байгууллагын гишүүдээс шууд авдаг болжээ. Парламентийн гишүүд гүйцэтгэх засаглалаас тэдэнд өгдөг төсвийн тухай зузаан номыг ихэвчлэн хэрэглэдэггүй. Эдгээр хууль тогтоогчдын хувьд Засгийн газраас ирүүлсэн төсвийн төсөл ойлгомжгүй байдаг байна. НХҮАХС-нхан тэрхүү ашиглагдаагүй хувийг олж аваад, удалгүй уг баримт бичгийг хууль тогтоогчдод өөрсдөд нь тайлбарлаж өгдөг болжээ.

## **10.2 Олон улсын байгууллагуудаас гаргадаг улсын тайлангууд**

Хэрэв таны үйл ажиллагаа үндэсний түвшинд чиглэгдэж байвал, Дэлхийн банк, Олон улсын валютын сан гэх мэт олон улсын байгууллагуудаас,

эсхүл Америк хоорондын хөгжлийн банк, Азийн хөгжлийн банк зэрэг бүс нутгийн байгууллагуудаас танай улсын төсвийн асуудлуудын талаар тайлан гаргасан байж болно. Эдгээр байгууллагын вэбсайтад улс орон бүртэй холбоотой бүх мэдээллийг тусдаа хэсгүүд болгож ангилсан байх нь олонтаа. Иймээс эхний алхам болгож янз бүрийн олон улсын байгууллагын вэбсайтын «country page» буюу улс орны мэдээллийн хуудас гэсэн хэсэг рүү нь орж үзэх нь зүйтэй. Азийн хөгжлийн банк, Олон улсын валютын сан, Дэлхийн Банкны улс орны мэдээллийн хуудсууд дараахь хаягтай байдаг:

- <http://www.adb.org/Countries/default.asp>
- <http://www.imf.org/external/country/index.htm>
- <http://www.worldbank.org/html/extdr/regions.htm>

Дэлхийн банк, ОУВС-аас гаргасан баримт бичгүүдэд чухал хэрэгтэй суурь материалууд байж болох хэд хэдэн төрлийн дэлгэрэнгүй тайлан байдаг бөгөөд эдгээр тайланг холбогдох вэбсайтын хамт дор жагсаан үзүүлэв. Эдгээр вэбсайтууд ч бас улс орны онцлогтой мэдээллийн жагсаалт агуулах нь олонтаа.

- **Төсвийн зарлагын тойм (ТЗТ)** - ТЗТ бол аливаа улс орны улсын салбарын асуудлуудыг ерөнхийд нь, төсвийн зарлагын асуудлуудыг тухайлан авч үзсэн тайлан юм. ТЗТ-ийн үндсэн зорилтын нэг бол аливаа улс эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж, ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн байдлаар байгаа төсвийн хөрөнгөө үр нөлөөтэй, ил тод хуваарилах механизм бий болгоход нь туслах явдал юм. ТЗТ-ийн нийтлэг сэдвүүд нь: орлогыг шинжилгээ ба хэтийн тооцоо, төсвийн зарлагын бүтэц, хэмжээг тодорхойлох, салбар хоорондын болон салбарын доторхи шинжилгээ, санхүүгийн ба санхүүгийн бус улсын үйлдвэрийн газрууд, засаглалын бүтэц, төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа зэрэг сэдвүүд байна.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/p1pers.htm> хаягаар үзнэ үү.
- **Ядуурлыг бууруулах стратегийн баримт бичиг (ЯБСББ)** Сүүлийн үед бага орлоготой олон улс орны хувьд дунд хугацааны ЯБСББ-ээ боловсруулаад байгаа. Үүний гол зорилго бол тухайн улс ядуурлыг бууруулах стратегия иргэний нийгэм, хувийн хэвшлийнхээ оролцоотойгоор өөрсдөө боловсруулж гаргадаг болох, үүний үр дүнд гарсан ЯБСББ нь Дэлхийн Банк, ОУВС-

аас хөнгөлөлттэй зээл олгох, Их өртэй ядуу буурай орнуудын (ИӨЯБО) санаачлагын хүрээнд өрөөс нэмж чөлөөлөгдөх үндэс болоход оршиж байна. ЯБСББ нь макро эдийн засгийн, бүтцийн, нийгмийн бодлогын гурван жилийн хугацаатай хөтөлбөрүүдээр дамжуулан тухайн улсын эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлж, ядуурлыг бууруулах төлөвлөгөө бөгөөд энэ утгаараа уг баримт бичиг нь төсвийн тухай чухал мэдээллүүдийг агуулсан байдаг. Түүгээр ч барахгүй, ирээдүйд боловсрогдож гарах ЯБСББ-үүд нь төсөвтэй холбоотой асуудлуудад илүүтэй анхаарсан байх магадлалтай. (<http://www.imf.org/external/np/prsp/prsp.asp> хаягаар үзнэ үү)

- *Стандарт ба дүрмүүдийн мөрдөлтийн тухай ОУВС-гийн тайлан* (СДМТ) - СДМТ бол төрийн санхүүтэй шууд ба шууд бусаар холбоотой бүхий л асуудлууд болох төсөв, мөнгө, санхүүгийн бодлогын тухай олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандартууд, банкны зохицуулалт, тоон мэдээллийн түгээлт, үнэт цаас, даатгалын зах зээлүүд гэх мэт сэдвүүдээр бичсэн дэлгэрэнгүй тайлан байдаг. Хэдийгээр ОУВС-тай гэрээ байгуулсан орнуудын хувьд СДМТ-г заавал гаргах албагүй боловч түүнийг хэрэгжүүлж байгаа улс орнуудын тоо нэмэгдэж, ач холбогдол нь улам бүр өсөх хандлагатай байна. Энэхүү тайлангууд нь улс орны хэмжээний шинжилгээ, олон улсын харьцуулсан шинжилгээг чухал мэдээллээр хангаж өгдөг. Олон тооны туршилтын шинжтэй СДМТ-гууд <http://www.imf.org/external/np/rosc/rosc.asp>, хаяг дээр онлайнаар байдгийн дотор Уганда зэрэг хөгжиж буй орнуудын тайлан тавигдсан байдаг.

Төсвийн судалгаа бага хийгдсэн улсад үйл ажиллагаа явуулдаг бүлгийн хувьд ижил төстэй нөхцөл байдал бүхий улс орнуудын жишээнээс суралцаж болох юм. Тухайлбал, Хамтын нөхөрлөлийн орнуудад ажилладаг бүлгүүд, Хамтын нөхөрлөлийн гишүүн бусад орнуудынхаа төсвийн үйл явц, тогтолцоог судлах нь гишүүн бус орнуудад хийсэн судалгаанаас илүү ойр дөхөм гэж үзэх байх. Үүний нэг адил, хуучин Зүүний блокийн гишүүн байсан орнуудын хувьд уг бүлэгт байсан бусад орнуудын төсвийн тогтолцооны тодорхой чиглэлээр хийсэн ажлууд ашиг тустай байх бизээ. Түүнчлэн парламентийн тогтолцоотой орнуудад ажиллаж буй бүлгүүд парламентийн тогтолцоотой бусад орны тухай мэдээллийг авахыг хүсч байх магадлалтай. Ерөнхийлөгчийн тогтолцоотой оронд ажиллаж буй бүлгүүдэд ч үүнтэй адил зарчим үйлчлэх байх.

### 10.3 Олон улсын вэбсайтууд ба сургалтууд

Олон улсын зарим вэбсайтууд төсвийн талаархи чухал хэрэгцээтэй ерөнхий мэдээллүүдийг агуулж байдаг. Хэдийгээр вэбсайт ажиллуулж байгаа байгууллагын үүрэг зорилтоос хамаараад дор бүрнээ өөрийн гэсэн чиглэлтэй байдаг боловч эдгээр сайтын зарим хэсэг төсвийн чиглэлийн бүлгүүдийн үйл ажиллагаатай илт уялдаатай байдаг. Эдгээр вэбсайт байнга шинэчлэгдэж байдаг бөгөөд төсөвтэй холбоотой асуудлуудын тухай нийтлэг илтгэлүүдээс гадна улс орны чанартай мэдээлэл агуулах нь олонтаа.

**Жишээ:** Дэлхийн Банкны «Төсвийн зарлага онлайн» вэбсайт <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/index.htm>

Энэхүү сайт нь төсөв болон төсвийн зарлагатай холбоотой төрөл бүрийн сэдэвтэй мэдээллийг агуулсан байдаг. Эдгээр асуудлыг Дэлхийн Банкныхан юу гэж үздэгийг уншиж мэдэх сонирхолтой хэнд ч болов энэ сайт сайхан эхлэлийн цэг байх болно. Мөн энд төсвийн талаархи ерөнхий материалууд, улсын чанартай тайлангуудтай холбох олон тооны холбоосууд бий.

**Жишээ:** Азийн хөгжлийн банкны Засаглал ба төсвийн зарлагын удирдлагын бүлэг <http://www.adb.org/Governance/govpub.asp>

АХБ-ны Засаглалын бүлгийн гол зорилго бол АХБ-наас засаглал, улсын хэвшлийн удирдлага (авилгалын эсрэг үйл ажиллагааг оролцуулаад)-ын чиглэлээр үр нөлөөтэй тусалцаа үзүүлэх чадавхийг дээшлүүлэх явдал юм. Энэхүү сайтад төрийн санхүүгийн асуудлаарх олон нийтлэл, тайлангууд тавигдсан байгаа.

**Жишээ:** ОУВС-ийн стандартууд ба дүрмүүд <http://www.imf.org/external/standards/index.htm>

ОУВС-гаас төрөл бүрийн чиглэлээр олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандарт буюу «тэргүүн туршлагын дүрэм»-үүдийг боловсруулж гаргаад байна. Эдгээр стандартууд нь эдийн засгийн бодлого боловсруулалтыг сайжруулж олон улсын санхүүгийн системийг бэхжүүлэхэд туслах зорилготой. Зарим дүрэм нь, тухайлбал, Санхүүгийн ил тод байдлын тэргүүн туршлагын дүрэм нь төсвийн үйл ажиллагаатай шууд холбоотой асуудлуудыг хамардаг. Бусад нь ОУВС-гийн үйл

ажиллагааны чиг үүрэгтэй илүү холбоотой асуудлуудыг хамардаг. Энэхүү сайтад нилээд олон тооны улсын тайлангууд тавигдсан байдаг.

**Жишээ:** ЭЗХАХБ-ын Төрийн удирдлага ба засаглалын хөтөлбөр (ТУЗХ)  
<http://webnet1.oecd.org/oecd/pages/home/displaygeneral/0,3380,EN-home-notheme-9-no-no-no-0,00.html>

ЭЗХАХБ-ын ТУЗХ-ийн сайт нь засаглал ба төсөвлөлттэй холбоотой өргөн хүрээтэй асуудлуудыг хамардаг. Энд улсын салбарын төсөвлөлт, ёс зүй ба авилгал, улсын салбарын статистик, улс орнуудын талаархи мэдээлэл багтдаг. Мөн уг сайт нь Төв ба Зүүн Европын орнуудын тухай тусгай хэсэгтэй.

**Жишээ:** ЭЗХАХБ-ын Төсөв санхүүгийн асуудал эрхэлсэн хороо (татварын асуудлаархи вэбсайт) [http://www.oecd.org/daf/fa/first\\_en.htm](http://www.oecd.org/daf/fa/first_en.htm)

ЭЗХАХБ-ын энэхүү хорооны эрхэм зорилго бол «Гишүүн ба гишүүн бус орнуудын татварын бодлого боловсруулагчид, татварын удирдлагуудад зориулж одоогоор тулгамдаж байгаа бодлогын асуудлуудаар нээлттэй хэлэлцүүлэг явуулах боломж олгох, гишүүн орнууддаа татварын тогтолцооныхоо бүтэц зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг сайжруулахад нь туслах, эдгээр орнуудын дунд татварын чиглэлээр хамтын ажиллагаа, харилцан зохицуулалт өрнүүлэхийг хөхиүлэн дэмжих, гишүүн бус орнуудад олон улсын худалдаа, хөрөнгө оруулалтыг хөгжүүлэх замаар эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихэд чиглэсэн татварын практикууд нэвтрүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх» явдал байдаг.

**Жишээ:** Институцийн ба засаглалын шинжилгээний үндсэн хэрэгслүүд, Дэлхийн Банк. <http://www1.worldbank.org/publicsector/key-instruments.htm>

Энэхүү сайтад Дэлхийн Банкнаас улсын төсөвтэй холбогдох асуудлуудаар ажиллахдаа ашигладаг задлан шинжилгээний үндсэн хэрэгслүүдийг оруулсан байдаг.

**Жишээ:** Стандарт ба дүрмүүдийн вэб хуудас, АНУ-ын Төрийн сангийн газар.  
<http://www.ustreas.gov/standards/>



Энэ вэбсайтад Санхүүгийн тогтвортой байдлын форумас санхүүгийн тогтвортой байдлыг дэмжихэд чухал гэж үзсэн 12 стандарттай шууд танилцах холбоосыг, түүний дотор тоон мэдээлэл ба бүртгэлийн стандартуудыг тавьсан байгаа. (Тус Форум нь гишүүн орнуудын Засгийн газар, төв банк болон олон улсын байгууллагуудад тулгуурлан санхүүгийн тогтвортой байдлыг хангахад чиглэсэн олон улсын шинэ хүчин чармайлт юм.)

Энэхүү гарын авлагын 6 дугаар бүлэгт дурдсан Дэлхийн Банкнаас төсвийн төлөвлөлт, төсвийн зарлагын удирдлагын талаар явуулдаг гурван том сургалт бол сургалтын хөтөлбөрөө боловсруулж байгаа төрийн бус байгууллагуудын хувьд «загвар хөтөлбөр» юм. Та бүхэн өөрсдөө нарийвчлан судалвал тустай болов уу гэдэг үүднээс эдгээр сургалтын талаар энд дахин дурдлаа. Гарын авлагын 6.2 дугаар хэсэгт эдгээр хичээлийн талаар нилээд дэлгэрэнгүй авч үзсэн байгааг товч дурдвал:

**Жишээ:** «Засгийн газар хоорондын санхүүгийн харилцаа ба орон нутгийн санхүүгийн удирдлага», Дэлхий Банкны институт [http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course%20 Topics.htm](http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/Course%20Topics.htm)

Энэ бол Засгийн газар хоорондын төсөв санхүүгийн харилцаа ба орон нутгийн санхүүгийн удирдлагын тухай дэлгэрэнгүй хичээл юм.

**Жишээ:** «Төсвийн үйл явц ба төсвийн зарлагын удирдлага», Дэлхийн Банкны институт, 2000 он. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/budgetprocess.htm>  
Энэ нь Дэлхийн Банкны харилцагч орнуудын дээд шатны бодлого боловсруулагч нарт зориулсан дэлгэрэнгүй сургалтын хөтөлбөр юм.

**Жишээ:** «Төрийн зарлагын шинжилгээ ба удирдлагын сургалтууд» Дэлхийн Банк, 2001 оны 5 дугаар сарын 22-24. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/pemtraining.htm>

Энэ бол Дэлхийн Банкны Сэдэвчилсэн бүлгийн Төсвийн зарлагын шинжилгээ, удирдлагын тухай үндсэн хичээл юм.

## 10.4 Сонгож унших материалууд

Дээр дурьдсан вэбсайтуудын дотор төсвийн асуудлуудыг ерөнхийд нь авч үзэхдээ онцолвол зохих олон баримт бичиг тавигдсан байдаг.

**Жишээ:** Засгийн газрын зарлагын удирдлага, Азийн хөгжлийн банк, 1999.

[http://www.adb.org/documents/manuals/govt\\_expenditure/](http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/)

Энэ бол орчин үеийн төсвийн тогтолцоо, төсвийн асуудлуудын талаар сайтар бичигдсэн, дэлгэрэнгүй гарын авлага юм. Уг гарын авлага 500 орчим хуудастай, удиртгал бүлэгтээ гарын авлагын бусад бүлгийн тухай сайтар тоймлон танилцуулсан байдаг. Түүний төгсгөлийн бүлгийн өмнөх бүлэгт сүүлийн үед ЭЗХАХБ-ын орнуудад гарч буй төсвийн шинэчлэлийн хөдөлгөөнүүдийн талаар, сүүлийн бүлэгтээ төсвийн шинэчлэлийн дарааллыг тогтоох нарийн түвэгтэй асуудлыг авч үзжээ. Бусад бүлгүүд нь төсвийн ангилал, гүйцэтгэл, бэлэн мөнгөний удирдлага, бүртгэлийн стандартууд, хөтөлбөржүүлэлт, үр дүнгийн үнэлгээ болон төсвийг боловсруулж батлахад хууль тогтоох байгууллага зэрэг төрийн янз бүрийн байгууллагуудын гүйцэтгэх үүрэг зэрэг стандарт асуудлуудыг хөндөж авч үзсэн байна.

**Жишээ:** Төрийн зарлагын удирдлагын орчин үеийн хандлага, Дэлхийн Банкны институт, 1999. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/contemporary.htm>

Олон улсын төсвийн асуудлаарх тэргүүлэх мэргэжилтнүүдийн нэгний бичсэн энэхүү бүтээлд орчин үеийн төсвийн зарлагын удирдлагын талаар харьцангуй тодорхой, ойлгомжтой танилцуулсан байдаг. Эхний бүлэгт сэдвийн хүрээг ерөнхийд нь тодорхойлж, санхүүгийн шинэчлэл хийх шаардлагууд, өөрчлөлтийн үндсэн арга хэрэгслүүдийн талаар бичжээ. Бусад бүлгүүдэд нь төсвийн зарлагын удирдлагын «гурван түвшин»-ий загвар болох төсвийн ерөнхий сахилга бат, хуваарилалтын үр ашиг, үйл ажиллагааны үр ашгийн тухай уншигчдад алхам алхмаар танилцуулсан байна.

**Жишээ:** Төсвийн зарлагын удирдлагын тухай гарын авлага, Дэлхийн Банк, 1998.

<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/english.htm>

Энэ бол төсвийн зарлагын удирдлагын шинэ арга барилуудын талаархи Дэлхийн Банкны стандарт сурах бичиг юм. Энд дээр дурдсантай адил төстэй сэдвүүдийг хамарсан боловч дэлхий нийтийн хэмжээний өргөн хүрээтэй туршлагад тулгуурласнаараа онцлогтой. Уг гарын авлагын агуулгыг дээр дурдсан гурван түвшний загварыг санаачлан боловсруулагчдын нэг удирдан зохион байгуулсан байна. Хавсралтад нь төсвийн ба санхүүгийн удирдлагыг сайжруулахад зориулсан оношлогооны аргуудыг оруулсан байна.

**Жишээ:** «Төсвийн төлөвлөлтөд ирээдүй бий юу?,» ЭЗХАХБ, 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/schickpaper.doc>

Энэхүү баримт бичигт хөгжингүй ба хөгжиж байгаа орнуудын төсвийн конвенци, төлөвлөлтийн аргуудад сүүлийн үед гарсан томоохон өөрчлөлтүүдийг дурджээ. Түүхэн хөгжлийг ойлгомжтой, нийтэд хүртээмжтэйгээр дэлгэсэн энэ баримт бичгийн дүгнэлтэд олон улсын хэмжээнд төсөвлөлтийн чиглэлд цаашид гарч болох чиг хандлагуудыг багцлан оруулжээ.

**Жишээ:** Төсвийн зарлагыг удирдах нь: Шилжилтийн орнуудад зориулсан лавлах, ЭЗХАХБ, 2001. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/oecdpehandbook.pdf>

Мэргэжлийн хүмүүст зориулагдсан хэдий ч энгийн ойлгомжтой хэллэгээр бичигдсэн өргөн хүрээтэй бүтээл. Эхний хэдэн бүлэгт, альтернатив ангилал, төсвийн шинэчлэлийн хөтөлбөр, нягтлан бодох бүртгэлийн стандарт, төсвийн үйл ажиллагаанд төрийн янз бүрийн байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг, хэрэгжүүлэлтийн асуудлууд гэх мэт төсвийн үндсэн асуудлуудыг нарийвчлан тодорхойлж өгчээ. Сүүлийн бүлгийг нь Европын Холбооны төсвийн төлөвлөлтийн дүрэм журмуудыг нарийвчлан танилцуулахад зориулжээ.

**Жишээ:** Ядуурлыг бууруулахад чиглэсэн төсвийн зарцуулалт, Дэлхийн Банк, 2001 оны 4 дүгээр сар, Санал авах төсөл. <http://www.worldbank.org/poverty/strategies/chapters/pubspend/ps0525.pdf>

Дэлхийн Банкны сурвалж бичгийн энэ бүлэгт ЯБСББ-ээр дамжуулан ядуусын төлөө бодлого хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн төсвийн төлөвлөлтийн тэргүүн туршлагуудыг танилцуулжээ. Уг

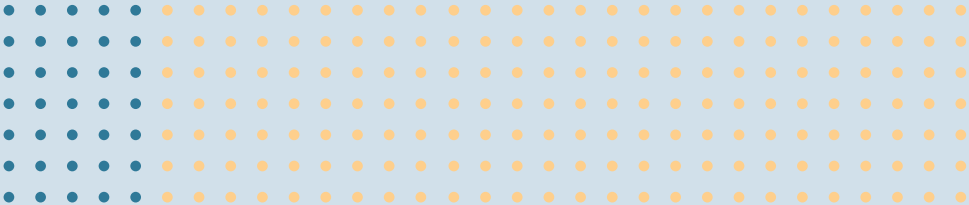
бүлгийг төсвийн тогтолцоог ойлгох, зарцуулалтын альтернатив сонголтуудыг үнэлэх, зарцуулалтын болон нөөцийн удирдлагын чанарыг сайжруулах гэсэн гурван практик асуудлын хүрээнд зохион байгуулсан байна. Эдгээрийн хамгийн сүүлийн хэсэгт дунд хугацааны төсөв, үр дүнгээр төсөвлөх, ил тод байдал, оролцооны талаархи тэргүүн туршлагаудыг багцлан оруулсан байна. Зарлагын ашиглалтыг шалгах, үр нөлөөг үнэлэх арга зүйг хамруулсан чухал хэрэгцээтэй техникийн баримт бичгүүдийг мөн хавсаргасан байна. Мөн Гана, Уганда Улсад дунд хугацааны зарлагын хүрээ хэрэгжүүлсэн жишээг хавсралтад үзүүлсэн байгаа.

**Жишээ:** Төсөвлөлт ба бодлого боловсруулалт, ЭЗХАХБ, 1996.  
[http://applil.oecd.org/olis/1996doc.nsf/62f30f71be4e8a24125669e003b5f73/49bc701efe3f7029c125635e003453b1/\\$FILE/07E69267.ENG](http://applil.oecd.org/olis/1996doc.nsf/62f30f71be4e8a24125669e003b5f73/49bc701efe3f7029c125635e003453b1/$FILE/07E69267.ENG)

ЭЗХАХБ-ын Төрийн удирдлагын нэгжээс боловсруулсан энэхүү бүтээл нь шилжилтийн орнууд дахь санхүүгийн ажилтнууд, мэргэжлийн хүмүүст зориулсан төсөвлөлтийн тухай эх сурвалж юм. Энд ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын тэргүүн туршлагаас иш татан төсвийн боловсруулалт, хэрэгжүүлэлтийн талаарх техникийн баримт бичгүүдийг нэгтгэн танилцуулсан байна. Доторхи хэсгүүд нь бодлого ба төсөвлөлтийн хоорондын уялдаагүй байдал, бодлогын шийдвэр ба төсөвлөлтийн системүүд, хэрэгжүүлэлт, хяналт шинжилгээ, үнэлгээ, улсын үйлдвэрийн газар ба шилжих төлбөрийн хүндрэлтэй асуудлуудыг хамарсан байна.







# Хавсралт I: Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төвийн үүсэл хөгжил, гол сургамжууд

Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төвийн Гүйцэтгэх захирал Роберт Грийнштайны «Олон улсын төсвийн төслийн анхдугаар бага хурал дээр тавьсан илтгэл» Вашингтон хот, 1997 оны 12 дугаар сарын 3-ны өдөр.

Дэлхийн өнцөг булан бүрээс хүрэлцэн ирсэн та бүхэнтэй өнөөдөр уулзаж ярилцах болсондоо үнэхээр таатай байна. Намайг Вашингтон дахь төвийнхөө хэрхэн үүсэж хөгжсөн талаар болон та нарын заримынх нь хийж байгаа үйл ажиллагаанд холбоотой байж болох асуудлуудын талаар товч ярьж өгөхийг хүссэн юм. Төсөв ба бодлогын тэргүүлэх чиглэлийн төв өнөөдөр 50 ажилтантай ажиллаж байна. Бидний ажлын тэн хагас нь төв засгийн газрын түвшний асуудалд, үлдсэн хагас нь муж улсын болон орон нутгийн түвшний асуудлуудад чиглэгддэг. Бид үндэсний болон муж улсын түвшний төсөв, татварын чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг. Бид бас ядуурлын чиг хандлага хаашаа явж байна, илүү өргөн хүрээтэй тархаж байна уу, арай бага газар авч байна уу, баян хоосны ялгаа ихэсч байна уу, багасч байна уу, ямар хандлагатай байна гэх мэт асуудал дээр ажилладаг. Түүнчлэн, бэлэн мөнгөн тусламж, хүнсний тусламж, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, ажил эрхлэлтийн хөтөлбөрүүд гэх мэт бага орлоготой иргэдэд нөлөөлөх асуудлуудад Засгийн газар хэрхэн оролцож байгааг харуулах олон чиглэлээр бид ажилладаг.

Гэвч байдал ямагт ийм байсангүй. Бид 1981 оны 12 дугаар сард ердөө л гурван хүнтэйгээр үйл ажиллагаагаа эхэлсэн. Манай байгууллагын гарал үүслийн эхийг 1981 онд тус улсад болж өнгөрсөн үйл явдлууд тавьсан юм. Тэр жилийн эхээр шинэ Ерөнхийлөгч Рональд Рейган засгийн эрхэнд гарсан. Тэрээр ядуу гэр бүлд чиглэсэн зарим хөтөлбөрүүдийг урьд байгаагүй хэмжээгээр хасч танах, чинээлэг хүмүүст илүү ашигтай байдлаар зарим татварыг ихээхэн багасгах хөтөлбөрийг шийдвэртэйгээр дэвшүүлэн тавьсан юм.

Эхэндээ түүний засаг захиргаа хэвлэл мэдээллийнхэн болон бусад хүмүүсээс материалаа маш сайн нууж чадаж байсан бөгөөд ядуусыг

хамгаалах гэж байна гэж ярьдаг байв. Рейганы засаг захиргаа «үнэхээр хэрэгцээтэй хэсэг» гэгчид зориулсан «хамгаалалтын тор» гэгчийг баримталж байна гэсэн үг хэллэг хэрэглэх болов. Тэд үнэхээр төсвийн хасалтаас хамгаалж чадсан нийгмийн хамгааллын багц хөтөлбөртэй байсан боловч тэдгээр нь голдуу ядуу гэр бүлд чиглэсэн бус, орлогын бүх түвшний өндөр настай хүмүүст зориулсан хөтөлбөрүүд байв.

Гэвч Рейганы засаг захиргааны тэрхүү санаачилга олон сараар хэлэлцэгдэж, улмаар хууль болж батлагдах хүртэл уг төслийн талаар мэдээлэл өгөх гол эх сурвалжийн үүргийг гүйцэтгэж байсан учраас тэдний ядуу гэр бүлүүд хамгаалагдаж байгаа гэсэн тайлбарыг хэвлэл мэдээллийнхэн болон бодлого боловсруулагч олон хүн хүлээн зөвшөөрчихөөд байв. Зарим нэг эрдэм шинжилгээний чанартай материалуудаас өөр эдгээр төслийн үзүүлэх нөлөөг судалсан альтернатив мэдээлэл, судалгаа шинжилгээ гэхээр зүйл тухайн үед бараг байсангүй. Эрдэм шинжилгээний материалуудын хувьд нэгэнт шийдвэр гарсны дараа буюу нэгээс хоёр жилийн дараа л бэлэн болохоор байв.

Тэр жил болсон хоёр дахь чухал үйл явдал бол Ерөнхийлөгч Рейганы засаг захиргаа төсвийн шийдвэр гаргах үйл явцыг зохицуулах шинэ журам нэвтрүүлсэн явдал байлаа. Ядууст зориулсан хөтөлбөрт санаа зовдог АНУ-ын ихэнх төрийн бус байгууллагууд төсвийн «хуучин» журамд дассан байсан бөгөөд шинэ журмууд хэрхэн ажиллаж байгааг ойлгож, зохицоход хүндрэлтэй байсан учраас тэдний хүчин чармайлт үр нөлөө муутай байлаа.

## **Төвийн үйл ажиллагааны хөгжил**

Энэ нь ерөнхийдөө төрийн бус байгууллагуудын хувьд хоосон орон зай үүслээ гэж үзэхэд хүргэсэн юм. Манай төв бол тэрхүү хоосон орон зайг эзлэхэд туслах гэж үйл ажиллагаагаа эхлүүлсэн юм. Эхлээд бид үйл ажиллагаагаа үндэсний Засгийн газрын төсвийн асуудалд ерөнхийд нь чиглүүлсэн. Тухайлбал, жил бүр үндэсний төсвийн төсөл гармагц бид гарсан өдрөөс нь эхлэн уг төслийг авч юуны өмнө төсвийн хасалтууд нь бага орлоготой хүмүүст бусад сонгогчдоос илүү хүндээр тусч байна уу гэдгийг олж харахыг хичээдэг байв. Эхний жилүүдэд бидний онцлон тэмдэглэдэг байсан нийтлэг шаардлага гэвэл «үндэсний төсвийн 15 хувь нь ядууст зориулсан хөтөлбөрүүдэд зориулагдсан байна. Гэвч төсвийн шинэ төсөлд тусгагдсан нийт хасалтын 30 хувь нь эдгээр хөтөлбөрүүдэд ноогдож байна. Өөрөөр хэлбэл, төсвийн хасалт нь төсөвт эзлэх хувиасаа хоёр дахин илүү байна гэсэн үг» байлаа.



Эхэн үедээ бид иймэрхүү л ажил хийдэг байлаа. Бид мөн бусад төрийн бус байгууллагуудад төсвийн шинэ журмуудыг ойлгуулж, эдгээр шийдвэрийн талаархи ажлаа үр нөлөөтэй болгоход нь туслахад онцгой ач холбогдол өгдөг байв. Эхний хэдэн жилд бид бага орлоготой хүмүүст зориулсан хөтөлбөрүүдийн нэг болох хүнсний тусламжийн хөтөлбөрийн чиглэлээр дагнан ажилладаг байсан нь үнэн хэрэгтээ миний урьд хийж байсан ажлын туршлагатай болон бид энэ талаар сайн мэддэг байсантай холбоотой байв.

Он жилүүд өнгөрөх тусам бид бусад чиглэл рүү аажмаар орж эхэлсэн юм. 1984 он буюу гурав дахь жилдээ бид өндөр орлоготой хүмүүсийн татвар буурч байхад хөдөлмөр эрхэлж буй бага орлоготой гэр бүлийн буюу ажил хөдөлмөр эрхэлж байгаа хэдий ч бага цалинтай хүмүүсийн татвар өсч байгааг олж ажиглав. Энэ бол бодлого боловсруулагчдын зориудын санаатай шийдвэр байгаагүй, гагцхүү тэдний боловсруулан гаргасан зарим бодлогын санамсаргүй үр дагавар байсан бөгөөд тухайн үедээ ийм явдал болоод байгааг хүмүүс сайн мэдэхгүй байв.

Бид Конгрессийн байнгын хорооноос нэгтгэн гаргасан нэг хүснэгтийг олж үзтэл, амьжиргааны доод түвшний орлоготой, ажил эрхэлдэг гэр бүлийн орлогод эзлэх татварын хувь хоёр дахинаас илүү нэмэгдсэн байхад өндөр орлоготой хүмүүсийн орлогод эзлэх хувь буурсан байв. Тэгээд бид энэ талаар бяцхан мэдээ бичиж нийтэлсэн бөгөөд гайхалтай нь хэдэн зуун сонин энэ талаар мэдээлсэн байлаа. Ингээд бид бага орлоготой хүмүүсийн байр сууринаас татварын асуудлууд дээр ажиллаж эхэлсэн юм. Түүнчлэн бид төсвийн янз бүрийн бодлогын үзүүлэх нөлөөг судалж эхэлсний дотор дан ганц бага орлоготой хүмүүст бус, африк, испани гаралтай америкчууд төдийгүй эмэгтэйчүүдэд үзүүлэх нөлөөг шинжилсэн нь мөн л онцгой анхаарал татсан юм.

1980-аад оны дундуур холбооны Засгийн газар төсвийн их хэмжээний алдагдалд ороод байсан бөгөөд түүнийг багасгахыг оролдсон хөдөлгөөн өрнөж байв. Ямар ч жилд Засгийн газрын гаргаж болох төсвийн алдагдлын дээд хэмжээг тогтоож, хэрэв алдагдал энэ хэмжээнээс хэтрэхээр байвал бараг бүх зардлыг нэгэн зэрэг хорогдуулахыг заасан хуулийг Конгресс батлав. Тэр үед бага орлоготой иргэдэд чиглэсэн хөтөлбөрүүдийн төсөв бусад аль ч төсвөөс илүү их хувиар танагдсан байхыг бид олж илрүүлсэн юм. Энэхүү шинжилгээ нь өмнө нь бараг хамтран ажиллаж байгаагүй зуу орчим төрийн бус байгууллага нэгдэн эвсэл байгуулж, төсвийн алдагдал дээд хязгаараасаа хэтэрсэн тохиолдолд хорогдуулах зардлын дүнгээс бага орлоготой хүмүүст зориулсан хөтөлбөрүүдийг чөлөөлөх

зорилготой хүчин чармайлтууд тавихад хүргэсэн юм. Үүний үр дүнд бага орлоготой хүмүүст зориулсан бараг бүх томоохон халамжийн хөтөлбөрийг хорогдуулах зардлаас чөлөөлөх асуудлыг хуульчлан баталсан түүхтэй.

1980-аад оны сүүл гэхэд манайд янз бүрийн чиглэлийн мэдлэг туршлагатай шинэ хүмүүс орж ажиллах болсонтой зарим талаар холбоотойгоор бусад чиглэлийн үйл ажиллагааг сонирхох болсон юм. Манай нэг шинэ ажилтан Исаак Шапиро тус улсын муж улс бүрийг хамарсан цуврал тайлангуудыг нэгтгэж, бага орлоготой гэр бүлд хандах, туслах талаар муж улс бүр бусад мужуудтай харьцуулахад ямар ямар байгааг судалсан юм. Бид нэг муж улсад нэг буюу нийт тавин тайланг нэг өдөр зэрэг гаргасан. Тайлангууд ч хэвлэл мэдээллийнхний анхаарлыг асар ихээр татлаа. Гэвч тэр тайлангуудыг бид өөрсдөө бэлтгэж гаргасан бөгөөд зургаан сарын дараа гэхэд огт тайлан гаргаагүй юм шиг мартагдсан байв. Учир нь бид тайлангаа муж улс бүрийн төрийн бус байгууллагуудтай хамтарч гаргаагүй байлаа. Нийслэлд байрлаж ажилладаг байгууллагын хувьд, хэрэв бид муж улсын ядуу өрхүүдэд нөлөөлөх асуудлуудаар ажиллаж гэвэл шууд нийслэлээс хийлгэхийг оролдохын оронд тухайн муж дахь төрийн бус байгууллагуудтай хамтран ажиллаж, тэдний чадавхийг нэмэгдүүлэн, өөрсдөө илүү ихийг хийх чадвартай болгох нь хамгийн зөв арга гэдгийг тэгж ойлгосон юм.

Айрис Лэвийг манайд ажиллахаар ирж, муж улсын асуудлуудаар ажиллах хөтөлбөр боловсруулж эхэлснээс хойш ингэж ажиллах чадвар маань нэмэгдсэн юм. Эхэндээ бид янз бүрийн муж улсын төрийн бус байгууллагуудад тухайн муждаа төсөв, татварын асуудлаар ажиллахад нь туслахад голлон анхаарч байв. Энэ ажил маань цөөнгүй төрийн бус байгууллагуудын сонирхлыг татсан юм. Ядуу хүүхдүүдийн асуудал гэх мэт муж улсынхаа тулгамдсан асуудлуудыг тодорхойлж гаргах тал дээр олон тооны төрийн бус байгууллага маш сайн ажиллаж байв. Тэдний ажлыг ойлгож дэмжсэн нааштай хариу бодлого боловсруулагчдаас хүртэл ирдэг байсан боловч «даанч энэ талаар ямар нэг юм хийх мөнгө бидэнд алга даа» гэсэн үгээр дуусдаг байлаа. Ийм байдал нь муж улсын түвшний олон төрийн бус байгууллагууд мужийнхаа төсөв, татварын асуудлууд, татварын бүтцийн талаар шинжилгээ хийж эхлэх хэрэгтэй юм байна гэсэн дүгнэлт гаргахад хүргэсэн юм. Бид ч тэдэнтэй хамтран ажиллаж эхэлсэн.

## **Төвийн үйл ажиллагаанд сүүлийн үед гарсан өөрчлөлтүүд**

Саяхан АНУ-д маш том хууль тогтоомж хуульчлагдан гарч өмнө нь үндэсний хэмжээнд тавигдаж байсан бага орлоготой иргэдэд зориулсан

хөтөлбөрийн хэд хэдэн гол асуудлыг холбооны Засгийн газрын мэдэлд байсныг болиулж муж улсын эрх хэмжээний асуудал болгон шилжүүлсэн. Бид ч гэсэн энэ өөрчлөлтийг дагаж бага орлоготой хүмүүст зориулсан хөтөлбөрийн тодорхой чиглэлүүдээр муж улсууд дахь бүлгүүдтэй хамтран ажиллаж эхэлсэн. Өмнө дурьдсанчлан, өнөөдөр тус төвийн үйл ажиллагааны тэн хагас нь муж улсуудын түвшинд, нөгөө хагас нь үндэсний түвшинд хийгдэж байгаа нь арван жилийн өмнөхтэй харьцуулахад том өөрчлөлт юм. Бид зарим муж улсын судлаачид, төрийн бус байгууллагууд өөр муж улсад очиж хэрэгтэй зүйлсээ сурч мэдэхэд тусалдаг. Зарим тохиолдолд бид өөр өөр муж улсын хэд хэдэн төрийн бус байгууллагуудтай нэг төсөл дээр хамтран ажиллаж байна. Тухайлбал, өнөөдөр бидний туслалцаатайгаар, арван муж улсын төрийн бус байгууллагууд хамтран тус тусын муж улсад ажил эрхэлж байгаа бага орлоготой өрхүүдэд тулгарч байгаа нөхцөл байдлын талаар нэгдсэн тайлангууд бэлтгэж байна. Ямар нэг тодорхой асуудал дээр арван бүлэг нэг зэрэг төвлөрөн ажиллаж байна гэдэг бол муж улс бүрт тухайн асуудлаар олны анхаарлыг татахад илүү хялбар дөхөм болгож байна гэсэн үг.

Манай төвийн хувьд хамгийн сүүлд тохиолдсон үйл явдал гэвэл бага орлоготой иргэдийн хөтөлбөрийн хэд хэдэн асуудлаархи эрх мэдлийг үндэсний Засгийн газраас муж улсын захиргаанд шилжүүлсэн нөгөө хууль маань тус улсад цагаачлан ирж байгаа иргэдийн талаар Засгийн газраас хүлээх үүрэг, хариуцлагыг маш ихээр өөрчилсөн нь бидний үзэж байгаагаар ихээхэн сэтгэл түгшээсэн өөрчлөлтүүд байв. Уг нь Вашингтон хотод цагаачдын асуудлаар сайн ажилладаг олон байгууллага байдаг хэдий ч өнөөг хүртэл эдгээр байгууллагууд цагаачид ядуу иргэдийн нэг адил тусламж авч болох уу гэх мэт асуултад хариулах шаардлагагүй байлаа (одоогийн байдлаар хууль ёсны цагаачид ийм тусламж авч чадаж байна).

Ингээд төсвийн асуудлууд болон бага орлоготой иргэдэд зориулсан тусгай хөтөлбөрийн талаарх мэдлэг туршлагаас маань үүдэн цагаачлалын чиглэлээр ажилладаг хэд хэдэн бүлэг бидэнд хүсэлт тавьж эдгээр хөтөлбөрүүдийн цагаачдад нөлөөлж байгаа асуудлуудын талаар судалгаа, шинжилгээ хийхэд нь туслалцаа үзүүлэхийг хүссэн юм. Азаар бидэнд энэ чиглэлээр ажиллах мэдлэг туршлагатай хоёр ажилтан байсан бөгөөд бидний хувьд үйл ажиллагааны шинэ чиглэл болоод байна.

Манай төв бол 16 жил үргэлжилсэн түүхтэй. Бид үйл ажиллагаагаа аажмаар нухацтайгаар өргөжүүлж ирсэн. Заримдаа өөр нэг төрийн бус байгууллагаас, заримдаа ямар нэг мөнгө амласан сангаас өөр чиглэл рүү орж ажиллахыг хүсч байсан тохиолдол тэр хэрээр олон гарч байв. Тэр

бүрт бид «Үгүй» гэж хэлдэг байлаа. Учир нь бидэнд тэр болгон шинэ чиглэл рүү үсрэн орох мэдлэг туршлага байна гэж бодохгүй байлаа. Нөгөө талаас, бидний бүх үйл ажиллагааны үндэс бол ажлын маань чанар, итгэл хүлээх чадвар гэж бид ямагт үзэж ирсэн билээ.

## **Төвийн үр нөлөөтэй байдлын үндэс**

Бид энэ Төв дээрээ биднийг мэдэхгүй хүмүүсийн «та нар хийж чадахгүй дээ» гэж хэлсэн зүйлсийг хийхийг оролдог. Бид шинжилгээгээ хийж, бидэнтэй болон манай бодлогын зөвлөмжүүдтэй санал нийлдэггүй хүмүүсийн төдийгүй бидэнтэй санал нийлж, гаргасан санал зөвлөмжүүдийн маань талаар заавар удирдамж авахыг хүсдэг хүмүүсийн итгэлийг хүлээсэн, баттай мэдээлэл гаргаж тавихыг хичээдэг.

Түүнчлэн бид хэлэлцүүлэг өдөөж өрнүүлэхүйц шинжилгээ хийх, бусад төрийн бус байгууллагуудад туслах, ялангуяа бага орлоготой хүмүүсийн амьжиргаанд нөлөөлж байгаа, ингэж хөндөж тавихгүй бол хангалттай анхаарал тавихгүй байгаа зарим асуудлаар олон нийт, бодлого боловсруулагчдыг мэдээллээр хангахыг оролдож ажиллахаас гадна мэдээж өөрийн гэсэн хэлэлцэх асуудал, эрхэм зорилготой байдаг. Бид ядуурлыг бууруулж, баян ядуугийн ялгааг нэмэгдүүлэх бус, багасгах замд тус улсын төрийн бодлогыг оруулахыг зорьж байна. Мөн зарим хүмүүс «та нарыг итгэл найдвар хүлээсэн баттай шинжилгээнүүд хийдэг, тодорхой нэг байр суурьтай хүмүүс гэж үзэж болохгүй» гэж хэлдэг. Бид үүнийг хийж чадсаар ирсэн, гэхдээ бид зөвхөн үнэхээр сайн мэддэг чиглэлээрээ ажилладаг учраас ингэж хэлж байж болно. Бид өөрсдийн чиглэлээр хийсэн ажлуудаа маш баттай, найдвартай гэдгийг баталдаг. Бид зүгээр нэг бодлогыг хаашаа явуулахыг хүссэн, тэр чиглэлдээ тохирох мэдээлэл, судалгаа шинжилгээг гаргаж тавиад байдаг хүмүүс биш. Бид шинжилгээндээ бүхий л холбогдох мэдээллийг бүрэн хамруулахыг хичээдэг.

Эндээс сурч авсан зүйл маань гэвэл, мэдэхгүй чиглэл рүүгээ үсэрч орохгүй байх, мөн ажлынхаа итгэл хүлээх чадвар, үнэн зөв байдлыг бүх үйл ажиллагааныхаа үндэс суурь болгох явдал гэдгийг ойлгосон юм. Түүнчлэн бидний ажлын чанарыг хэдийчинээ их хүлээн зөвшөөрч, хэдийчинээ их итгэж байна, бид санал зөвлөмж гаргах, тодорхой бодлогын өөрчлөлтүүд дэвшүүлэхдээ төдийчинээ их үр нөлөөтэй байдаг болохыг мэдэж авсан.

Бид бас хийсэн ажлаа хэрхэн танилцуулах вэ гэдэгт онцгой их анхаардаг. Анхнаасаа л бид манай үндсэн гурван уншигч сонсогчид бол бодлого

боловсруулагчид, хэвлэл мэдээллийнхэн, олон нийт (хэвлэл мэдээлэл болон бусад төрийн бус байгууллагуудаар дамжуулан) гэж үзэж ирсэн. Бид бас эрдэмтэд, судлаачидтай ойр дотно хэлхээ холбоотой ажилладаг бөгөөд тэгэхдээ тэд бол манай сонсогчдын нэг болохоос бидний үндсэн уншигч сонсогчид биш юм. Харин энэ тохиолдолд, бид судалгаа шинжилгээний материалаа эрдэмтэд эрдэм шинжилгээний сэтгүүл дээр тавих гэж байгаа шиг биш, илүү энгийн ойлгомжтой, хүртээмжтэй хэлбэрээр танилцуулах хэрэгтэй болохыг мэдсэн юм.

Ингэхийн тулд ихэнх судалгаа, шинжилгээгээ өөрсдөө хийх шаардлагатай гэж үзэх болсон. Бид дэвшүүлсэн асуудлаараа магадгүй их, дээд сургуульд ажилладаг хэн нэгэн судлаачтай хамтарч ажиллах болсон тохиолдолд тухайн хүн хийсэн ажлаа эрдэмтэн судлаач бус хүмүүст ойлгомжтой энгийн хэлбэрт оруулж хөрвүүлэх тал дээр хамтран ажилладаг. Учир нь, ихэнх бодлого боловсруулагчид, тэдний ажилтнууд төдийгүй бусад төрийн бус байгууллагын дийлэнх хүмүүс, эсхүл ихэнх сэтгүүлч нар бол эрдэмтэн судлаачид шиг мэргэшсэн хүмүүс биш билээ. Уншигч, сонсогчид маань ойлгож, оролцож чадах хэлбэрт материалыг нь оруулахын тулд бид их, дээд сургуулийнхантай хамтарч ажилладаг.

Гаргаж байгаа тайлангууд маань цаг үеэ олсон байх нь чухал гэдгийг бид мэдэж авсан. Зарим судалгаа нь урт хугацааны хэлэлцүүлэгт зориулагдсан байх тул цагаа олсон байдал нэг их онц ач холбогдолгүй байхад, бусад нь яг одоо өрнөж буй хэлэлцүүлэг, үйл явцад зориулагдсан байдаг тул цагаа зөв олж мэдрэх нь чухал. Тиймээс бид ямар нэг зүйл хийх эсэхээ шийдэхдээ хэзээ гаргаж тавих хэрэгтэй вэ, тэрхүү хугацаанд багтаж гаргаж чадах уу гэдгээ авч үзэх явдал олон тохиолддог.

Жил бүр ямар нэг үйл явдал болох өдөр гаргадаг цөөн хэдэн тайлан бидэнд бий. Манай улсын Засгийн газраас жил бүр ядуурлын талаархи тоо баримтыг шинэчлэн гаргадаг бөгөөд тэр оройноо болон маргааш өглөө нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдээр мэдээлдэг. Уг шинэ тоо баримтыг гаргасан тэр өдөр нь бид товч шинжилгээ хийж гаргадаг бөгөөд улмаар манай шинжилгээ хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн мэдээ сурвалжлагад зэрэг нөлөөлөх боломжтой болдог.

Энэ бүх шалтгааны улмаас, бид ямарваа нэг тодорхой ажлыг хийхээр шийдэхээсээ өмнө энэ ажлын үр дүнг уншиж, сонсогчид нь хэн байх вэ гэдгийг бодож үздэг дотоод журамтай. Хийж болох боломжит ажлууд маань хугацаанд нь амжиж хийж чадах ажлаасаа ямагт их байдаг учраас хийх ажлаа стратегийн хувьд бодож, тэргүүлэх ач холбогдлыг нь

тогтоохыг бид хичээдэг. Бидний үндсэн уншигч, сонсогчид бол бодлого боловсруулагчид, олон нийт ба бусад төрийн бус байгууллагууд, хэвлэл мэдээллийнхэн гэж хэлэхдээ би хийсэн бүх ажил маань бүгдээрээ энэ гуравт чиглэгддэг гэж хэлэх гээгүй юм. Зарим ажил маань гурвууланд нь зориулагдаж байхад зарим нь тэдний нэгээс хоёрт нь зориулагдсан байх тохиолдол байдаг.

## **Түгээн дэлгэрүүлэлт**

Эцэст нь бид хийж дуусгасан ажлаа хэрхэн нийтийн хүртээл болгох вэ, шуудангаар хүргүүлэх үү, факсаар илгээх үү, эсхүл бидний бүтээл хүрч чадах уншигч сонсогчдын хүрээг асар их тэлж байгаа нь сүүлийн хоёр жил тогтоогдоод байгаа өнөө цагийн өсөн нэмэгдэж буй хэрэгцээ интернетээр дамжуулах уу гэдэгт нилээд их анхаарч байна. Бид илүү өргөн хүрээтэй уншигч сонсогчдод хүрэх шинэ механизмыг байнга эрэлхийлж байна. Түгээн дэлгэрүүлэлт гэдэг бол хэзээ ч зүгээр нэг хүлээгээд сууж болох газар биш гэдгийг бид мэдсэн, та бүхэн ямагт шинэ боломж өргөн чөлөөг эрэлхийлж байх хэрэгтэй.

Энэ жилээс нэвтрүүлж эхлээд байгаа нэг шинэ арга бол манай улсын хэмжээгээрх нийт сонины газрууд буюу редакцийн өгүүлэл бичигчид болон эдгээр сонинуудад нийтлэл бичдэг тоймчидтой сард нэг удаа телефон бага хурал хийдэг болсон явдал юм. Бид хаа нэгтгээгээс нэг цагийн турш зургаагаас арван хүнтэй утсаар зэрэг холбогдох бөгөөд шинээр хийсэн шинжилгээгээ тэдэнд урьдчилан хүргүүлсэн байх юм. Бага хурлын үеэр бид 10-12 минутын илтгэл танилцуулах бөгөөд түүний дараа тэд биднээс асуулт асууж эхэлдэг. Бага хурал бүр одоо ид хэлэлцэгдэж байгаа болон бидний судалж шинжилсэн ямар нэг асуудалд чиглэгддэг. Ингэснээр хуралд оролцогсдын нилээд хэсэг нь уг бага хурлаар хэлэлцэгдсэн асуудлын талаар нийтлэл бичиж хэвлүүлдэг болох нь тогтоогдоод байна.

## **Дүгнэлт**

Бид энэ ажлыг анх 1981 онд эхлүүлж байхдаа манай төв энэ хэмжээнд хүртэл хөгжөөд боловсруулсан бодлогынхоо зарим үр нөлөөг үзээд явж байх чинээний хангалттай хувь завшаан тохионо гэж үнэхээр санаагүй. Арваад жилийн өмнө бид муж улсын түвшний төрийн бус байгууллагуудтай хамтран ажиллаж эхлэх үедээ, хэдхэн жилийн дотор мужийн түвшний олон төрийн бус байгууллага үүсч хөгжөөд муж улсынхаа түвшинд өрнөж байгаа хэлэлцүүлгүүдэд боломжийн хэрээр

оролцдог чухал хүчин зүйлс болчихно гэж бидний хэн нь ч, мөн энэ үйл ажиллагаанд санхүүгийн туслалцаа үзүүлж байсан Фордын сангийн хүмүүс ч төсөөлж байгаагүй гэж бид боддог.

Одоо бол АНУ-д бий болсон эдгээр чиг хандлага үнэн хэрэгтээ дэлхий дахины чиг хандлагын нэг хэсэг байж болох юм гэсэн сэтгэгдэл бидэнд төрж байна. Дэлхийн хэмжээгээр төрийн бус байгууллагуудын үүрэг улам бүр чухал ач холбогдолтой болж эхлээд байгаа нь өнөөдөр энд хүрэлцэн ирсэн та бүхнээс харагдаж байна. Үүнээс гадна, бидний төв дээрээ хийж байсан ажил та бүгдийн улс орондоо хийж байгаа ажлаас хамаагүй хялбар байжээ гэж би бодож байна. Бидэнд төсвийн талаархи илүү их мэдээлэл бэлэн байна, манайд та бүхний байгуулснаас ч олон төрийн бус байгууллагууд ажиллаж байна. Мөн олон тохиолдолд, та бүхний өмнө биднийхээс ч илүү их сорилтууд тулгарч байгаа билээ.

Үүний нэгэн адил, бид 1981 онд энд байгаа хоосон орон зайг эзлэх гэж гарч ирсэн бол тэр хоосон орон зай нь танай ихэнх улсуудын хувьд илүү том байж магадгүй. Тийм учраас та бүхний цаашид өөрсдийн улс орондоо хийх ажил бидний энд Вашингтон хотод хийж буй ажлаас илүү ач холбогдолтой ч байж болох юм. Иймээс манай төвийнхний хувьд энэхүү бага хурлыг зохион байгуулахад та бүхэнтэй хамтран ажиллаж чадаж байгаа нь нэр төрийн хэрэг юм. Үнэн хэрэгтээ дэлхийн эргэн тойронд буй олон сая хүмүүс манай АНУ-ын ядуустай харьцуулахад илүү ядуу тарчиг, илүү их хэрэгцээ шаардлагатай амьдарч байгаа. Хэдэн жилийн дараа та бүхний олонхи нь хэдэн арван сая хүнд үр өгөөжөө өгөхүйц бодлогын хэлэлцүүлгүүдийг дэмжин хөгжүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлж чадсан байна гэж төсөөлөхөд таатай байна. Өнөөдөр, маргааш хоёр үргэлжлэх энэхүү бага хурал маань та бүхний үйл ажиллагаанд үнэтэй хувь нэмэр оруулна гэдэгт бид найдаж байна. Түүнчлэн та бүгдийн өөрийн улс орондоо, голдуу хүнд хэцүү нөхцөлд, хийж хэрэгжүүлж байгаа ажлыг тань хүндэтгэн биширч байгаагаа илэрхийлэх нь зүйтэй. Та бүхэнд баярлалаа.







## Хавсралт II: Энэтхэг дэх НХҮАХС-ийн төсвийн үйл ажиллагааны түүх

1985 онд байгуулагдсан Нийгмийн ба хүний үйл ажиллагааны хөгжлийн санаачилга (НХҮАХС) байгууллага нь ойд ажиллагсдыг зохион байгуулах, уугуул иргэдийн амьжиргаанд нөлөөлдөг асуудлуудаар ажилладаг орон нутгийн байгууллагуудын чадавхийг бэхжүүлэхэд үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг гишүүнчлэл бүхий байгууллага юм. НХҮАХС нь 1992 оноос эхлэн төсвийн шинжилгээ, бодлогын нөлөөлөл хийх замаар мужийн түвшний бодлогын асуудлууд дээр ажиллаж байна.

Энэхүү хавсралт нь НХҮАХС-ийн төсвийн үйл ажиллагааны талаар тус байгууллагын захирал М.Д.Мистрайгийн бичсэн дараахь түүхээс бүрдэж байна. (Энэхүү танилцуулгыг анх Оксфам Америка ба Нөлөөллийн институтын хамтарсан төсөл болох Нөлөөлөлд суралцах санаачилгад зориулан бичсэн байдаг. Уг эссээ нь Нөлөөллийн институтыг төгсөгчдийн өөрсөддөө зориулж гаргадаг Өөрчлөлтийн Солилцоо сэтгүүлийн 1999 оны 6 дугаар сарын дугаарт нийтлэгдсэн байна. Иймээс энэхүү эссээг дахин хэвлэх зөвшөөрөл олгосон Нөлөөллийн институтэд талархал илэрхийлье)

НХҮАХС нь Тенду нутгийн уугуул цайны навч түүгч нэг сая эмэгтэйчүүдийн ажлын хөлсийг нэмэгдүүлэх, ойн аж ахуй эрхлэгч

«Төсөв бол төрийн хүнд суртлын аппарат дахь маш цөөхөн бүлэг хүний бүтээл байдаг. Тэрхүү үйл явцыг мэдсэнээр энэ монопольт байдлыг эвдэж болдог»

М.Д. Мистрай,  
НХҮАХС

нутгийн уугуул иргэдийн газар эзэмших эрхийг баталгаажуулах болон Энэтхэгийн баруун хэсгийн Гужарат мужийн оршин суугч уугуул иргэдийн нийгмийн ерөнхий халамжтай холбоотой асуудлуудаар засгийн газарт нөлөөлөхийг оролдож байх үедээ төсвийн шинжилгээ хийх хэрэгцээ шаардлагыг олж харсан байна. Тэмцэл хийх бүртээ, бид үндэсний болон мужийн Засгийн газрын зарцуулдаг мөнгөний талаар мэдээлэлгүй бол нутгийн уугуул иргэдийн хөгжлийн асуудлыг шударгаар төлөөлөхөд хэцүү байх юм байна гэсэн бодол улам бүр төрсөөр байлаа. Эцэст нь энэ дүгнэлт маань өөрийн эрхгүй мужийн төсвөө шинжилж сурахад хүргэсэн юм.

«Төсөв» гэсэн ганц үг л дийлэнх нийгмийн идэвхтнүүдийн идэвх сонирхлыг бууруулахад хангалттай ажээ. Энэ нь манай бүлгийг ч тойрсонгүй. Үндэсний болон мужийн төсвийн тухай хэлэлцүүлэг, судалгаа, хариу арга хэмжээ уг нь эрдэмтэд, судлаачдын хийдэг ажил байсан уламжлалтай. Нийгмийн идэвхтнүүдийн хувьд энэ бол ямагт харийн нутаг дэвсгэр байлаа. Гэвч төсвийн шинжилгээ нь иргэдийн үүсгэл санаачилгын байгууллагууд Засгийн газартай хэлэлцээр хийх буюу нүүр тулахдаа ашиглах хүчирхэг хэрэгсэл байж болохыг бид эндээс олж илрүүлсэн юм.

## **Бидний төсвийн шинжилгээний туршлага**

Бидний анхны зорилт бол төсвийн баримт бичгийн хувийг олж авах явдал байв. Үүнийг хаанаас эрж хайхаа ч бид мэдэхгүй байсан учраас нилээд хугацаа алдсан юм. Эхлээд бид мужийн захиргааны санхүүгийн газарт хүсэлт тавилаа. Хэдийгээр төсвийн төсөл нь олон нийтэд зориулсан баримт бичиг боловч тэд бидэнд өгөхөөс татгалзав. Дараа нь төсвийн төслийг Засгийн газрын номын дэлгүүрт зардаг гэдгийг олж мэдэв. Гэвч түүнийг төсвийн хэлэлцүүлэг бараг дуусах дөхөж байхад худалдаанд гаргадаг гэнээ. Эцэст нь бид төсвийн төслийг мужийн хуралд өргөн баригдсаны дараа мужийн хуралд сонгогдсон төлөөлөгчдөөс нэг хувийг гуйж авах нь хамгийн хялбар арга болохыг мэдэж авсан юм. Бид ч энэ аргаар олж авав.

Маш гайхалтай нь, мужийн болон дүүргийн төсвийн баримт бичгүүд тун сонирхол татам болохыг олж мэдэв. Эдгээр баримт бичиг зүгээр нэг тоонууд байсангүй. Тэнд мужийн Засгийн газрын тавьсан зорилт, бодлогуудаас гадна бүс нутгийг баян, ядуугаар нь хувааж, мужийг бүлэглэн хуваадаг мөнгө санхүүгийн нөөцийн хуваарилалтын талаар бичсэн байв.

Төсвийн тоонууд маш их мэдээллийг агуулж байдаг. Төсвийн шинжилгээгээр мэргэшсэн хүний нүдээр бол Засгийн газрын далд тэргүүлэх чиглэлүүдийг ч олж харж болно. Тэд ядуурлыг бууруулах,

эсхүл ядуусын хүүхдэд суурь боловсрол олгох, тосгодыг ундны усны төхөөрөмжөөр хангах, эсхүл зах хязгаар нутгуудад эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэх сонирхолтой байж болно.

Харин ийм мэдлэг олж авах гэж нилээд цаг зарцуулах байх. Бид анх төсвийн баримт бичгүүдийг хараад толгой эргэж цочирддог байлаа. Юуны өмнө тоон мэдээллийг ангилах хэрэгтэй байв. Энэ бол үнэхээр их хүч хөдөлмөр зарцуулсан ажил. Хэрэгтэй мэдээллээ олж авахын тулд ингэхээс өөр сонголт бидэнд байгаагүй юм. Дараа нь бид Засгийн газрын нягтлан бодох бүртгэлийн системийг ойлгох хэрэгтэй болов. Мөн тоо баримтад хийсэн шинжилгээгээ зөв гэдгийг нягтлан шалгаж өөртөө итгэх итгэл бий болгох шаардлагатай байв. Хүнээс гардаг алдааг засах, эхэлж гаргасан алдаагаа дахин давтахгүйн тулд найдвартай систем бий болгоход мөн л нилээд хугацаа зарцуулав. Эцэст нь бид «Уугуул иргэдэд шударга бус хандаж байгаа явдал» гэсэн тайлангаа хэвлэхэд бэлэн болсон юм.

Бидний энэ тайлан бол олон нийтийн байгууллагаас ийм шинжилгээ гаргаж танилцуулж буй анхны оролдлого байсан учраас дотор нь юу оруулах вэ гэдгийг бид нилээд бодож үзсэн. Ингээд ядуу хүмүүс хэрхэн төсвийн бодлогын гадна үлдэж байгааг болон явуулж байгаа бодлого нь ядууст хэрхэн сөргөөр нөлөөлж байгааг онцлон харуулсан хөгжлийн стратеги боловсруулахаар шийдсэн юм. Бид төсвийн тоо баримтуудыг нэгд нэгэнгүй нягтлан судалсны эцэст төсвийн тухай нийт 22 баримт бичигт 172 математикийн алдаа байсныг олж тогтоосноо харуулав. Бид мөн нийгмийн хамгийн доод давхаргынхан, уугуул иргэд, эмэгтэйчүүд, хөдөө аж ахуйд ажиллагсад нөлөөлж байгаа асуудлуудыг ил гаргаж тавьсан.

Төсвийн хэлэлцүүлгийн үеэр Засгийн газраас сонгогдсон гишүүдэд өдөр бүр өгдөг нүсэр баримт бичгүүдээс өөрсдийн санал дүгнэлтийг хэрхэн ялгарч харагдуулах вэ гэдгийг бид нилээд бодсон. Эцэст нь зургаан хуудаснаас хэтрэхгүй богино хэмжээний санал дүгнэлт бэлтгэн гаргаж байхаар шийдсэн юм. Бид тэрхүү товч санал дүгнэлтээ Засгийн газрын гишүүд, төрийн албан тушаалтнууд, хэвлэл мэдээллийнхэн, эрдэм шинжилгээний байгууллагууд, сайн дурын байгууллагуудад илгээгээд ямар нэг хариу хүлээж эхлэв.

## **Бидний хийсэн төсвийн шинжилгээнд өгсөн хариу**

«Уугуул иргэдэд шударга бус хандаж байгаа явдал» гэсэн тайлан маань олны сонирхлыг ихээхэн татав. Сонинууд бидний олж мэдсэн зүйлсийг

хайрцаглан гаргаж Засгийн газар тоо баримтаа нэгтгэхдээ алдаа гаргажээ гэсэн мэдээлэл нийтэлсэн байлаа.. Сангийн сайдын хувьд маш эвгүй байдал үүсэв. Төрийн нарийн бичгийн дарга нь манай конторт давхиж ирээд уг алдаануудыг яаж олсныг лавлаж гарав. Эрх баригч намынхан, тэдний хүнд сурталтнууд энэ талаар мэдсэн шинжгүй байв, хэн нэг этгээд л төсвийн баримт бичгийг ихэд сонирхож гэж бодсон болтой. Сөрөг хүчнийхэн харин энэ байдлыг бүрэн ашиглаж өөрсдийнхөө үндэслэлийг гаргаж тавьцгаав.

Өдөр бүр төсвийн хэлэлцүүлэг болохоос өмнө бид товч санал дүгнэлт бэлтгэж ассамблейн гишүүдэд гардуулдаг болов. Тэдний олонхи нь бидний өгсөн мэдээллийг шимтэн сонирхох болсон юм. Тэд Засгийн газарт шахалт үзүүлэх өөрийн гэсэн үндэслэл боловсруулахын тулд бидний мэдээллийг аль болох эртхэн авахыг хүсч байлаа.

Мужийн ассамблейн гишүүд бидний санал дүгнэлтийг олон талаар ач холбогдолтой болохыг тогтоожээ:

- Бидний санал дүгнэлт тухайн хурлын төсвийн хэлэлцүүлгийн дүр төрхийг тодорхойлж байв. Бид гишүүдийн боловсролын түвшинг харгалзан орон нутгийн хэл дээр материалаа бэлтгэдэг байсан тул тэд тухайн хэлэлцүүлэгт зонхилох үүрэг гүйцэтгэдэг байв.
- Чуулганы хуралдаан дээр тавигддаг асуулт, асуулгуудад хариулах Засгийн газрын албан тушаалтнуудын чих зөөлрөв.
- Төсвийн хэлэлцүүлэг илүү хурц, илүү бодитой болж сайд нар бодит баримтыг хариуцлагатайгаар нотлоход хүргэж, төрийн албан тушаалтнуудыг илүү шургуу ажиллахад хүргэв.
- Анх удаа ядуусын асуудлыг авч хэлэлцэн, асуултууд хариулагдаж, хэлэлцүүлэг нарийн тодорхой болов.
- Манай байгууллагын нэр «эрх мэдэлтнүүдийн өрөөнд» дуурсагдах болов. Бидний хувьд албан тушаалтнууд, сайд нар, сонгогдсон төлөөлөгчид, хэвлэл мэдэллийнхэнтэй уулзахад хялбар дөхөм болжээ. Тэд биднийг халуун дотноор хүлээн авдаг болов. Бидэнд хандах хандлага зөөлөрч ихэмсэг бардам харьцаа нь багасч заримдаа бүр тал засч хандах болов.

Эдгээр нь хүмүүсийн асуудлыг шийдвэрлэхэд бидэнд ихээхэн тусалсан юм. Хууль тогтоох ассамблейн хэд хэдэн гишүүд тэдэнд зориулж төсвийн

шинжилгээний сургалтын хөтөлбөр явуулж өгөхийг биднээс хүсэх болтол манай санал дүгнэлт нэр хүндтэй болсон байлаа. Зарим нь манай албан газар руу биечлэн холбоо барьж эхлэв. Олон хүн төсвийн номноос шинэ мэдээлэл, тайлбар хайх, далд үнэнийг илрүүлэхийг хичээх болсон юм.

Бидний санал дүгнэлт нутгийн уугуул иргэдийн асуудлаархи хэлэлцүүлэгт түлхэц өгсөн юм. Түүнчлэн янз бүрийн улс төрийн намууд, улс төрийн амьдралд идэвхтэй оролцдог хүмүүсийн дунд бидний тухай эерэг дүр төрх бүрдүүлж өгсөн юм:

- Бид зөвхөн тэмцлээр дагнасан, уриа хашгирагч байгууллага биш. Бид өөрсдийн үндэслэлийг Засгийн газрын албан ёсны үг хэллэгээр гаргаж тавих оюуны чадвартай байсан юм.
- Бидний гаргасан санал дүгнэлтүүд Засгийн газрын өөрсдийнх нь тоо баримтад тулгуурласан учраас төрийн хүнд сурталтнууд уг дүгнэлтийг хүлээн зөвшөөрөхөөс өөр арга байсангүй.
- Эрдэмтэн мэргэд биднийг өөрсдийн хүрээнд оруулж хүлээж авсан.

## **Төсвийн шинжилгээнээс иргэний нийгмийн байгууллагуудад өгөх ач тус**

Төсвийн шинжилгээ бол маш хүчтэй хэрэгсэл болохыг би олж мэдсэн юм. Мэдээж иргэний нийгмийн байгууллагаас хийж байгаа нөхцөл байдалд тулгуурласан шинжилгээ, эрдэм шинжилгээний бүтээл хоёрын хооронд ялгаа бий:

- Бидний шинжилгээ бол ядууст нөлөөлөл үзүүлж байгаа асуудалд холбоотой зүйл заалтуудын талаар төсвийн хэлэлцүүлгийн үеэр эрх баригч Засгийн газраас тайлбар шаардахад чиглэсэн илүү сөргөлдөөний шинжтэй байдаг.
- Бидний шинжилгээ бас бүс нутгийн хөгжлийн асуудалд чиглэдэг. Бид янз бүрийн төсөв захирагч нараас ядуу хүмүүст ашиг тустайгаар хуваарилж байгаа мөнгийг онцлон тодруулахаас гадна төсвийн хөрөнгийн хуваарилалт, төсвийн бодлогоор дамжуулан тэнцвэргүй байдал үүсгэх гэсэн аливаа оролдлогыг тусгайлан анхаарч ажилладаг.

## Төсвийн шинжилгээ бидэнд хэд хэдэн чухал сургамж өгсөн юм:

- Хэн эрх мэдэлтэй байна түүнд мөнгө очдог. Хэрэв төрийн бус байгууллагууд ард түмэнд ногдох хувийг тэднээс шаардаж, асуулт тавьж эхлэх юм бол тэдгээр мөнгөний эрх барьж байгаа хүмүүс түүнд санаа зовж эхэлдэг.
- Бидний шинжилгээ эрх мэдлийн тэнцвэрийг өөрчилсөн. Ер нь, төрийн бус байгууллагууд болон сайн дурын байгууллагууд «засаглал»-ын асуудалд бараг оролцдоггүй байсан. Саяхан болтол тэдний үүрэг Засгийн газраас «санхүүжилт», эсхүл «мэдээлэл» авах төдийгөөр хязгаарлагдаж байлаа. Төсвийн шинжилгээ хийснээр эдгээр бүлгүүд төсөв боловсруулах үйл явцад хамтрагчаар оролцож, мэдээлэл цуглуулж ард түмнээ мэдээллээр хангахыг төрөөс шаардах болов.
- Төсвийг төрийн хүнд суртлын аппарат дахь маш цөөн тооны хэсэг хүмүүс боловсруулдаг. Тэд өөрсдийн монопольд байдлаа алдахгүйн тулд цаад будлианыг нь бусдад мэдэгдэхийг хүсэхгүй. Төсвийн баримт бичиг боловсруулах үйл явцыг нь мэддэг болсноор энэхүү монополийг эвдэх боломжтой. Төрийн бус байгууллагууд энэ үйл явцыг мэддэг болох ёстой. Төрийн санхүүгийн талаар хэн илүү мэдлэгтэй байж чадна, тэр өөртөө илүү их итгэлтэй, илүү хүчирхэг байж чадна.
- Төсвийн шинжилгээ хийхээсээ өмнө бид сонгогдсон төлөөлөгчдөд хандаж бидний асуудлыг дэвшүүлэн тавьж өгөхийг хүсдэг байлаа. Олон удаа тэд биднээс бултахыг оролдож, эрх мэдэлтэй хүмүүс биднийг тоохгүй, хэрэгсэхгүй байна гэсэн сэтгэлдэл төрүүлж байв. Гэтэл одоо бид, ялангуяа төсвийн хэлэлцүүлгийн үеэр, хамгийн их эрэлттэй хүмүүс болчихсон байна. Ийм учраас бид төсвийг биш юм аа гэхэд ассамблейн хуралдааны төсвийн хэлэлцүүлгийн өнгө төрхийг тодорхойлж байна гэдгээ мэдэрсэн.
- Бид бол олон нийтийн байгууллага учраас төсвийн талаар тухайн Засгийн газрыг шүүмжлэх нь эрх баригч намын ассамблейн гишүүд, албан тушаалтнуудаар ажлаа хийлгэх боломжид маань нөлөөлж болно. Хэрэв бид Засгийн газрыг сайн үйл хийснийх нь төлөө магтах юм бол бидний нэр хүнд олны нүдэн дээр буурахаар байдаг. Ийм учраас, сонгогдсон төлөөлөгчдөд зориулж төсвийн

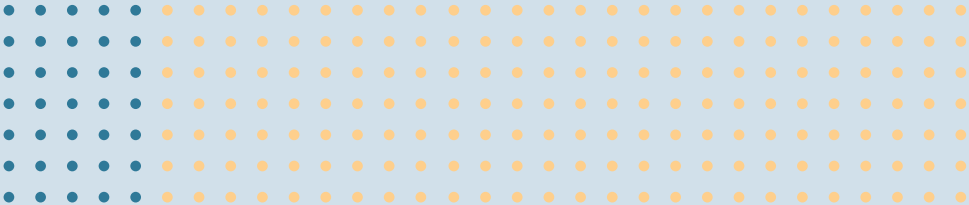
санал дүгнэлт бичиж өгөхдөө энэ бүхнийг ямагт бодолцож байхыг бид ажилтнуудаасаа хүсдэг юм.

- Уугуул иргэдийн хөгжлийн асуудлуудыг хэлэлцэхдээ бодит мэдээлэл ашиглаж байсан нь маргааныг хурцатгаж өгдөг байсан. Мөн төсвийн шинжилгээ бидний харааг тэлж, тодорхой асуудал барьж аваад түүн дээрээ төвлөрч ажиллах аргуудыг нээж өгсөн юм.

Төсвийн шинжилгээнд өөрийн гэсэн хязгаар байдаг. Бид төсвийн шинжилгээ хийснээрээ төрөөс явуулж байгаа бүхий л үйл ажиллагаанд хариулт олно гэж байхгүй. Гэсэн хэдий ч уг шинжилгээ нь хүмүүсийн өмнө тулгарч байгаа ихэнх асуудлыг ойлгож мэдэхэд маань үнэхээр тусалж чаддаг билээ.







## Хавсралт III: Төсвийн гол нэр томъёоны тайлбар

Олон Засгийн газар төсвийнхөө баримт бичигт төсвийн үндсэн ойлголтуудын тухай мэдээллийг оруулсан байдаг бөгөөд зарим орон энэ мэдээллээ интернэт дээр тавьсан байдаг. Төсвийн холбогдолтой нэр томъёо улс орон бүрт харилцан адилгүй байх тул бүх тогтолцоонд зориулсан нийтлэг нэг нэр томъёоны тайлбар нэгтгэн гаргах боломжгүй юм. Гэсэн хэдий ч төсвийн үйл ажиллагаанд байнга ашиглагддаг зарим нэр томъёоны товч тайлбар толийг бид нэгтгэж гаргасан бөгөөд интернет дээр тавигдсан зарим онлайн тайлбар толийг чухал хэрэгцээтэй гэж үзээд сонгон авч толилуулж байна.

Бид дараахь нэр томъёоны тайлбар толиудыг санал болгож байна:

1. Төсвийн ил тод байдлын тухай гарын авлага, ОУВС (Бид зарим тодорхойлолтоо шууд энэ тайлбар толиос татаж авсан)  
<http://www.imf.org/external/np/fad/trans/manual/gloss.htm>
2. Төсвийн толь бичиг, Төсвийн мэдээллийн алба, ӨААИ <http://www.internationalbudget.org/resources/library/budgetdictionary.pdf>
3. Конгрессийн төсвийн үйл явц - Тайлбар, Америкийн Нэгдсэн Улсын Сенат, Төсвийн хороо [http://www.senate.gov/~budget/republican/reference/cliff\\_notes/cliffc1.htm](http://www.senate.gov/~budget/republican/reference/cliff_notes/cliffc1.htm)

### Нэр томъёоны тайлбар

**Болзошгүй зардлын сан** - Болзошгүй зардлын сан гэдэг нь тухайн төсвийн жилийн явцад гарч болох гэнэтийн, зайлшгүй арга хэмжээнд (байгалийн гамшгаас үүдсэн зардлууд гэх мэт) зориулан хойш тавьж нөөцөлсөн хөрөнгийг хэлнэ. Болзошгүй зардлын сан бол аливаа төсвийн жилд гарч болзошгүй боловч төсөв бэлтгэж байх үед нарийн ширийнийг нь урьдчилан мэдэх боломжгүй зардлуудын санхүүжилтийг шийдэх ухаалаг арга байж болох юм. Нөгөө талаас, ийм сангийн зарцуулалтад

хатуу хариуцлага тооцох механизм дагалдуулахгүй бол түүнийг урвуулан ашиглах үйлдэлд өртөж болох юм.

**Бүтээгдэхүүн/Үр дүн** - Засгийн газрын хөтөлбөрүүдийн гүйцэтгэлийг тэдгээр нь хүссэн бүтээгдэхүүн, үр дүн гаргаж чадсан эсэхийг шалгах замаар үнэлдэг. Бүтээгдэхүүнийг засгийн газрын байгууллагуудаас үзүүлж буй бараа, үйлчилгээ гэж тодорхойлдог. Үүний зарим жишээг дурьдвал, багшилсан цаг, дархлаажуулалтын тоо, олгосон тэтгэвэр тэтгэмж гэх мэт бүтээгдэхүүн байна. Үр дүн гэдэг нь илүү өргөн хүрээтэй ойлголт бөгөөд тухайн хөтөлбөр нь нийгэм, эдийн засгийн үзүүлэлтүүдээс гадна багшилсан цаг нь сурагчдын шалгалтын дүнг сайжруулсан эсэх, дархлаажуулалт нь өвчлөлтийг багасгасан эсэх, тэтгэвэр тэтгэмжийг нэмэгдүүлсэн нь нийгмийн тэгш байдлыг сайжруулсан эсэх гэх мэт бусад үзүүлэлтүүдэд хэрхэн нөлөөлснийг тооцдог. Бүтээгдэхүүн нь үр дүнгээ бодвол хэмжихэд хялбар байдаг. Цаашилбал, Засгийн газрын хяналтаас гадуурхи хүчин зүйлс хөтөлбөрийн үр дүнд нөлөөлж болох тул тухайн хөтөлбөрийн үр нөлөөг үнэлэхэд хүндрэл учруулдаг. Тухайлбал, тэтгэвэр тэтгэмжийг нэмэгдүүлсэн ч гэсэн эдийн засгийн өсөлт удааширнаас болж ядууралд автсан хүмүүсийн тоо өссөн байж болох юм.

**Гүйцэтгэлийн төсөвлөлт** - Гүйцэтгэлийн төсөвлөлт нь ерөнхий үзэл баримтлалын хувьд Засгийн газрын зарцуулалтын үр нөлөөний тухай мэдээллийг төсөвт нэгтгэн авч үздэг төсөв боловсруулах үйл явц юм. Үр дүнгийн буюу гүйцэтгэлийн төсөвлөлтийн хамгийн энгийн хэлбэр нь Засгийн газрын зардалтай холбоотой бүтээгдэхүүн, үр дүнгүүдэд илүү их ач холбогдол өгдөг бөгөөд ирээдүйд олгох санхүүжилтийн түвшинг тодорхойлохдоо энэ тухай мэдээллийг харгалзан үздэг байна. Гүйцэтгэлийн төсөвлөлт нь Засгийн газрын хөтөлбөрийн менежерүүдэд тодорхой бодлогын зорилтуудыг батлагдсан төсвийнх нь хүрээнд багтааж ханган биелүүлэх тал дээр илүү уян хатан нөхцөл олгодог онцлогтой. Иймээс зардлын үр ашигтай байдал бол нэг чухал зорилго болж байдаг. Харин хөгжиж байгаа орнуудад (мөн хөгжингүй олон оронд) гүйцэтгэлийн зорилтуудыг бүрэн үнэлж дүгнэхэд зайлшгүй шаардлагатай тоо баримт, бусад мэдээлэл дутагдалтай байдаг төдийгүй ийм мэдээлэл олж авна гэдэг бол хэцүү ажил байдаг.

**ДНБ (Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн)** - Энэ бол аливаа хуанлийн жилийн турш тухайн улсад үйлдвэрлэн гаргасан эцсийн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний нийт мөнгөн дүн юм. ДНБ-д жилээс жилд гарч байгаа өөрчлөлтөөр эдийн засгийн өсөлтийг хэмждэг.

**Зарлага** - Засгийн газрын зарцуулалтыг хэлнэ. Засгийн газрын хүлээсэн үүргийг биелүүлэхийн тулд ерөнхийдөө төсвөөс шилжүүлэг хийх, эсхүл бэлэн мөнгө олгох замаар зарлага гаргадаг. Өмнөх төсвийн жилд, эсхүл тухайн төсвийн жилд гарсан зардлыг санхүүжүүлэх зорилгоор зарлага гаргаж болно. Зарлагыг заримдаа хөрөнгийн ба урсгал зардал гэж ялган ангилдаг. Хөрөнгийн зардалд зам, барилга гэх мэт олон жилийн турш ашиглаж болох биет хөрөнгөд зарцуулах хөрөнгө багтдаг бол, урсгал зардалд цалин, тэтгэмж, бусад бараа, үйлчилгээ гэх мэт шууд хэрэглэгдэх зардлуудыг тусгадаг. Зарлагын бодит гүйцэтгэл нь төсвөөр тогтоогдсон хэмжээнээсээ зөрж болно. Төсвийн зарлагын бодит гүйцэтгэл ба төсөвлөгдсөн хэмжээний хооронд байнга, үлэмж хэмжээний зөрүү гарах нь тухайн улсын төсвийн болон зарлагын удирдлагын тогтолцоо сул байгаагийн нэг шинж тэмдэг мөн.

**Зарцуулалт** - Зарлага гэснийг үзнэ үү.

**Ил тод байдал** - Санхүүгийн буюу төсвийн ил тод байдал гэдэг нь Засгийн газрын санхүүгийн үйл ажиллагааны талаархи дэлгэрэнгүй, үнэн зөв, шинэлэг, хэрэгцээтэй мэдээлэл олон нийтэд ил хүртээмжтэй байхыг хэлнэ. Ил тод байдал нь нэг талаас: «Татвар төлөгчид төлсөн мөнгө нь юунд зарцуулагдаж байгааг мэдэх эрхтэй» гэсэн зорилготой байдаг. Мөн ил тод байдлыг дээшлүүлэх хүчин чармайлтууд хариуцлагатай байдлыг сайжруулж, авилгалыг бууруулах болно. Ил тод байдлын тухай олон улсын нэгэн стандарт ОУВС-ийн Төсвийн ил тод байдлын дүрэмд тусгагдсан байдаг. Энэхүү дүрэмд: Засгийн газрын үүрэг, хариуцлага тодорхой байх ёстой, Засгийн газар үйл ажиллагааныхаа тухай мэдээллийг олон нийтэд өгч байх ёстой, төсвийг боловсруулах, хэрэгжүүлэх, тайлагнах үйл явц нээлттэй байдлаар явагдах ёстой, төсвийн мэдээллийн үнэн зөв байдлыг хараат бус байгууллага хянаж шалгах ёстой гэсэн стандартуудын хүрээнд хийгдсэн байдаг. Түүнээс гадна, төсвийн үйл явцад иргэний нийгэм, хууль тогтоогчдын оролцох оролцоо давхар хангагдсан нөхцөлд ил тод байдал улам утга төгөлдөр болно гэж Олон улсын төсвийн төслийнхөн үздэг. Ил тод байдал ба оролцооны зорилтуудыг нэгтгэсэн нэгдсэн стандартуудыг ОУТТ, ӨААИ болон бусад төрийн бус байгууллагууд хамтран боловсруулж байна.

**Нягтлан бодох бүртгэлийн систем** - Нягтлан бодох бүртгэлийн систем нь санхүүгийн гүйлгээнүүдийг бүртгэдэг. Бэлэн мөнгөн бүртгэл, аккруэль бүртгэл гэсэн нягтлан бодох бүртгэлийн үндсэн хоёр тогтолцоо байдаг. Бэлэн мөнгөн бүртгэлийн тогтолцооны үед ажил, гүйлгээг бэлэн мөнгө хүлээн авсан, эсхүл төлсөн үед бүртгэх бөгөөд бэлэн мөнгөн

бус үйл ажиллагааг тооцдоггүй. Нөгөө талаас, аккруэль бүртгэлийн тогтолцооны үед талууд бэлэн мөнгө өгч авах үед бус, гэрээ хэлцэл хийж тохиролцох үед төлбөр төлж, хүлээн авснаар тооцдог. Тухайлбал, аккруэль бүртгэлийн тогтолцооны үед Засгийн газар цэргийн нисдэг тэрэг худалдаж авах гэрээнд гарын үсэг зурснаар түүнийг худалдан авалтад бүртгэдэг болохоос нисдэг тэргийг бодитойгоор хүлээлгэж өгөөд мөнгийг нь төлж буй үед (бэлэн мөнгөн бүртгэлийн тогтолцоогоор бол энэ үед бүртгэнэ) бүртгэдэггүй. Аккруэль бүртгэлийн тогтолцоогоор бол, гэрээ хэлцэл бол бараа, үйлчилгээний үнийг төлж бэлэн мөнгө солилцохоос илүү эдийн засгийн ач холбогдолтой үйл явдал гэж үздэг. Ихэнх Засгийн газар бэлэн мөнгөн бүртгэлийн тогтолцоо ашигладаг.

**Нэгдсэн төсөв** - Нэгдсэн төсөв гэдэг нь бүхий л үйл ажиллагаанд зарцуулагдах нэгдсэн эх үүсвэрээс авч байгаа орлогын төсвийн тухай танилцуулга юм.

**Олон жилийн төсөвлөлт** - Ерөнхийдөө энэхүү нэр томъёо нь нэгээс дээш жилээр тооцсон төсвүүдэд хамаарна. Зарим тохиолдолд энэ нь Засгийн газраас төсвийн орлого, зарлагын дүнг нэгээс дээш жилээр тогтоосон төсөв хуульчлан батлахыг хэлдэг. Жишээ нь, АНУ-ын олон муж улсад төсвийн орлого, зарлагын дүнг хоёр жилээр гаргасан төсөв баталдаг бөгөөд үүнийг хоёр жил тутмын төсөв гэж нэрлэдэг. Олон жилийн төсөвлөлтийн бусад тохиолдолд, зөвхөн нэг төсвийн жилийн орлого, зарлагыг нь батлаад Засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний олон жилийн нөлөөг харуулах үүднээс дараа дараагийн жилүүдийн төсвийн тооцоог оруулсан байдаг. Гэхдээ эдгээр хэтийн тооцоог ирээдүйд заавал мөрдөгдөх албагүй байдлаар ашигладаг. Зарим оронд, төсвийг нэг жилээр хуульчлан баталдаг боловч батлагдсан төсөвтэй холбогдсон ирээдүйн таамаглал, хэтийн тооцоонууд нь үнэхээр дараа жилийн төсвийг бэлтгэх эхлэлийн цэг болж чаддаг байна. Энэ арга нь Дунд хугацааны зарлагын хүрээ (ДХЗХ) хэрэглэдэг орнуудад түгээмэл байдаг.

**Орлого** - Орлого буюу татвар нь Засгийн газар халдашгүй эрх мэдлийнхээ хүрээнд олон нийтээс хурааж төвлөрүүлдэг хөрөнгийг хэлнэ. Орлогын энгийн төрлүүдэд хувь хүний болон аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, цалингийн татвар, нэмэгдсэн өртгийн албан татвар, худалдааны татвар, шимтгэлүүд, онцгой албан татвар ордог. Тэгвэл ашиглалтын хураамж нь төрөөс үзүүлсэн бараа, үйлчилгээний төлөө олон нийтээс сайн дурын үндсэн дээр төлдөг төлбөр юм. Энэхүү бараа, үйлчилгээг худалдан авагч нь төлсөн хураамжийнхаа оронд үзүүлсэн үйлчилгээний

үр шимийг шууд хүртэж байгаа учраас үүнийг татварт тооцдоггүй. Хэн нэгний орлогын хэмжээ нэмэгдэх тусам түүнд ногдуулах татварын хувь өсөхийг шатлан нэмэгдэх татвар, татвар ногдуулах орлогын хэмжээ ихсэх тутам төлөх татварын хувь буурдаг татварыг шатлан буурах татвар гэж нэрлэдэг.

**Орц** - Энэ нь төрийн үйлчилгээг үзүүлэхэд ашиглагддаг бараа, үйлчилгээнд хамаарах нэр томъёо юм. Жишээлбэл, эрүүл мэндийн төсвөөс санхүүждэг нийтлэг орцууд гэвэл эмч, сувилагчдын цалин, эмнэлэг, амбулаторийн барилга, эм, эмчилгээний материал худалдаж авах зардал зэргээс бүрдэнэ. Энэ бүх орц нь Засгийн газраас эрүүл мэндийн үйлчилгээ үзүүлэхэд ашиглагддаг.

**Өр** - Засгийн газрын өр бол тодорхой хугацаанд Засгийн газраас хувийн зээлдүүлэгч нарт төлөх ёстой төлөгдөөгүй өр зээлийн дүн юм. Төсөв алдагдалтай гарах үед Засгийн газар зээл нэмж авч, төсөв ашигтай гарсан үед өрөө барагдуулдаг. Тийм учраас өр нь олон жилийн явцад хурамтлагдсан нийт төсвийн алдагдалаас төсөв ашигтай гарсан жилүүдийн илүүдлийг хассан зөрүүгээр илэрхийлэгдэнэ. Засгийн газар нь банк гэх мэт ямар нэгэн санхүүгийн байгууллагаас шууд зээл авах замаар мөнгө зээлдэж болдог. Мөн бонд гаргаж дотоод ба гадаадын бизнесийн байгууллага, хувь хүмүүст зарж борлуулж болдог. Засгийн газрын бондыг худалдаж авч байгаа этгээд нь тогтсон хугацаанд тодорхой хүүтэйгээр мөнгөө эргүүлж авахаар тохирч засгийн газарт мөнгө зээлдүүлж байна гэсэн үг. Хүүгийн төлбөр буюу өр барагдуулах зардал гэгч нь Засгийн газрын төсвийн зардлын нэгэн төрөл зүйл болж явдаг. Ялангуяа хөгжиж байгаа орнуудын хувьд өр барагдуулах зардал төсвийн нийт зардлын нилээд их хувийг эзэлдэг байж болох бөгөөд энэ нь эдгээр орнуудад их хэмжээний өр хуримтлагдсаныг болон нэмж зээл авбал өндөр хувьтай хүү төлөх ёстой болно гэдгийг харуулдаг.

**Өр төлбөр** - Өр төлбөр бол хэн нэгэнд төлөх ёстой өр юм. Засгийн газрын хувьд улсын өрийн үлдэгдэл нь үндсэн өр төлбөр болдог бөгөөд ирээдүйд хэзээ нэгэн цагт эргүүлж төлөхөөр олон нийтээс зээлж авсан хөрөнгийн дүнг тусгадаг. Болзошгүй өр төлбөр гэдэг бол тодорхой үйл явдал болох эсэхээс хамаардаг өр төлбөр юм. Тухайлбал, Засгийн газар тариаланчдыг ургацын даатгалаар хангадаг бол тухайн жилд ган болсон, эсхүл байгалийн нөхцөл байдлын улмаас ургац алдахад хүрсэн тохиолдолд л нөхөн төлбөр олгох үүрэг тулгарна.

**Өсгөн нэмэгдүүлэх төсөвлөлт** - Өсгөн нэмэгдүүлэх төсөвлөлт гэдэг нь зөвхөн нэг жилээр төсөв боловсруулах үйл явцад ихэвчлэн хамаарах бөгөөд хөтөлбөр бүрийн төсөв өмнөх жил батлагдсан түвшнээсээ хэр зөрүүтэй байгааг голлон анхаардаг. Энэхүү төсөвлөлт нь бодлогын шинэ тэргүүлэх чиглэлүүдийг авч хэрэгжүүлэх, эсхүл ач холбогдол багатай хөтөлбөрүүдийг хасах зэргээр уян хатан хандахаасаа илүү одоо байгаа хөтөлбөрүүдийнхээ санхүүжилтэд гарах өөрчлөлтөд гол анхаарлаа хандуулдаг, явцуу хүрээтэй арга гэсэн шүүмжлэлд олонтаа өртдөг.

**Суурь түвшин** - Суурь түвшин бол санал болгож байгаа төсвийн бодлогын өөрчлөлтийг хэмжихэд зориулсан жишиг үзүүлэлт юм. Төсвийн төслийн өөрчлөлтүүдийг хэмжихэд зориулсан нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн түгээмэл хандлага гэж байхгүй. Нэг хандлага нь өмнөх төсвийн жилийн орлого, зарлагын бодит гүйцэтгэлийг жишиг болгон ашиглах явдал байдаг. Өөр нэг хандлага нь өнөөгийн төсвийн бодлогыг хэвээр нь үргэлжлүүлэхэд гарах зардлыг инфляцийн нөлөө, хөтөлбөрийн үр шимийг хүртэгчдийн тоонд гарах өөрчлөлт болон бусад хүчин зүйлсийг харгалзан тооцохыг оролддог өнөөгийн үйлчилгээний суурь түвшин тогтоох явдал байдаг.

**Татварын зарцуулалт** - Энэ нь татварын «ердийн» бүтцээс гадуур үзүүлж байгаа хөнгөлөлт, чөлөөлөлтүүдийг хэлэх ба энэ нь улсын төсөвт төвлөрүүлэх орлогыг бууруулж байдаг. Татварын эдгээр хөнгөлөлтийг ихэвчлэн Засгийн газрын зарим нэг бодлогын зорилтыг хэрэгжүүлэх зорилгоор олгодог боловч заримдаа зориудын улс төрийн дарамт шахалтын нөлөөгөөр олгосон байж болно. Тухайн бодлогын зорилтыг татаас олгох, бусад зарлага гаргах замаар хэрэгжүүлэх боломжтой атал ийнхүү үзүүлж байгаа татварын хасалтыг ямар нэг төсвийн зарлагатай адилтган үздэг учраас татварын зарцуулалт хэмээн нэрлэсэн байна. Харин татварын зарцуулалтыг тооцоолох нь төсвийн зарцуулалтыг тооцохоос зарим талаар илүү нарийн түвэгтэй байдаг. Энэ нь нэг талаас, татварын «ердийн» бүтцийн дагуу орж ирэх орлогыг болон татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт үзүүлснээр алдагдах орлогыг нарийн тодорхойлж, тооцоолох шаардлагатай байдагтай холбоотой.

**Зарцуулалтын эрх олгох** - Зарцуулалтын эрх олгох гэдэг нь төсвийн хөрөнгийг зарцуулах хууль ёсны бүрэн эрхийг хууль тогтоох байгууллагаас гүйцэтгэх засаглалд олгохтой холбоотой үйл явцыг хэлдэг. Зарцуулалтын эрхийн тухай хууль тогтоомж нь агуулгын хувьд янз бүр байдаг бөгөөд зарим нь бүхэл бүтэн яам газарт зориулж санхүүжилт олгодог бол зарим нь тодорхой хөтөлбөрүүдэд санхүүжилт

олгодог. Зарцуулалтын эрх нь ихэвчлэн нэг төсвийн жилийн хугацаагаар төсөв зарцуулах бүрэн эрх байдаг. Харин байнгын эрх олгох үед төсөв зарцуулах эрхийг хэд хэдэн жилээр олгодог байна. Мөн төсвийн нэмэлт эрх олгох гэдэг нь урьд нь зарцуулалтын эрхээр олгосон хөрөнгө тавьсан зорилгоо хангахад хүрэлцэхгүй байгаа нь тогтоогдвол жилийн төсвийн хуульд нэмэлт тодотгол хийхийг хэлдэг.

**Төсөв** - Төсөв бол Засгийн газрын санхүүгийн байдал, түүний дотор төсвийн зарлага, орлого, ашиг, алдагдал, өрийг тусгасан дэлгэрэнгүй тайлан юм. Төсөв бол Засгийн газраас бодлогын зорилтуудаа хэрэгжүүлэхийн тулд улсын төсвийн хөрөнгийг хэрхэн зарцуулахыг харуулдаг эдийн засгийн бодлогын үндсэн баримт бичиг юм. Төсвийн бодлогын мэдэгдлийн хувьд төсөв нь Засгийн газраас эдийн засагт үзүүлэх нөлөөний мөн чанар, цар хүрээг харуулдаг. Төсвийг гүйцэтгэх засаглалаас бэлтгэн гаргадаг бөгөөд дараа нь голдуу хууль тогтоох байгууллагад өргөн барьж, тэндээс хэлэлцэж, нэмэлт, өөрчлөлт оруулан хууль болгож баталдаг. Төсвийг бэлтгэж боловсруулах үйл явц нь тухайн төсвийн жил гарахаас олон сарын өмнө эхэлдэг бөгөөд улмаар тухайн төсвийн жил эхлэхээс өмнө хуульчлан баталдаг.

**Төсвийн бодлого** - Төсвийн бодлого нь төсвийн орлого, зарлагын нийт дүн, түүнээс үүсэх ашиг буюу алдагдлын талаар Засгийн газраас авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээтэй холбоотой байдаг. Төсвийн бодлого бол Засгийн газраас эдийн засагт нөлөө үзүүлэхэд ашигладаг гол хэрэгсэл юм. Төсвийн «зөөлөн» бодлого нь Засгийн газраас зарлагыг өсгөх буюу орлогыг багасгах замаар богино хугацаанд эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихэд чиглэсэн бодлого байдаг. Төсвийн «хатуу» бодлого нь зарлагыг багасгах буюу татварыг нэмэгдүүлэх замаар богино хугацаанд эрэлтийг хязгаарлах арга бөгөөд голдуу инфляцийн өсөлтийг барих зорилготой байдаг. Засгийн газар нь төсвөөрөө дамжуулан төсвийн бодлогоо тодорхойлж хэрэгжүүлдэг.

**Төсвөөс гадуурхи үйл ажиллагаа** - Энэ нэр томъёо нь ерөнхийдөө жилийн төсвийн танилцуулгад ороогүй Засгийн газрын ажил гүйлгээнд хамаарна. Төсвөөс гадуурхи үйл ажиллагааны янз бүрийн зохицуулалт хэрэглэгддэгийн дотор тусдаа хууль тогтоомж гаргаж бие даасан сан байгуулан тухайн зорилгод тусгайлан зориулсан орлогоор санхүүжүүлэх явдал ордог. Нөгөө талаар, төрөөс санхүүжилттэй аж ахуйн үйл ажиллагаанууд болох нийтийн аж ахуйн үйлчилгээ, агаарын тээвэр зэрэг нь тодорхой хэмжээгээр бие даасан үйл ажиллагаа явуулдаг боловч тэдгээр нь санхүүгийн хүндрэлд орвол Засгийн газраас хөрөнгө

гаргаж аврах үүргийг эцсийн дүндээ Засгийн газар хүлээхээс аргагүй болдог. Төсвөөс гадуурхи үйл ажиллагаанд жилийн төсөвт заасан хөтөлбөрүүдтэй ижил хэмжээний бүртгэл, хяналтын стандарт мөрдөхгүй байх тохиолдол гардаг (уг нь адилхан мөрдөх ёстой).

**Төсвийн дэмжлэг** - Төсвийн дэмжлэг гэдэг бол төв засгийн газраас доод түвшнийхээ засгийн газрууд, аж ахуйн нэгжүүд, ашгийн бус байгууллагууд, хувь хүмүүст шууд олгож байгаа санхүүжилт юм. Зарим дэмжлэгийг тодорхой зорилготойгоор төсвөөс олгодог бөгөөд хүлээн авагч тал тодорхой нөхцөл болзол, шаардлагуудыг хангасан байхыг шаарддаг. Бусад тохиолдолд, төсвийн дэмжлэгийг тухайн хүлээн авагч чухал ач холбогдолтой ямар ч зорилгод ашиглаж болдог. Тухайлбал, төв засгийн газраас мужийн болон орон нутгийн засаг захиргааны үйл ажиллагааг дэмжих ерөнхий зориулалттай дэмжлэг олгож болно, эсхүл зам барих, сурах бичиг худалдаж авах гэх мэт тодорхой хөтөлбөрүүдэд зориулж тусгай зориулалттай дэмжлэг үзүүлж болно.

**Төсвийн жил** - Төсвийн жил нь 12 сарын хугацаатай, Засгийн газрын нягтлан бодох бүртгэлийн нэг үе бөгөөд хуанлийн жилтэй давхцахгүй байх тохиолдол олон байдаг. Төсвийн жилийг түүний дуусч буй хуанлийн жилээр нэрлэдэг.

**Тусгай зориулалт** - Төсвийн хөрөнгөд тусгай зориулалт тогтооно гэдэг нь зөвхөн тодорхой нэг хөтөлбөрт, эсхүл тусгай зорилгод зориулж ашиглана гэсэн үг. Зарим тохиолдолд орлогын тодорхой урсгалд ямар нэг зориулалтаар тусгай зориулалт тогтоодог. Жишээ нь, шатахууны татвараас орж байгаа орлогыг зам барих, нийтийн тээврийн татаас гэх мэт тээвэртэй холбоотой зардлуудад зориулах тохиолдол олон байдаг.

**Тэнцвэржсэн төсөв** - Тухайн төсвийн жилийн хувьд улсын төсвийн нийт орлого нь нийт зарлагатайгаа тэнцэх тохиолдлыг тэнцвэржсэн төсөв гэнэ. Төсвийн тэнцэл алдагдсан тохиолдолд нэг бол төсвийн алдагдал, эсхүл илүүдэл гардаг. Төсвийн зарлага орлогоосоо хэтрэх үед төсвийн алдагдал, орлого нь зарлагаасаа давах үед төсвийн илүүдэл буюу ашиг үүснэ.

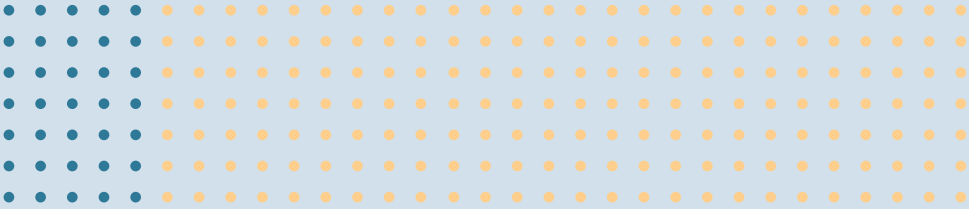
**Хөрөнгө** - Засгийн газрын актив буюу хөрөнгө гэдэг бол түүний өмчилж, захиран зарцуулдаг үнэ бүхий зүйлс юм. Үүнд биет хөрөнгө (газар, байшин барилга, машин техник гэх мэт) болон санхүүгийн хөрөнгө (бэлэн мөнгө, бонд, хувьцаа гэх мэт) орж болно. Хувийн хэвшлийн бизнесийн байгууллагуудаас ялгаатай нь, цөөн тооны Засгийн газар л өөрийн хөрөнгө ба өр төлбөрийн тооцсон тайлан тэнцэл хөтөлдөг



байна. Гэхдээ олон газар биет хөрөнгийнхөө жагсаалтыг гаргасан өмч хөрөнгийн бүртгэлтэй байдаг. Санхүүгийн хөрөнгийг ихэвчлэн өрийн удирдлагын үйл явцын нэг хэсэг болгож бүртгэдэг.

**Чиг үүрэг (функциональ ангилал)** - Засгийн газрын орлого, зарлагыг гүйлгээ хийгдэж байгаа ерөнхий зориулалтынх нь дагуу ангилахад зориулсан олон улсын стандарт (ОУВС-ийн Засгийн газрын санхүүгийн статистик гэх мэт)-ууд байдаг. Чиг үүргийн буюу функциональ ангилал нь улсын төсвийн зарлагыг эрүүл мэнд, боловсрол, тээвэр гэх мэт төрөл бүрийн үйл ажиллагаа, бодлогын зорилтуудын дагуу ангилан зохион байгуулдаг.





## Хавсралт IV: Сэтгүүлчдэд зориулсан төсвийн сургалт: Замби Улсад хийсэн хоёр өдрийн семинар

Энэүү хөтөлбөрийг 2000 оны 2 дугаар сард Замби Улсын Лусака хотод сэтгүүлчдэд зориулан зохион байгуулсан төсвийн үйл ажиллагааны тухай семинарт зориулж боловсруулсан юм. Семинарыг Лусака дахь Шведийн элчин сайдын яам зохион байгуулж, Замбийн эдийн засгийн нийгэмлэг, Өмнөд Африкийн ардчиллын институт, Олон улсын төсвийн төслөөс техникийн туслалцаа үзүүлэв.

### *Семинарын зорилго*

Оролцогсад нь уг семинарын төгсгөлд дараахь ойлголтоо нэмэгдүүлээд буцах ёстой:

- Засаглал болон бодлогын бүхий л томоохон чиглэл дэх төсвийн ач холбогдол;
- Төрийн зарлагын удирдлага дахь төсвийн үйл явцын ач холбогдол;
- Төсвийн үйл ажиллагаанд гадны оролцогч талууд (иргэний нийгэм ба хэвлэл мэдээллийнхэн) идэвхтэй оролцохын ач холбогдол.

### *Эхний өдрийн хөтөлбөр*

- 09.00      Семинарыг нээж Шведийн Элчин сайд эрхэмсэг ноён Кристина Свенссон үг хэлнэ.
- 09.10      Замбийн Эдийн засгийн нийгэмлэгийн доктор Мозес Банда нээлтийн үг хэлж семинарын талаар танилцуулна.
- 09.20      Оролцогчдыг товч танилцуулна.
- 09.30      **Замбийн эдийн засагт төсвийн гүйцэтгэх үүрэг**
- 10.00      Цай

- 10.30 **Төсвийн үйл явц, А-гаас Я хүртэл**  
Энэ хичээлд төсөв бэлтгэхээс эхлээд өргөн барих, батлах, хэрэгжүүлэх хүртэл төсвийн мөчлөгийн гол бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн талаар болон тэд өөр хоорондоо хэрхэн уялддагийг онцлон танилцуулна.
- 11.30 **Төсөв бэлтгэх - орлогын тал**  
Энэ хэсэгт, төсвийн эдийн засгийн хүрээг хэрхэн тодорхойлохыг авч үзнэ. Эдийн засгийн өсөлт, инфляци, орлого бүрдүүлэлтийн суурь төсөөллүүдийг хэрхэн боловсруулах вэ? Татварын гол эх үүсвэрүүд юу вэ? Хүн амын орлогын янз бүрийн бүлэг, эдийн засгийн салбаруудын татвар төлөлт ямар байна вэ? Татвар хураалтын чиг хандлага ямар байна вэ? Орлого бүрдүүлэлтийг нэмэгдүүлэхэд ямар саад тотгорууд учирч байна вэ?
- 12.30 **Үдийн хоол**
- 13.30 **Төсөв бэлтгэх - зарлагын тал**  
Энэхүү хэсэгт Засгийн газар улсын төсвөөс хэр их хөрөнгө, хэрхэн зарцуулдагыг авч үзнэ. Засгийн газраас хэр их хөрөнгө зарцуулах боломжтой вэ? Сүүлийн таван жилийн хугацаанд төсвийн ашиг, алдагдлын чиг хандлага ямар байна вэ? Сүүлийн таван жилд Замбийн Засгийн газар мөнгөөрөө юу хийсэн бэ? Гол салбаруудын зарлагын чиг хандлага ямар байна вэ? Урсгал зардал ба хөрөнгийн зардлын чиг хандлага ямар байна вэ? Зарлагын тухай шийдвэр гаргадаг гол этгээд (байгууллага, эсхүл хувь хүмүүс) нь хэн бэ?
- 14.30 **Төсвийг танилцуулах, батлах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих**  
Семинарын энэ хэсэгт төсвийн төслийг хэрхэн танилцуулдаг тухай авч үзнэ. Өөрөөр хэлбэл, төсвийн мэдэгдэл, шар ном зэрэг төсвийн баримт бичгүүдэд төсвийн шинжилгээ хийхэд зайлшгүй шаардлагатай бүх мэдээлэл тусгагддаг эсэх талаар авч үзнэ. Төсвийн талаар парламентийн гүйцэтгэх үүрэг юу вэ? Өргөн баригдсан төсөвт өөрчлөлт оруулах ямар боломжууд Парламентад байдаг вэ? Мөн энэ хэсэгт төсвийг хэрэгжүүлэх, хяналт тавих үйл ажиллагааг авч үзнэ. Төсвийн хуваарилалт ба бодит гүйцэтгэлийн хооронд ямар уялдаа холбоо байна вэ? Төсөвт ямар нэг өөрчлөлт оруулах механизм байна уу?
- 15.30 **Цай**

16.00 **Төсвийн шинжилгээнд анхаарах асуудлууд**

- Төсвөөс эдийн засгийн макро болон микро орчинд үзүүлэх нөлөөг хэрхэн шинжлэх вэ: Төсвөөс ДНБ-ний өсөлт, татвар, хувийн хэрэгцээнд үлдэх орлого, хөрөнгө оруулалт, ажил эрхлэлтийн түвшинд ямар нөлөө үзүүлэх вэ?
- Төсвийн төсөл, санхүүгийн болон мөнгөний бодлогын утга агуулгыг хэрхэн шинжлэх вэ?
- Төсвөөс бизнест үзүүлэх нөлөөг хэрхэн шинжлэх вэ?
- Төсвөөс нийгмийн үзүүлэлтүүдэд үзүүлэх нөлөөг хэрхэн шинжлэх вэ?

*Хоёр дахь өдрийн хөтөлбөр*

08.00 **Төсөв яагаад ач холбогдолтой байдаг вэ?**

Улсын төсвийн чиг үүргүүдийн талаархи ярилцлага.

- Төсвийн зарцуулалт ба татварын орлогын зохистой түвшинг тогтоох.
- Үндэсний тэргүүлэх чиглэлүүдэд төсвийн хөрөнгийг хуваарилах.
- Зарцуулж байгаа мөнгө бүр оновчтой зарцуулагдах нөхцлийг хангах.

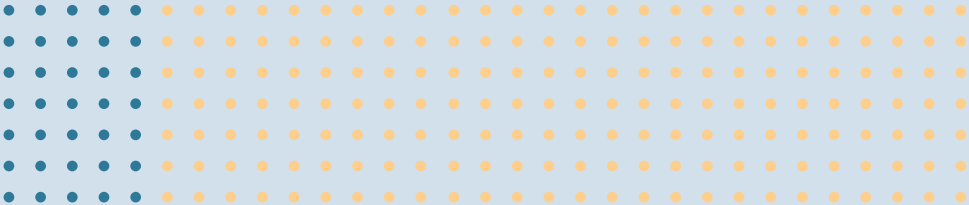
Энэхүү хэсэгт сайн засаглалд улсын төсвийн гүйцэтгэх үүрэг, ач холбогдол, түүний дотор төрийн бодлогуудыг үндэсний тэргүүлэх чиглэлүүдэд нийцүүлэн хэрэгжүүлэх асуудал орно. Хэдийгээр макро эдийн засгийн удирдлагад төсвийн гүйцэтгэх үүргийг тэмдэглэх боловч гол анхаарлыг төсвийн зарлагын удирдлага ба төрийн бодлогын удирдлагад улсын төсвийн гүйцэтгэх үүрэгт хандуулах болно.

09.00 **Төсвийн тогтолцоо: Үр нөлөөтэй төсвийн үндэс**

Төсвийн зарлагын удирдлага, бодлогын хэрэгжүүлэлт болон төсвийн үр дүнгийн сайжралтын уялдаа холбоог энэ хэсэгт авч үзнэ. Төсвийн зарлагын удирдлагад төсөв ба төсвийн үйл явцын гүйцэтгэх гол үүргийг улсын салбарын төсвийн янз бүрийн чиг үүргүүдийн дагуу нарийвчлан танилцуулна. Мөн төсвийн үр дүнд сайнаар нөлөөлөх институцийн зохицуулалтуудыг тодорхойлно.

10.30 **Цай**

- 11.00 **Төсвийн үйл явцад иргэний нийгэм, парламентийн гүйцэтгэх үүрэг**  
Энэ хэсэгт төсвийн зарлагын удирдлагын хувьд «гадныхан» буюу гүйцэтгэх засаглалаас гадна байгаа этгээдүүдийн үүргийг авч үзнэ. Тухайлбал, төсвийн мөчлөгийн дараахь үе шатуудад иргэний нийгэм, парламентийн зүгээс оролцож, хувь нэмрээ оруулахын ач холбогдлыг танилцуулна:
- Төсвийн төсөл боловсруулах
  - Төсвийг батлах
  - Төсвийн хэрэгжилтэд хяналт шинжилгээ хийх.
- 12.30 Үдийн хоол
- 13.30 **Төсвийн үйл явцад үр нөлөөтэй оролцоход юу хэрэгтэй вэ?**  
Семинарын энэхүү хэсэгт төсвийн удирдлагыг сайжруулахад чиглэсэн төсвийн ил тод байдлын зарчмуудын талаар авч үзнэ. Төсвийн талаар хэрэгцээтэй, шинэлэг мэдээлэл олж авах шаардлага, төсвийн үйл явцад оролцох боломжийг онцлон тэмдэглэнэ. Мөн төсвийн оновчтой удирдлагын хүрээнд ил гаргавал зохих төсвийн мэдээллүүдийн жагсаалтыг оролцогчдод танилцуулна.
- 15.00 Цай
- 15.30 **Төсвийн үр дүнг сайжруулахад хэвлэл мэдээллийн гүйцэтгэх үүрэг**
- 16.30 Семинарын үр дүнг үнэлэх, цаашид хэрэгжүүлж болох дагалдах арга хэмжээнүүдийн талаар ярилцах



# Хавсралт V: Гүйцэтгэх засаглалын төсвийн шинжилгээний жишээ: Өмнөд Африкийн ардчиллын институтийн Төсвийн мэдээллийн алба

## Оршил

1994 онд Өмнөд Африк Улс эдийн засгийн хоёр том сорилттой тулгарсан байв. Сүүлийн хорин жилийн турш эдийн засгийн өсөлт маш муу байсан, дэлхий дээр хаа ч байхгүй нийгэм, эдийн засгийн тэгш бус байдал гүнзгийрсэн байв. Энэ хоёр асуудал нь яах аргагүй арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхах үзэл бүхий дэглэмээс үүдсэн нийгэм, эдийн засгийн гажуудлуудтай холбоотой байлаа. 1994 онд Өмнөд Африк Улсад тулгарсан, хөгжиж байгаа олон оронд өнөөг хүртэл тулгарсаар байгаа тэр бэрхшээл бол улс орныхоо шинэ залуу ардчиллын үндэс суурийг бэхжүүлэхийн зэрэгцээ эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлж, эрх тэгш байдлыг сайжруулах зорилгоо хэрхэн хангах вэ гэдэг асуудал юм.

Өмнөд Африкийн ардчиллын институт (ӨААИ) нь улс орныхоо ардчилсан институцүүдийг эмхтгэн бэхжүүлэх зорилготой олон нийтийн ашиг сонирхолын байгууллага юм. 1994 онд Өмнөд Африк Улсад анхны ардчилсан сонгууль явагдсантай холбогдуулан ӨААИ-ээс төсвийн хөрөнгийн хуваарилалт, ашиглалтыг шинжлэх, төсвөөс ядууст үзүүлж байгаа нөлөөг ойлгож мэдэх зорилгоор Төсвийн мэдээллийн алба (ТМА) байгуулсан байна. Түүнээс хойш энэ байгууллага улсын болон орон нутгийн төсвийг шинжлэх үйл явцад улам бүр чухал үүрэг гүйцэтгэх болжээ. ТМА-ны мэдлэг туршлага нэмэгдэж, нэр хүнд нь өсөхийн хэрээр үүрэг нь ч хувьсан хөгжиж байна. Хууль тогтоогчдод төсвийг ойлгуулах, төсвийн шинжилгээ хийх сургалтын үйл ажиллагаанд бараг бүхий л нөөц бололцоогоо дайчилж байсны хувьд ТМА нь төсөвт хараат бус, шүүмжлэлтэй шинжилгээ хийдэг нэг чухал эх сурвалж болоод байна.

ТМА нь төсөв ба бага орлоготой хүмүүст төсвийн нөлөөлөх нөлөөллийг шинжилж, энэ талаар шүүмжлэлтэй хандсан, цагаа олсон, нийтэд

ойлгомжтой, хүртээмжтэй мэдээллийг түгээн дэлгэрүүлж олон нийтийн хүртээл болгоход үйл ажиллагаагаа чиглүүлж ирсэн. Үүнтэй эн зэрэгцэм ач холбогдолтой нэг зүйл бол төсвийн үйл явц дахь иргэний нийгэм, хууль тогтоогчдын оролцоог нэмэгдүүлж, хөнгөвчлөхийг тэд зорьж ирсэн явдал юм. Төсвийн шийдвэр гаргах үйл явц дахь олон түмний оролцоог нэмэгдүүлснээр нийгмийн бодлогын олон бэрхшээлтэй асуудлаархи зөвшилцөл, идэвх чармайлтыг нэмэгдүүлж, түүний үр дүнд илүү чанартай бодлогын шийдвэрүүд гарах болно гэсэн санаанд ТМА-ны эрхэм зорилго тулгуурласан байдаг. Цаашилбал, төсвийн тогтолцооны ил тод байдлыг сайжруулах нь төр засгийн хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлж өгдөг. Энэ бүгд бол ардчилсан нэгдэл нягтралын чухал бүрэлдэхүүн хэсгүүд юм.

ТМА нь гүйцэтгэх засаглал, хууль тогтоогчид, иргэний нийгэм, хэвлэл мэдээлэл гэсэн дөрвөн өөр зорилтот бүлэгтэй. Гүйцэтгэх засаглалтай холбоотойгоор ТМА-ны гүйцэтгэх үүрэг бол «чухал холбоотон» байх явдал гэж үздэг. ТМА нь Засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагаанд шүүмжлэлтэй хандаж дүн шинжилгээ хийсээр байхын зэрэгцээ хийж хэрэгжүүлэхээр оролдож байгаа шилжилтийн үйл явцад нь дэмжлэг үзүүлэх үүрэгтэй. Хэдийгээр эдгээрийн тэнцвэртэй байдлыг хадгалахад хэцүү ч, ийм үйл ажиллагаа ардчиллыг сайтар хөгжүүлэхэд гол үүрэгтэй гэдэгт ТМА итгэдэг.

Хууль тогтоогчдыг зорилтот бүлгээ болгон сонгож авсан явдал нь тэдний олонхи нь хэдэн арван жилийн турш арьс өнгөөр ялгаварлан гадуурхах үзэл бүхий дэглэмийн эсрэг эрх чөлөөний тэмцлээр улс төрийн оролцоогоо хязгаарлуулж ирсний дараа парламентийн үйл ажиллагаанд оролцох шинэ сорилтыг даван туулахын тулд сургалтад ихээр хамрагдах шаардлагатай болохыг ойлгож мэдсэн байсантай холбоотой. ТМА-наас явуулсан анхны үйл ажиллагаануудын нэг бол парламентийн байнгын хороодод зориулсан сургалт, семинар зохион байгуулж, тэдэнд төсвийн талаар ойлголт мэдлэг өгөх, төсвийн сонголт, хэлэлцүүлгийн үеэр тавих асуултуудаа бэлтгэхэд нь туслах зорилготой байв.

Гурав дахь зорилтот бүлэг буюу иргэний нийгмийн байгууллагуудын хувьд гол төлөв парламентийн нөлөөллийн үйл ажиллагаанд оролцож бодлогод нөлөөлөх туршлага багатай байснаараа хууль тогтоогчидтой төстэй байв. ТМА нь төрийн бодлогын чиглэлээр ажиллаж байсан, эсхүл энэ чиглэлээр ажиллах боломжтой олон нийтийн байгууллагуудаас гадна улсын хэмжээгээр ядуу дорой иргэдтэй шууд тулж ажилладаг ард иргэдэд тулгуурласан байгууллага (АИТБ)-ын сүлжээтэй хамтран ажилладаг. АИТБ-тай хамтарч ажиллах нь ТМА-ны чиг баримжааг



ядууст зориулсан хөтөлбөрүүдийг сайжруулахад чиглүүлж өгөөд зогсохгүй ТМА-ыг орон нутгийн засаг захиргааны үйл ажиллагааны тухай үнэ цэнэтэй мэдээллээр хангаж өгдөг байна.

Эцэст нь, хэвлэл мэдээллийнхэн бол илэрхий боловч гол төлөв орхигддог зорилгот бүлэг байдаг. Сэтгүүлчдэд төсвийн талаархи мэдлэг, туршлага ихэвчлэн дутагддаг учраас тэдэнд төсвийн гол чухал элементүүдийн талаар мэдлэг, боловсрол олгоход цаг гаргах нь төсвийн талаархи олон нийтэд өгөх мэдээллийн чанарыг ихээхэн сайжруулах боломжтой. Мэдээллийн чанар сайжрах нь эргээд олон нийтийн ойлголт мэдлэг, хэлэлцүүлгийн чанарыг сайжруулахад нөлөөлнө. Түүнээс гадна, сэтгүүлчдийн төсвийн тухай мэдлэг, туршлагыг дээшлүүлэх чиглэлээр хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдтэй нягт хамтарч ажиллах нь төсөвтэй холбоотой сэдвийг сонирхох сонирхлыг нь нэмэгдүүлээд зогсохгүй ТМА-наас явуулж байгаа төсвийн чиглэлийн бүхий л үйл ажиллагаанд хэвлэл мэдээллийнхний анхаарлыг хандуулах таатай боломжийг бүрдүүлж өгдөг.

## **Төсвийн долоо хоног**

Хэдийгээр ТМА жилийн турш төсвийн шинжилгээ хийх, сургалт явуулах, нөлөөлөл хийх зэрэг чухал ажлууд явуулж байгаа ч, улсын төсөв боловсрогдон гарах үеийн өдрүүд онцгой чухал ач холбогдолтой байдаг. Бусад ямар ч үед төсвийн бодлого, үйл явцад олон нийтийн анхаарал ингэж их төвлөрдөггүй учраас энэ үеэр төсвийн хэлэлцүүлэг өрнүүлэх, төсвийн талаархи олон нийтийн ойлголт, мэдлэгийг дээшлүүлэх, тэдний хувьд ямар утга учиртайг тайлбарлах таатай боломж бүрддэг. Түүнээс гадна, Өмнөд Африкийн хууль тогтоогчдод өөрсдөө төсвийн шинжилгээ хийх цаг зав, хүн хүчний бололцоо хязгаарлагдмал байдаг учраас ТМА гэх мэт бүлгүүдээс гаргасан төсвийн тухай өндөр чанартай, цаг үеэ олсон судалгаа, шинжилгээнд ихээхэн найдах хандлагатай байдаг.

## **Бэлтгэл ажил**

Төсвийг өргөн баригдахаас өмнөх долоо хоногуудад ТМА-наас төсвийн ямар асуудлыг аль ажилтан хариуцаж ажиллах вэ гэдгийг тэдний мэргэжсэн чиглэлд тулгуурлан тогтоодог. Багууд бүрдүүлж, дор бүрнээ тодорхой нэг салбар, эсхүл яам, газрын төсвийг (жишээ нь, Нийгмийн зарлагын баг эрүүл мэнд, нийгмийн халамж, боловсрол, орон сууцны асуудал, Хүчний байгууллагын баг цагдаа, батлан хамгаалалт, шорон, хууль зүй гэх мэт асуудал хариуцна гэх мэт) хариуцан тайлан гаргах үүрэг хүлээнэ. Мөн ажилтнууд нь хэвлэлд өгөх үндсэн өгүүлэл, нийтлэлийнхээ эхийг бичиж

бэлтгэсэн байх бөгөөд улмаар бичиж нийтлүүлэх зүйлсийн ихэнх нь аль хэдийн бэлэн болсон, тухайн төсөвтэй холбоотой зарим онцлог зүйлс, тоо баримтыг нэмж оруулах л үлдсэн байх юм. Мөн энэ үе нь ажилтнууд олж авсан мэдээлээ өөр хоорондоо хуваалцаж, байж болох ерөнхий чиг хандлагын талаар ярилцаж эхлэхэд тун тохиромжтой цаг байдаг.

Түүнээс гадна, төсөв гарахаас өмнө хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдийг бэлтгэх нь уг үйл явдлын тухай мэдээ, сурвалжлагын хэмжээг дээд цэгт нь хүргэх талаар ТМА-ны баримталдаг стратегийн шийдвэрлэх элемент байж ирсэн. Хэвлэл мэдээллийнхний хүрээнд төсвийн асуудлаархи мэдлэгийг дээшлүүлэх, сэтгүүлчдийг төсвийн гол асуудлууд, хэлэлцүүлгийн талаар үр нөлөөтэй мэдээлэхэд зайлшгүй шаардлагатай суурь мэдлэгээр хангахын үүднээс ТМА-наас төсвийн үйл явц болон янз бүрийн бодлогын чиг хандлагуудын цаад утга агуулгын талаар сэтгүүлчдэд товч мэдээлэл өгдөг. Мөн өнгөрсөн жилүүдийн туршлагаас үзэхэд, хэвлэл мэдээллийнхэн төсвийн долоо хоногоос өмнөх өдрүүдэд төсвийн талаар суурь мэдээлүүд нийтлэх сонирхолтой байдгийг ТМА-ныхан анзаарсан байна. Иймээс ирэх өдрүүдэд хөндөгдөх шаардлагатай чухал асуудлуудыг тодотгож өгөхийн тулд ТМА-ныхан төсөв гарахаас өмнөх өдрүүдэд янз бүрийн сонин, хэвлэлүүдээр өөрсдийн нийтлэлийг бичиж хэвлүүлдэг байна.

Түүнчлэн өнгөрсөн жилүүдэд ТМА-наас парламентийн гишүүдэд төсвийн шинжилгээ хийх, хэлэлцүүлгийн үеэр тавих асуултуудаа боловсруулахад нь туслах зорилготой сургалтуудыг төлөвлөн явуулж байв. Саяхнаас Өмнөд Африк Улс зөвхөн нэг жилээр төсвийг төлөвлөдөг аргаасаа дараагийн жилүүдийн зарлагын хэтийн тооцоог хамтатган төлөвлөдөг Дунд хугацааны зарлагын хүрээний аргад шилжсэнтэй холбогдуулан ТМА-наас үндэсний болон орон нутгийн хууль тогтоогчдыг энэхүү шинэ тогтолцоонд дасан зохицоход туслах зорилгоор олон жилийн төсөвлөлтийн талаар болон дунд хугацааны төсвийн шинэчилсэн тоо баримтуудын талаар гарын авлага боловсруулж гаргасан байна. Мөн энэ сэдвээр ард иргэдийн үүсгэл санаачилгын байгууллагуудад зориулсан товхимол бэлтгэж, уг асуудлыг тайларлаж буй радио станцууд, төрийн бус байгууллагуудад зориулсан эвхмэл материалын хамт төсөв боловсрогдож гарахаас өмнө тараажээ.

## **Эхний өдөр: Төсөв гарлаа**

Төсвийн гарах эхний өдөр ТМА-наас болж байгаа үйл явдлын тухай шуурхай мэдээлэл гаргаж нэвтрүүлэг бэлтгэдэг олон сонин хэвлэлийн

сэтгүүлчид, радио станцуудад хандан факс, э-шуудан илгээснээр ажлаа эхэлдэг. Уг мэдэгдэлдээ төсөв гарсанаас хойш хоёр цагийн дараа манай ажилтнууд та бүхний тавих асуултанд хариулах, төсвийн талаар санал шүүмжлэл гаргах, ярилцлага өгөхөд бэлэн байх болно гэж мэдэгддэг. Түүнчлэн тус байгууллагаас ирэх хоёр долоо хоногийн хугацаанд бэлтгэж гаргахаар төлөвлөж байгаа нийтлэлүүдийн нэр, нийтлүүлэх он, сар, өдрийн жагсаалтыг зохиогч бүрийнх нь холбоо барих хаягтай нь хамт мэдээлдэг. Төсөв боловсрогдон гарсны дараа энэ тухай чухал мэдээллээр ангаж цангасан тэрхүү орчинд ТМА-ны энэ стратеги маш үр дүнтэй цаг үеэ олсон арга байж ирсэн. Өмнөд Африк Улс албан ёсны 11 хэлтэй бөгөөд ТМА саяхнаас хэд хэдэн хэлээр ярилцлага өгч эхэлсэн байна. Энэ нь тус улсын хамгийн том, нөлөө бүхий олон нийтийн радио станцууд нэвтрүүлэг явуулах хүсэлт олноор тавьж эхлэхэд хүргэсэн байна. Учир нь, тэд англи хэлээс өөр хэлээр нэвтрүүлэг явуулдаг тул төсвийн шинжилгээ, төсвийн тоймын талаар урьд нь огт мэдээлж байгаагүй ажээ.

Төсвийн танилцуулга үдээс хойш гардаг. Сангийн сайдаас танилцуулга хийсний дараа ТМА-ны ажилтнууд салбарын багууддаа хуваагдаж, цаг гаруйхан хугацааны дотор төсвийн тодорхой хэсгүүдэд үнэлэлт дүгнэлт хийдэг. Тэдний урьдчилсан үнэлгээ хийгдэж дуусмагц, бүх ажилтнууд нэг дор цуглаад дараахь гурван гол асуултыг авч хэлэлцдэг:

- Тухайн төсвийн хамгийн чухал улс төр, эдийн засгийн сэдэв юу вэ?
- Ямар салбарт илүү их ач холбогдол өгсөн байна вэ, ялангуяа, салбар бүрийн төсвийг гурван жилийн хугацаатай төлөвлөсөн байдлаас үзэхэд ямар байна вэ?
- Төсөвт тусгагдсан бодлогуудыг хэрэгжүүлснээр хэн алдаж, хэн хожих вэ?

Энэхүү дотоод хэлэлцүүлэг нь янз бүрийн ажилтнуудын хувьд нийтлэг ярих нэг зүйлсээ тодорхойлох, улмаар үдээс хойш сонин хэвлэл, радиод ярилцлага өгөх ярианы чиглэлээ тогтооход тустай байдаг.

Хэвлэл мэдээллийнхэнтэй ярилцлага хийх эхний үе шат өнгөрмөгц ТМА-ны ажилтнууд эргэж цуглан энэ өдөр болсон хэлэлцүүлгүүдэд тулгуурлан хэвлэл мэдээлэлд зориулсан хэд хэдэн материалыг өөрсдийн хуваарилж авсан сэдвүүдийн дагуу бичиж эхэлдэг. 2000 оны төсөвт зориулж бичсэн өгүүлүүдийн жишээнд «Төсөв гэж юу вэ?», «Төсвийг хэн боловсруулдаг вэ?», «Төсөвт юу тусгагддаг вэ?» гэсэн сэдвээр Төсвийн тухай товч танилцуулга хэлбэртэй бичсэн гурван нийтлэл орсноос гадна төсвөөс ядууст үзүүлэх нөлөөний талаархи хэд хэдэн хуудас хэвлэлийн

мэдээ нийтэлсэн байх жишээтэй. Төсвийн тухай товч танилцуулгууд нь төсвийн хэлэлцүүлгийн талаар мэдэхгүй шинэ хүмүүсийн хувьд төсвийн үндсэн асуудлыг ойлгоход хялбар, энгийн хэллэгээр бичиж тайлбарласан байдаг учраас олон түмэнд ихээхэн танил болсон нь нотлогдсон юм.

2000 оноос өмнө ТМА-ныхан төсвийн өдөр хэвлэл мэдээллийнхэнтэй харилцах үйл ажиллагаагаа радиод ярилцлага өгөх хэлбэрээр хязгаарладаг байв. Учир нь Өмнөд Африк Улсын хувьд сонин хэвлэл уншигчдаас илүү олон хүн радио, ялангуяа орон нутгийн радио сувгийг сонсох боломжтой байсан тул энэ арга үр дүнгээ өгсөн байна. Түүнчлэн радиогоор ярилцлага өгөхөд харьцангуй хурдан байдаг учраас ТМА-ныхан эхний шөнөдөө л долоогоос арван ярилцлага өгч амждаг байв. Энэ нь хязгаарлагдмал нөөц боломжоо ашиглаж хамгийн олон хүнд мэдээлэл хүргэх шилдэг арга мэт санагдаж байв. Мөн ТМА-наас энэ стратегийг илүүд үзсэн шалтгаан бол тэд тэнцвэртэй байр сууринаас өндөр чанартай хэлэлцүүлэг өрнүүлдэг задлан шинжилгээний тэргүүлэх хүчин гэсэн нэр хүндээ хадгалахыг хүссэн бөгөөд улмаар амралтын өдрийн сонины дугааруудад тавих илүү урт, нарийвчилсан шинжилгээгээ дэмжсэн шуурхай мэдэгдлүүдийг хэвлэлээр гаргаж байв.

Гэвч, тус төсөл төсвийн шинжилгээний хараат бус, чадварлаг эх сурвалж гэдэг нэр хүнд олж, ажилтнууд нь хэвлэл мэдээллийнхэнтэй хэлхээ холбоогоо улам хөгжүүлэхийн хэрээр хэвлэл мэдээллийн улам олон шинэ хэрэгслүүд ТМА-наас мэдээлэл авахыг эрмэлзэх болсон байна. Жишээ нь 2000 оны төсөв өргөн баригдах үеэр, ТМА-с мэдээлэл авахыг хүссэн сонины сэтгүүлчдийн тоо урьд байгаагүйгээр нэмэгдэж, анх удаа телевизийн сурвалжлагчид ярилцлага авах хүсэлтээ илэрхийлсэн юм. Ингээд ТМА-ны ажилтнууд үйл явдлын шуурхай мэдээ дамжуулдаг телевизийн шууд нэвтрүүлгүүдэд орсноос гадна олон тооны телевизэд мэдээний ярилцлага өгсөн байна. Энэ нь ТМА-нд асуулт тавьж шуурхай хариулт өгөхийг хүсдэг материалуудын тоо эрс өсөхөд хүргэсэн юм.

## **Хоёр дахь өдөр**

ТМА-наас төсвийн үйл ажиллагааны олон асуудлыг хөндсөн хэд хэдэн нийтлэлийг янз бүрийн сонингуудад зориулж гаргадаг. Эдгээр нийтлэл нь төсвөөс хүүхэд, эмэгтэйчүүд болон өндөр настанд үзүүлэх нөлөө гэх мэт ядуурлын асуудлуудыг төдийгүй улсын салбарын шинэчлэл, засгийн газар хоорондын харилцаа, төсвийн үйл явц зэрэг системийн шинжтэй асуудлуудыг аль алинийг нь хамарсан байдаг. Тус албаныхан ажлынхаа асар их ачааллыг зохицуулахын тулд эдгээр нийтлэлүүдийн зарим хэсгийг урьдчилан бэлтгэсэн байдаг бөгөөд шаардагдах төсвийн шинжилгээ

бэлэн болмогц нэмж оруулахаар бэлдсэн байдаг. Мөн хоёр дахь өдөр бол хэвлэлд өгсөн мэдээллийнхээ чанарыг шалгах, орхигдуулсан, эсхүл буруу илэрхийлсэн зүйлсийг олж засч залруулах, түүний дотор ТМА-ны мэдээллийг буруугаар тайлбарласан сэтгүүлчидтэй эргэж уулзах зэрэг үйл ажиллагаа явуулдаг өдөр байдаг. ТМА-ны ажилтнууд төсвийн талаар сонин хэвлэлээр гарсан бүх мэдээллийг уншиж танилцаад, тэдэнтэй эргэж уулзан онцлон тэмдэглээгүй үлдсэн зүйл юу байна, ямар асуудал дээр анхаарвал зохих, ТМА-наас яаж тус нэмэр болох талаар ярилцдаг. Ялангуяа, парламентаар хэлэлцэх улсын төсвийн хэлэлцүүлэг, дараагийн долоо хоногоос нь эхлэх орон нутгийн төсвийн танилцуулгад иргэний нийгмийнхэн, хууль тогтоогчдыг бэлтгэхэд чиглэсэн нийтлэлүүдэд онцгой ач холбогдол өгдөг.

## **Гурав дахь өдөр**

Дараагийн алхам бол төсөв танилцуулагдсанаас хэдхэн хоногийн дараа эхлэх парламентийн хэлэлцүүлэгт бэлтгэх явдал байдаг. ТМА-наас төсөв, түүний ядууралд үзүүлж болох нөлөөний асуудлыг тусгасан дэлгэрэнгүй мэдэгдэл бэлтгэж Төсвийн байнгын хорооны хурал дээр танилцуулдаг. Энэхүү мэдэгдэл нь ТМА-наас аль хэдийн хийгээд бэлэн болгочихсон байгаа бүтээлүүдэд тулгуурлах бөгөөд сонин хэвлэлийн амралтын өдрийн дугаарт нийтлүүлэх дэлгэрэнгүй материал, орон нутгийн радиод бэлтгэж өгөх 10-15 минутын богино хэмжээний радио нэвтрүүлгийн үндэс суурь болдог.

Улсын төсөвтэй холбоотой үйл ажиллагаа жаахан намжиж эхлэхтэй зэрэгцээд орон нутгийн төсвийн үйл явц гараагаа эхэлдэг. Улсын төсөв танилцуулагдсанаас хойш долоо хоногийн дараа орон нутгийн есөн төсөв мөн адил гардаг. Улсын төсвийн хэлэлцүүлгийн нэгэн адил, төсвийг гарангуут санхүүгийн болон салбарын хороодод шилжүүлж хэлэлцүүлдэг. Орон нутгийн төсвийн тоо баримт нэгтгэгдэж бэлэн болмогц ТМА-ныхан цуглуулж аваад нийгмийн салбараар нь ангилан шинжилгээ хийж, орон нутгийн төсвүүдийг эдгээр салбар бүрээр нь харьцуулан судлах ажилд ордог. Ерөнхийдөө энэ ажлыг орон нутгийн хууль тогтоох байгууллагад төсөв хэлэлцэгдэхээс өмнө амжуулах ба улмаар төсвийн хэлэлцүүлгийн үеэр орон нутгийн парламентийн гишүүд уг шинжилгээг ашиглан асуулт тавьж, санал дүгнэлт гаргах боломжтой болдог. Мөн төсвийн товч танилцуулга гаргах нь эдгээр шинжилгээг орон нутгийн төрийн бус байгууллагуудад аль болох хурдан хүргэх зорилгод ашиглагддаг. ТМА-наас хийсэн судалгаа шинжилгээгээ орон нутгийн төсвийн хороод руу шууд илгээж ирсэн тохиолдол бий. Гэхдээ орон нутагт төсвийн шинжилгээ хийх чадавхийг хөгжүүлэхийн тулд

тухайн орон нутаг дахь төрийн бус байгууллагуудыг дэмжиж, тэднийг ийм шинжилгээ хийж орон нутгийн парламентдаа хүргүүлдэг болгох нь илүү давуутай стратеги гэж үзсэн.

## **Мэдээлэл түгээх хэрэгслүүд ба тэргүүн туршлагауд**

ТМА нь мэдээллийг түгээхэд маш үр дүнтэй болох нь нотлогдсон хэд хэдэн хэрэгслийг олон жилийн турш боловсруулж хөгжүүлсэн бөгөөд энэ бүхнээ төсвийн долоо хоногийн үеэр өргөн ашигладаг. Эхнийх нь Төсвийн ажиглагч хэмээх сэтгүүл бөгөөд түүнийг гүйцэтгэх болон хууль тогтоох засаглалын ажилтнуудад зориулан зургаан долоо хоног тутам гаргадаг. Энэ нь төсвийн баримт бичиг, хууль тогтоох байгууллагын үр нөлөөтэй хяналт, төсөвт үнэлэлт дүгнэлт өгөх үйл явц зэрэг системийн асуудлуудад голлон анхаардаг техникийн шинж чанартай сэтгүүл төдийгүй иргэний нийгмийн асуудлуудыг гүйцэтгэх засаглалд хүргэх нөлөө бүхий суваг болдог утгаараа онцгой ач холбогдолтой хэрэгсэл байдаг. «Төсвийн ажиглагч» сэтгүүлийн ээлжит дугаар ихэвчлэн төсөв гарсанаас хойш хоёр долоо хоногийн дараа гардаг бөгөөд түүнд төсөв ба ядуурлын асуудлуудыг нарийвчлан авч үзсэн байдаг.

Саяхнаас ТМА-ныхан дээр дурдсан Төсвийн товч танилцуулгыг гаргахдаа Төсвийн ажиглагч сэтгүүл дээр хэвлэгдсэн нийтлэлүүдийг болон ТМА-ны хөндөж тавьдаг илүү ерөнхий асуудлуудыг арай энгийн, богино хэмжээний дүн шинжилгээ хэлбэрээр оруулсан байна. Төсвийн товчоог ТМА-ны үндсэн мэдээллийн санд бүртгэлтэй олон янзын төрийн бус байгууллагууд, ард иргэдэд түшиглэсэн байгууллагуудад тараадаг. Энэ нь тухайн төсвийн хэлэлцүүлгээр яригдсан чухал мэдээллүүдийг олон түмэнд хүргээд зогсохгүй, тулгамдаж байгаа асуудлын тухай ойлголтыг жилийн турш нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой.

Парламентад илгээдэг материалыг эс тооцвол, ТМА-ны бусад бүх нийтлэлүүд гурван хуудаснаас хэтрэхгүй хэмжээтэй байдаг бөгөөд түүнийг тухайн асуудлыг сонирхдог төр засгийн гадна, дотно байгаа хувь хүмүүс, байгууллагуудад э-шуудангаар хүргүүлдэг. Энэ нь өртөг зардлын хувьд мэдээлэл түгээх хамгийн үр ашигтай арга учраас ТМА интернетийг жилээс жилд улам ихээр хэрэглэх болсон байна. Тус төслөөс бэлтгэж гаргасан ихэнх бүтээлийг тэр дор нь ӨААИ-ийн вэбсайтад тавьдаг.

Мөн ТМА нь Ардчилал радио хэмээх долоо хоног тутмын радио мэдээллийн нэвтрүүлэг явуулдаг бөгөөд төсвөөс янз бүрийн бүлгүүдэд үзүүлж байгаа нөлөөг тодотгож өгөх, улсын болон орон нутгийн төсвийн хэлэлцүүлгүүдийн тухай «нөлөөллийн зөвлөгөө», «долоо хоногийн

онцлох нөлөөллийн үйл ажиллагаа» гэсэн булангууд ажиллуулах замаар иргэний нийгмийнхний ойлголт мэдлэг, оролцоог дээшлүүлдэг. Энэ нэвтрүүлгийг орон нутгийн радио станцуудаар дамжуулан орон даяар нэвтрүүлдэг. Орон нутгийн радио станцууд өргөн хэрэглэгддэг төдийгүй гол төлөв алслагдсан нутгуудад мэдээлэл авах цорын ганц эх сурвалж болдог учраас ТМА-ныхан нэг дор маш олон хүнийг төсвийн бодлогын асуудлуудад хандуулж чаддаг байна. Төсөв эцэслэн батлагдсны дараа уг нэвтрүүлгийг төсвөөс ядууст үзүүлэх нөлөөг онцлон авч үзэхэд ашиглах бөгөөд ингэснээр төсвийн яриа хэлэлцүүлэгт тасралтгүй оролцох боломжоор хангаж өгдөг юм.

## **Авч хэлэлцвэл зохих асуудлууд**

ТМА-наас гүйцэтгэх засаглалын төсөвт шинжилгээ хийсэн туршлага нь тус байгууллагын сүүлийн зургаан жилийн туршид хөгжил хувьслыг тодорхойлж байдаг юм. Анх ТМА төсөв танилцуулагдах үеэр шинжилгээ хийж, мэдээлэл гаргаж эхлэх үед хэвлэл мэдээллийнхэн хийгээд олон нийтийн анхаарлыг бараг татдаггүй байв. Хэдэн жилийн турш чанартай бүтээгдэхүүн гаргаж, олон нийтэд чиглэсэн үйл ажиллагаа тасралтгүй явуулан, хэвлэл мэдээллийнхэнтэй хэлхээ холбоо сайтар тогтоож ажилласны үр дүнд л тэдний үйл ажиллагааг сонирхох сонирхол аажмаар нэмэгдсэн байна. ТМА-ны ажилд тавих анхаарал дээшлэхийн хэрээр мэдээллийн өсөн нэмэгдэж буй хэрэгцээг хангахын тулд зарим дотоод журмаа эргэж харахаас өөр аргагүй болжээ. Тухайлбал, төсвийн хэлэлцүүлгийн талаар шуурхай тайлбар авах эрэлт хэрэгцээ ба илүү гүнзгий, нухацтай шинжилгээ хийх хүсэл, эрмэлзэл хоёрын тэнцвэрийг хадгалахыг хичээж ирсэн байна.

ТМА нь хараат бус, итгэл хүлээхүйц бүтээл гаргахад өндөр ач холбогдол өгдөг. Ийм учраас, төсөв гарсанаас хойш хэдхэн өдрийн дараа гаргадаг задлан шинжилгээний ажлаа илүүд үзээд наана нь хэвлэл мэдээллийнхэнд шуурхай мэдээлэл өгөхөөс аль болохоор зайлсхийж ирсэн уламжлалтай. Харин гүйцэтгэх засаглалын 2000 оны төсөв танилцуулагдсаны дараа шуурхай мэдээлэл, мэдэгдэл хүссэн хүсэлтэд ТМА дарагдсан юм. Үүний эерэг тал нь ТМА-ны мэдээ материалыг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүд өргөнөөр ашиглахаас гадна тус бүлгийн нэр хүнд ихээхэн өссөн байна.

Гэвч шуурхай хариу өгөх нь цаад мөн чанартаа хүчтэй мэдэгдэл хийхийг шаарддаг бөгөөд ТМА-ны хувьд энгийн тэнцвэртэй байр суурь баримталдаг гэхээсээ илүү төсвийг шүүмжилдэг гэдгээрээ нэртэй. Энэ нь хүчтэй, хараат бус чиг шугамыг дэмждэг иргэний нийгмийн талынхны талархлыг хүлээсэн байж болох боловч тус төслийн төвийг сахисан

шинж чанарыг алдагдуулж, Засгийн газартай тогтоосон ажил хэргийн эерэг харилцаанд сэв суулгаж нөлөөлсөн байж болох юм. Үүний нэг адилаар, шуурхай хариултаар нь төсвийн хэлэлцүүлгийн бүр эхнээс тус төвийн байр суурийг тодорхой болгодог учраас эцэстээ илүү гүн гүнзгий шинжилгээ хийх цаг хугацааны боломжийг хязгаарладаг. Гүн гүнзгий нарийвчилсан дүн шинжилгээнд их цаг зарцуулахын хэрээр тухайн төсөвт өгөх үнэлэлт дүгнэлт илүү тэнцвэртэй, нарийн өнгө аястай болж, улмаар төсвийн хэлэлцүүлэг илүү өндөр түвшинд явагдах болно.

Гүйцэтгэх засаглалын төсвийн талаар ТМА-ны хийж байгаа ажлыг сонирхох сонирхол нэмэгдсэн нь тус байгууллага байр сууриа олоход тусалсан бөгөөд тэдний хэрэгжүүлж байгаа бусад төслүүдэд, тухайлбал эмэгтэйчүүд, хүүхдүүдийн төсвийн талаар хийж буй ажилд нь анхаарал хандуулах болжээ. Мөн улсын төсвийг тойрсон сургалт, олон нийтэд хандсан мэдээллийн үйл ажиллагаа нь яваандаа тэдний ажилд итгэх итгэлийг бэхжүүлж, улмаар бусад төслүүдэд ч эерэг нөлөө үзүүлсэн байна. Тухайлбал, төсвийн шинжилгээний явцад хэвлэл мэдээллийнхэнтэй нягт хэлхээ холбоо тогтоож ажилласаны үр дүнд төсөвтэй холбоотой бусад асуудлуудыг жилийн турш хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдээр мэдээлдэг болоход хүргэсэн байна.

Энэ нь төсөв бол байнгын үйл ажиллагаа шүү гэсэн санамж болох учиртай. Засгийн газрын төсөв бол энэ үйл ажиллагааны нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг бөгөөд төсөв боловсрогдон гарах нь тухайн улсын бодлогын тэргүүлэх чиглэлүүдийн талаар Засгийн газартай хийх яриа хэлэлцээрт олон нийт оролцох чухал боломжийг олгодог. Гэхдээ төсөв эцэслэн батлагдсанаар төсвийн асуудлуудын ач холбогдол дуусдаггүй. Жилийн үлдэж байгаа хугацаанд ТМА-наас төсвийн тухай олон тайланг, маш олон янзын сэдвээр боловсруулж гаргадаг нь төсвийн хэлэлцүүлгийн үеэр гаргадаг материалиудаас хавьгүй их байдаг. Үндэсний хэмжээний нэг томоохон үйл явдалд татагдах жам ёсны сонирхлыг өдөөж төсвийн үйл ажиллагааг жилийн турш тасралтгүй сонирхдог болгох явдал бол тухайн байгууллагын үр нөлөөг дээд цэгт нь хүргэж нэмэгдүүлэх үр дүнтэй стратеги юм.

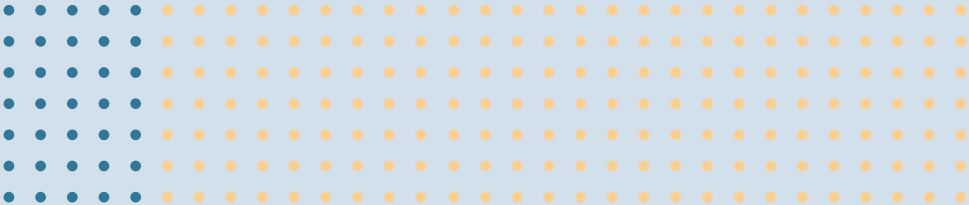
## **Дүгнэлт**

ТМА төсөвт анхлан шинжилгээ хийх ажилд оруулсан хувь нэмэр бол энэ талаарх илүү өргөн хэлэлцүүлгийн нэг чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Төсөвтэй холбоотой асуудлуудаар бодитой, нийтэд хүртээмжтэй шинжилгээ хийх нь тухайн улсын хөгжлийн тэргүүлэх чиглэл, чиг



баримжааг тодорхойлоход төсвийн гүйцэтгэдэг чухал үүргийн талаар мэдэх хүсэлтэй хүмүүсийн тоог асар их нэмэгдүүлдэг. Энэ нь тухайн байгууллагаас төсвийн чиглэлээр хэрэгжүүлэх нэмэлт ажлын фронтыг нээж өгөөд зогсохгүй төсвийн үр нөлөөтэй холбоотой тулгамдсан асуудлуудаар яриа хэлэлцүүлэг өрнүүлж өгдөг. Аливаа байгууллагын хувьд энэ ажлыг барьж авах олон янзын арга зам байдаг боловч эцсийн дүндээ тухайн байгууллагын гүйцэтгэх үүрэг нь улс орны ардчилсан шилжилтийн байдал, сонгогч дэмжигчдийнх нь эрэлт хэрэгцээ, мөн няхуур нямбай ажиллагаа, олон нийтэд үр нөлөөтэй хүрч ажилласныхаа дүнд олж авсан нэр хүндээр нь тодорхойлогдоно.





# Хавсралт VI: ОУТТ-ийн вэбсайтын бүтэц

<http://www.internationalbudget.org/sitemap.htm>.  
хаягаар үзнэ үү.

## *About the IBP (ОУТТ-ийн тухай)*

- Mission (Эрхэм зорилго)
- Activities (Үйл ажиллагаа)
- Rationale (Үндэслэл)
- About the CBPP (ТБТЧТ-ийн тухай)
- Staff and Funding (Ажилтнууд ба санхүүжилт) in Spanish (Испани хэл дээр) | in Bengali (Бенгал хэл дээр)

## *Tools (Хэрэгслүүд)*

- Subscribe to Bimonthly Newsletter (Хоёр сар тутмын сонин бичгийг захиалах)
- Send us your Suggestions (Саналаа илгээх)
- View the Text-Only version of the site (Сайтын текст хувилбарыг харх)
- Search the Site (Сайтаас хайлт хийх)
- Use our Targeted Web Search (Вэбийн зорилтот хайлтыг ашиглах)

## *Groups (Бүлгүүд)*

Argentina (Аргентин)	Mexico (Мехико)
Bangladesh (Бангладеш)	Mozambique (Мозамбек)
Bolivia (Болив)	Namibia (Намиби)
Brazil (Бразил)	Nepal (Непал)
Chile (Чили)	Nigeria (Нигери)
Croatia (Хорват)	Peru (Перу)
Egypt (Египет)	Philippines (Филлипин)

Germany (Герман)	Poland (Польш)
Ghana (Гана)	Russia (Орос)
India (Энэтхэг)	South Africa (Өмнөд Африк)
Indonesia (Индонез)	Sweden (Швед)
Israel (Израиль)	Tanzania (Танзани)
Kenya (Кени)	Uganda (Уганда)
Lebanon (Ливан)	US State Groups (АНУ бүлгүүд)
Malawi (Малайз)	West Bank/Palestine (Баруун эрэг/Палестин)

### ***Resources (Эх сурвалжууд)***

- Use our Targeted Web Search (Вэбийн зорилтот хайлтыг ашиглах)
- A Guide to Budget Work (Төсвийн үйл ажиллагааны тухай гарын авлага)
- A Taste of Success (Амжилтын амт)
- Transparency and Participation in the Budget Process (Төсвийн үйл явц дахь ил тод байдал ба оролцоо)
- Third Conference CD-ROM (Гуравдугаар бага хурлын CD-ROM )
- Newsletter Archive (Сонин бичгийн архив)

### ***Related Websites, By Topic (Холбогдох вэбсайтууд, сэдвээр)***

- General Resources (Ерөнхий эх сурвалжууд)
- Banks and Financial Systems (Банк, санхүүгийн систем)
- Budget Analysis (Төсвийн шинжилгээ)
- Budget Data (Төсвийн тоон мэдээлэл)
- Budget Transparency (Төсвийн ил тод байдал)
- Development Economics (Хөгжлийн эдийн засгийн ухаан)
- Environmental Issues (Байгал орчны асуудлууд)
- Gender, Youth, & Development (Хүйсийн тэгш байдал, залуучууд ба хөгжил)
- Health (Эрүүл мэнд)
- Military and Defense Issues (Зэвсэгт хүчин ба батлан хамгаалахын асуудлууд)
- Municipal Budgeting (Хотын төсөвлөлт)
- NGO Capacity Building (ТББ-ын чадавхийг бэхжүүлэх)
- Poverty and Economic Conditions (Ядуурал ба эдийн засгийн нөхцөл байдал)
- Privatization (Хувьчлал)
- Public and Financial Management (Төрийн болон санхүүгийн удирдлага)
- Related NGOs (Холбогдох ТББ-ууд)
- Taxation and Revenue Issues (Татвар, орлогын асуудлууд)
- Transition Economies (Шилжилтийн эдийн засагтай орнууд)

***Related Websites, By Region (Холбогдох вэбсайтууд, бүс нутгаар)***

- Africa (Африк)
- Asia & Oceania (Ази, номхон далайн)
- Europe (Европ)
- Latin America & Caribbean (Латин Америк, Карибийн орнууд)
- Middle East (Ойрхи Дорнод)
- North America (Хойд Америк)

***Library (Номын сан)***

- Budget Analysis (Төсвийн шинжилгээ)
- Budget Guides & Training Materials (Төсвийн гарын авлага, сургалтын материалууд)
- Budget Process (Төсвийн үйл явц)
- Budget Transparency (Төсвийн ил тод байдал)
  - Development Economics (Хөгжлийн эдийн засгийн ухаан)
- Fiscal Decentralization (Төсөв санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах)
- Health (Эрүүл мэнд)
- Macroeconomic Analysis (Макроэдийн засгийн шинжилгээ)
- Military and Defense Issues (Зэвсэгт хүчин ба батлан хамгаалахын асуудлууд)
- Municipal and State Budgets (Хотын ба муж орон нутгийн төсөв)
- Poverty and Economic Conditions (Ядуурал ба эдийн засгийн нөхцөл байдал)
- Public Expenditure Management (Төсвийн зарлагын удирдлага)
- Taxation and Revenue Issues (Татвар ба орлогын асуудлууд)
- Transition Economies (Шилжилтийн эдийн засагтай орнууд)

***«How To» («Яаж хийх вэ»)***

- Capacity Building Resources (Чадавхийг бэхжүүлэх эх сурвалжууд)
- Model Materials & Sample (Загвар материал ба жишээнүүд)
- Reports (Тайлангууд)
- Getting Started (Үйл ажиллагаагаа эхлүүлэх)
- Fundraising (Хөрөнгө босгох)
- The Media (Хэвлэл мэдээлэл)
- Policymakers & Advocacy (Бодлого боловсруулагчид ба нөлөөлөл)
- Computers & Information Technology (Компьютер ба мэдээллийн технологи)

***Conferences (Бага хурлууд)***

- 1st Conference: Washington, D.C., USA, December 1997 (1-р бага хурал: Вашингтон хот, АНУ, 1997 оны 12 дугаар сар)
- 2nd Conference: Cape Town, South Africa, February 1999

- (2-р бага хурал: Кейптаун, Өмнөд Африк улс, 1999 оны 2 дугаар сар)
- 3rd Conference: Mumbai, India, November 2000 (3-р бага хурал: Мумбай, Энэтхэг улс, 2000 оны 11 дүгээр сар)

***Frequently Asked Questions (Байнга тавигддаг асуултууд)***

- What is the IBP? (ОУТТ гэж юу вэ?)
- What is the CBPP? (ТБТЧТ гэж юу вэ?)
- What is Applied Budget Analysis? (Төсвийн чиглэлийн практик шинжилгээ гэж юу вэ?)
- Why should I be interested in my country's budget? (Би улсынхаа төсвийг яагаад сонирхох ёстой вэ?)
- Why budget issues? (Яагаад төсвийн асуудлууд гэж?)
- What kind of organizations does the IBP work with? (ОУТТ нь ямар төрлийн байгууллагуудтай хамтран ажилладаг вэ?)
- Does the IBP work only with NGOs? (ОУТТ нь зөвхөн төрийн бус байгууллагуудтай хамтарч ажилладаг уу?)
- What are the IBP's activities? (ОУТТ ямар үйл ажиллагаа явуулдаг вэ?)
- Can the IBP fund my organization? (ОУТТ манай байгууллагыг санхүүжүүлж чадах уу?)
- Is the IBP affiliated with any government? (ОУТТ нь аль нэг Засгийн газрын харьяанд байдаг уу?)
- Who funds the IBP? (ОУТТ-ийг хэн санхүүжүүлдэг вэ?)
- What is the difference between the IBP and a traditional research organization?

***(ОУТТ бусад судалгааны байгууллагуудаас юугаараа ялгаатай вэ?)***

- Is it difficult to find information about budget related issues? (Төсөвтэй холбоотой асуудлуудын талаар мэдээлэл олж авахад хэцүү юү?)
- If my organization is mainly involved in policy work, can I expand our focus to include budget analysis? (Хэрэв манай байгууллага гол төлөв бодлогын асуудлаар үйл ажиллагаа явуулдаг бол ажлын чиглэлдээ төсвийн шинжилгээг оруулан өргөжүүлж болох уу?)
- Can I copy or distribute the information on this website? (Энэ вебсайт дээрх мэдээллийг хувилж, эсхүл тарааж болох уу?)
- If my group is interested in cooperating with the IBP, what should I do? (Хэрэв манай байгууллага ОУТТ-тэй хамтран ажиллахыг сонирхож байвал би юу хийх ёстой вэ?)
- How do I get help finding something on this site? (Энэ вэбсайтаас мэдээлэл олж авахын тулд яаж тусалцаа авах вэ?)