

ЭДИЙН ЗАСГИЙН СУДАЛГАА, ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ХҮРЭЭЛЭН



**ТӨСВИЙН ИЛ ТОД БАЙДАЛ,
ИРГЭДИЙН ОРОЛЦООГ ДЭЭШЛҮҮЛЭХ
ХӨШҮҮРЭГ, АРГА ЗАМ**

УЛААНБААТАР ХОТ, 2014 ОН

Захиалагчид:

Монголын эдийн засгийн форум

Шударга татвар, ухаалаг зарцуулалт ТББ

Гүйцэтгэгч:

Эдийн засгийн судалгаа, эрдэм шинжилгээний хүрээлэнгийн баг

Судалгааны багийн ахлагч: Ч. Нарантуяа (PhD)

Б.Түвшинтөгс (PhD)

Багийн гишүүд: Д. Баасанхүү

З. Манлайбаатар

А. Энхманлай

Хаяг: МУИС-ийн хичээлийн 5-р байр, 503 тоот

Факс: +976-11-353470

Утас: +976-11-353470

И-мэйл: contact@eri.mn

Гарчиг

Хураангуй	4
Оршил	6
Бүлэг 1. Онолын үндэслэл ба олон улсын туршлага	8
1.1 Төсвийн үйл явц дахь иргэдийн оролцоо: онолын үндэслэл ба үндсэн ойлголтууд.....	8
1.2 Бизнес эрхлэгчдийн төсвийн бодлогод үзүүлэх нөлөө	11
1.3 Төсвийн ил тод байдлын хяналт ба олон улсын туршлага	12
Бүлэг 2. Монгол улсын төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцооны үнэлгээ ба хууль эрх зүйн орчин.....	18
2.1 Төсвийн ил тод байдал	18
2.1.1 Ил тод байдлын хууль эрх зүйн орчин	18
2.1.2 Ил тод байдлын үнэлгээ	20
2.2 Төсвийн үйл ажиллагаан дахь иргэдийн оролцоо	23
2.2.1 Иргэдийн оролцооны эрх зүйн шинэ орчин	23
2.2.2 Иргэдийн оролцооны үнэлгээ	25
Бүлэг 3. Төрийн албан хаагчид ба иргэний нийгмийн байр суурь	26
3.1 Төсвийн ил тод байдлыг дээшлүүлэх нь	27
3.1.1 Төрийн албан хаагчидтай хийсэн ярилцлага	27
3.1.2 Иргэний нийгмийн төлөөлөгчидтэй хийсэн ярилцлага	29
3.2 Иргэдийн оролцооны судалгаа	31
3.2.1 Төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүдийн байр суурь	32
3.2.2 Иргэний нийгмийн төлөөллийн байр суурь	33
Бүлэг 4 Татвар төлөгч бизнесийн байгууллагуудын байр суурь.....	36
4.1 Түүвэр судалгаа: аргачлал ба үр дүн	37
Төсвийн ил тод байдлыг дээшлүүлэх нь: Бодлогын зөвлөмж.....	43
Ном зүй.....	45
Хавсралт 1. Түүврийн ерөнхий арга зүй.....	48
Хавсралт 2. Түүвэр судалгааны асуулга	50
Хавсралт 3. Зарим төрийн байгууллагын вэб сайтын ил тод байдлын мониторинг	51

Хураангуй

- Төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх, үүнд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх чиглэлд манай улс 2000-аад оноос анхаарал хандуулж эхэлсэн бөгөөд 2013 оноос үйлчилж эхэлсэн “Төсвийн тухай” шинэ хууль, “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хуулиар энэ үйл ажиллагааг идэвхжүүлэхийг зорьж байна. Гэхдээ амьдрал дээр төсвийн ил тод байдал хангалтгүй, иргэдийн оролцоо бага, үр дүн муутай хэвээр байна. Үүний шалтгаан нөхцөлийг тодруулж, асуудлыг шийдвэрлах арга замыг тодорхойлохыг энэхүү судалгаа зорьсон.
- Сүүлийн 20-иод жилд төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг дэлхий дахины хэмжээнд чухалчилж онолын болон эмпирик маш олон судалгаа хийжээ. Судалгааны үр дүнгүүдээс харахад, төсвийн ил тод байдал нь авилгын хүрээг багасгаж, эдийн засагт оролцогчдын итгэлцлийг бэхжүүлж, үр ашигтай шийдвэр гаргах боломжийг бүрдүүлж, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх нөхцөл болдог.
- Монгол улсад төсвийн ил тод байдлыг сайжруулах талаарх улс төрийн болон засгийн газрын эрмэлзэл өндөр байна. Улс төрийн түвшинд ялангуяа Ерөнхийлөгчийн зүгээс бодлогын шийдвэр гаргах үйл явц түүний дотор төсвийн үйл ажиллагаанд иргэдийн шууд оролцоог нэмэгдүүлэхэд идэвх санаачлага, бүтээлч санал гаргаж ирсэн байна. УИХ болон засгийн газрын зүгээс Төсвийн шинэ хууль, түүнийг дагалдан гарсан холбогдох журам, зааврыг боловсруулан баталж төсвийн ил тод байдлын хууль эрх зүйн орчинг бүрдүүлж өгсөн байна.
- Иргэний нийгмийн байгууллагууд төсвийн ил тод байдал, оролцооны эрх зүйн орчин бүрдсэн гэдэгтэй санал нэгтэй байна. Төсвийн нээлттэй байдал хэдэн жилийн өмнөхийг бодвол нэлээд дээшилж, төсвийн жилийн явцын тайлан гэх мэт гол баримт бичгүүдийг нийтэлдэг болжээ.
- Гэхдээ бодит байдал дээр дорвитой өөрчлөлт гарахгүй, бодлогын хэрэгжилт хангалтгүй байгаа нь төрийн бус байгууллагуудын мониторинг, судалгаагаар тодорхой байна.
- Мэдээлэл ил тод, хүртээмжтэй болсноор иргэдийн оролцоо бодитой, үр дүнтэй болно. Иргэний нийгмийн байгууллагууд төсвийн мэдээллийг ил тод, ойлгомжтой байлгах жишиг стандарт эхний ээлжинд нэвтрүүлж мөрдүүлэх шаардлагатай гэж үзэн үлгэрчилсэн загваруудыг боловсруулж санал болгоод байна.
- Монголын томоохон татвар төлөгч аж ахуйн нэгжүүдийн судалгаанаас үзэхэд төсвийн санхүүжилттэй тендер, бараа үйлчилгээний нийлүүлэлтийн ажил гүйцэтгэсэн ААН-үүд төсвийн зарлагын бодлогын талаар мэдээлэл харьцангуй сайтай бол бусад ААН төсвийн зарлагын бодлого, бизнес эрхлэгчдийн оролцооны талаар ямар ч ойлголтгүй байдаг аж.

- Олон ажилтантай, эсвэл борлуулалтын орлого ихтэй ААН-үүд төсвийн зарлагын бодлогод оролцох сонирхолтой бөгөөд зарим ААН нөлөөлөх хандлагатай байна. Төсвийн зарлагын бодлогод нөлөөлж чаддаггүй байгууллагуудын хувьд нөлөөлөх аргаа мэдэхгүй, эрхзүйн зохицуулалт муу, улс төрийн нөлөө их гэсэн шалтгааны улмаас нөлөөлж чаддаггүй байна.
- Төсвийн үйл явцад татвар төлөгчдийн үзүүлэх нөлөөг нэмэгдүүлэхийн тулд мэдээллийг ил тод болгох, томоохон бодлого боловсруулалтад бизнес эрхлэгчдийг оролцуулах, татвар төлөгчдийн саналыг зайлшгүй тусгадаг механизм бүрдүүлэх гэсэн саналыг бизнес эрхлэгчид дэвшүүлж байна. Харин олон улсад түгээмэл хэрэглэгддэг албан ёсны лобби бүлэг бий болгож, бизнес эрхлэгчдийн зохион байгуулалтыг сайжруулах, улс төрийн хэлхээ холбоогоо тэлэх гэсэн санал харьцангуй бага гарсан.

Оршил

Манай улсын төсөв тэлж, санхүүгийн үйл ажиллагаанд тавигдах шаардлага өндөрсөхийн хэрээр төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдал, үр ашгийн асуудлууд чухлаар тавигдах боллоо. Энэ чиглэлд урьд нь нэлээд анхаарч, төсвийн мэдээллийг ил тод болгох, төсөв боловсруулах үйл явцад олон нийтийг оролцуулах алхмууд хийгдэж байсан бөгөөд 2013 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж эхэлсэн “Төсвийн тухай” шинэ хууль, “Төсвийн тогтвортой байдлын тухай” хуульд ч энэ үйл ажиллагааг идэвхжүүлэх нөхцөлүүд тусчээ.

Сайн засаглалыг бэхжүүлэх нэг чухал нөхцөл нь төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх явдал юм. Төсвийн мэдээллийг ил тод болгож, төсвийн зарлагыг тайлагнадаг болсноор нийгэмд итгэлцэл бүрдэж, зах зээлийн эрсдэл ба мэдээллийн тэнцвэртэй бус байдал буурч, зах зээл илүү үр дүнтэй ажиллах боломж бүрддэг.

Гэхдээ амьдрал дээр төсвийн ил тод байдал хангалтгүй, иргэдийн оролцоо бага, үр дүн муутай хэвээр байна. Үүний шалтгаан нөхцөлийг тодруулж, асуудлыг шийдвэрлах арга замыг эрж хайх шаардлагатай байна. Энэ бол бидний судалгааны үндсэн зорилго юм. Уг зорилгын хүрээнд бид дараах асуудлуудыг дэлгэрүүлж судлахыг зорьсон. Үүнд,

- Төрийн байгууллагуудын төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдал хэр ахицтай байна вэ?
- Татвар төлөгчид, иргэд улсын төвлөрсөн болоод орон нутгийн төсвийн үйл ажиллагаанд хэр оролцож, хянаж байна вэ?
- Ил тод, хариуцлагатай байдал, оролцоо, хяналт хангалтгүй байгаа нь ямар хүчин зүйлсээс шалтгаалж байна вэ?
- Ямар хөшүүрэг, арга замаар ил тод хариуцлагатай байдал, оролцоо, хяналтыг идэвхжүүлэх вэ?

Эдгээр асуултад хариулахын тулд бид бодлогын судалгааны ерөнхий арга зүйг ашиглан шинжилгээ хийлээ. Тус судалгааны нэгдүгээр бүлэгт төсвийн хариуцлагатай болон ил тод байдлын талаар хийгдсэн ижил төстэй судалгаа, эрдэм шинжилгээний бүтээлүүдийг шүүж, бусад орны хэрэгжүүлсэн туршлагыг тоймлосон. Хоёрдугаар бүлэгт холбогдох хууль тогтоомжуудад төсвийн мэдээллийн ил тод байдал, иргэдийн хяналт ба оролцоог дэмжсэн хөшүүрэг, механизм хэр байгааг тодруулан судалж, Монголын нөхцөл байдлын талаар олон улсын байгууллага болон судалгааны газруудын өгсөн үнэлгээг авч үзсэн. Гуравдугаар бүлэгт төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцооны ахиц, тулгарч буй бэрхшээл, түүнийг шийдэх арга замын талаар төрийн байгууллагын ажилтнууд болон иргэний нийгмийн төлөөллийн байр суурийг харьцуулсан. Судалгааны чанарын мэдээллийг 20 орчим байгууллагаас цуглуулсан. Харин дөрөвдүгээр бүлэгт бизнесийн байгууллагууд төсвийн ил тод байдал, төсвийн зарлагын бодлогод оролцох боломжийн талаар ямар байр суурьтай байгааг авч үзсэн. Судалгааны тоон мэдээллийг 300 орчим татвар төлөгч томоохон байгууллагаас асуулга авах замаар цуглуулан статистик шинжилгээний арга зүйгээр дан ба харьцуулсан

тоололт хийж, дүгнэлт гаргалаа. Тоон ба чанарын судалгааны үр дүнгүүдийг харьцуулан төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдал, иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх арга механизмын талаар бодлогын зөвлөмжийг тайлангийн төгсгөлд дэвшүүлсэн.

Бүлэг 1. Онолын үндэслэл ба олон улсын туршлага

Төсвийн ил тод байдлыг төсвийн тайлагналт тодорхой, найдвартай, давтамжтай, цаг үеэ олсон, оновчтой байх, Засгийн газрын бодлогын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа нь олон нийтэд нээлттэй байх гэж тодорхойлсон байдаг. Төсвийн ил тод байдал нь төсвийн үр дүнтэй удирдлагын амин чухал бүрэлдэхүүн хэсэг юм.¹ Төсвийн ил тод байдлын талаар онолын болон эмпирик, бодлогын олон судалгаа хийгдсэн бөгөөд сүүлийн 20 гаруй жилд судлаачид, олон улсын шинжээчид, бодлого боловсруулагчдын анхаарлын төвд байгаа цогц асуудал болоод байна.

Хэдхэн жилийн өмнө дэлхийг хамарсан эдийн засаг, санхүүгийн хямралаас үүдэн төсвийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх талаар олон улсын түвшинд явуулж буй хүчин чармайлтыг дахин үнэлж, эргэн харах дараах 3 шалтгаан байна гэж үзсэн. Нэгдүгээрт, хямралаас үүдэн урьд нь тайлагнаж байгаагүй өр, алдагдал гарч ирснээр төсвийн үйл явц, байдлын талаарх ойлголт өндөр хөгжилтэй улсуудын засгийн газрын хувьд ч шаардлага хангахгүй болох нь илэрсэн. Хоёрдугаарт, хямрал нь улс орнууд ихэнх тохиолдолд төсвийн төлөвт учирч болзошгүй эрсдэл, түүний дотор санхүүгийн салбараас учрах эрсдэлийг хэт дутуу тооцож байсныг илрүүлсэн. Гуравдугаарт, хямралаас болж төсвийн нөхцөл байдал доройтож, үүнээс үүдэн төсвийн бодлогод өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардлага гарсан нь засгийн газраас санхүүгийн бодит байдлаа тодорхой болгох сонирхлыг нэмэгдүүлж байна. Иймд улсын болон олон улсын түвшинд төсвийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэхэд анхаарч, хүчин чармайлтаа эрчимжүүлэх нь хямралын сургамжийг авч, төсвийн ил тод бус байдал дахин гарахаас сэргийлэх давхар ач холбогдолтой юм.

1.1 Төсвийн үйл явц дахь иргэдийн оролцоо: онолын үндэслэл ба үндсэн ойлголтууд

Төсвийн ил тод байдлыг яагаад ийнхүү чухалчлах болов? Төсвийн ил тод байдлын түвшин нь тухайн улсын төсвийн найдвартай байдал, үр дүнгийн чухал урьдчилсан үзүүлэлт болдог. Төсвийн ил тод болоод төсвийн тогтвортой байдал (засгийн газрын өр, алдагдал) хоорондоо эерэг хамааралтайг эмпирик судалгаа харуулдаг бөгөөд бага болон дундаж орлоготой орнуудын хувьд энэхүү хамаарал илүү хүчтэй ажиглагддаг.

Төсвийн ил тод байдал болон төсвийн төлбөрийн чадварын талаарх зах зээлийн ойлголт (улсын өрийн хүү, зээлжих эрх, гадаадын хөрөнгө оруулалт)-ын түвшин хоорондын эерэг хамаарал дундаж орлоготой орноос өндөр орлоготой оронд илүү хүчтэй байгаа нь эмпирик баримтаас мөн харагддаг. Төсвийн сүүдэртэй тал (нягтлан бодох бүртгэлийн баримтын аргаар алдагдал, өрийг нуух) болон улсын өрөө төлөх чадваргүйн эрсдэлийн ойлголт хооронд эерэг хамаарал байдгийг сүүлийн үеийн судалгаанууд мөн харуулжээ. Төсвийн алдагдлаа дутуу тайлагнасан буюу нуун

¹ IMF. "Fiscal transparency, accountability, and risk." *IMF Policy Paper*. 2012

дарагдуулсан Засгийн газарт итгэх зах зээлийн итгэл буурч буй сүүлийн үеийн баримтууд төсвийн найдвартай байдал болон нээлттэй байдал хоорондын холбоог бас онцлон харуулж байна.

Сүүлийн 15 жилд төсвийн ил тод байдлаа сайжруулах талаар өндөр хөгжилтэй, шинэ тулгар хөгжиж буй болон хөгжиж буй нийт улс ихээхэн хүчин чармайлт гаргасан. Лэйн ба бусад судлаачдын үзэж буйгаар, нийт улс орнуудын хувьд төсвийн ил тод байдал нь аажмаар сайжирч ирсэн бол 1990-ээд оны сүүл үеийн Азийн хямрал улсын болон хувийн салбарын хоёулангийнх нь санхүүгийн тайлагналтын сул талыг ил болгосон (Lane et al, 1999). Түүнээс хойш төсвийн ил тод байдлын олон улсын норм, стандартыг боловсруулах үндэсний, бүс нутгийн, олон улсын түвшин дэх хамтын хүчин чармайлт нэлээд идэвхижсэн байна.

Төсвийн ил тод байдлын тодорхойлолт

Төсвийн ил тод байдлын ач холбогдлыг ярихын өмнө түүнийг тодорхойлох нь зүйтэй юм. Робинсон төсвийн үйл ажиллагааны ил тод байдал хоёр талтай гэж үзсэн (Robinson, 2006). Үүнд: (i) төсвийн орлогын гол эх үүсвэрүүд болон зарлагын бүтцийн талаарх мэдээ, мэдээлэл, түүний эх сурвалжийн ил тод байдал, (ii) төсвийн үйл ажиллагааны ил тод байдал. Тэрээр ил тод байдлын энэ хоёр хэлбэр авилгын хүрээг бууруулахад нөлөө үзүүлнэ гэж үзсэн. Копиц, Крэйг нар төсвийн ил тод байдал гэдэг нь “Засгийн газрын бүтэц, үйл ажиллагаа, төсвийн бодлогын зорилго, улсын төсөв, түүний төлөв байдал олон нийтэд нээлттэй байхыг хэлнэ. Үүнд Засгийн газрын дотоодод болон гадна талд явуулсан үйл ажиллагааны талаар найдвартай, иж бүрэн, цаг хугацаанд нь, ойлгомжтой, бусад улс оронтой харьцуулахуйц мэдээ, мэдээллийн олдоц хамаарна. Ингэснээр сонгогчид болоод зах зээлийн оролцогчид Засгийн газрын санхүүгийн байдал, түүний үйл ажиллагааны зардал, үр ашиг, тэдгээрийн эдийн засаг, нийгмийн үр дагаврыг үнэн зөв үнэлэх боломжтой болно” гэж тодорхойлсон (Kopits and Craig, 1998).

Дээрх тодорхойлолтод үндэслэн Олон улсын валютын сан (ОУВС) “Төсвийн ил тод байдлын стандарт” гаргасан. Үүнд, ил тод байдал гэдэг нь “төсвийн тайлан, мэдээний ойлгомжтой, найдвартай, давтамжтай, цаг үеэ олсон, оновчтой байдал болон Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл ажиллагааны олон нийтэд нээлттэй байдал” гэж тодорхойлсон. Засгийн газраас аливаа нэг шийдвэрийг гаргахдаа төсвийн тухайн үеийн нөхцөл байдалд үнэлэлт өгч, бодлогын давуу болоод сул талуудыг учирч болзошгүй эрсдэлийн хамтаар судалдаг байхад төсвийн ил тод байдал чухал үүрэгтэй. Төсвийн ил тод байдлыг чанд сахиснаар хууль тогтоогчид, иргэд, компаниуд санхүүгийн үр дүнтэй шийдвэр гаргахад болон Засгийн газарт хариуцлага тооцоход шаардлагатай мэдээллээр хангагдах боломж бүрддэг. Түүнчлэн, төсвийн ил тод байдал нь төсвийн гүйцэтгэлд олон улсаас тавих хяналтыг боломжтой болгож, улс орнууд хоорондын төсвийн харилцан сөрөг нөлөөллийг бууруулахад дэмжлэг үзүүлдэг.

Ил тод байдал ба хариуцлага

Босоо (шууд), хэвтээ (шууд бус) хариуцлагын тогтолцоог судлаачид авч үзэх нь нийтлэг ажиглагддаг. Робинсон үзэхдээ, төрийн байгууллагуудын хэвтээ хариуцлагын тогтолцоогоор хууль тогтоогчид, ерөнхий аудит, парламентын байнгын хороо, авилгын эсрэг байгууллагуудаас гүйцэтгэх засаглалд хяналт тавьдаг. Босоо хариуцлагын тогтолцооны хувьд тэрээр шийдвэр гаргагчидтай иргэдийн хариуцлага тооцох төрөл бүрийн механизмыг дурдсан (Robinson, 2006).

Гэвч, Засгийн газарт хариуцлага тооцоход бүтцийн шинжтэй болоод тухайн нөхцөл байдалтай холбоотой төрөл бүрийн бэрхшээлүүд тулгардаг гэж Айкерман үзсэн ба гуравдагч арга замыг санал болгосон (Ackerman, 2004). Үүнд, “нийгмийн хариуцлага”-ын механизм (олон нийтийг татан оролцуулах, мэдээллийн хэрэгслээр ил зарлах, шүүхэд өгөх)-аас эхлээд төр, нийгмийн хоорондын илүү “уламжлалт” арга механизмуудыг авч үзсэн. Ер нь аливаа нэг чиглэлээр хариуцлагыг сайжруулах талаар авч буй хүчин чармайлт нийтдээ хариуцлага сайжрахад хүргэнэ гэсэн хэрэг биш юм. Тухайлбал, 2008 оны нээлттэй төсвийн индексээр хөгжиж буй олон улс орон хандивлагчиддаа төсвийн нарийвчилсан мэдээ, мэдээллийг гаргаж өгдөг боловч өөрийн орны олон нийтийг уг мэдээ, мэдээллээр хангадаггүй нь илэрсэн.

Ил тод байдал ба санхүүгийн зах зээл

Копиц, Крэйг нар санхүүгийн зах зээлээр дамжин ил тод байдал нь нийт эдийн засагт нөлөөлөх боломжтой гэдгийг онцолсон (Kopits and Craig, 1998). Төсвийн байдал, түүний эрсдэлийн талаар илүү нээлттэй байдаг аливаа нэг Засгийн газар олон улсын зах зээл дээр бага өртгөөр буюу бага хүүтэйгээр хөрөнгийн эх үүсвэр олох магадлалтай. Ил тод төсөвтэй Засгийн газар өр төлбөрөө төлөх чадвар, сонирхол байгаа эсэх нь илүү тодорхой байдаг гэж санхүүгийн зах зээл дээр үздэг.

Ил тод байдлыг сайжруулахтай холбоотой аливаа арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхэд, тухайлбал Олон улсын валютын сан (ОУВС)-гийн хяналтын тайлан, ил тод байдлын стандартын хэрэгжилтийн тайлан, статистик мэдээ, мэдээллийн стандартын хэрэгжилтийн тайлан тус тус хэвлэгдэн гарахад, тухайн улсын зээллэгийн хүү буурч байсныг Гленнерстэр, Шин нар харуулсан (Glennerster and Shin, 2003). Гелос, Вэй нар Засгийн газар болон компанийн ил тод байдлын төрөл бүрийн индексийг ашиглан дараах дүгнэлтэд хүрсэн. Үүнд, ил тод байдал султай орнууд цөөхөн тооны хувьцаа арилждаг байхад харин ил тод байдал сайн улс орнуудын хувьцааг даатгах нь бага байдгийг тогтоосон (Gelos and Wei, 2002). Драбек, Пэйн нар ил тод бус байдал их байх нь гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтад сөргөөр нөлөөлдгийг тогтоожээ (Drabek and Payne, 2001).

Ил тод байдал ба авилга

Төсвийн ил тод байдал сайн улс орнууд авилгад бага өртдөг үү? Хариуцлага өндөржиж, хяналт илүү үр дүнтэй болсноор авилгыг бууруулах бололцоо нэмэгдэх юм. Хэрвээ Засгийн газрын аливаа хөтөлбөр, арга хэмжээний төсвийн төлөвлөгөө, түүний гүйцэтгэлийн тайлангаа хэвлэн нийтэлдэг бол Засгийн газрын гадна байгаа иргэд, хөтөлбөрийн үр шимийг хүртэх ёстой хүмүүс, иргэний нийгмийн байгууллага болон бодлогын шинжээчид Засгийн газарт хариуцлага тооцох боломжтой болох юм. Дотоод

болон хөндлөнгийн аудитын үйл ажиллагааг бэхжүүлснээр улсын хөрөнгийг буруу ашиглах, буруу удирдах эрсдэлийг багасгах боломжтой.

1.2 Бизнес эрхлэгчдийн төсвийн бодлогод үзүүлэх нөлөө

Иргэдийн төсвийн оролцоог хангах талаарх онолын үндэслэл болон бодлогод үзүүлэх эерэг нөлөө нь харьцангуй ойлгомжтой бөгөөд тодорхой. Харин бизнес эрхлэгчдийн хувьд төсвийн бодлогод үзүүлэх нөлөөний талаар нэгдмэл ойлголт онол, практикийн хувьд одоогоор байхгүй байна. Нэг талаас, бизнес эрхлэгчид нь эдийн засгийн баялгийг бүтээгчид байдаг тул төсвийн зарцуулалт эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж байвал тэдний эрх ашигт, цаашилбал улс орны эрх ашигт нийцэх болно. Тиймээс бизнес эрхлэгчдийн дуу хоолой төсвийн зарцуулалтын бодлогод зохих ёсоор хүрч байх нь чухал юм. Бизнес эрхлэгчид гол төлөв томоохон татвар төлөгчид байдаг учир татварын орлогыг хэрхэн зарцуулж байгаад оролцох, нөлөө үзүүлэх нь татвар төлөлт, орлого бүрдүүлэлтэд эергээр нөлөөлнө гэж үзэх үндэстэй (concept of value for money). Нөгөө талаас, татвар төлөгч бизнес, ялангуяа томоохон бизнес нь төсвийн хөрөнгийг юунд голчлон зарцуулах вэ гэдэгт хэт их нөлөөлөх нь тэдэнд илт давуу талыг олгож, нийгмийн бусад бүлэглэл, тухайлбал жижиг бизнес эрхлэгчид, иргэдэд, цаашилбал нийгмийн хөгжлийн салбарын хөрөнгө оруулалт, өсөлтөд сөргөөр нөлөөлөх талтай гэж үзэж болно. Туйлын хэлбэртээ бизнесийн хэт оролцоо, нөлөө нь цөөн тооны чинээлэг бүлэглэлүүд төрийг эрхшээлдээ оруулах (state capture), зөвхөн өөрт ашигтай шийдвэрүүдийг гаргуулах аюулыг бий болгож, өгөөж муутай үйл ажиллагаанд хөрөнгө оруулалт хийгдэж, улмаар эдийн засгийн өсөлтөд сөрөг нөлөө үзүүлнэ.

Бизнес эрхлэгчдийн төсвийн бодлогод үзүүлэх нөлөөний талаар судалсан гол бүтээлүүдээс энд тоймлоё. Эдгээр бүтээл нь бизнесийн нөлөөг авч үзэхдээ ихэвчлэн аливаа бизнес өөртөө давуу тал олох зорилгоор бодлогод нөлөөлөх сонирхолтой байдаг гэж үзсэнээрээ онцлогтой юм. Энэ нь ч өөрийн гэсэн томоохон шалтгаантай. Аливаа бизнес ашгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг бөгөөд энэ хүрээндээ давуу тал олох бүхий л боломжийг эрэлхийлнэ гэж үздэг. Харин, нийтийн эрх ашгийн төлөө бизнесийн нэгжүүд төдий л хүч нөөцөө дайчилдаггүй. Нөгөө талаас, бизнесийн сонирхол нийтийн эрх ашигтай заавал зөрчилдөх албагүй гэдгийг анхаарах хэрэгтэй. Бизнесийн хүрээний эрх ашиг нийтийн эрх ашигтай нийцэж тохирох нь элбэг тохиолддог. Жишээ нь хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах, шүүх засаглалыг шударга болгох зэрэг асуудал дээр бизнесийн ба нийтийн ашиг сонирхол давхцадаг.

Бизнес эрхлэгчид бодлогын асуудалд хэрхэн оролцдог, хэрхэн бүлэг болж лобби хийдэг талаар онолын судалгааны эхийг Олсон тавьжээ (Olson, 1965). Тэрээр дэлхийн II дугаар дайны дараа, ялагдсан Герман хөгжиж байхад ялсан Их Британий хөгжил яагаад зогсонги байдалд орсныг дараах байдлаар тайлбарлажээ. Герман дайнд ялагдсаны дараа үлдсэн буюу шинээр үүссэн идэвхтэй бүлгүүд жижиг байсан тул гишүүдийнхээ (бизнес эрхлэгчид) нэгдсэн эрх ашгийн төлөө лобби хийж, үүний үр дүнд бизнес эрхлэгчид амжилтад хүрч, улмаар улс орон нь ч богино хугацаанд хөгжиж чаджээ. Харин Их Британи дайнд ялсны дараа хуучин бүлгүүд улам томорч, томорсны хэрээр бүлгийн гишүүн тус бүрийн улс төрийн идэвх суларч (free rider), үүний үр дүнд

бизнес эрхлэгчид ашиг багатай ажиллаж, түүнийг дагаад улсын хөгжил ч зогсонги байдалд орсон гэж дүгнэжээ.

Харин Беккер ашиг сонирхлын бүлгүүдийн улс төрийн нөлөөлөл олж авахын төлөөх өрсөлдөөний тухай онол дэвшүүлсэн (Becker, 1983, 1985). Ашиг сонирхлын идэвхтэй бүлгүүд улс төрийн нөлөөллийн төлөө Засгийн газарт шахалт үзүүлдэг бөгөөд улс төрийн нөлөөлөл нь нийт бүлгүүдийн үзүүлсэн шахалтаар тодорхойлогддог гэжээ. Бүлгүүдийн улс төрийн шахалт хэр үр ашигтай вэ гэдгээс хамааран тухайн бүлгийн орлого хэр их байх нь тодорхойлогддог аж.

Бизнесийн хувьд төрийн бодлого, тэр дотроо төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтад нөлөөлөх нь ерөнхийдөө сөрөг гэж үздэг (Salamon and Siegfried, 1977; Hansen et. al, 2005; Desbordes and Vauday, 2007). Бизнесийн эрх ашиг явцуу байдаг учир тэдгээр бүлгийн эрх ашгийг тусгайлан үзэх нь буруу, цаашилбал зөвхөн том бизнесүүд төсвийн зарцуулалтад илүүтэй нөлөөлж, зах зээлийн өрсөлдөөнийг гажуудуулах аюултай байдаг.

Бизнес эрхлэгчдийн бодлого боловсруулалтад оролцох хөшүүргийн талаар Хансэн нарын судлаачид судалжээ (Hansen et. al, 2005). Тэдний судалгааны үр дүнд компаниуд нийтийн ашиг сонирхлын төлөө гэхээсээ илүү хувийн ашиг сонирхлын төлөө бодлого боловсруулалтад оролцохыг эрмэлздэг болох нь тодорхой болжээ. Ялангуяа, улс дамнасан корпорациуд тухайн улс дахь бизнесийн орчныг эрүүлжүүлдэггүй, харин ч дотоодын компаниудаас илүү их авилгал өгөх хандлагатай байдаг аж.

Чэн тэргүүтэй судлаачид хууль эрхзүйн ямар тогтолцооны үед улс төрийн хэлхээ холбоо тухайн бизнес эрхлэгчид эергээр нөлөөлж болдгийг харуулсан (Chen et al, 2005) бол эрх зүйн орчин нь таатай үед бизнес эрхлэгчид бодлого боловсруулалтад хэрхэн нөлөөлдгийг Коен судалжээ (Coen, 1997). Европын Холбоо бизнес эрхлэгчдэд зохион байгуулалттай лобби хийх эрх зүйн орчныг нь бүрдүүлж, тэдний санал бодлыг бодлого боловсруулах үйл явцдаа тусгах механизмыг бий болгосонтой холбоотойгоор Европын Холбооны гаргасан бодлого шийдвэрүүд иргэд, компаниудад хүлээн зөвшөөрөгдөх нь илүү болсон байна. Европын Холбооны энэ туршлага улс төрийн нөлөөлөлд нийлүүлэлтээс гадна эрэлт бас байдаг гэдгийг харуулсан юм. Өөрөөр хэлбэл, улс төрийн нөлөөлөл, лоббидолт дан ганц компаниудад биш бодлого боловсруулагчдад ч ашигтай байх талтай.

Бизнес эрхлэгчид албан ёсны лобби бүлэг, хууль тогтоогчдод үзүүлэх нөлөө, сонгуулийн хандив, авилга зэрэг олон янзын аргаар төрийн бодлогод нөлөө үзүүлдгийг судлаачид илрүүлсэн байна.

Эндээс дүгнэхэд, төсвийн төлөвлөлт, хяналтад бизнесийн оролцооны нэгдсэн загвар байхгүй бөгөөд иргэний оролцооны нэгэн адилаар илүү төсвийн үйл явцыг зохион байгуулалттай, шударга, ил тод болгоход үйл ажиллагаагаа чиглүүлдэг ажээ.

1.3 Төсвийн ил тод байдлын хяналт ба олон улсын турилага

Төсвийн ил тод байдлыг дэмжих үйл ажиллагааг авч хэрэгжүүлэх хүрээнд төсвийн мэдээ, мэдээллийн тайлагналтын стандартыг гаргахаас гадна уг стандартын мөрдөлтөд үр дүнтэй хяналт тавьж ажиллахыг шаарддаг. Дээр дурдсан хэвтээ болон босоо хариуцлагын тогтолцоог дэлгэрүүлж үзвэл дараах түвшнүүдэд хяналтын болоод хариуцлагын асуудал тавигдана. Үүнд: (i) парламент, үндэсний аудитын алба, статистикийн байгууллагууд, төсвийн хараат бус байгууллага, мэргэжлийн болон иргэний байгууллагууд гэсэн үндэсний хэмжээний байгууллагууд; (ii) бүсийн холбоод, банк санхүүгийн байгууллагууд, статистикийн байгууллагууд гэсэн бүс нутгийн байгууллагууд; (iii) ОУВС, Дэлхийн банк, Эдийн засгийн хөгжил, хамтын ажиллагааны байгууллага (ЭЗХХАБ), олон улсын стандарт тогтоогч байгууллагууд, үндэсний аудитын газруудын олон улсын байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагуудын холбоод зэрэг олон улсын байгууллагууд.

Ил тод байдлын үндэсний болон бүс нутгийн түвшний хяналт

Төсвийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх шаардлага уламжлал ёсоор үндэсний байгууллагуудаас ирдэг. Тухайлбал, татвар төлөгчдийн төлөөлөл болсон парламент нь татвар төлөгчдийн хөрөнгийг ашигласны төлөө Засгийн газартай хариуцлага тооцох үндсэн хуулийн эрх, үүрэгтэй байдаг. Парламентад уг эрх, үүргээ хэрэгжүүлэхэд нь аудитын төв байгууллага болон статистикийн албад тусалдаг. Саяхнаас төсвийн дүрэм, хариуцлагын хууль нэвтрэх болсноор Засгийн газрын төсвийн төлөв, бодлого, үйл ажиллагаанд хөндлөнгийн мэргэжилтний байр сууриар хангах үүрэг хүлээсэн төсвийн бие даасан хараат бус байгууллагууд байгуулагдах болсон. Үүнээс гадна үндэсний мэргэжлийн байгууллагууд, тухайлбал мэргэшсэн нягтлан бодогчид болон хөндлөнгийн аудитын байгууллагууд нь засгийн газрын тайлагналтын үйл ажиллагаа сайжрахад шахалт үзүүлэх чухал сурвалж болоод байна.

Сүүлийн жилүүдэд хууль тогтоогчдын төсвийн бодлого боловсруулалтад оролцох үүрэг нэмэгдэж байгаа боловч засгийн газартай хариуцлага тооцох эрх мэдэл, мэдээ мэдээллээр дутмаг хэвээр байна. Энэ чиглэлд хийгдэж буй сүүлийн үеийн шинэчлэл, өөрчлөлтийг дурдвал (i) хууль тогтоогчид төсвийн гүйцэтгэлийн дараах төсвийн бодлогын боловсруулалтад илүүтэй хувь нэмэр оруулах; (ii) төсвийн бодлогын шийдвэрт илүүтэй оролцох; (iii) парламентийн төсвийн албадаар дамжин шинжилгээ судалгааны дэмжлэг авах, (iv) төсвийн гүйцэтгэлийн нарийвчилсан мэдээ, мэдээлэл, хяналтыг бүрдүүлэх зэрэг өөрчлөлт хийгдэж байна. Гэвч эдгээр чиглэлд гарч буй ахиц өндөр хөгжилтэй орнуудын хүрээнээс халихгүй байна. “Нээлттэй төсвийн индекс”-ийн сүүлийн үеийн судалгаагаар жилийн төсөв боловсруулалтын суурь болсон дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдлийг хянах боломжоор нийт парламентийн зөвхөн 45 хувь хангагддаг гэж хариулжээ. Харин энэ үзүүлэлт өндөртэй 30 орноос 26 нь эерэг хариулт өгсөн нь харцангуй сайн үзүүлэлт юм.

Цаашилбал, жилийн төсвийн төсөл өргөн баригдахад хууль тогтоогчдод түүнийг нарийвчлан хянах цаг хугацаа, хөрөнгө, хүн хүчний нөөц хомс байдаг ажээ. Тухайлбал, хууль тогтоогчдын 30 хувьд засгийн газрын төсвийг хэлэлцэн батлахад 6 долоо хоногоос бага хугацаа өгөгддөг байна. Гэтэл ОУВС, ЭЗХХАБ-ын удирдамжаар энэ

хугацаа 3 сараас доошгүй байх нь зохимжтой. Үндэсний аудитын байгууллага засгийн газрын санхүүгийн мэдээ, мэдээлэлд хяналт тавихад гол үүрэг хүлээдэг боловч уг үүргээ хэрэгжүүлэх эрх мэдэл мөн дутмаг байна. “Нээлттэй төсвийн индекс”-ийн судалгаагаар үндэсний аудитын байгууллагуудын 80 орчим хувь нь хууль эрх зүй, санхүү, үйл ажиллагааны хувьд засгийн газраас хараат бус байдалтай байдаг хэдий ч нийт улс орнуудын тэн хагас нь засгийн газрын санхүүгийн тайланд хийсэн аудитын дүгнэлтээ хэвлэн нийтэлдэггүй, эсвэл дүгнэлтийг үр дүн, ач холбогдол нь нэгэнт алдагдсан үед буюу жилийн дараа л нийтэлдэг байна. ОУВС-аас 50 улс орны төсвийн байгууллагад судалгаа явуулахад тэдгээрийн 1/3-д нь ерөнхий аудитор засгийн газрын тайланд дүгнэлт өгөх үүрэг хүлээдэггүй байна. Улмаар ерөнхий аудитор нягтлан бодох бүртгэлийн болон бусад алдаа илрүүлсэн ч эдгээр улсын 1/3-д засгийн газар нь түүнийг парламент болон олон нийтэд тайлагнах үүрэг хүлээдэггүй байна.

Мөн иргэд, иргэний байгууллагууд, зах зээл нь засгийн газрыг нийтийн хөрөнгийн ашиглалтын төлөө хариуцлага хүлээлгэх, төсвийн ил тод байдлыг сайжруулах шахалт үзүүлэхэд чухал үүрэгтэй. Засгийн газар төсвийн бодлогын удирдлагын эрх үүргээ хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг иргэд ойлгоход мэдээ, мэдээллийн олдоц нь угтвар нөхцөл болно. Засгийн газар бодлогоо хэрэгжүүлэхэд ашигладаг гол хэрэгсэл нь төсөв учир түүнийг олон нийтэд ойлгомжтой танилцуулах ёстой. Гэтэл судалгаанд оролцсон нийт улс орнуудын зөвхөн 21 хувь нь иргэдэд зориулсан төсвийн удирдамж заавар нийтэлдэг байна. Олонхи засгийн газар төсвийн тэргүүлэх чиглэлийн талаар гол байгууллагаас бичгээр санал авдаг боловч, хууль тогтоох байгууллагын зөвхөн 28 хувь л төсвийн асуудлаар санал бодлоо илэрхийлэх боломжийг иргэдэд олгодог байна. Нийт улс орнуудын 1/3-д хууль тогтоогчид, гүйцэтгэх засаглал хоёр төсвийн бүх яриа, хэлэлцүүлгийг хаалттай хийдэг байна. Засгийн газрын татварын орлого болон санхүүжилтийг бүрдүүлэгчийн хувьд зах зээл нь төсвийн ил тод байдлыг сайжруулах шахалтыг үзүүлэх чухал эх сурвалж болж бас чадна. Гэвч төсвийн ил тод байдлын үйл ажиллагааны талаар улс орнуудын түвшний харьцуулах мэдээ, мэдээлэл олдоц муутай байдаг нь төсвийн ил тод байдлын талаар дотоодод болон олон улсын түвшинд хүчин чармайлт гаргахад саад болдог хүчин зүйл гэж иргэний нийгмийн байгууллагууд, бизнес эрхлэгчид, бусад сонирхогч этгээдүүд мэдээлжээ.

Төсвийн тайлагналтын үйл ажиллагааг уялдуулах, төсвийн ил тод байдлын стандартыг мөрдүүлэхэд бус нутгийн байгууллагууд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Тайлагналтыг уялдуулах энэхүү бүс нутгийн хүчин чармайлт нэгдсэн мөнгөн тэмдэгттэй улс орнуудын хувьд илүүтэй явагдсан байдаг.

Төсвийн тайлагналтын ил тод байдлын олон улсын хяналт

ОУВС-ийн “Төсвийн ил тод байдлын тайлан” (ROSCs) буюу үнэлгээ нь төсвийн бодлого боловсруулалтад үндэсний байгууллагуудын нээлттэй байдал болон төсвийн тайлагналтын үйл ажиллагааны ил тод байдлыг үнэлэх үндсэн хэрэгсэл юм. Төсвийн ил тод байдлын үнэлгээний хүрээ 2007 онд шинэчлэгдсэн төсвийн ил тод байдлын сайн үйл ажиллагааны ОУВС-ийн стандартад суурилсан. Уг шинэчлэгдсэн стандарт төсвийн ил тод байдлын анхдагч стандартын 4 суурийг хадгалж үлдсэн. Үүнд: (i) үүрэг, хариуцлагын тодорхой байдал; (ii) төсвийн үйл ажиллагааны нээлттэй байдал; (iii)

олон нийтэд зориулсан мэдээ, мэдээллийн олдоц; (iv) бүрэн бүтэн байдлын баталгаа. Мөн шинэ практик туршлагыг нэмэхийн зэрэгцээ хуучин бусад туршлагын хүрээг өргөжүүлсэн. Санхүү, эдийн засгийн хямралын үед засгийн газрын өр хамгийн өссөн 10 улсын 9 нь өмнөх 8 жилд төсвийн ил тод байдлын үнэлгээ хийлгэсэн байжээ. Гэвч, хямралаар илэрсэн бүх асуудлаас зөвхөн зарим нь л энэхүү үнэлгээгээр тодорхойлогдож байсан байна. Үнэлгээ нь төсвийн тайлангийн хамруулаагүй хэсэг, дунд хугацааны төсвийн төлвийн дутмаг байдал, төсвийн гүйцэтгэлийн сул хяналт зэргийг тодорхойлоход хамгийн үр дүнтэй байжээ. Харин үр дүнгийн өргөн хүрээт хувилбарыг авч үзэх үүднээс төсвийн эрсдэлийн шинжилгээ хийх шаардлага, санхүүгийн эрсдэлд өртөх байдалд тавих хяналтын асуудлыг судлан үзээгүй байна.

ШИГТГЭЭ 1

Зөвлөмж

Төсвийн төлөвлөлтөд иргэдийн оролцоог хангах явцад зайлшгүй дагах үе шатууд байх ёстой гэсэн үүднээс Африкийн Зүүн болон Өмнөд Бүсийн Орон Нутгийн Хөгжлийн Хамтын Нийгэмлэгээс нэгэн зөвлөмжийг гаргажээ.² Уг зөвлөмжийн дагуу орон нутаг бүр 6 үе шаттай төлөвлөлтийг явуулна. Доор дурдсан 6 үе шатыг дарааллын дагуу хийх ёстой бөгөөд орон нутгийн онцлогоос хамаарч өөрчилж болно. Эдгээр үе шатыг дарааллын дагуу явуулах нь төлөвлөлтөд иргэдийг сургах, төлөвлөлтийн үйл ажиллагаанд тэдний оролцоог нэмэгдүүлэх, улмаар тэдэнд төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны дараагийн алхмыг урьдчилан мэдээлэх ач холбогдолтой.

1 дүгээр үе шат: Орон нутаг бүр мэдээлэл өгөх хурлыг зохион байгуулах.

Иргэдийн оролцоот төлөвлөлтийн хамгийн эхний үе шат бөгөөд эдгээр хурлын гол зорилго нь орон нутгийн иргэдэд төлөвлөлтийн үйл ажиллагааны талаар тайлбарлахад оршино. Энэ үе шатанд дараах арга хэмжээ авна. Үүнд:

- Засаг даргын албанаас орон нутгийн төсөв болон иргэдийн оролцооны үйл ажиллагаа, бүтцийн талаар тайлбарлана;
- Засаг даргын албанаас орон нутгийн тухайн жилийн санхүүгийн байдал, өмнөх жилийн гүйцэтгэл, орлого зарлагын бүтэц бүрэлдэхүүн, нөөцийн зарцуулалт, гүйцэтгэсэн гол ажил, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээ, дараагийн санхүүгийн жилд тулгарч болзошгүй хүндрэл ба боломжийн талаар иргэдэд мэдээлнэ. Төсвийн орлого, зарлагын төлвийн тооцоог танилцуулж төсвийн боломжит хязгаарын талаарх ойлголтыг иргэдэд олгоно;
- Хуралд оролцогсдыг албан ёсоор бүртгэж, дараагийн хуралдаанд оролцон санал өгөх эрх олгосон картыг олгоно.

² Африкийн Зүүн болон Өмнөд Бүсийн Орон Нутгийн Хөгжлийн Хамтын Нийгэмлэгээс ДБ-тай хамтран гаргасан Төсвийн үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцооны талаар гаргасан удирдамж. <http://www.mdpafrica.org.zw>

2 дугаар үе шат: Орон нутгийн нэгж бүрт болон айл өрхүүдэд дунд шатны хуралдааныг зохион байгуулах.

Эдгээр хуралдаан нь орон нутагт тулгарч буй асуудал бэрхшээл, хэрэгцээг тодорхойлоход иргэдэд дэмжлэг үзүүлэх зорилготой. Орон нутгийнхаа нөхцөл байдлын шинжилгээг хийснээр иргэд орон нутгийн хөгжилд тулгарч буй бодит асуудлууд, түүний дотор арга хэмжээ авах асуудлыг мэдэх боломжтой болох ёстой. Энэ үе шатанд авах арга хэмжээ:

- Засаг даргын алба, төрийн бус байгууллагын төлөөлөгчид орон нутгийн иргэд чухал гэж үзэж буй чиглэлээр тулгарч буй асуудал, бэрхшээл, хэрэгцээг тодорхойлж, тэдгээрийг шийдвэрлэх арга замын техник болон санхүүгийн үндэслэлийн үнэлгээг гаргах;
- Орон нутгийн иргэдийн асуудал, бэрхшээл, хэрэгцээ, эрэмбийг тодорхойлоход дэмжлэг үзүүлэх. Энэ үе шатанд иргэд тавьсан зорилгоо хэрэгжүүлэх болон тодорхойлсон асуудал, бэрхшээлийг арилган хэрэгцээг хангах арга замыг дэвшүүлэхэд шаардлагатай арга хэмжээний жагсаалтыг гаргах;
- Оролцоот төсвийн хороонд өөрсдийн төлөөлөгчийг томилох үйл ажиллагааг зохион байгуулах.

3 дугаар үе шат: Орон нутгийн нэгж бүрт болон айл өрхүүдийн дунд хэлэлцэн шийдвэр гаргах хуралдааныг зохион байгуулах.

Орон нутгийн нөхцөл байдлын шинжилгээг иргэдийн оролцоотой хийснээр асуудал бэрхшээлүүдийг тодорхойлон гаргаж ирнэ. Гэхдээ эдгээр асуудлыг бүгдийг нэгэн зэрэг шийдвэрлэх боломж бараг байдаггүй учраас тэдгээрийн алийг эхлэн шийдвэрлэх буюу эрэмбэлэх шаардлага гарч ирдэг. Энэ үе шатанд авах арга хэмжээ:

- Засаг дарга тодорхойлсон хэрэгцээ шаардлага бүрийн талаар түүний техник санхүүгийн үндэслэл тооцооны хамт тайлбар хийх;
- Хуралдаанд оролцогсад орон нутгийн бүх дүүрэг, сум, хороог ижил тэгш авч үзэн хэлэлцээр хийх;
- Орон нутгийн тэргүүлэх чиглэлийг хэлэлцэн санал хураах;
- Хуралдаанд оролцогсад төлөөлөгчөөрөө дамжуулан өөрсдийн ашиг сонирхол, хэрэгцээгээ оролцооны төсвийн хорооны хуралд илэрхийлэн хамгаалахад анхаарах.

4 дүгээр үе шат: Оролцооны төсвийн хорооны хуралдаан

Хорооны гишүүд төсөл арга хэмжээний төсвийн хөрөнгийг хуваарилах талаар мэдээлэлд суурилсан шийдвэр гаргана. Энэ үе шатанд авах арга хэмжээ:

- Сонгогдсон төлөөлөгч гишүүд тэдгээрийн орлогч нарын тангараг өргөх албан ёсны арга хэмжээг зохион байгуулах. Хорооны хуралдаанд ИТХ-ын төлөөлөгчид ажиглагчийн статустайгаар оролцож болно;
- Хуралдааныг бэлтгэх (хэлэлцэх асуудал, тэмдэглэл, дарга, ажилтан, цагийн хяналт тавих) дундын нэгжийг байгуулах;
- Дундын нэгж хуралдааны календарь, хуралдааны зар хүргэх, хороонд санал танилцуулах, хорооны хуралдааны шийдвэрийг засаг даргад танилцуулах ажлыг мөн зохион байгуулах;
- Иргэдийн хуралдаанаас сонгосон бүх тэргүүлэх чиглэлийг танилцуулах;
- Оролцооны төсвийн хорооны гишүүдэд мэдээллийн болон сургалтын арга хэмжээг зохион байгуулах. Хорооны гишүүд төсөл арга хэмжээг авах газар дээр очиж танилцах аяллыг хийх нь зүйтэй бөгөөд ингэснээр хэрэгцээ шаардлагыг бодитой үнэлэхэд туслана;

- Техникийн шалгуур болон төсвийн хязгаарын дагуу саналын техник санхүүгийн үндэслэлийг үнэлэх;
- Эрэмбийн матрицын дагуу саналын эрэмбийн шинжилгээ хийн эрэмбэлэх, батлах.

5 дугаар үе шат: ИТХ-аар төсвийн төслийг хэлэлцэх, санал хураах

Энэ үе шатны чухал арга хэмжээ бол:

- Оролцооны төсвийн хорооноос хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг орон нутгийн нийт төсвийн бүрэлдэхүүн болгон танилцуулах;
- ИТХ-д оролцооны төсвийн хорооны гишүүд болон иргэд оролцож, хэлэлцүүлгийг анхааралтай ажиглах;
- Орон нутгийн ИТХ эцсийн шийдвэр гаргах;
- Батлагдсан төсөв дараагийн санхүүгийн жилд хэрэгжихээр хуульчлагдах.

6 дугаар үе шат: Төсвийн хэрэгжилт

Энэ үе шат нь хэрэгжилтийн явцад гарч ирэх аливаа асуудлыг төлөвлөсний дагуу хэрэгжүүлэн шийдвэрлэх үе шат болно. Энэ үе шатанд дараах арга хэмжээг авна. Үүнд:

- Засаг даргын албанаас техникийн төлөвлөгөө, гэрээ бэлтгэх;
- Оролцооны төсвийн хороо болон иргэд төсвийн гүйцэтгэлд хяналт тавьж, төсөл, арга хэмжээний хэрэгжиж буй газар дээр мониторинг, үнэлгээ хийнэ. Шаардлагатай бол холбогдох өөрчлөлтийг хийх, сургамж авах ажлыг зохион байгуулна. Оролцооны төсөвлөлтийн дүрэмд өөрчлөлт оруулах талаар ярилцаж болно;
- Оролцооны төсөвлөлтийн үйл ажиллагааны шинэ жилийг эхлүүлэх;

1.4 Дүгнэлт

Төсвийн ил тод байдал нь төсвийн тайлан мэдээ ойлгомжтой, найдвартай, давтамжтай, цаг үеэ олсон, оновчтой, Засгийн газрын шийдвэр гаргалт нийтэд нээлттэй байх явдал бөгөөд сүүлийн 20-иод жилд судлаачид, бодлого боловсруулагчдын анхаарлыг татах болсон. Төсвийн ил тод байдал нь төсвийн тогтвортой байдал, төсвийн төлбөрийн чадварын талаарх зах зээлийн ойлголтод эерэг нөлөөтэй. Мөн төсвийг ил тод байлгах нь авилгыг бууруулах, хөрөнгийн эх үүсвэрийг хямдруулах, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, даатгалын зардлыг бууруулах зэргээр тухайн улсын санхүүгийн эрсдэлийг бууруулж байгаатай адил эерэг нөлөөтэй байдаг.

Төсвийн бодлого дахь иргэдийн оролцооноос гадна бизнес эрхлэгчдийн оролцоог хангах талаар нэгдмэл ойлголт хараахан бүрдээгүй байна. Бизнес эрхлэгчид нь татвар төлөгч, баялаг бүтээгчийн хувьд төсвийн зарцуулалтын бодлогод саналаа тусгах нь зүй ёсны хэрэг мэт боловч, төсвийн зарцуулалтад хэт их нөлөөлбөл цөөн тооны бүлэглэл төрийг эрхшээлдээ оруулж зах зээлийг гажуудуулж болзошгүй байдаг.

Төсвийн мэдээ мэдээллийг тайлагнах стандартын хэрэгжилтийн хяналтыг үндэсний, бүс нутгийн, олон улсын түвшинд хэрэгжүүлж эхлээд байгаа бөгөөд уг стандартын хэрэгжилт улс орнуудад жигд биш байгаа боловч ахиц гарсаар байна.

Бүлэг 2. Монгол улсын төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцооны үнэлгээ ба хууль эрх зүйн орчин

Төсвийн ил тод байдал, улсын ба орон нутгийн төсвийн үйл явц дахь олон нийтийн оролцооны асуудал Монгол улсад 2000-аад оноос хойш бодлого боловсруулагчид болон судлаачдын хүрээнд идэвхтэй яригдах болсон. Үүнтэй холбоотойгоор, төрийн байгууллагууд төсвийн ил тод байдал, олон нийтийн оролцоог хангах бодлогын өөрчлөлтүүд хийж эхлээд байгаа бол Монголын төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцоо бодит байдал дээр ямар байгаа талаар олон улсын болон дотоодын байгууллагууд хяналт үнэлгээний судалгаа олныг хийж байна.

2.1 Төсвийн ил тод байдал

2.1.1 Ил тод байдлын хууль эрх зүйн орчин

Төсвийн ил тод байдлын талаарх эрх зүйн орчин нь төсвийн баримт бичиг ба үйл явцын ил тод, нээлттэй байдлын эрх зүйн шаардлагууд байх бөгөөд өнөөгийн байдлаар хэд хэдэн хууль тогтоомж, дүрэм журмаар зохицуулагдаж байна.

2011 оны 6-р сард батлагдсан “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль”-д төрийн захиргаа, төсвийн бүх байгууллага үйл ажиллагаа, хүний нөөц, төсөв, санхүү, худалдан авалтын мэдээллийг нэгдүгээрт, хуулинд заасан тодорхой хугацаанд өөрсдөө ил тод болгох, хоёрдугаарт, иргэд байгууллагууд хүсэлт тавьсан тохиолдолд долоо хоногийн дотор (шаардлагатай гэж үзвэл дахиад нэг долоо хоног сунгаж болно) гаргаж өгөх үүрэгтэй. Тухайлбал, уг хуулийн “Төсөв, санхүүгийн байдлын ил тод байдал” гэсэн 9-р зүйлд төсвийн байгууллага нь тухайн жилийн төсөв, өмнөх оны төсвийн гүйцэтгэл, дараа жилийн төсвийн төсөл, жилийн эцсийн санхүүгийн тайлан, аудитын дүгнэлтийг өөрийн цахим хуудас болон Монгол Улсын төсвийн ил тод байдлын цахим хуудас, мэдээллийн самбартаа ойлгомжтой байдлаар байрлуулан иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагын зүгээс төсвийн зарцуулалтад хяналт тавих боломжийг хангах ёстой гэж заажээ.

Энэхүү хуулийн 10-р зүйлд төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлыг хангах чиглэлээр худалдан авах ажиллагааны бодлого, тендерийн баримт бичиг, тендер шалгаруулалтыг явуулах журам, тендерийн урилга, тавих шалгуур үзүүлэлт болон гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулсан үндэслэл, тендерт шалгарсан болон шалгараагүй оролцогчийн талаарх товч мэдээлэл, гарсан шийдвэрийн шалтгаан ба үндэслэлийн талаар тодорхой танилцуулах, худалдан авсан бараа, ажил, үйлчилгээний тайлан, худалдан авах ажиллагаанд хийсэн аудитын тайлан, дүгнэлт болон бусад хяналт, шалгалтын дүнг цахим хуудас болон мэдээллийн самбартаа ойлгомжтой байдлаар байрлуулан тухай бүр шинэчлэх, нийтэд мэдээлэх үүргийг төсвийн байгууллагууд хүлээж байна. Ийнхүү төсвийн зарцуулалт, худалдан авалт, төсвийн байгууллага болон төрийн өмчийн

этгээдүүдийн үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг олон нийтэд ил тод болгох эрх зүйн суурь тавигджээ.

2011 оны 12-р сард батлагдсан “Төсвийн тухай хууль”-ийн шинэчилсэн найруулга нь төсөв санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн төсвийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх, төсвийн ил тод байдал, ялангуяа төсвийн үйл явц дахь иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх талаар томоохон өөрчлөлтийг оруулсан юм. Тухайлбал, уг хуулийн 6-р бүлэгт төсвийн ил тод байдлыг хангасан байх зарчмыг хэрэгжүүлэхдээ төсөв хэлэлцэх, батлах үйл ажиллагааг нийтэд нээлттэй байлгаж, төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, тайлагналын талаар тогтоосон хугацаанд нийтэд ойлгомжтой, хүртээмжтэй байдлаар мэдээлэх; төсвийн гүйцэтгэл, зарцуулалт нь батлагдсан төлөвлөгөөний дагуу хэрэгжиж байгаа эсэхэд олон нийт хяналт тавих боломжоор хангах; төрөөс үзүүлж байгаа аливаа ажил, үйлчилгээ, хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ, тэдгээрийн хүрээнд худалдан авч байгаа бараа, ажил, үйлчилгээнд олон нийт хяналт тавих боломжоор хангах; төсвийн асуудлаар иргэд, төрийн бус байгууллагаас гаргасан санал, дүгнэлтийг эрх бүхий этгээд нь шийдвэртээ хэрхэн тусгасан тухай, төсвийн үйл ажиллагаан дахь олон нийтийн оролцоог хангаж ажилласан дүнг тэдэнд тухай бүр мэдээлж байхыг хуульчилжээ.

Дээрх хуулиудаас гадна 2012 оны 1-р сарын 18-ны өдрийн Засгийн газрын 17-р тогтоолоор батлагдсан “Төсөв, санхүүгийн ил тод байдлыг хангахад дагаж мөрдөх журам” нь мэдээллийн бүтэц, мэдээллийг нийтэд хүргэх хугацаа, давтамж, хүргэх арга зам (мэдээллийн самбар, цахим болон хэвлэмэл хуудас, бусад)-ын талаар илүү тодорхой зохицуулж, зохион байгуулалт болон хариуцах зарим эзнийг тодорхой зааж өгсөн.

Хамгийн сүүлд гарсан нэг чухал санаачлага нь “Орон нутгийн төсвийн ил тод, нээлттэй байдлын загвар стандарт”-тай болох санал бөгөөд энэ саналын талаарх хэлэлцүүлэг 2013 оны 3-р сарын 19-ний өдөр Нийслэлийн иргэний танхимд болсон байна. Энэхүү загвар стандарт нь орон нутгийн буюу аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн төсвийн төлөвлөгөө, батлагдсан төсөв, хэрэгжилт, түүний үр дүнгийн ил тод байдал болон төсвийн төсөл боловсруулах, хэлэлцэх, батлах, дүгнэх үйл явцын нээлттэй байдлын агуулга, хэлбэр, арга зүй, зохион байгуулалтын жишиг загвар бөгөөд төр захиргаа, иргэд болон судлаачдын санал бодлыг тусгасан зөвлөмжийн шинжтэй баримт бичиг юм.

Загвар стандартыг зөвхөн сайн дурын үндсэн дээр хэрэгжүүлнэ. Өөрөөр хэлбэл, түүнийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой ямар нэг албадлагыг агуулаагүй. Гэхдээ түүнд багтсан тодорхой шаардлагууд нь Үндсэн хууль болон төсвийн холбогдолтой хууль тогтоомжид нийцсэн, өөрөөр хэлбэл эрх зүйн үндэстэй учраас иргэд, олон нийт, татвар төлөгчдийн зүгээс орон нутгийн төр, захиргаа, төсвийн байгууллагад хандан загвар стандартыг дагаж мөрдөх, хэрэгжүүлэхийг нэхэж шаардах, нөлөөллийн үйл ажиллагаа явуулахад ямар нэгэн харшлах зүйл байхгүй. Нөгөө талаар, нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмын дагуу аймаг, нийслэл, дүүрэг, сумын Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, эсвэл Засаг даргын зүгээс дээрх зарчмын дагуу тухайн нутаг дэвсгэрт заавал биелүүлэх эрх зүйн баримт бичиг шийдвэрийг гаргах эрхтэй тул төсвийн мэдээллийн цахим

хуудас ба буланг (эсвэл загвар стандартыг нийтэд нь) хүлээн зөвшөөрч баталсан тогтоол, захирамж гарган хэрэгжүүлэх боломжтой.

2.1.2 Ил тод байдлын үнэлгээ

Олон Улсын Валютын Сангаас (ОУВС) Монгол улсын төсвийн ил тод байдалд хийсэн анхны үнэлгээний үр дүн 2001 оны 11-р сард хэвлэгдсэн бөгөөд 2005 онд ОУВС-гаас дахин тодотгожээ. Тодотгол үнэлгээ нь тухайн үеийн практикт гарч буй өөрчлөлтийг тодорхойлох, өмнөх үнэлгээнээс өгсөн зөвлөмжийн хэрэгжилтийг үнэлэхэд чиглэсэн. Уг үнэлгээгээр 2001 оны үнэлгээний зөвлөмжийг хэрэгжүүлэхэд ихээхэн ахиц гарсныг, ялангуяа, төсвийн гадуурх дансыг төсөвт нэгтгэх, улсын өрийн мэдээ, мэдээллийг сайжруулах, төсвийн төлвийн тооцооны бодитой байдлыг сайжруулахад ахиц гарсныг тэмдэглэсэн. ОУВС эдгээр хүчин чармайлтыг цаашид эрчимжүүлэх, төсвийн ил тод байдлын сул талуудыг сайжруулахыг зөвлөсөн.

Дэлхийн банкны Улсын бодлого, институцийн үнэлгээ (Country Policy and Institutional Assessment) нь тухайн улсын бодлого, байгууллагын зохион байгуулалтын чанарыг хамруулан үнэлгээ хийдэг диагностик хэрэгсэл юм. Уг үнэлгээ тухайн улсын бодлого, институцийн бүтэц, зохион байгуулалт нь тогтвортой хөгжил, ядуурлын бууралт, хөгжлийн тусламжийн үр дүнтэй ашиглалтыг дэмжиж буй чадавхийг хэмжинэ. Үнэлгээгээр 4 бүлэгт тэнцүү хуваагдсан 16 шалгуур үзүүлэлтийг тодорхойлдог. Эдгээр 4 бүлэг нь эдийн засгийн удирдлага, бүтцийн бодлого, нийгмийн хамруулалт ба тэгш байдлын бодлого, улсын салбарын удирдлага ба байгууллага гэсэн хэсгээс бүрдэнэ. Улс орон бүрт эдгээр 16 шалгуур тус бүрээр 1 (хамгийн доод) -ээс 6 (хамгийн дээд) хүртэлх оноог өгнө. Оноо нь тухайн жилийн үр дүнгээс хамаарах ба өмнөх жилтэй харьцуулсан өөрчлөлтөөс үл хамаарна. Монгол улс 2011 онд (2010 оны мэдээ, мэдээлэлд суурилан) 3.4 оноо авсан. Үүнээс, төсвийн бодлогын үзүүлэлтээр 3.0 оноо, төсөв санхүүгийн удирдлага болон улсын салбарын ил тод байдал, хариуцлага, авилгын шалгуураар 3.5 оноог тус тус авсан байна. Ази Номхон далайн бүсийн орнууд дотор Монгол улсын үнэлгээ төсвийн нэгтгэлийн мэдээ, мэдээллийн олдоц, нийт төсвийн үйл ажиллагааны нээлттэй байдлын үзүүлэлтээр харьцангуй өндөр оноо авсан байна. Гол сул тал буюу доогуур оноо авсан шалгуур үзүүлэлт нь төсвийн задаргаа мэдээ, мэдээллийн олдоц, төсвийн нээлттэй байдал буюу төсвийн төлөвлөлт болон батлагдахын өмнөх үе шатанд иргэдийн оролцох боломжгүй байдлаас шууд хамаарчээ.

Азийн хөгжлийн банк Дэлхийн банкны бодлого, институцийн үнэлгээний асуулгыг ашиглан бага орлоготой гишүүн орнуудын үр дүнгийн үнэлгээг мөн хийдэг. Уг үнэлгээ Дэлхийн банкны үнэлгээтэй онооны хувьд ижил байх албагүй. 2011 онд (2010 оны мэдээ, мэдээлэлд суурилан) Монгол улсын нийт оноо 14.1 (нийт авбал зохих 36 онооноос) болсон. Нийт 29 бага орлоготой орон хамрагдсан үнэлгээний жагсаалтыг 19.6 оноогоор Гүрж улс тэргүүлсэн бол манай улс 10 дугаарт орсон байна. Монгол улс төсвийн бодлогын шалгуураар 3.5 оноо, төсөв, санхүүгийн удирдлага болон улсын салбарын ил тод байдал, хариуцлага, авилгын шалгуураар 4.0 болон 3.5 оноог тус тус авсан. Монгол улсын төсвийн мэдээ, мэдээлэл нэгтгэл байдлаар олдоцтой боловч

төсвийн задаргаа мэдээллийг олж авахад амаргүй, төсвийн үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоо бага гэсэн үнэлгээг өгсөн байна.

Иргэний нийгмийн байгууллага дотор Төсвийн олон улсын түншлэл (International Budget Partnership) нь төсвийн ил тод байдлыг үнэлэх, үндэсний түвшинд төсвийн ил тод байдлыг дэмжих зорилгоор өөрийн хэрэгсэл болох “Нээлттэй төсвийн индекс” хэмээх үнэлгээг боловсруулан ашиглаж байна. Уг үнэлгээнд одоогоор 100 гаруй орон хамрагддаг бөгөөд 2012 оны үнэлгээгээр нийт хамрагдсан 100 орноос 77 орон нь төсвийн ил тод байдлын үндсэн стандартын шаардлагыг хангахгүй байгаа нь илэрчээ. Улс орнуудын нээлттэй төсвийн индексийн дундаж оноо 43 байсан бөгөөд Монгол улс нь 51 оноогоор жагсаалтын дунд бичигджээ. Монголын Засгийн газар төсвийн урьдчилсан мэдэгдэл, батлагдсан төсөв, төсвийн санал, сарын тайлангууд, жилийн эцсийн тайлан, аудитын тайланг нийтэлдэг бол харин хагас жилийн гүйцэтгэлийн тайланг дотоод хэрэгцээнд зориулж боловсруулдаг, иргэдэд зориулсан төсвийг огт боловсруулдаггүй байна. Энэ мэтчилэн төсвийн ил тод байдлыг хангах талаар ихээхэн дутагдал оршсоор байгааг тус судалгаа гаргажээ.

Монголд үйл ажиллагаагаа явуулдаг Мэрс Кор байгууллага 2012 онд засаглалын төлөв байдалд өгөх иргэдийн үнэлгээг 16 аймгийн 32 сумын иргэдээс түүвэрлэн судалжээ. Хэдийгээр уг судалгаа сум орон нутгийн эрх мэдэл нэмэгдэж, орон нутаг төсвөө өөрсдөө бүрдүүлж захиран зарцуулах боломж нэмэгдэж, “сум хөгжүүлэх сан”, “сумын мастер төлөвлөгөө” боловсруулах талаар шийдвэрүүд гараад хэрэгжиж эхэлсэн хойно хийгдсэн ч иргэд энэ талаар тун хангалтгүй мэдээлэлтэй байсан байна (Мэрс Кор, 2012). Тухайлбал, сум хөгжүүлэх сангийн тухай болон “сумын мастер төлөвлөгөө”-ний талаар иргэдийн 60 хувь нь огт сонсоогүй бол мэдээлэлтэй иргэдийн дөнгөж 30 хувь нь сум хөгжүүлэх сангийн зардлыг юунд зарцуулсан талаар мэднэ гэжээ. Орон нутгийн иргэд засаг захиргааныхаа цахим хуудаснаас мэдээлэл бараг авдаггүй учраас сумын захиргааны самбар, гар утас, орон нутгийн телевизээр дамжуулж төсвийн үйл ажиллагааны мэдээлэл түгээх нь илүү үр дүнтэй арга байж болох талтай.

Төсвийн үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог хангах гол нөхцөл нь төсвийн ил тод байдал юм. 2012 оны 1 сард Хараат бус судалгааны хүрээлэн (IRIM) -ээс хийсэн төрийн байгууллагуудын цахим хуудасны ил тод байдлын судалгаанаас үзэхэд төрийн байгууллагын ихэнх нь өөрсдийн танилцуулга, мэндчилгээ, холбоо барих хаяг гэх мэт мэдээллийг вэб сайт дээрээ хангалттай нийтэлсэн байдаг боловч өөрсдийн төсвийн мэдээллийг бараг нийтэлдэггүй ажээ. Тухайлбал, төрийн байгууллагуудын 10 хүрэхгүй хувь нь л төсвийн гүйцэтгэл, төлөвлөгөө, аудитын тайлан зэргээ цахим хуудастаа байршуулсан бол худалдан авах үйл ажиллагааны тухайд, тендерийн урилгын мэдээлэл, хуульд заасан төлбөр хураамжийн хэмжээ, тендэр шалгаруулалтын талаарх мэдээлэл, худалдан авсан бараа үйлчилгээний тайлан зэргийг төрийн байгууллагуудын 30 хүрэхгүй хувь нь л хагас дутуу байршуулжээ. Цаг хугацааны хувьд ч төсөв санхүү, худалдан авах үйл ажиллагааны мэдээлэл маш их хоцорч нийтлэгддэг байна. Мөн мэдээллийн найдвартай байдал тун эргэлзээ төрүүлэхүйц байдаг ажээ (IRIM, 2012)

Дээрх судалгаа, үнэлгээнүүд төрийн байгууллагуудын шийдвэр гаргалт хэр нээлттэй байгаад ерөнхийд нь гол анхаарлаа хандуулсан бол Нээлттэй нийгэм хүрээлэнгийн 2011 онд хийсэн “Орон нутгийн төсвийн ил тод байдал” судалгаа нь нийслэл болон аймгуудын төр захиргааны байгууллагуудын төсвийн баримт бичгийн ил тод байдлыг Олон улсын төсвийн түншлэл байгууллагын арга зүйгээр судалжээ. Уг судалгаагаар, орон нутгийн захиргааны төсвийн ил тод байдал 100 онооноос дунджаар 35 оноо авчээ. Аймгуудын төсвийн ил тод байдал өөр хоорондоо ихээхэн ялгаатай байсан бөгөөд энэ нь хөгжлийн түвшин, эдийн засаг-нийгмийн байдлаас бус орон нутгийн удирдлагын хандлагаас хамаардаг байна. Ил тод байдлын рейтинг тогтооход Улаанбаатар хот 55.5 оноо, Ховд аймаг 48 оноо, Сэлэнгэ аймаг 47.6 оноо, Булган аймаг 44.6 оноо, Архангай аймаг 44.5 оноогоор эхний 5 байранд орсон бол Орхон аймаг 16.6 оноо, Дундговь аймаг 18 оноо, Хэнтий аймаг 19.9 оноо, Дархан-Уул аймаг 25.5 оноо, Дорноговь аймаг 28.2 оноогоор сүүлийн таван байранд оржээ.

Уг судалгаагаар, аймаг нийслэл бүрийн төсвийн гол 10 баримт бичиг, нийт 220 баримт бичгээс 19.5 хувийг нь л иргэд номын сан, интернетээр дамжуулж чөлөөтэй авч болдог, бусад нь тусгайлан хүсэлт гаргаж байж, эсвэл зөвхөн албан хэрэгцээнд зориулж авдаг, эсвэл тийм баримт бичиг огт гаргадаггүй аж. Хүсэлт гаргаж авдаг төсвийн баримт бичгийн 80 орчим хувь нь хүсэлт гаргаснаас хойш 7 хоногоос дээш хугацааны дараа иргэдэд очиж байна. Аймаг нийслэлийн удирдлага үйл ажиллагааныхаа мэдээллийг олон нийтэд хүргэх, төсвийн үйл явцад тэднийг оролцуулах боломжийг маш муу ашигладаг. Түүнээс гадна төсвийн баримт бичгүүд дэх мэдээллийн иж бүрэн байдал хангалтгүй, иргэдэд оролцох боломж олгохооргүй тулгаж, эсвэл хоцорч хүрч байна. Орон нутгийн тендерийн мэдээлэл тодорхой хэмжээгээр иргэдэд хүрдэг ч тендер шалгаруулах явц иргэдэд нээлттэй биш гэжээ.

Төрийн байгууллагуудын төсвийн мэдээллийн ил тод байдалд “Ил тод байдал сан” ТББ болон Нээлттэй нийгэм хүрээлэн товч мониторинг судалгаа хийжээ (Ил тод байдал сан, 2013). Уг судалгаа нь “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль” болон “Төсөв санхүүгийн ил тод байдлыг хангахад дагаж мөрдөх журам”-ыг нийслэл, дүүргүүд хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг цахим хуудас болон албан газрын мэдээллийн самбар дахь мэдээлэлд нь үндэслэн үнэлгээ өгсөн юм. Судалгаагаар Сүхбаатар, Чингэлтэй, Налайх, Багахангай, Сонгинохайрхан дүүргүүд цахим хуудастаа дээрх хууль, журмын нэг ч заалтыг хэрэгжүүлээгүй байсан бол Баянгол, Багануур дүүргийн цахим хуудас ажиллахгүй, Хан-Уул дүүрэг ганцхан заалтыг шууд биш хэрэгжүүлсэн, Улаанбаатар хот зарим заалтыг л хэрэгжүүлсэн үр дүнтэй байна. Харин Чингэлтэй, Хан-Уул, Сүхбаатар дүүргийн мэдээллийн самбарт хийсэн мониторингоос үзэхэд эдгээр дүүрэг иргэдэд зориулж төсвийн мэдээлэл огт тавиагүй байна.

2.2 Төсвийн үйл ажиллагаан дахь иргэдийн оролцоо

2.2.1 Иргэдийн оролцооны эрх зүйн шинэ орчин

Монгол Улсад 2010 оноос хойш төсвийн холбогдолтой хууль тогтоомж бүрэн шинэчлэгдсэн бөгөөд дагалдах дүрэм журмууд өөрчлөгдөж, тэдгээрт ил тод, нээлттэй байдал, иргэдийн оролцоог хангах эрх зүйн олон шаардлага заалт болж орсон нь эрх зүйн орчинд гарсан томоохон эерэг өөрчлөлт юм. Энэ нь дэлхий нийтийн хандлага, манай улсад өрнөж буй иргэний оролцоог нэмэгдүүлэх чиг хандлагын илрэл юм.

Төсвийн тухай шинэ хуулинд орон нутгийн төсвийн эрх мэдлийг ихээхэн нэмж, үүгээр дамжуулан иргэдийн оролцоог дэмжиж идэвхжүүлэхийг зорьж, орон нутгийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх хөтөлбөр арга хэмжээний талаар орон нутгийн захиргаа, иргэд, бизнес эрхлэгчдийн дуу хоолойг нэмэгдүүлэх боломжийг бүрдүүлсэн. Орон нутгийн төсвийн орлого, зарлага нь улсын төсвөөс гэрээгээр хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны орлого ба зарлага, мөн төсвийн суурь орлого ба зарлагаас бүрдэнэ. Эдгээр нь боловсрол, эрүүл мэнд, дэд бүтцийн зарим төсөл, байгаль хамгаалал, нийгмийн халамж зэрэг төрийн суурь үйлчилгээг хамрах ба улсын хэмжээний стандарт, бодлогоор зохицуулагдах учир иргэдийн оролцоо харьцангуй бага байх нь ойлгомжтой. Харин орон нутгийн нэмэгдэл орлого, түүгээр болон улсын төвлөрсөн төсвөөс хийх шилжүүлгээр бүрдэх орон нутгийн хөгжлийн сангийн зарцуулалтад иргэдийн оролцоог хангах шинэ зарчмыг энэ хуулиар тогтоосон байна. Орон нутгийн бие даасан байдал хэд хэдэн зохицуулалтаар дамжин хэрэгжиж байна. Төсвийн хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө, хот төлөвлөлт, барилгажуулалт, шинээр дэд бүтэц бий болгох; орон нутгийн өмчийн барилга байгууламжийн их засвар, шинээр өмч бий болгох, хөрөнгө оруулалт хийх зэрэг орон нутгийн хөгжлийн асуудалтай холбоотой үүрэг ихээхэн чухал болсон. Энэ нь орон нутгийн иргэдийн оролцооноос гадна бизнес эрхлэгчдийн саналыг тусгах, зайлшгүй хамтран ажиллах шаардлагыг бий болгожээ.

Орон нутгийн санхүүжилт нь улсын төвлөрсөн төсвийн бүрэлдэхүүн хэсэг болох Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сангаас дор хаяж хэсэгчлэн санхүүжигдэхээр “Төсвийн тухай” хуульд заасан. Орон нутгийн хөгжлийн сан нь улсын төвлөрсөн төсвийн баталгаатай эх үүсвэрээр бүрдэх нэгдсэн сан юм.

Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сан нь дараах эх үүсвэрээс бүрдэнэ гэж уг хуулинд заажээ:

- Импортоос бусад бараа, ажил, үйлчилгээний нэмэгдсэн өртгийн албан татварын орлогын 25 хувь;
- Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн орлогын 5 хувь;
- Дотоодын төрийн бус байгууллагын болон гадаадын албан ёсны тусламж, хандив;
- Доод шатны төсвөөс төвлөрүүлэх хөрөнгө.

Аймаг, нийслэл нь орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сангаас олгосон шилжүүлгийн 60-аас доошгүй хувийг доод шатны буюу сум, дүүргийн хөгжлийн санд

тухайн сум дүүргийн хүн амын тоо ба нягтрал, орон нутгийн хөгжлийн индекс, татварын идэвх санаачлага зэргийг тооцсон тодорхой итгэлцүүрийг харгалзан хуваарилах зарчим үйлчилж байна. Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сан болон Орон нутгийн хөгжлийн сангаас олгох шилжүүлгийг тооцох аргачлалыг Засгийн газраас 2012 оны 30 дугаар тогтоолоор батлан мөрдөж эхлээд байна.

Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгө нь гол төлөв Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сангаас олгох шилжүүлэг, орон нутгийн төсвийн илүүдэл /зарлагаас давсан орлого/, татварын нэмэгдэл орлого, зарлагын хэмнэлт, хандив тусламж зэргээс бүрдэнэ. Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгийг орон нутгийн иргэдийн саналыг аваагүй, орон нутгийн төсвийн төлөвлөгөөнд тусгаж батлаагүй зардал, арга хэмжээнд зарцуулахыг хориглоно гэж заасан. Цаашилбал, орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээ, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх дараалал, арга замын талаар баг, хороодод олон нийтэд нээлттэй санал асуулга явуулж, саналыг иргэдийн Нийтийн Хурлаар хэлэлцүүлэн эрэмбэлж, сум, дүүргийн хэмжээнд нэгтгэн дахин эрэмбэлж, иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаар батлуулна гэж заажээ. Иймээс сангийн зарцуулалтад иргэдийн оролцоо шийдвэрлэх ач холбогдолтой байх юм.

Төсвийн шинэ хуулиар иргэдээс гадна бусад холбогдох талууд (stakeholders) болох бизнесийн байгууллагууд, төрийн бус байгууллагуудад төсвийн зарлагын үйл ажиллагаанд оролцох илүү их боломж олдож байна. Тухайлбал, хуулийн 30-р зүйлд төр ба хувийн хэвшлийн түншлэлийн хоёр үндсэн хэлбэр болох төрийн үйлчилгээг хувийн хэвшлийн байгууллагаар гүйцэтгүүлэх болон концессын гэрээгээр гүйцэтгүүлэх талаар зааж өгсөн. Энэ нь нэг талаас хувийн хэвшлийн технологи болон менежментийн давуу талыг төрийн үйлчилгээнд ашиглах, нөгөө талаас хувийн хэвшил дангаараа хэрэгжүүлэх боломжгүй, төрийн дэмжлэг зайлшгүй шаардлагатай төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх боломжийг нээж өгч байна. Харин бизнесийн байгууллагуудаас төсвийн хөрөнгө оруулалт болон бусад зардлын талаар санал солилцох, хэлэлцүүлэг хийх зэрэг тэдгээрийн оролцоог баталгаажуулсан хуулийн болон бусад зохицуулалт байхгүй байна.

Төсвийн тухай шинэ хуулийг дагаад өөрчлөгдсөн нэг чухал хууль бол “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль” юм. 2012 оны 12-р сард оруулсан нэг чухал өөрчлөлт нь олон нийтийн оролцоотой худалдан авах ажиллагааны тухай гэсэн шинэ зүйл юм. “Худалдан авах ажиллагаан дахь олон нийтийн оролцоо” гэсэн 7¹ дүгээр зүйлд сум, дүүргийн төсвийн хүрээнд худалдан авах 20 сая хүртэлх төгрөгийн өртөгтэй бараа ажил үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг олон нийтийн оролцоотойгоор зохин байгуулж болно гэж заажээ. Олон нийтийн оролцоотой худалдан авах ажиллагаанд тухайн орон нутгийн иргэдийн төлөөллийг оролцуулан сонгон шалгаруулалт явуулах бөгөөд тухайн төсөл, арга хэмжээний хэрэгжилт, гүйцэтгэлд орон нутгийн иргэдийг өргөнөөр оролцуулах зарчмыг баримтлах ёстой юм. Олон нийтийн оролцоотой худалдан авах ажиллагааны журам, заавар, жишиг баримт бичгийг Сангийн яам баталж мөрдүүлэх ёстой боловч одоогоор энэхүү журам болон холбогдох баримт бичиг нь гараагүй байна.

2.2.2 Иргэдийн оролцооны үнэлгээ

Монгол дахь Нээлттэй нийгэм хүрээлэнгийн 2006 оны бодлогын судалгаагаар бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явцад Төрийн бус байгууллага (ТББ)-ын оролцоог тухайн үеийн хууль тогтоомж, баримт бичгийн судалгаа, төрийн байгууллагын болон иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөлтэй уулзаж ярилцах замаар судалсан байна (ННХ, 2006). Нэг талаас, төрийн шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд иргэд дуу хоолойгоо хүргэх нь тэдний улс төрийн үндсэн эрх бөгөөд үүний тулд нийтлэг ашиг сонирхлынхоо дагуу төрийн бус байгууллагад эвлэлдэн нэгдэж, өөрсдийнхөө байр суурийг хүргэх нь илүү үр дүнтэй байдаг гэжээ. Нөгөө талаас, тэрхүү төрийн бус байгууллагуудын чадавхи, идэвхи санаачлагыг төрийн бодлого шийдвэр боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд тусгаж, оролцуулж байх нь уг бодлого шийдвэрийн чанарт сайнаар нөлөөлнө. Харамсалтай нь, төрийн үйл хэрэг дэх иргэний нийгмийн оролцоог тунхаглаж, ярьж байгаа боловч мэдээллийг ил тод болгох, иргэний нийгмийн оролцоог хангах, төр ба ТББ-ын үр дүнтэй хамтын ажиллагааг хөгжүүлэх нарийн тодорхойлогдсон эрх зүйн заалт, дэмжих институци тун хангалтгүй байна гэж уг судалгаагаар дүгнэжээ. Үүнээс болоод иргэд ба ТББ-ын оролцох хүрээ, боломж туйлын хязгаарлагдмал, тэдний санал зөвлөмжийг харгалзах эсэхийг шийдвэр гаргагчид үзэмжээрээ шийдэх хандлага маш түгээмэл ажиглагдсан байна.

Олон улсын Мэрс Кор байгууллага “Засаглалын хариуцлагатай байдлыг сайжруулах төсөл”, “Орон нутгийн хариуцлагатай засаглалын төлөөх идэвхтэй түншлэл ба иргэдийн оролцоо” зэрэг төсөл хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд энэ хүрээнд орон нутгийн шийдвэр гаргалт дахь иргэдийн оролцоог судалдаг. Тухайлбал, 2007 онд орон нутгийн шийдвэр гаргалт дахь иргэдийн оролцоог хангах ямар механизмууд байгааг хэд хэдэн аймгийг хамруулан судалсан байна (Мэрс Кор, 2007). Уг судалгаагаар, иргэд багийн иргэдийн нийтийн хуралд шууд оролцох, сум ба аймгийн ИТХ-ын төлөөлөгчдөөр дамжуулах болон ИТХ-ын хуралдаанд шууд оролцох, баг, сум, аймгийн Засаг дарга нарт шууд хандах, орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллагуудаар дамжуулах зэрэг механизмаар дамжуулан орон нутгийн шийдвэр гаргах, бодлого боловсруулах түвшинд оролцох боломжтой ч энэ нь бодит амьдрал дээр үр дүнтэй хэрэгжихгүй байгаа шалтгаануудыг тогтоожээ. Үүнд, иргэдийн идэвх сонирхол муу, мэдээллийн хүртээмж тааруу, иргэдийн хурлаар хэлэлцэх асуудлын хүрээ хязгаарлагдмал, төсвийн эрх мэдэл хомс, иргэдийн төлөөлөгчид иргэдтэйгээ холбоо султай гэх мэт олон талын шалтгаан бий ажээ.

Төсвийн олон улсын түншлэл (International Budget Partnership) -ийн “Нээлттэй төсвийн индекс”-ийн судалгаагаар, Монгол улс нь Казакстан, Киргизстан зэрэг бүс нутгийн зарим улстай харьцуулахад хууль тогтоох байгууллага болон аудитын дээд байгууллагын чадавхийн хувьд хүчтэй гэсэн үнэлгээг авсан боловч төр засгийн хамгийн их ярьж анхаарч буй төсвийн үйл явц дахь олон нийтийн оролцоо үзүүлэлтээр сул дүнтэй байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл, төсвийн төлөвлөлт, хэлэлцэн батлах үйл явц, гүйцэтгэл ба хяналт гэсэн бүх шатанд иргэдийг оролцуулах механизм байхгүй, зарим нэг эхлэл санаачлага байгаа боловч хэрэгжилтийн чанар сул, нээлттэй сонсгол хийдэггүй, олон нийт ямар нэг хэлбэрээр саналаа илэрхийлсэн байлаа ч тэдний саналыг

тусгасан талаарх засгийн газар, хууль тогтоох байгууллага, аудитын байгууллагаас гаргасан мэдээлэл байхгүй байгаа юм.

2.3 Дүгнэлт

Монгол улсад төсвийн ил тод байдал, төсвийн үйл ажиллагаан дахь иргэдийн оролцоог хангах арга замыг “Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль”, “Төсвийн тухай хууль”, “Төсөв санхүүгийн ил тод байдлыг хангахад дагаж мөрдөх журам”, “Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сангаас олгох шилжүүлэг тооцох журам” зэрэг хууль журмын хүрээнд тодорхойлж, эрх зүйн орчны суурийг бүрдүүлээд байна. Төсвийн ил тод байдлын хэрэгжилтийг сайжруулахын тулд иргэний нийгмийн байгууллагын санаачлагаар орон нутгийн төсвийн ил тод, нээлттэй байдлын загвар стандарттай болох санал олон нийтээр хэлэлцэгдэж байна. Иргэдийн оролцоог хангахын тулд ялангуяа орон нутгийн түвшинд анхаарал хандуулж, орон нутгийн төсвийн эрх мэдлийг нэмж, орон нутаг хөгжүүлэх сангийн шийдвэр гаргалтад иргэдийн оролцоог баталгаажуулсан.

Төсвийн ил тод байдал амьдрал дээр хэр хангагдаж буйг үнэлсэн олон улсын байгууллагын судалгаагаар сүүлийн жилүүдэд төсвийн мэдээ, мэдээллийг сайжруулах, ялангуяа төсвийн нэгтгэлийг мэдээлэхэд ахиц гарчээ боловч төсвийн задаргаа мэдээ олдоц муутай, иргэдэд зориулсан төсөв боловсруулагдахгүй байна. Мөн дотоодын байгууллагын судалгаагаар орон нутаг хөгжүүлэх төсвийн үйл ажиллагааны мэдээлэл иргэдэд хүрэхгүй, төв орон нутгийн төрийн байгууллагууд төсвийн мэдээллээ цахим хуудсандаа нийтлэхгүй, төсвийн баримт бичгээ нээлттэй бус байлгах, хууль журмыг хэрэгжүүлэхгүй байх хандлага маш түгээмэл байна.

Төсвийн үйл ажиллагаан дахь иргэдийн оролцоог үнэлсэн судалгаанаас харахад, бодит байдал дээр төрийн үйл ажиллагаан дахь иргэний оролцоог хангаагүй, төр ба иргэний нийгмийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа, дэмжих институц хангалтгүй байна. Төсвийн төлөвлөлт, хэлэлцэн батлах, гүйцэтгэл, хяналтын бүх шатанд иргэдийг оролцуулах механизм бараг байхгүй байна.

Бүлэг 3. Төрийн албан хаагчид ба иргэний нийгмийн байр суурь

3.1 Төсвийн ил тод байдлыг дээшлүүлэх нь

Судалгааны баг төсвийн ил тод байдал хэр байгаа, хэрхэн сайжруулж болох арга замыг судлахын тулд нэг талаас төрийн яамд болон орон нутгийн засаг захиргааны ажилтнуудтай, нөгөө талаас уг сэдвээр идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг иргэний нийгмийн байгууллагуудын голлох судлаачидтай ярилцлага хийсэн. Мөн төрийн байгууллагын цахим хуудас дахь төсвийн мэдээллийн ил тод байдал хэр ахицтай байгаад тоон үнэлгээ өгсөн.

3.1.1 Төрийн албан хаагчидтай хийсэн ярилцлага

Төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүдтэй хийсэн ярилцлагаас үзэхэд, төсвийн ил тод байдлыг сайжруулах талаарх улс төрийн болон засгийн газрын эрмэлзэл өндөр байна. Тэд сүүлийн жилүүдэд улс төрийн түвшинд, ялангуяа Ерөнхийлөгчийн зүгээс бодлогын шийдвэр гаргах үйл явц, түүний дотор төсвийн үйл ажиллагаанд иргэдийн шууд оролцоог нэмэгдүүлэх талаар бүтээлч санаачлагуудыг идэвхтэй дэвшүүлж байгааг онцолсон. Тухайлбал, төрийн ордон болон орон нутгийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын дэргэд иргэний танхим байгуулагдсан нь бодлогын асуудлаар иргэд өөрсдийн байр суурь, санал бодлоо илэрхийлэх гол хэрэгсэл болж байгааг тэмдэглэж байв.

Төсвийн тухай хуульд төсвийн ил тод байдлыг төсвийн үйл ажиллагааны бүхий л үе шатанд мөрдөж ажиллах үндсэн 5 зарчмын нэг болгон тунхагласан. Төсвийн үйл ажиллагаанд оролцогч хууль тогтоох байгууллага УИХ-аас эхлээд анхан шатны төсвийн байгууллага хүртэлх төсвийн бүх байгууллага, ажилтан, төсвийн тухай мэдээ, мэдээллийг цаг хугацаанд нийтэд хүргэх үүрэг хүлээсэн байна. Ярилцлагад оролцогсод 2013 оноос хэрэгжиж буй Төсвийн шинэ хуулийн дагуу төсвийн ил тод байдлын эрх зүйн орчин бүрдсэнийг онцлон тэмдэглэж байлаа. Тэд мөн төсвийн тухай хууль, түүний дотор төсвийн ил тод болон нээлттэй байдлын талаарх хуулийн заалтуудыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон сургалт бүхий л түвшинд удаа дараа явагдсаныг мөн тэмдэглэсэн.

Төсвийн ил тод байдлын талаар олон улсын байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагаас өгч буй үнэлгээ, зөвлөмжийг засгийн газрын байгууллагууд мэдэхийн хамт судлан үзэж, хэрэгжүүлэх боломжтой санал, зөвлөмжийг авч хэрэгжүүлдэг. Гэхдээ тусгайлан хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө гарган хэрэгжилтэд хяналт тавьж ажилладаггүй нь одоогийн тогтолцооны томоохон сул талыг харуулж байна. Асуулга, ярилцлагад оролцогсод төсвийн нээлттэй байдлыг нэмэгдүүлэх талаар хэрэгжүүлэх арга хэмжээг боловсруулахад шаардлагатай мэдээ, мэдээллийн бүтэц, формат тодорхой бус, бодлого боловсруулалтын явцад иргэдийн санал бодлыг хэзээ (аль үе шатанд), хэрхэн цуглуулж, яаж тусгах талаар туршлага, мэдээлэл дутмаг байгаагаа илэн

далангүй илэрхийлсэн. Төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцоог хангах хуулийн заалтыг жинхэнэ ёсоор хэрэгжүүлэхэд нэмэлт хөрөнгө, хүч шаардлагатай гэж тэд үзэж байгаа бөгөөд нэмэлт хөрөнгө зарлага одоогоор төсөвлөгдөөгүй байгааг хэлсэн.

Судалгааны баг IRIM хүрээлэнгийн 2011 оны эцсээр хийсэн цахим хуудасны мониторинг үнэлгээгээр (IRIM, 2012) хамгийн муу үнэлгээ авч байсан 30 байгууллагын төсвийн мэдээллийн ил тод байдал хэрхэн дээшилсэн талаар судалгаа хийсэн. Бид энд урьд хийгдсэн судалгааны арга зүйг давтаж ашигласан бөгөөд төсөв ба худалдан авалтын мэдээллийн холбогдолтой, найдвартай байдлын ахицыг шалгасан. Мониторингийн үр дүнг Хүснэгт 5-д харуулав (Дэлгэрэнгүй үр дүнг Хавсралт 3-аас үзнэ үү).

Хүснэгтээс харахад, ганцхан Булган аймгийн ЗДТГ сонгосон 4 үзүүлэлтээр мэдээллийн ил тод байдлыг дээшлүүлсэн байна. Мөн хоёр байгууллага 3 үзүүлэлтээр, есөн байгууллага 2 үзүүлэлтээр, хоёр байгууллага 1 үзүүлэлтээр мэдээллийн ил тод байдлыг дээшлүүлжээ. Харин талаас илүү буюу 16 байгууллага цахим хуудас дээрх төсвийн мэдээллийн ил тод байдлаа огт анхаараагүй байна. Эдгээр нь бүгд нийслэлд байрладаг, томоохон яам агентлаг, шүүхийн байгууллагууд бөгөөд энэ дотор нээлттэй байдал, иргэдийн оролцоог уриалдаг гол институт болох Ерөнхийлөгчийн тамгын газар орж байгаа юм. Эндээс үзвэл төрийн байгууллагууд төсвийн ил тод байдалд төдийлөн ач холбогдол өгөхгүй хэвээр байгаа бөгөөд энэ нь мэдээллийн технологийн боломж хязгаарлагдмал гэхээсээ илүүтэй тухайн байгууллагын удирдлагын хандлагатай шууд холбоотой гэж дүгнэж болохоор байна.

Хүснэгт 1. Төсөв ба худалдан авалтын мэдээллийн ил тод байдлын ахиц, 2011-2013 он

№	Байгууллагын нэр	Цахим хуудасны хаяг	Холбогдолтой байдал		Найдвартай байдал	
			Төсөв	ХАА	Төсөв	ХАА
1	Сонгуулийн ерөнхий хороо	www.gec.gov.mn	0	0	0	0
2	Төв аймаг	www.tuv.mn	0	100	0	100
3	Стандарт хэмжил зүйн газар	www.masm.gov.mn	16	0	0	0
4	Ерөнхийлөгчийн хуудас	www.president.mn	0	0	0	0
5	Батлан хамгаалах яам	www.mod.gov.mn	0	0	0	0
6	Усны газар	www.water.mn	0	25	0	0
7	Ховд аймаг	www.khovd.gov.mn	50	50	0	50
8	Архангай аймаг	www.gov.mn	0	25	0	25
9	Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүх	www.admncourt.gov.mn	0	0	0	0
10	Улсын ерөнхий прокурорын газар	www.gpo.mn	0	0	0	0
11	Үндсэн хуулийн цэц	www.conscourt.gov.mn	0	0	0	0
12	Шудрага өрсөлдөөн хэрэглэгчийн төлөө газар	www.afccp.gov.mn	0	0	0	0
13	Хан-Уул дүүргийн шүүх	www.khan-uul.court.gov.mn	0	0	0	0

14	Сүхбаатар дүүргийн шүүх	www.Sukhbaatarcourt.gov.mn	0	0	0	0
15	Удирдлагын академи	www.naog.gov.mn	0	0	0	0
16	Булган аймаг	www.bulgan.gov.mn	100	100	100	100
17	Дундговь аймаг	www.dundgovi.gov.mn	0	100	0	100
18	Баян-Өлгий аймаг	www.bayan-ulgii.gov.mn	0	100	12.5	100
19	Санхүүгийн зохицуулах хороо	www.frc.mn	0	0	0	0
20	Баянзүрх дүүргийн шүүх	www.bayanzurkh.court.gov.mn	0	0	0	0
21	Улсын их хурал	www.parliament.mn	32	0	0	0
22	Цөмийн энергийн газар	www.nea.gov.mn	0	100	0	100
23	Төрийн үйлчилгээ, аж ахуй нэгж эрхлэх газар	www.sqsa.gov.mn	0	100	0	100
24	Говь-Алтай аймаг	www.govi-altai.gov.mn	0	100	0	100
25	Биеийн тамир спортын газар	www.mongoliansport.mn	0	0	0	0
26	Дипломат байгууллагын үйлчилгээ аж ахуйн хэлтэс	www.mfat.gov.mn	0	0	0	0
27	Оюуны өмчийн газар	www.ipom.gov.mn	0	100	0	100
28	Нийслэлийн шүүх	www.citycourt.gov.mn	0	0	0	0
29	Тээврийн прокурорын газар	www.gpo.mn	0	0	0	0
30	Завхан аймаг	www.zavkhan.gov.mn	0	100	0	100

3.1.2 Иргэний нийгмийн төлөөлөгчидтэй хийсэн ярилцлага

Хэдийгээр төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүд төсвийн мэдээллийн ил тод байдлын талаарх эрх зүйн орчин сайжирч байгаа гэж үзэж байгаа боловч бид бодит байдал дээр хэр ахицтай байгааг тодруулж авч үзлээ. Тухайлбал, төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцоо ямар түвшинд байгаа, үүнд нөлөөлөгч гол хүчин зүйл нь юу болох, хэрхэн үүнийг сайжруулах талаар иргэний нийгмийн байгууллагын санаа бодлыг тодруулав. Гүнзгийрүүлсэн ярилцлага хэлбэрээр авсан энэхүү чанарын судалгаанд “Иргэд төсвөө хянана” сүлжээ, Нээлттэй нийгэм хүрээлэн, Эд хэрэглэгчдийн хоршоо, Азийн сан, Мерси Кор, IRIM судалгааны хүрээлэн зэрэг байгууллагын мэргэжилтнүүд оролцлоо. Эдгээр байгууллагууд Монгол дахь улсын болон орон нутгийн төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцооны талаар судалгаа, нөлөөллийн ажлыг идэвхтэй хэрэгжүүлдэг гол байгууллагууд юм.

Эдгээр байгууллагуудын дүгнэж буйгаар, Төсвийн тухай хууль, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Төсөв санхүүгийн ил тод байдлыг хангахад дагаж мөрдөх журам гэх мэт төсвийн ил тод байдлын эрх зүйн орчин чамгүй бүрджээ. Төсвийн нээлттэй байдал хэдэн жилийн өмнөхийг бодвол нэлээд дээшилж, төсвийн жилийн явцын тайлан гэх мэт гол баримт бичгүүдийг тодорхой хэмжээгээр нийтэлдэг болсон ч дээрх бодлогын хэрэгжилт хангалтгүй байна гэж иргэний нийгмийн байгууллагууд үзэж байна. Тухайлбал, Нээлттэй нийгэм хүрээлэнгийн оролцоотойгоор дэлхийн хэмжээнд тооцдог Нээлттэй төсвийн индекс Монгол улсын хувьд 2010 онд 60 байсан бол 2011 онд 51-т орсон. Энэ нь төсвийн урьдчилсан мэдэгдэл, гүйцэтгэх засаглалын төсвийн санал, жилийн эцсийн тайлан, аудитын тайлан

зэрэг төсвийн зарим гол баримт бичигт байгаа мэдээллийн хэмжээ, олон нийт олж авч чадах байдал нь буурсантай холбоотой. Үүнээс гадна манайд иргэдэд зориулж нийтэлсэн төсөв, хагас жилийн тайлан огт нийтлэгддэггүй нь уг индекс харьцангуй доогуур байхад нөлөөлж байна. Мөн төрийн байгууллагын ихэнх цахим хуудас байгууллагын танилцуулгаар хязгаарлагдах ба төсвийн үйл ажиллагааны талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллээ хугацаанд нь, бүрэн дүүрэн ил тод тавьсан байгууллага бараг байдаггүй (IRIM, 2012). Цахим хуудас дахь төсвийн мэдээлэл дүүргийн түвшинд огт байхгүй (Хан-Уул дүүрэгт нээлттэй төсвийн нэг л заалтыг хэрэгжүүлсэн), хотын түвшинд зарим мэдээллийг л нээлттэй болгосон байжээ. Мөн захиргааны байгууллагуудын мэдээллийн самбарт төсвийн мэдээлэл огт тусаагүй байна (ННХ, 2013).

Төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх арга замын талаар иргэний нийгмийн байгууллагуудын дэвшүүлсэн саналыг дараах хүснэгтэд нэгтгэн харуулав.

Хүснэгт 2. Төсвийн ил тод байдлын талаарх иргэний нийгмийн байгууллагуудын санал дүгнэлт

Эксперт	Төсвийн мэдээлэл ил тод, хариуцлагатай биш байгаа шалтгаан	Төсвийн мэдээллийг ил тод, хариуцлагатай болгох арга зам
Н.Баасанхүү <i>Мерси-Кор</i>	<ul style="list-style-type: none"> Улс төрчид хүмүүст мэдээлэл өгөх, төрийн албан хаагчид иргэдэд тайлагнах сонирхолгүй 	<ul style="list-style-type: none"> Төрийн албан хаагчдыг ил тод ажиллагаагаар нь байр эзлүүлдэг болох Гэрээнүүдийг нээлттэй болгох Гэрээний дүгнэлтийг нээлттэй болгох
А.Долгион <i>IRIM хүрээлэн</i>	<ul style="list-style-type: none"> Төрийн байгууллагад мэдээллээ ил тод байлгах дотоод шаардлага, институт байхгүй байна Төрийн албаныхны мэдлэг, ойлголт, хандлага муу байна Иргэдэд мэдээлэл хүргэх ажилд төсөв бага хуваарилж байна 	<ul style="list-style-type: none"> Нөлөөллийн ажлууд их хийх Иргэний нийгмийн байгууллага, Олон улсын байгууллагууд зорилтот бүлгүүдээ хувааж аваад уялдаатай ажиллах Төр, хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаагаар асуудлыг шийдэх Хариуцлага тооцох механизмыг тодорхой болгох Мэдээлэл түгээх ажилд төсөв баталж өгөх
Г.Маналжав <i>Эд хэрэглэгчдийн хоршоодын холбоо</i>	<ul style="list-style-type: none"> Заавал мэдээлэх хариуцлагын тогтолцоо байхгүй 	<ul style="list-style-type: none"> Ялангуяа зарцуулалтыг зүйл тус бүрээр ил тод болгох Бүх шатанд хариуцлагажуулах Иргэдийн шахалт шаардлага Мэдээллийн стандарт гаргахгүй бол гуйвуулах аюултай
Б.Мөнхсоёл <i>Нээлттэй нийгэм хүрээлэн</i>	<ul style="list-style-type: none"> Хууль, журмууд байгаа ч хэрэгжилт муу байна Мэдээлэл ойлгомжгүй, хэт ерөнхий 	<ul style="list-style-type: none"> Цахим хэлбэрээр мэдээлэл түгээх нь илүү үлдэцтэй Төрийн байгууллагуудад ажлыг нь хөнгөвчлөх стандарт гаргах Ил тод төсөв эргээд дэмжлэг авах хэрэгсэл гэдгийг улс төрчдөд ойлгуулах
А. Саруул <i>АНУ-ын Азийн сан</i>	<ul style="list-style-type: none"> Үр ашиггүй тогтолцоо Нийтийн албаны хандлага муу байгаа 	<ul style="list-style-type: none"> Төрийн албаныхны ажил үүргийн хуваарийг иргэдэд нээлттэй байлгах Гэрээ байгуулах эрх бүхий албан тушаалтнуудын талаар нээлттэй байлгах Цөөхөн цэгцтэй хууль журамтай байх

<p>Д.Цэрэнжав. “Иргэд төсвөө хянана” сүлжээ</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Яриа их байгаа нь өөрөө тоогоо ил тод болгоход садаа болж байна • Улс төрийн шалтгаанаар ил тод болж харагдаж байгаа нь эргээд садаа болж байна 	<ul style="list-style-type: none"> • Ил тод байдлын шалгуур, стандартаа тодорхой болгох • Зарцуулалт, төсөл, арга хэмжээ бүрээр задалж харуулах • Яам агентлагийн төсөв, тусгай сангуудын төсвийн мэдээллийг дэлгэрэнгүй гаргах • Ил тод байдал төрд өөрт нь хэрэгтэй гэдгийг ойлгуулах
---	--	---

Төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдал хангалтгүй хэвээр байгааг олон жишээнээс харж болно. Наад зах нь судалгааны байгууллага очоод мэдээлэл авч чадахгүй байхад жирийн иргэдийн хувьд ил тод, нээлттэй мэдээлэл авах боломж ямар байх нь ойлгомжтой. Үүний гол шалтгаан нь ялангуяа орон нутагт төсвийн мэдээллээ ил тод болгох асуудлыг нийтийн албан хаагчид хардаж сэрдэх гэх мэт сөрөг талаас нь хүлээн авдагтай холбоотой байж болох юм. Гэхдээ төрийн албаныхны хандлага нааштай өөрчлөгдөж эхэлж байгааг зарим судлаач тэмдэглэж байна.

Үүнээс гадна мэдээллийг нээлттэй болгох тодорхой шалгуур, стандартгүй байгаа нь гол бэрхшээл учруулж байна. Иймээс энэ тал дээр нөлөөллийн ажлууд зохион байгуулбал үр дүнгээ өгнө гэж үзэх үндэстэй. Тухайлбал, төсвийн мэдээлэл ил тод байснаар олон нийтийн зүгээс хандах сөрөг хандлага буурна, энэ нь эргээд өөрсдөд нь амар гэдгийг төрийн албан хаагчдад ойлгуулах хэрэгтэй. Мэдээллийг ойлгомжтойгоор түгээх үлгэрчилсэн загвар гаргаж өгч ч болно. “Иргэд төсвөө хянана” иргэний нийгмийн сүлжээ болон Нээлттэй нийгэм хүрээлэн хамтраад орон нутгийн төсвийн ил тод нээлттэй байдлын стандарт загвар гарган ажиллаж байгаа ажээ. Одоогоор Улаанбаатар хот, Баянзүрх дүүрэг, Ховд аймаг, Дөргөн сум гэсэн дөрвөн газрын нээлттэй төсвийн загвар цахим хуудсыг² нээн ажиллуулж байгаа бөгөөд эдгээр газрын нийтийн номын санд төсвийн мэдээллийн буланг загвар хэлбэрээр байгуулжээ. Мөн төсвийн ил тод байдлыг сайжруулах чиг үүргийг хувийн хэвшил, төрийн бус байгууллагуудад хариуцуулах гэх мэт өвөрмөц байдлаар ч энэ асуудалд хандаж болохыг мэргэжилтнүүд санал болгож байна.

3.2 Иргэдийн оролцооны судалгаа

Судалгааны баг төсвийн үйл ажиллагаан дахь иргэдийн оролцоо хэр байгаа, хэрхэн сайжруулж болох арга замыг тодруулж судалсан. Ингэхдээ мөн төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүд, иргэний нийгмийн байгууллагын төлөөлөлтэй ярилцаж мэдээлэл цуглуулсан юм.

² <http://ub2013.wordpress.com>, <http://bzd2013.wordpress.com>, <http://khovd2013.wordpress.com>, <http://durgun2013.wordpress.com>

3.2.1 Төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүдийн байр суурь

Төсвийн хуулиар төсвийн үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоог хуульчлан баталсан. Үүнийг хэрэгжүүлэх нэг арга зам нь орон нутгийн хөгжлийн сангийн төсөв төлөвлөгөөг хэлэлцэхэд иргэдийн оролцоог хангах явдал юм. Бидний судалгаанд хамрагдсан төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүд тус сангийн зарцуулалтыг төлөвлөх үйл ажиллагаанд тухай орон нутгийн иргэд шууд оролцон, тэдний саналаар хийгдэх болсноор төсвийн үйл ажиллагаанд иргэд оролцох боломжийг нээж өгснийг дурдаад, уг ажил орон нутагт эхлээд байгааг ярьсан. Зарим дүүрэгт энэ арга хэмжээг эхлүүлэх ажлыг сонгогдсон Иргэдийн хурлын гишүүдээс санаачлага гарган ажилласан байна. Дүүргийн зарим хороо орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгөөс санхүүжих төсөл, арга хэмжээг тодорхойлохоор дүүргийн иргэдийн дунд хурлыг зохион байгуулж эхэлсэн байна. Гэвч санал болгож буй төсөл, арга хэмжээний техник эдийн засгийн үндэслэл боловсруулагдаагүй, боловсруулах хөрөнгийн эх үүсвэр тодорхой бус зэрэг голлох хүндрэлүүд тулгарч байна. Мөн ижил төстэй төсөл арга хэмжээ бүрт тусгайлсан техник эдийн засгийн үндэслэл, зураг боловсруулах уу, эсвэл нэгдсэн зураг төслөөр шийдвэрлэх үү гэдэг нь тодорхойгүй, хороод болон дүүрэг дамжин хэрэгжих төсөл арга хэмжээг хэрхэн адилгаж эрэмбэлэх, зураг тооцоог хэрхэн нэгтгэх зэрэг асуудлууд тулгарахч байгааг дурдсан.

Төсвийн асуудал эрхэлсэн төв байгууллагаас төсвийн хуулийн заалтуудыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон журам, заавар боловсруулан баталж, хэрэгжүүлэх ажил хийгдэж байна. Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сангийн 2013 оны төсөв 247.6 тэрбум төгрөг буюу орон нутгийн төсвийн нийт зарлагын 12.3 хувь байхаар төсөвлөгдсөн байна. Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сангаас аймаг, орон нутагт хийх шилжүүлгийг тооцох аргачлалыг Засгийн газрын 2012 оны 30 дугаар тогтоолоор баталсны дагуу аймаг, нийслэлд доорх хуваарилалт хийгдсэн байна.

Хүснэгт 3. Орон нутгийн хөгжлийн санд олгох орлогын шилжүүлэг

	<i>Итгэлцүүрт үндэслэсэн хуваарилалт</i>	<i>Аймгаас төвлөрөх орлого</i>	<i>Дотоодын НӨАТ-25 хувь</i>	<i>Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн хуваарилалт</i>	<i>Аймаг, нийслэлийн хөгжлийн санд олгох орлогын шилжүүлгийн нийт дүн</i>	
	. 12=13+14 .	. 13 .	. 14 .	. 15 .	. 16=12+15 .	
1	Архангай	9,400.3	1,283.6	8,116.7	875.3	10,275.6
2	Баян-Өлгий	8,136.3	1,111.0	7,025.3	893.6	9,029.9
3	Баянхонгор	11,214.6	1,531.4	9,683.2	794.1	12,008.7
4	Булган	8,119.7	1,108.8	7,011.0	558.1	8,677.8
5	Говь-Алтай	11,190.4	1,528.1	9,662.3	558.2	11,748.6
6	Дорноговь	8,971.5	1,225.1	7,746.4	622.7	9,594.2
7	Дорнод	9,789.2	1,336.7	8,452.4	723.3	10,512.5
8	Дундговь	9,073.3	1,239.0	7,834.3	389.9	9,463.2
9	Завхан	9,036.3	1,233.9	7,802.4	662.5	9,698.8
10	Өвөрхангай	10,275.1	1,403.1	8,872.0	1,043.5	11,318.6
11	Өмнөговь	10,770.0	1,470.7	9,299.3	720.7	11,490.7

12	Сүхбаатар	9,369.8	1,279.5	8,090.3	536.6	9,906.4
13	Сэлэнгэ	7,447.8	1,017.0	6,430.8	1,028.2	8,476.0
14	Төв	8,117.8	1,108.5	7,009.3	882.4	9,000.2
15	Увс	8,800.4	1,201.7	7,598.7	755.1	9,555.5
16	Ховд	9,577.5	1,307.8	8,269.7	801.1	10,378.7
17	Хөвсгөл	9,854.0	1,345.6	8,508.4	1,199.1	11,053.2
18	Хэнтий	9,144.0	1,248.6	7,895.3	689.7	9,833.7
19	Дархан-Уул	7,208.6	984.4	6,224.2	961.2	8,169.8
20	Улаанбаатар	29,034.5	3,964.8	25,069.7	12,512.2	41,546.7
21	Орхон	7,903.6	1,079.3	6,824.4	968.2	8,871.8
22	Говь-Сүмбэр	6,860.7	936.9	5,923.9	142.5	7,003.2
Нийт		219,295.6	29,945.6	189,350.0	28,318.2	247,613.8

Гэхдээ орон нутгийн хөгжлийн сангийн шилжүүлгийн аргачлал, тухайлбал илтгэцүүр, жин хувийн талаар зарим асуудал гарч байгаа учраас аргачлалыг үргэлжлүүлэн сайжруулах ажлыг зохион байгуулах шаардлага гарч буйг төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүд дурдаж байв.

3.2.2 Иргэний нийгмийн төлөөллийн байр суурь

Сүүлийн жилүүдэд төсвийн үйл явц дахь иргэдийн оролцооны хэлбэрүүд нэмэгдэж байна. Орон нутгийн эрх мэдлийг өргөжүүлэх, сум хөгжүүлэх сан, сумын хөгжлийн төлөвлөгөөгөөр дамжуулан иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, шууд ардчиллыг хөгжүүлэх гэх мэт санаачлагууд ч олон газарт идэвхжиж байна. Гэхдээ төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдал нэмэгдэхгүй байгаа нөхцөлд иргэдийн оролцоо хэлбэр төдий, “ил тод байдалгүй оролцоо” болж байгааг иргэний нийгмийн байгууллагууд шүүмжилж байна. Дээр дурдсан Нээлттэй төсвийн индекс тооцох судалгаагаар ч төсвийн үйл явцад иргэдийн оролцох боломж хязгаарлагдмал байгаа нь тогтоогджээ. Төсвийн үйл ажиллагааны хэлэлцүүлгийн өмнөх, явцын, дараах бүх шатанд олон нийтийн оролцоо маш муу, олон нийтийг оролцуулах механизм бараг байхгүй, байгаа зарим нь маш сул байна.

Төсвийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх, иргэдийн оролцоог идэвхжүүлэх арга замын талаар иргэний нийгмийн байгууллагуудын дэвшүүлсэн саналыг дараах Хүснэгт 4-т нэгтгэн харуулав.

Төсвийн үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэл ойлгомжтой, үйл ажиллагаа, төсөл хөтөлбөр нэг бүрээр иргэдэд маш тодорхой хүрч чадвал төсвийн үйл ажиллагаан дахь иргэдийн оролцоо илүү идэвхтэй, утга учиртай болно. Төсвийн үйл ажиллагаан дахь иргэдийн идэвх оролцоог дээшлүүлэх гол нөхцөл нь мэдээллийн ил тод байдал, мэдээллийн хүртээмж юм гэдгийг дээрх мэргэжилтнүүд бүгд хүлээн зөвшөөрч байна. Иргэдийн оролцоо, шууд ардчиллын урьдач нөхцөл нь ил тод, хариуцлагатай байдал юм. Иргэдэд ойлгомжгүй санхүүгийн ерөнхий мэдээлэл нийтэд танилцуулахыг ил тод байдал гэхгүй бөгөөд ийм нөхцөлд иргэдийн оролцоо хэлбэр хөөсөн ажил болж

хувирахыг мэргэжилтнүүд сануулж байна. Мөн иргэдийн оролцоог иргэдэд ойр, үр дүнг нь шууд мэдэрч байдаг энгийн үйл ажиллагаанууд дээр туршиж, эхлүүлэх боломжтой. Иргэдэд төсвийн үйл ажиллагаанд оролцох сонирхол, дадал суулгах шаардлага ч гарч байна.

Хүснэгт 4. Иргэдийн оролцооны талаарх иргэний нийгмийн байгууллагуудын санал дүгнэлт

Эксперт	Иргэдийн оролцоо хангалтгүй байгаа шалтгаан	Иргэдийн оролцоог идэвхжүүлэх арга зам
Н.Баасанхүү <i>Мерси-Кор</i>	Улс төрчид, төрийн байгууллага иргэдэд сургалт хийдэггүй	Оролцоонд сургах Мэдээллийг хүргэх илүү үр дүнтэй арга ашиглах
Г.Маналжав <i>Эд хэрэглэгчдийн хоршоодын холбоо</i>	Иргэдийн санаа бодлыг сонсдог боловч үйл ажиллагаандаа тусгахгүй байгаа нь иргэдийн урмыг үгүй хийж байна	Төсвийн зарцуулалтыг юунд хуваарилахыг иргэдээр шийдүүлдэг болох Хүн бүрийн саналыг тусгаж баталгаажуулж байх Салбар, сонирхлоор нь бүлэглэх Асуудлыг эрэмбэлэх
С.Мойлтмаа <i>IRIM хүрээлэн</i>	Мэдээлэл хангалтгүй байна Иргэдийн итгэл алдрах байдал ажиглагдаж байна Оролцоог нь үнэлэхгүй, хэлбэр төдий байдаг нь иргэдийн идэвхийг сулруулж байна	Хурлын дэгийг тодорхой болгох, протоколыг түгээх механизмыг боловсруулах. Батлагдсан хууль, дүрэм журмын хэрэгжилтдээ анхаарах Хяналт, үнэлгээ байнга хийж байх Мэдээллийг тохиромжтой хэлбэрээр нь түгээх
Б.Мөнхсоёл <i>Нээлттэй нийгэм хүрээлэн</i>	Мэдээлэл хангалтгүй Үр дүнгүй оролцоо их	Төсвийн хэлэлцүүлэгт ажиглалт хийж жинхэнэ хэлэлцүүлэг болгох Иргэдээс мэдээлэл авчихаад эргэж мэдээлэх Нээлттэй сонсгол бүх шатанд хийдэг болох
А. Саруул <i>АНУ-ын Азийн сан</i>	Мэдээлэл муу Зарим салбарт ТББ-уудын монополь тогтсон	Хэвлэж хүргүүлэх Загвар гаргах Киногоор дамжуулах Сургуулийн үдийн хоол, дотуур байрны хүүхдийн мах гэх мэт тодорхой зүйл дээр иргэдийн оролцоог хангах Хүүхдийн оролцоо гэх мэтээр хэт туйлсрахгүй байх
Д.Цэрэнжав <i>"Иргэд төсвөө хянана" сүлжээ</i>	Ил тод байдалд тулгуурлаагүй оролцоо үндэслэл муу болж байна	Үндэслэлгүй хэт их оролцоо эргээд ил тод байдлаа шахах аюултай

3.3 Дүгнэлт

Төрийн байгууллагын мэргэжилтнүүдийн үзэж буйгаар, төсвийн ил тод байдал, иргэдийн оролцоог дээшлүүлэх тал дээр төрийн байгууллагуудын эрмэлзлэл өндөр байгаа бөгөөд хууль журам батлах, иргэний танхим байгуулах, хуулийн хэрэгжилтийн сургалт зохион байгуулах зэргээр санаачлагатай ажиллаж байна. Гэвч ил тод байдал, иргэний оролцоог хангах тусгай төлөвлөгөө гаргаж, хяналт тавьдаггүй, ил тод болгох мэдээ мэдээллийн формат тодорхойгүй, бодлого боловсруулалтын явцад иргэдийн санаа бодлыг хэрхэн тусгаж оролцуулах талаар мэдлэг туршлага дутмаг, нэмэлт хөрөнгө хүч шаардлагатай байгаа ажээ.

Харин иргэний нийгмийн байгууллагын судлаачдын дүгнэж буйгаар төсвийн нээлттэй байдал төдийлөн сайжрахгүй байгаа бөгөөд үүний шалтгаан нь нийтийн албан хаагчид иргэдэд төсвийн мэдээлэл өгөх дотоод шаардлага сонирхол байхгүй, мэдээлэл хүргэлээ ч ойлгомжгүй хэт ерөнхий, тэдний мэдлэг хандлага муу, төсөв хүрэлцээгүй, тогтолцоо нь үр ашиггүй, улс төрийн сурталчилгааны зорилгоор энэ сэдвийг улиг болтол ярьж байгаа, мэдээллийг ил тод болгох тодорхой шалгуур стандарт байхгүй гэх мэттэй холбоотой. Иргэдийн оролцооны хувьд бодлого боловсруулагчид иргэдийн санаа бодлыг сонсдог ч үйл ажиллагаандаа тусгахгүй, мэдээлэл хүртээмжгүй, зарим салбарт цөөн хэдэн ТББ монополь тогтоосон байдаг нь иргэдийн идэвхи, урмыг сулруулж байна.

Төсвийн ил тод байдлыг дээшлүүлэхийн тулд судлаачид төрийн байгууллагын хийж буй гэрээнүүдийг ил болгох, яам агентлаг бүрийн төсөв, тусгай сангуудын төсвийн мэдээллийг дэлгэрэнгүй гаргах, төрийн албаны ажил үүргийн хуваарь ба гэрээ байгуулах эрх бүхий албан тушаалтнуудын талаар нээлттэй болгох, ил тод байдлын шалгуур стандартыг тодорхой болгох, мэдээлэл түгээх төсвийг бүрдүүлэх, ил тод мэдээллийн хариуцлагын тогтолцоог бий болгох, ялангуяа цахим хэлбэрээр мэдээлэл түгээх, төрийн байгууллагын ажлыг хөнгөвчлөх тал дээр давхар анхаарах, иргэний нийгэм ба олон улсын байгууллагууд уялдаатай ажиллах, төр хувийн хэвшлийн хамтын ажиллагаанд тулгуурлах шаардлагатай. Төсөв ил тод, мэдээлэл хүртээмжтэй болсон үед иргэдийн оролцоо аяндаа идэвхжиж, оролцоонд суралцана. Үүн дээр нэмээд иргэдийн нийтийн хурал ба хэлэлцүүлгийн дэгийг улам боловсронгуй болгох, мэдээлэлгүй оролцоо ба хүүхдийн оролцоо гэх мэтээр туйлшрахгүй байх, кино хэвлэлээр дамжуулан олон нийтэд сурталчлах зэрэгт анхаарал хандуулах шаардлагатай байна.

Бүлэг 4 Татвар төлөгч бизнесийн байгууллагуудын байр суурь

Энэхүү судалгааны нэг зорилго нь төсвийн ил тод байдалд дүн шинжилгээ хийж иргэдийн оролцоог хангаж, хяналтыг сайжруулах боломжийн талаар зөвлөмж боловсруулахад оршиж байгаа. Энэ талаар бид өмнөх бүлгүүдэд дэлгэрэнгүй хэлэлцсэн. Харин бидний сонирхож байгаа хоёр дахь гол сэдэв бол төсвийн ил тод байдал, төсвийн бодлогод *аж ахуйн нэгжүүдийн* оролцоог судлах юм.

Бид энэ бүлэгт манай орны аж ахуйн нэгжүүд ямар ашиг сонирхлын үүднээс төсвийн бодлогод нөлөөлөх сонирхолтой байж болохыг судлахаас гадна аж ахуйн нэгжүүд төсвийн зарлагын бодлогод хэрхэн оролцдог, цаашид хэрхэн оролцох сонирхолтой байгааг 299 аж ахуйн нэгжээс авсан түүвэр сулалгаанд үндэслэн судална.

Бизнесүүдийн төсвийн бодлогод оролцох оролцоог үндсэндээ шууд болон шууд бус гэж ангилах боломжтой. Шууд оролцоо гэдэгт аж ахуйн нэгж өөрөө, эсвэл өөрийн төлөөллөөр дамжуулан төсвийн зарлагын бодлогод нөлөөлөхийг хэлж байгаа бол шууд бус оролцоо гэдэгт нийтэд зориулсан үйл ажиллагаа, арга хэмжээ явуулах замаар нөлөөлөхийг хэлнэ.

Шууд оролцооны хувьд тухайн орны түүхэн уламжлал, улс төрийн тогтолцоо, институцийн орчин, төр бизнесийн хоорондын хүчний харьцаа зэргээс хамаараад бизнес эрхлэгч татвар төлөгчид төрийн бодлогод нөлөө үзүүлэх арга хэрэгсэл нь ялгаатай байна. Бизнес эрхлэгчид ихэвчлэн албан ёсны лобби бүлэг үүсгэх, хууль тогтоогчдод нөлөөлөх, сонгуулийн хандив, авилга өгөх зэрэг аргаар төсвийн зарлагын бодлогод шууд нөлөө үзүүлдэг.

Шууд бус оролцооны тухайд сүүлийн үед сэтгэлгээний томоохон өөрчлөлт гарч ирсэн нь бидний сонирхлыг татаж байна. Бизнесийн нийгмийн хариуцлага (corporate social responsibility) хэмээх нэн шинэ ойлголт бизнес судлал, төрийн удирдлага судлал, эдийн засгийн ухаанд гарч иржээ. Энэхүү ойлголтын үндэс суурийг Портер, Крамер нар дэвшүүлсэн бөгөөд сүүлийн үед үндэстэн дамнасан томоохон бизнесүүдийн үйл ажиллагаа сэтгэлгээний энэ өөрчлөлтийг тусгаж байгаа хандлага ажиглагдаж байна (Porter & Kramer, 2006).

Хэдийгээр компаниуд нийгмийн хариуцлагаа ухамсарлан нийгэмд чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулах нь богино, дунд хугацаандаа зардал ихтэй боловч урт хугацаандаа тухайн компани ашигтай ажиллах үндэс болдог. Нийгэмд чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулах замаар нийгэмд дам эерэг нөлөө үзүүлэх нь урт хугацаанд бизнестээ эргээд ашигтай байдаг төдийгүй нийгмийн сайн сайхан байдалд эерэг нөлөө үзүүлэх юм. Нийгэм рүү чиглэсэн ийм үйл ажиллагааны нэг нь төсвийн ил тод байдлыг иргэдэд таниулах, хариуцлагын тогтолцоог сурталчлах явдал бөгөөд энэ нь бодлогын тогтвортой орчинг хангаж өгөх учраас урт хугацаандаа бизнесүүдэд ашигтай байдаг. Ийм эерэг дам нөлөө үзүүлэх орон зай бизнесүүдэд нээлттэй байдаг төдийгүй төсвийн зарлагын бодлогод шууд нөлөөлөх бодлогоос илүү үр дүнтэй байх талтай юм.

Манай улсын татвар төлөгч бизнесүүд төсвийн бодлогод ямар оролцоотой байдаг талаар судалгаа хараахан байдаггүй бөгөөд бид татвар төлөгч томоохон компаниудаас авсан түүвэр судалгаагаар уг асуудлыг тодруулсан юм. Судалгааны үр дүнг дараах хэсэгт танилцуулав.

4.1 Түүвэр судалгаа: аргачлал ба үр дүн

Бид нийт 298 аж ахуйн нэгжээс асуулга явуулсан бөгөөд судалгаанд оролцогчдын 27.8% нь тендерийн ажил гүйцэтгэсэн, 31.4% нь төрийн өмчит үйлдвэрт бараа, үйлчилгээ нийлүүлсэн гэж хариулсан.

Судалгаанд оролцсон аж ахуйн нэгжүүдийн 98% нь нийслэлд, 1% нь аймгийн төвүүдэд, үлдсэн 1% нь сумын төв, хөдөө орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж байна. Мөн, 5% нь төрийн, 0.7% нь төрийн оролцоотой, 94.3% нь хувийн өмчлөлийн статустай байгууллагууд байлаа. Судалгаанд хамрагдсан аж ахуйн нэгжүүдийн үндсэн үзүүлэлтүүд болон бидэнд хамааралтай харьцуулалтыг Шигтгээ 2-т харуулав.

Шигтгээ 2

Түүвэрт хамрагдсан аж ахуйн нэгжүүдийн үндсэн үзүүлэлт, хувь

Байршил		Ажилтны тоо	
Нийслэл	98.0	19 хүртэл	38.8
Аймгийн төв	1.0	20-99 хүртэл	31.4
Сумын төв	0.3	100-199 хүртэл	13.4
Хөдөө	0.7	200-аас дээш	16.4
Өмчлөл		Гадаадын хөрөнгө оруулалттай эсэх	
Төрийн	5.0	Гадаадын хөрөнгө оруулалттай	18.7
Төрийн оролцоотой	0.7	Гадаадын хөрөнгө оруулалтгүй	81.3
Хувийн	94.3	Гадаадын хөрөнгө оруулалттай ААН-үүдийн гадаадын эзэмшлийн хувь	
Үйл ажиллагааны үндсэн салбар		50% хүртэлх	4.8
ХАА	2.5	50%-69%	21.4
Уул уурхай	7.6	70%-99%	19.0
Боловсруулах	3.0	100%	54.8
Дэд бүтэц	2.5	Орлого	
Барилга	12.0	500 сая хүртэл	48.3
Худалдаа	26.4	500 сая - 1.5 тэрбум	13.3
Үйлчилгээ	21.5	1.5 - 5 тэрбум	16.7
Санхүүгийн үйлчилгээ	4.6	5-10 тэрбум	5.7
Нийгмийн үйлчилгээ	3.8	10 тэрбумаас дээш	16.0
Бусад	16.1		

ШИГТГЭЭ 2 (үргэлжлэл)

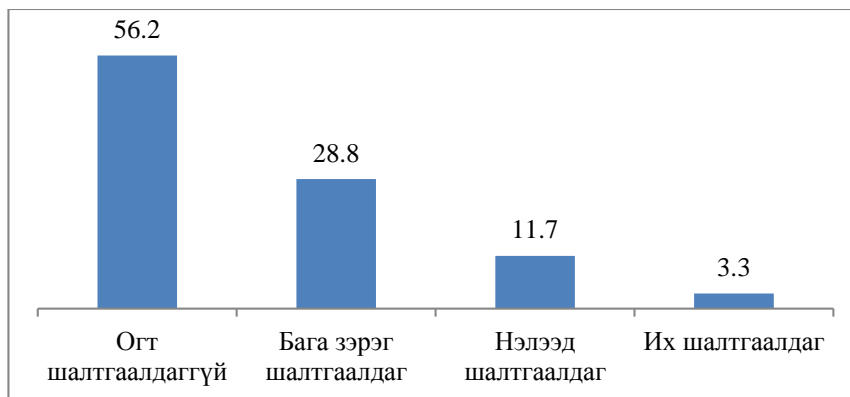
Дэд бүтцийн салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг ААН-үүд уг салбарт үйл ажиллагаа явуулдаггүй ААН-үүдтэй харьцуулахад сүүлийн 3 жилд төсвийн санхүүжилттэй төсөл гүйцэтгэсэн нь их ($t=3.46, p=0.00$), төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт бараа үйлчилгээ нийлүүлсэн нь ч их ($t=2.32, p=0.02$) байна. Мөн барилгын салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг ААН-үүд уг салбарт үйл ажиллагаа явуулдаггүй ААН-үүдтэй харьцуулахад сүүлийн 3 жилд төсвийн санхүүжилттэй төсөл гүйцэтгэсэн нь их ($t=5.26, p=0.00$) байсан бол үйлчилгээний салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг ААН сүүлийн 3 жилд төсвийн санхүүжилттэй төсөл гүйцэтгэсэн нь их ($t=-3.32, p=0.00$) байхад худалдааны салбарт үйл ажиллагаа явуулдаг ААН төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт бараа үйлчилгээ нийлүүлсэн нь их ($t=3.10, p=0.00$) байжээ. Эндээс үзэхэд дэд бүтэц, барилга, үйлчилгээ, худалдааны салбарт төсвийн санхүүжилттэй төслүүд зарлагдаж, эдгээр салбаруудад үйл ажиллагаа явуулдаг ААН-үүд төсвийн санхүүжилттэй төслийн ажил илүүтэй гүйцэтгэдэг байна.

Сүүлийн 3 жилд төсөл гүйцэтгэсэн болон төрийн өмчит газарт бараа үйлчилгээ нийлүүлсэн ААН-үүдийн хувьд, төсвийн зарлага ($F(2,296)=4.04, p=0.02$) болон төсвийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах ($F(2,296)=3.55, p=0.03$) талаар мэдээлэл ил тод байдаггүй буюу мэдэхгүй гэж хариулах нь төсөл гүйцэтгээгүй ААН-үүдтэй харьцуулахад харьцангуй бага байгаа нь төсвийн зарлагын мэдээлэл, төсвийн санхүүжилттэй бараа үйлчилгээний нийлүүлэлтийн талаар энэ талаар сонирхдог, энэ төрлийн бараа үйлчилгээ нийлүүлдэг ААН-үүд илүү мэдээлэлтэй байдаг болохыг харуулж байна.

Мөн борлуулалтын орлого ихтэй (1.5 тэрбум төгрөгөөс дээш) ААН-үүд, багатай (1.5 тэрбум төгрөгөөс бага) ААН-үүдтэй харьцуулахад тендерийн ажил гүйцэтгэсэн байх нь ($t=2.63, df=187, p=0.01$) эсвэл төрд бараа үйлчилгээ нийлүүлсэн байх ($t=3.14, df=189, p=0.00$) нь ч илүү байна.

Эхлээд бизнесүүдийн үйл ажиллагаа төсвийн зарлагын бодлогоос (тендер, худалдан авалт гэх мэт) хэр их шалтгаалдгийг авч үзье. Судалгааны дүнг Зураг 4.1-т үзүүлэв.

Зураг 4.1. Үйл ажиллагаа төсвийн зарлагын бодлогоос хэрхэн шалтгаалах вэ?



Судалгаанд оролцогч аж ахуйн нэгжүүдийн 3.3%-ийн үйл ажиллагаа нь төсвийн зарлагын бодлогоос үйл ажиллагаа нь ихээхэн шалтгаалдаг, 11.7% нь нэлээд шалтгаалдаг гэж хариулсан. Гэхдээ энэ хариулт тухайн аж ахуйн нэгж сүүлийн 3 жилд төсвийн санхүүжилттэй төсөл гүйцэтгэсэн эсэхээс хүчтэй хамаарч байгааг Хүснэгт 5-

харуулав. Өөрөөр хэлбэл, төсөл авсан аж ахуйн нэгжүүд төсвийн зарлагын бодлогоос хамааралтай байна.

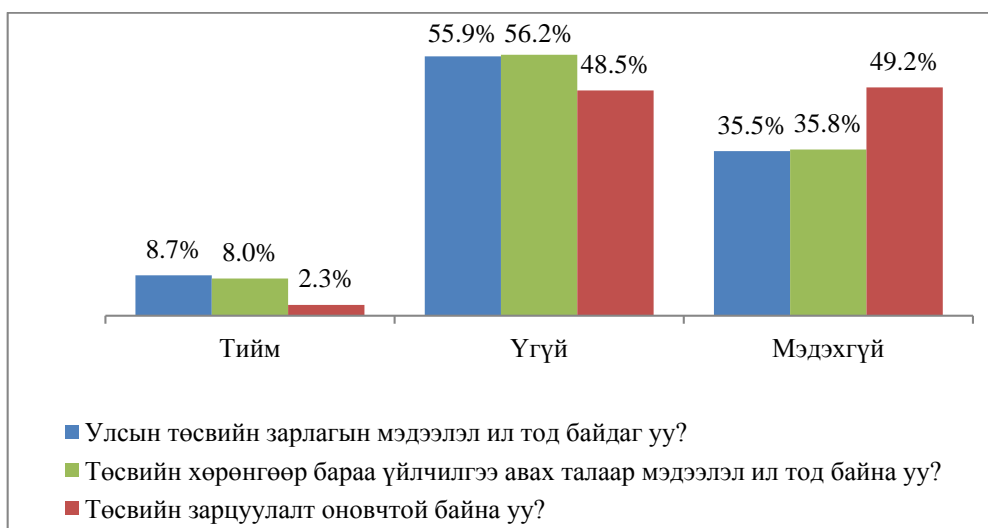
Хүснэгт 5. Төсөл гүйцэтгэсэн эсэх нь төсвийн зарлагын бодлогоос хамааралтай эсэх

		Төсвийн зарлагын бодлогоос шалтгаалах				Нийт
		огт үгүй	бага зэрэг	нэлээд	их	
Төсөл авсан эсэх	Тийм	22 7.4%	29 9.7%	23 7.7%	9 3.0%	83 27.8%
	Үгүй	145 48.8%	57 19.1%	12 4.0%	1 0.3%	216 72.2%
Нийт		167 56.2%	86 28.8%	35 11.7%	10 3.3%	298 100.0%

Pearson Chi-Square=64.0, p=0.00, Cramer's V=.46.

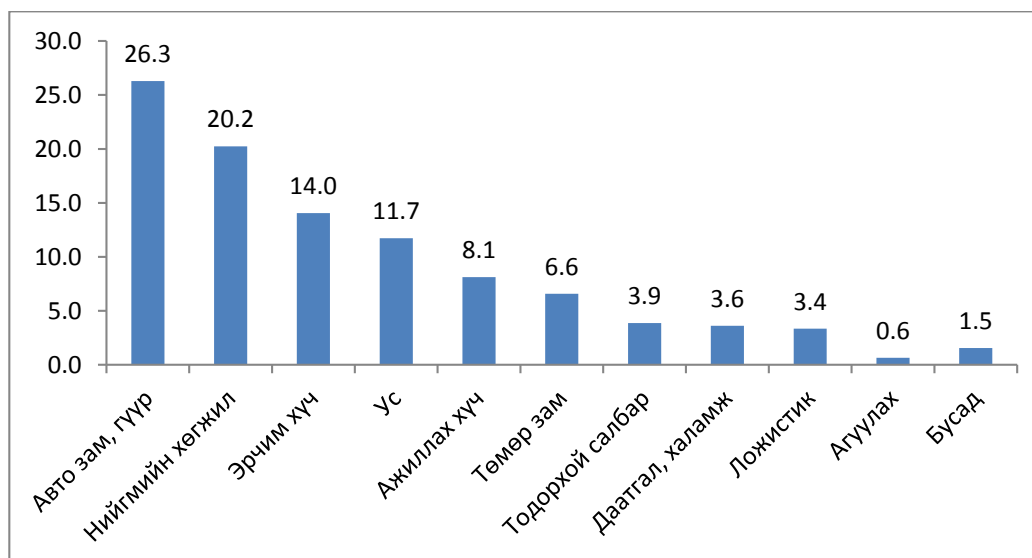
Судалгаанд дэд бүтэц, барилга, худалдаа, үйлчилгээний салбарын аж ахуйн нэгжүүд өргөн хамрагдсан ч, улсын болон орон нутгийн санхүүжилттэй төсөл гүйцэтгэж, бараа, үйлчилгээ нийлүүлдэг аж ахуйн нэгжүүд харьцангуй цөөн байдгийг дээрх үр дүн харуулж байна. Судалгааны бас нэг чухал асуудал бол төсвийн зарцуулалтын талаарх бизнес эрхлэгчдийн санал бодол төсвийн зарцуулалтад нөлөөлж чаддаг эсэх юм. Зураг 4.2-оос харахад төсвийн зарлага, бараа үйлчилгээний талаарх мэдээллийн ил тод байдал, зарцуулалтын оновчтой байдал зэрэгт сэтгэл хангалуун бизнес эрхлэгч маш цөөхөн бөгөөд маш олон бизнес эрхлэгч эдгээр асуудлын талаар ойлголтгүй байдаг нь "Мэдэхгүй" гэсэн хариулт их байгаагаас харагдаж байна. Ялангуяа, "Төсвийн зарцуулалт оновчтой гэж үздэг үү?" гэсэн асуултад судалгаанд оролцогчдын 49.2% "Мэдэхгүй" гэсэн хариулт өгсөн нь төсвийн зарцуулалтын талаар мэдээлэл, ойлголт бизнес эрхлэгчдийн дунд маш хомс байдгийг харуулж байна.

Зураг 4.2. Төсвийн зарцуулалтын ил тод, оновчтой байдал



Төсвийн зарцуулалтын оновчтой байдалд бизнес эрхлэгчдийн дийлэнх нь сэтгэл дундуур байгаатай холбогдуулж "Төсвийн хөрөнгийг ямар зүйлд илүүтэй зарцуулах нь зүйтэй гэж үзэж байна вэ?" гэсэн асуултын хариултыг Зураг 4.3-т үзүүлэв.

Зураг 4.3. Төсвийн хөрөнгийг илүүтэй зарцуулбал зохих чиглэл, хувь



Зураг 4.3-аас үзэхэд бизнес эрхлэгчид авто зам, гүүрийг төсвийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэх хамгийн шаардлагатай салбар гэж үзсэн бол үүний дараа нийгмийн хөгжлийн салбар (сургууль, цэцэрлэг, эмнэлэг, соёлын байгууллага г.м.)-ыг дурджээ. Гуравдугаарт цахилгаан, эрчим хүчний салбар, дөрөвдүгээрт дулаан, цэвэр ба бохир усны хангамжийг хөгжүүлэхэд төсвийн хөрөнгийг түлхүү зарцуулах нь зүйтэй гэж бизнес эрхлэгчид үзжээ. Үүнээс үзэхэд бизнес эрхлэгчид дэд бүтцийн өнөөгийн хөгжилд чиглэсэн төсвийн хуваарилалт хангалтгүй гэж үзэж байна. Эдгээр салбарын дараа мэргэжлийн ажиллах хүч (тусгай болон дээд боловсролтой мэргэжилтэн) бэлтгэхэд төсвийн хөрөнгийг зарцуулах ёстой гэж бизнес эрхлэгчдийн 8.1% нь үзсэн байна. Энэ нь Монгол улсад мэргэжлийн ажиллах хүчин хангалтгүй байдгийг харуулж байна.

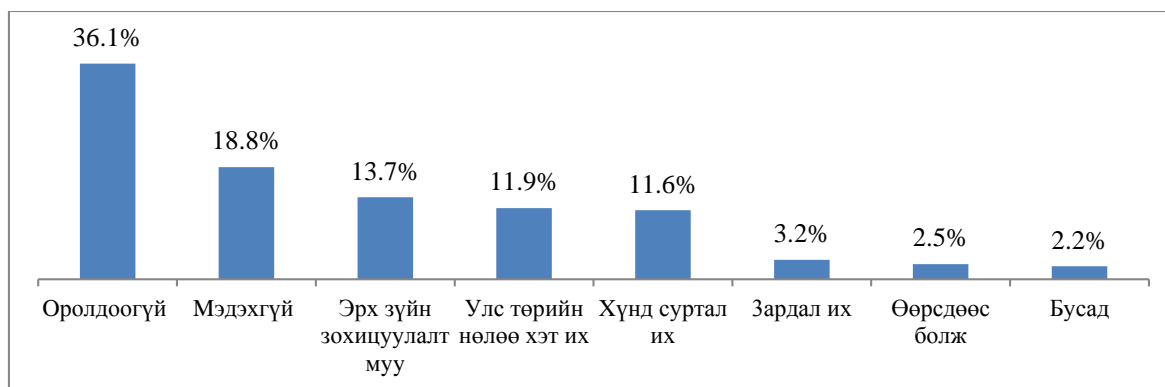
Төсвийн зарцуулалтын өнөөгийн байдалд бизнес эрхлэгчдийн дийлэнх нь сэтгэл хангалуун бус байгаатай холбогдуулж "Төсвийн үйл явц, зарлагын бодлогод бизнес эрхлэгчид нөлөөлөх нь зүйтэй юу" гэж асуухад судалгаанд оролцогчдын 52.2% нь тийм, 17.1% нь үгүй, 30.8% нь мэдэхгүй гэж хариулсан байна. Цөөн ажилтантай (19 хүртэл) ААН-үүд уг асуултад "Мэдэхгүй" гэж хариулах хандлагатай байсан бол 20-99, эсвэл 200-аас дээш тооны ажилтантай ААН-үүд "Тийм" гэж хариулах хандлагатай байна.

Дээрх асуудлыг дэлгэрүүлж, "Танай аж ахуйн нэгжийн хувьд улсын төвлөрсөн болон орон нутгийн төсвийн үйл явцад ямар нэг хэмжээгээр нөлөө үзүүлж чаддаг уу?" гэж асуухад судалгаанд оролцогчдын 61.2% нь огт нөлөөгүй, 27.1% нь бага зэрэг нөлөөтэй, 6.0% нь дунд зэрэг нөлөөтэй, 5.7% нь ихээхэн нөлөөтэй гэж хариулжээ. "Ихээхэн нөлөөтэй" гэж хариулсан ААН-үүдийн 71%-ийг 20-99, эсвэл 200-аас дээш

тооны ажилтантай ААН-үүд эзэлж байна. Эдгээр ААН-ийн дийлэнх нь төсвийн зарлагын бодлогод бизнес эрхлэгчид нөлөөлөх нь зүйтэй гэж үздэг тул тэднийг бодлогод нөлөөлөхийн тулд тодорхой хэмжээний оролдлого хийдэг гэж таамаглаж болох юм.

Төсвийн үйл явцад нөлөөлж чаддаггүй шалтгааныг Зураг 4.4-т үзүүлэв.

Зураг 4.4. Төсвийн үйл явцад нөлөөлж чаддаггүй шалтгаан



Зураг 4.4-өөс үзэхэд судалгаанд оролцогчдын 36.1% нь нөлөөлөхийг оролдоогүй байна. Харин ямар аргаар нөлөөлөхийг мэдэхгүй, нөлөөлөх эрх зүйн зохицуулалт байхгүй, нөлөөлөх гэж оролдох нь зардал чирэгдэл ихтэй, улс төрийн нөлөө хэт их учир бидний дуу хоолой хүрдэггүй, захиргааны хүнд суртал хэт их учир бидний дуу хоолой хүрдэггүй гэсэн хариултуудыг нийт судалгаанд оролцогчдын 60% нь өгчээ.

Бага орлоготой ААН-үүд нөлөөлөхийг оролдоогүй байх хандлага хамгийн их байна. Мөн 5 тэрбум төгрөгөөс дээш орлоготой ААН-үүд нөлөөлөхийг оролдоогүй байх хандлага ихтэй байна. Харин 500 саяас 5 тэрбум төгрөг хүртэл орлоготой ААН-үүд нөлөөлөхийг оролдох хандлага ихтэй байна ($F(4,258)=3.86, p=0.00$). Энэ нь 1.2 хэсгийн Zardkoohi (1985)-ийн судалгаанд дурдагдсан, том ААН-үүд зах зээлд эрх мэдэл ихтэй тул нөлөөлөх шаардлага байдаггүй гэх дүгнэлттэй таарч байна.

Зураг 4.5-д төсвийн зарлагын бодлогод үзүүлэх нөлөөг нэмэгдүүлэхийн тулд ямар арга хэмжээ авбал зүйтэй талаарх бизнес эрхлэгчдийн саналыг тусгав.

Зургаас харвал судалгаанд оролцогчдын ихэнх нь төсөв болон худалдан авалтын тухай мэдээллийг илүү ил тод, ойлгомжтой болгохыг нэн тэргүүнд чухалчилж байна. Мөн улсын болон салбарын томоохон бодлого боловсруулахад бизнес эрхлэгчдийг оролцуулах шаардлагатайг онцолж байна. Эдгээр саналын дараа л улсын ба орон нутгийн төсвийн үйл явцад өөрчлөлт оруулж татвар төлөгчдийн саналыг зайлшгүй тусгах механизм бүрдүүлэх, бизнес эрхлэгчид албан ёсны лобби бүлэг байгуулах, мэргэжлийн байгууллагуудыг идэвхжүүлэх зэрэг шууд нөлөөллийг чухалчилж байна. Бизнес эрхлэгчид улс төрийн болон бусад хэлхээ холбоогоо бэхжүүлэх асуудалд бараг ач холбогдол өгөхгүй байна.

Зураг 4.5. Төсвийн үйл явцад үзүүлэх нөлөөг нэмэгдүүлэхийн тулд авбал зохих арга хэмжээ



Дээрх хариултуудыг том ба жижиг бизнес эрхлэгчид ойролцоо хувьтай хариулсан нь бас сонирхол татаж байна. Эндээс, бизнес эрхлэгчид төсвийн зарлагын бодлогод нөлөөлөх сонирхолтой байдаг ч, тэр нь бизнес эрхлэгчид нэгдсэн зохион байгуулалтад орох, улс төрийн хэлхээ холбоогоо бэхжүүлэх гэхээсээ илүүтэй төсвийн болон худалдан авалтын мэдээллийг ил тод байлгахыг, бодлого боловсруулагчдад дуу хоолойгоо хүргэхийг чухалчилдаг гэж дүгнэж болох юм.

4.2 Дүгнэлт

Бизнес эрхлэгчид албан ёсны лобби бүлэг, сонгуулийн хандив, авилга зэрэг шууд аргаар төсвийн зарлагын бодлогод нөлөөлөхөөс гадна нийгмийн хариуцлагатай үйл ажиллагаа явуулах, тэр дундаа төсвийн ил тод байдлыг иргэдэд таниулах, хариуцлагын тогтолцоог сурталчлах зэрэг шууд бус хэлбэрээр нөлөөлж болно. Монголын томоохон татвар төлөгч аж ахуйн нэгжүүдээс авсан түүвэр судалгааны дүнгээс үзвэл бизнес эрхлэгчид төсвийн зарлага, бараа үйлчилгээний талаарх мэдээллийн ил тод байдал, зарцуулалтын оновчтой байдалд сэтгэл маш дундуур, эсвэл ойлголт муутай байдаг бөгөөд төсвийн зарлагыг дэд бүтцийн хөгжил, мэргэжилтэй ажиллах хүчин бэлтгэхэд илүү чиглүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

Мөн тэдний үзэж буйгаар, төсвийн үйл явц, зарлагын бодлогод бизнес эрхлэгчид нөлөөлж чаддаггүй бөгөөд нөлөөлөх нь зүйтэй ажээ. Бизнес эрхлэгчид төсөв болон худалдан авалтын тухай мэдээллийг илүү ил тод, ойлгомжтой болгох, улсын болон салбарын томоохон бодлого боловсруулахад бизнес эрхлэгчдийг оролцуулах шаардлагатайг чухалчилж байна.

Төсвийн ил тод байдлыг дээшлүүлэх нь: Бодлогын зөвлөмж

1. Төсвийн тухай хуулийн 10.2 заалтад дурдсан Ерөнхий сайдын дэргэд төсөв, санхүү, эдийн засгийн бодлогын төлөвлөлтийг сайжруулах, түүний тайлагналт, ил тод байдлыг хангах, олон нийтийн хяналтыг хэрэгжүүлэх зорилготой орон тооны бус төсөв, санхүү, эдийн засгийн үндэсний зөвлөлийг байгуулж, байнгын үйл ажиллагаатай болгох. Салбарын бодлого боловсруулахад ийм төрлийн зөвлөлүүдийг мөн байгуулан ажиллуулах
2. Улсын болон салбарын аливаа бодлого, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээг боловсруулан төлөвлөх үе шатанд олон нийтийн хэлэлцүүлэг заавал явуулсан байх шаардлагыг хуульчилж өгөх. Мөн тэдгээрийн хэрэгжилтийн явцын талаар олон нийт, нэн ялангуяа зорилтот бүлгүүдийн дунд санал асуулгыг тогтмол явуулж эргэх холбоог буй болгох үүргийг хуульчилж өгөх
3. Төсвийн ил тод байдлын талаар хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх, ил тод байдлыг сайжруулах арга хэмжээнд шаардагдах зардлыг тооцон төсөвлөх
4. Төсвийн ил тод байдлын асуудлын ач холбогдлыг ойлгуулах үүднээс ил тод байдлыг хангасан арга хэмжээг хэвшил болгохын тулд УИХ-аас тусгайлан хяналт тавьж ажиллах
5. Төсвийн ил тод байдалд олон улсын болон бүс нутгийн мэргэжлийн байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагууд болон бусад холбогдох этгээдээртодорхой хугацааны давтамжтайгаар хөндлөнгийн үнэлгээ хийлгүүлж, тэдгээрээс өгсөн зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх төлөвлөгөө гарган хэрэгжүүлж ажиллах. Хууль тогтоох байгууллага УИХ болон Засгийн газрын түвшинд үнэлгээ болон түүний зөвлөмжийн хэрэгжилтэд хяналт тавьж байх
6. Нийтэд хүргэж буй төсвийн мэдээ, мэдээллийг иргэдэд ойлгомжтой болгох үүднээс мэдээний агуулга, форматыг иргэний нийгмийн болон иргэдийн тусламжтайгаар боловсруулан туршиж, байнга сайжруулах
7. Төсвийн талаар иргэдийн ойлголт мэдлэгийг сайжруулах сургалт, сурталчилгааг байнга тогтмол зохион байгуулах. Боломжтой нөхцөлд ерөнхий боловсролын сургалтын агуулгад оруулж өгөх
8. Төсвийн хэлэлцүүлэг болох зар, урьдчилан танилцах шаардлагатай мэдээллийг үр дүнтэй аргаар иргэдэд хүргэх,
9. Төсвийн хэлэлцүүлэг явагдах дэгийг иргэд дуу хоолойгоо илэрхийлэхэд тохиромжтойгоор боловсруулах,

10. Иргэдийн хурлын протокол, шийдвэрлэсэн төсөв болон түүний хэрэгжилтийн талаар иргэдэд эргээд мэдээлдэг байх,
11. Иргэдийг орон нутгийнхаа төсвийн үйл ажиллагаанд идэвхтэй оролцохыг ухуулах сурталчилгаа, мэдээллийг оновчтой хэлбэрээр түгээх, иргэдийг оролцоонд сургах
12. Татвар төлөгчдийн төсвийн зарлагын бодлогод үзүүлэх нөлөөг нэмэгдүүлэхийн тулд мэдээллийг ил тод болгох, томоохон бодлого боловсруулалтад тэднийг оролцуулах, татвар төлөгчдийн саналыг зайлшгүй тусгадаг механизм бүрдүүлэх
13. Олон улсад түгээмэл хэрэглэгддэг албан ёсны лобби бүлэг бий болгож, бизнес эрхлэгчдийн зохион байгуулалтыг сайжруулах боломжийг гүнзгийрүүлэн судлах

Ном зүй

- Ackerman, John M. "Social accountability in the public sector: A conceptual discussion." *Social Development Papers (Ed.), Paper 82* (2005).
- Ades, Alberto, and Rafael Di Tella. "Rents, competition, and corruption." *The American Economic Review* 89.4 (1999): 982-993.
- Arbatli, Elif, and Julio Escolano. "Fiscal transparency, fiscal performance and credit ratings." *IMF Working Papers No. 12/156* (2012).
- Becker, Gary S. "A theory of competition among pressure groups for political influence." *The Quarterly Journal of Economics* 98.3 (1983): 371-400.
- Becker, Gary S. "Public policies, pressure groups, and dead weight costs." *Journal of Public Economics* 28.3 (1985): 329-347.
- Brubaker, Earl R. "The tragedy of the public budgetary commons." *Independent Review* 1.3 (1997): 353-370.
- Chen, C., Zengquan Li, and Xijia Su. "Rent seeking incentives, political connections and organizational structure: Empirical evidence from listed family firms in China." *City University of Hong Kong Working Paper* (2005).
- Coen, David. "The evolution of the large firm as a political actor in the European Union." *Journal of European Public Policy* 4.1 (1997): 91-108.
- Curristine, Teresa. "Performance information in the budget process: Results of the OECD 2005 questionnaire." *OECD Journal on Budgeting* 5.2 (2005): 87-131.
- De Figueiredo, John. "The timing, intensity, and composition of interest group lobbying: An analysis of structural policy windows in the states." *NBER Working Paper w10588* (2004).
- Desbordes, Rodolphe, and Julien Vauday. "The political influence of foreign firms in developing countries." *Economics & Politics* 19.3 (2007): 421-451.
- Ebdon, Carol, and Aimee Franklin. "Searching for a role for citizens in the budget process." *Public Budgeting & Finance* 24.1 (2004): 32-49.
- Faccio, Mara. "Politically connected firms." *The American Economic Review* 96.1 (2006): 369-386.
- Fisman, Raymond. "Estimating the value of political connections." *The American Economic Review* 91.4 (2001): 1095-1102.
- Fülscher, Alta. "A balancing act: Fiscal responsibility, accountability and the power of the purse." *OECD Journal on Budgeting* 6.2 (2006): 133-152.
- Gomez, Pamela, Joel Friedman, and Isaac Shapiro. "Opening budgets to public understanding and debate: Results from 36 countries." *OECD Journal on Budgeting* 5.1 (2012): 7-36.
- Grier, Kevin B., Michael C. Munger, and Brian E. Roberts. "The industrial organization of corporate political participation." *Southern Economic Journal* (1991): 727-738.
- Hameed, Farhan. "Fiscal transparency and economic outcomes." *IMF Working Paper 37, 05/225* (2005).
- Hansen, Wendy L., Neil J. Mitchell, and Jeffrey M. Drope. "The logic of private and collective action." *American Journal of Political Science* 49.1 (2005): 150-167.
- IMF. "Mongolia: Report on observance of standards and codes – Fiscal transparency", *IMF Country Report No. 01/217*. (2001)

- IMF. "Mongolia: Report on observance of standards and codes – Fiscal transparency update." *IMF Country Report* No. 05/170 (2005).
- IMF. "Guide on Resource Revenue Transparency." Available online at <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507g.pdf> (2007a).
- IMF. "Manual on Fiscal Transparency." Available online at <http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507m.pdf> (2007b).
- IMF. "Fiscal transparency, accountability, and risk." *IMF Policy Paper*. (2012)
- Kadlec, Alison, and Will Friedman. "Understanding public attitudes about the federal budget: A report on focus groups." *December, Public Agenda*, (2006).
- Krafchik, Warren. "Can civil society add value to budget decision-making? A description of the rise of civil society budget work." *Citizen Participation and Pro-poor Budgeting* (2005): 57-78.
- Lowi, Theodore J. "American business, public policy, case-studies, and political theory." *Worldpolitics* 16.4 (1964): 677-715.
- Macher, Jeffrey T., John W. Mayo, and Mirjam Schiffer. "The influence of firms on government." *The BE Journal of Economic Analysis & Policy* 11.1 (2011): 1-25.
- Naoi, Megumi, and Ellis Krauss. "Who lobbies whom? Special interest politics under alternative electoral systems." *American Journal of Political Science* 53.4 (2009): 874-892.
- OECD. "OECD best practices for budget transparency." *OECD Journal on Budgeting* 1.3 (2002): 7-14.
- Olson, Mancur. *The logic of collective action: public goods and the theory of groups*. Vol. 124. Harvard University Press, 1965.
- Olson, Macur (1982) *The rise and decline of nations*,
- Petrie, Murray. "Promoting fiscal transparency: The complementary roles of the IMF, financial markets and civil society." *IMF Working Papers* 2003.199 (2003): 1-44.
- Petrie, Murray, and Jon Shields. "Producing a citizens' guide to the budget: Why, what and how?." *OECD Journal on Budgeting* (2010): 1-13.
- Porter, M. E. and Kramer, M. R. (2006). Strategy and society: The link between competitive advantage and Corporate Social Responsibility. *Harvard Business Review* , 78-93
- Posner, Paul L. "Accountability, institutions and the policy process: The United States experience." *OECD Journal on Budgeting* 5.3 (2006): 71-96.
- Quinn, Dennis P., and Robert Y. Shapiro. "Business political power: The case of taxation." *The American Political Science Review* (1991): 851-874.
- Salamon, Lester M., and John J. Siegfried. "Economic power and political influence: The impact of industry structure on public policy." *The American Political Science Review* 71.3 (1977): 1026-1043.
- Tanaka, Susan. "Engaging the public in national budgeting: A non-governmental perspective." *OECD Journal on Budgeting* 7.2 (2007): 139-177.
- Wagle, Swarnim and Parmesh Shah. 2003. "Case Study 2 – Porto Alegre, Brazil: Participatory approaches in budgeting and public expenditure management." Participation and Civic Engagement Group, Washington, DC, the World Bank. *Social Development Notes* 71 (2003).
- Wampler, Brian. "A guide to participatory budgeting." *unpublished manuscript* (2000).
- Zardkoohi, Asghar. "On the political participation of the firm in the electoral process." *Southern Economic Journal* (1985): 804-817.
- IRIM. *Төрийн байгууллагын вэбсайтын ил тод байдал-Мониторингийн тайлан* (2012).

Мэрси Кор. *Орон нутгийн шийдвэр гаргах үйл явц дахь иргэдийн оролцоо* (2007).

Мэрси Кор. *Засаглалын төлөв байдалд өгсөн иргэдийн үнэлгээ* (2012).

Нээлттэй нийгэм хүрээлэн. *Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах үйл явц дахь ТББ-ын оролцоо* (2006).

Нээлттэй нийгэм хүрээлэн. *Орон нутгийн төсвийн ил тод байдал* (2011).

“Ил тод байдал сан” ТББ, “Иргэд төсвөө хянаана” иргэний нийгмийн сүлжээ, Нээлттэй нийгэм хүрээлэн. *Төсвийн ил тод байдлын товч мониторинг* (2013)

Хавсралт 1. Түүврийн ерөнхий арга зүй

Түүврийн ерөнхий мэдээлэл: Аж ахуйн нэгжид суурилсан түүвэр судалгааны хувьд аж ахуйн нэгж, байгууллагын хүчин чадал, эзлэх байр суурь, ажиллагчдын тоо зэрэг үндсэн үзүүлэлтийн стандарт хэлбэлзэл (ерөнхий дүнгийн хувьд) харьцангуй өндөр байдгаас шалтгаалан шинж чанараар нь бүлэглэж тодорхой хэсгүүдэд хуваадаг. Энэ нь тухайн салбарын үндсэн буюу түлхүүр үзүүлэлт(тухайн салбарт эзлэх хувийн жинг харуулахуйц үзүүлэлт, тухайлбал, нэмэгдэл өртөг, борлуулалтын орлого, ажиллагчдын тоо г.м)-ээр хувийн жин ихтэй хэсгийг /томоохон байгууллага, аж ахуйн нэгж/ судалгааны үр дүнгийн төлөөлөх чадамжийг харгалзан 100 хувь хамруулдаг. Дараа нь үлдсэн хүрэнээстүүврийн хэмжээг тодорхойлж, оновчтой аргаар бүлгүүдэд тогтоодог.

Түүврийн хэмжээг тогтоох дарааллын хувьд дараах хэдэн алхамуудыг авч үздэг. Үүнд:

1. Түлхүүр үзүүлэлтэд үндэслэн тодорхой интервалтайгаар бүлгүүдэд хуваах
2. Хамгийн өндөр утга бүхий бүлэгт орсон аж ахуйн нэгжүүдийг бүхэлд нь 100 хувь судалгаанд хамруулах
3. Үлдсэн аж ахуйн нэгжийн тоонд шаардлагатай түүврийн хэмжээг тогтоох

Түүврийн хүрээ: Судалгааны түүврийн хүрээ нь 2011 оны Бизнес регистрийн санд бүртгэлтэй аж ахуйн нэгжийн сан(*Эх сурвалж: Үндэсний Статистикийн Хороо*) болон Татвар төлөгчдийн мэдээллийн сан (*Эх сурвалж: Сангийн Яам*) хоёр байна. Татвар төлөгчдийн мэдээллийн сангийн хувьд 53053 аж ахуйн нэгж ямар нэг хэмжээгээр татвар төлсөн гэж бүртгэгдсэн бол Бизнес регистрийн сангийн бүртгэлээр 48702 аж ахуйн нэгж тогтвортой үйл ажиллагаа явуулж байгаа бөгөөд эдгээр нь бидний түүврийн хүрээ болно.

Энэхүү судалгааны үндсэн зорилго нь “Монгол улсын томоохон татвар төлөгч аж ахуйн нэгжүүдийн улсын болон орон нутгийн төсвөөр санхүүжүүлэх төслийн хэрэгцээ, шаардлага ямар байгаа, энэхүү бодлогод хэрхэн нөлөө үзүүлж чадаж байгаа, цаашид ямар сувгаар зарлагын бодлогод нөлөө үзүүлэх нь оновчтой гэж үзэж байгааг судлах” гэдгээс түүвэрт ашиглах түлхүүр үзүүлэлт төлсөн татварын хэмжээ гэдгийг харж болно. Түүврийн хүрээнд үндэслэн төлсөн татварын хэмжээний дараах бүлгийг үүсгэж харьцуулалт хийж үзье.

Хүснэгт 1. ААН-ийн тоо, төлсөн татварын хэмжээгээр

Бүлэглэлт	Татварын хэмжээ	Дүнд эзлэх хувь	ААН-ийн тоо
50 сая хүртэл	171,513,260,575.5	7.7%	50379
50-100 сая	80,975,172,977.9	3.7%	1154
100-500 сая	238,782,630,754.6	10.8%	1159
500 сая-1 тэрбум	123,364,676,100.4	5.6%	178
1 тэрбум-2 тэрбум	114,749,653,199.0	5.2%	85
2 тэрбумаас дээш	1,484,151,653,584.8	67.0%	98
Нийт	2,213,537,047,192.1	100.0%	53 053

Дээрх хүснэгтийн үр дүнгүүдээс харахад 2 тэрбум болон түүнээс дээш хэмжээтэй татвар төлсөн аж ахуйн нэгжийн тоо 98 байгаа бөгөөд нийт төлсөн татварын 67.0 хувь нь тус бүлэгт ногдож байна. Иймд уг бүлэгт ямар нэгэн түүвэрлэлт хийхгүйгээр 100 хувь (cut-off point) судалгаанд хамруулна. Нэлэнхүйгээр авах 98 ААН-ийг нийт хүрээнээс хассаны дараа түүврийн хэмжээг тогтоох хэрэгтэй. Түүврийн хэмжээг дараах томъёогоор тооцсон.

$$n_{sts} = \left(\frac{Z_{\alpha} * S}{e} \right)^2 \quad (1)$$

Хүснэгт 2. ААН-ийн тоо, төлсөн татварын хэмжээгээр

Бүлэглэлт	Дүнд эзлэх хувь	ААН-ийн тоо	Түүврийн хэмжээ
50 сая хүртэл	23.5%	50379	47
50-100 сая	11.1%	1154	23
100-500 сая	32.7%	1159	65
500 сая-1 тэрбум	16.9%	178	34
1 тэрбум-2 тэрбум	15.7%	85	31
Нийт	100.0%	52955	200

Түүврийн эцсийн хэмжээ нь нэлэнхүй судлах 98 ААН болон бүлэглэсэн түүврийн үр дүнгээр сонгогдсон 200 ААН нийлээд 298 ААН болж байна. Судалгааны мэдээллийн түлхүүр үзүүлэлт нь төлсөн татварын хэмжээ бөгөөд судалгааны үр дүн төлсөн татварын бүлэг тус бүрээр тодорхойлогдох боломжтой. Мөн тодорхой алдааны түвшинтэйгээр үйл ажиллагааны салбараар (ISIC) үр дүнг харах боломжтой. Учир нь төлсөн татварын бүлэглэлтэнд орсон ААН-үүд нь явуулж буй үйл ажиллагааны хувьд ямар нэг шалгуур тавигдаагүй, тухайн бүлэгт аль ч салбарын ААН-үүд орсон байх магадлалтай юм.

ТӨСВИЙН ЗАРЛАГЫН БОДЛОГОД ТАТВАР ТӨЛӨГЧ БИЗНЕСИЙН ҮЗҮҮЛЭХ НӨЛӨӨ

Энэхүү асуулгаар авсан мэдээллийн нууцыг Монгол Улсын "Хувь хүний нууцын тухай" хууль болон "Статистикийн тухай" хуулийн дагуу чандлан хадгалж, зөвхөн судалгаа, шинжилгээний зорилгоор ашиглах болно.

Судалгааны гол зорилго нь Монгол улсын томоохон татвар төлөгч аж ахуйн нэгжүүдийн улсын болон орон нутгийн төсвөөр санхүүжүүлэх төслийн хэрэгцээ, шаардлага ямар байгаа, энэхүү бодлогод хэрхэн нөлөө үзүүлж чадаж байгаа, цаашид ямар сувгаар зарлагын бодлогод нөлөө үзүүлэх нь оновчтой гэж үзэж байгааг судлахад оршино.

Судалгааны үр дүнг зөвхөн татвар төлөгч ААН-ийн санал бодлыг нэгтгэн, энэхүү асуудлаар бичих тайлан болон бодлогын зөвлөгөө өгөх зорилгоор ашиглах болно.

1	Байгууллагын нэр	_____	11	Танай ААН төрийн байгууллага болон төрийн өмчит үйлдвэрийн газарт бараа, үйлчилгээ өнгөрсөн 3 жилд нийлүүлсэн үү?	
2	Байгууллагын регистрын дутаар	<input type="checkbox"/>		Тийм	1
3	Байршил			Үгүй	2
	Нийслэл	1	12	Танай ААН-ын үйл ажиллагаа төсвийн зарлагын бодлогоос /тендер болон худалдан авалтаас/ хэр их шалтгаалдаг вэ?	
	Аймгийн төв	2		Огт шалтгаалдаггүй	1
	Сумын төв	3		Бага зэрэг шалтгаалдаг	2
	Хөдөө	4		Нилээд шалтгаалдаг	3
4	Танай ААН ямар өмчлөлтэй вэ?			Ихээхэн шалтгаалдаг	4
	Төрийн	1	13	Улсын төвлөрсөн болон орон нутгийн төсвийн зарлагын талаар мэдээлэл хүртээмжтэй, ил тод байдаг гэж үздэг үү?	
	Төрийн оролцоотой	2		Тийм	1
	Хувийн	3		Үгүй	2
5	Танай ААН гадаадын хөрөнгө оруулалттай юу?			Мэдэхгүй	3
	Тийм	1	14	Улсын төвлөрсөн болон орон нутгийн төсвийн зарцуулалт оновчтой байна гэж үздэг үү?	
	Үгүй	→ Асуулт 7	2	Тийм	1
6	Тийм бол гадаадын эзэмшлийн хувь	<input type="checkbox"/>		Үгүй	2
				Мэдэхгүй	3
7	Танай ААН хэдэн ажилтантай вэ?		15	Улсын төвлөрсөн болон орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах талаар мэдээлэл ил тод байдаг гэж үздэг үү?	
	19 хүртэл	1		Тийм	1
	20-99 хүртэл	2		Үгүй	2
	100-199	3		Мэдэхгүй	3
	200-аас дээш	4	16	Танай ААН-ийн хувьд улсын төвлөрсөн болон орон нутгийн төсвийн хөрөнгийг ямар зүйлд илүүтэйгээр зарцуулах нь зүйтэй гэж үзэж байна вэ?	
8	Танай ААН-ийн үйл ажиллагаа явуулж буй үндсэн салбар юу вэ? (1-ээс оlnыг сонгож болно)			(3 хүртэл харцулт сонгож болно)	
	ХАА	A		Авто зам, гүүр	A
	Уул уурхай	B		Төмөр зам	B
	Боловсруулах	C		Цахилгаан эрчим хүч	C
	Дэд бүтэц	D		Дулаан, цэвэр ба бохир ус	D
	Барилга	E		Агуулахын аж ахуй	E
	Худалдаа	F		Тээврийн ложистик	F
	Үйлчилгээ	G		Нийгмийн хөгжлийн салбар (сургууль, цэцэрлэг, эмнэлэг, соёлын байгууллага г.м.)	G
	Санхүүгийн үйлчилгээ	H		Мэргэжлийн ажиллах хүч (тусгай болон дээд б-л)	H
	Нийгмийн үйлчилгээ	I		Нийгмийн даатгал болон халамж	I
	Бусад	J		Тодорхой салбарыг онцгойлон дэмжих бодлого	J
9	Танай ААН-ийн жилийн борлуулалтын орлого хэд вэ?			Бусад (бичих)	K
	500 сая хүртэл	1	17	Төсвийн үйл явц, төсвийн зарлагын бодлогод бизнес эрхлэгчид нөлөөлөх нь зүйтэй гэж үздэг үү?	
	500 сая-1.5 тэр бум	2		Тийм	1
	1.5-5 тэр бум	3		Үгүй	2
	5-10 тэр бум	4		Мэдэхгүй	3
	10 тэрбумаас дээш	5			
10	Танай ААН улсын төвлөрсөн төсөв болон орон нутгийн санхүүжилттэй дэд бүтцийн болон бусад төсөл /тендер/ өнгөрсөн 3 жилд гүйцэтгэсэн үү?				
	Тийм	1			
	Үгүй	2			

18 Танай ААН-ийн хувьд улсын төвлөрсөн болон орон нутгийн төсвийн үйл явцад ямар нэг хэмжээгээр нөлөө үзүүлж чаддаг уу?

Огт нөлөөгүй	1
Бага зэрэг нөлөөтэй → Асуулт 20	2
Дунд зэрэг нөлөөтэй → Асуулт 20	3
Ихээхэн нөлөөтэй → Асуулт 20	4

19 Хэрэв нөлөөлж огт чаддаггүй бол яагаад вэ?
(1-ээс алныг сонгож болно)

Нөлөөлөх оролдлого хийж байгаагүй	A
Ямар аргаар нөлөөлөхийг мэдэхгүй	B
Нөлөөлөх эрх зүйн зохицуулалт байхгүй	C
Нөлөөлөх гэж оролдох нь зардал чирэгдэл ихтэй	D
Улс төрийн нөлөө хэт их учир бидний дуу хоолой хүрдэггүй	E
Захиргааны хүнд суртал хэт их учир бидний дуу хоолой дуурайхгүй	F
Бизнес эрхлэгчдээс өөрсдөөс шалгаалан нөлөөлж чаддаггүй	G
Бусад (бичих)	H

20 Хэрэв ямар нэг нөлөөтэй бол, танай ААН төсвийн хувьд дараах түвшинд алинд нь илүү нөлөө үзүүлж чаддаг вэ?

Улсын төвлөрсөн төсөвт	1
Орон нутгийн төсөвт	2
Адилхан нөлөөлдөг	3

21 Танай ААН төсвийн үйл явц болон төсвийн зарлагын бодлогод ямар сувгаар нөлөөлдөг/нөлөөлөх гэж оролдсон вэ?
Ач холбогдлоор эрэмбэлнэ үү. Хамгийн нөлөөтэй = 1, Хоёрдох нөлөөтэй = 2, Гуравдахь нөлөөтэй = 3

Оролдлого хийгээгүй учир бидэнд хамаагүй	<input type="checkbox"/>
Улс төрийн намаар	<input type="checkbox"/>
Засгийн газрын улсыг хөгжүүлэх том бодлогод оруулах замаар	<input type="checkbox"/>
Сонгуулийн компаниг ажлын үеэр /улс төрийн нам болон нэр дэвшигчийг дэмжих замаар/ УИХ-ын тойргийн гишүүнээрээ	<input type="checkbox"/>
Салбарын болон бусад лобби бүлгээр	<input type="checkbox"/>
Төрийн бус байгууллагаар	<input type="checkbox"/>
Олон нийтийн хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр	<input type="checkbox"/>
Хувийн харилцаагаар	<input type="checkbox"/>
Иргэдийн оролцоог идэвхижүүлэх замаар	<input type="checkbox"/>
Бусад (бичих)	<input type="checkbox"/>
Бусад (бичих)	<input type="checkbox"/>

22 Танай ААН-ийн хувьд төсвийн зарлагын бодлогод үзүүлэх нөлөөг нэмэгдүүлэхийн тулд ямар нэг арга хэмжээ авах нь зүйтэй гэж үзэж байна вэ?
(3 хүртэл хариулт сонгож болно)

Төсөв болон худалдан авалтын тухай мэдээллийг илүү ил тод ойлгомжтой болгох	A
Зарим бизнес эрхлэгчдийн мэдээллийн давуу талыг арилгах	B
Улс төрийн болон бусад хэлхээ холбоогоо бэхжүүлэх	C
Бизнес эрхлэгчдийн зохион байгуулалтыг сайжруулах (албан ёсны лобби бүлэг бий болох, мэрэгжлийн болон ТББ-уудыг идэвхижүүлэх г.м.)	D
Улсын болон салбарын хөгжлийн томоохон бодлого боловсруулахад бизнес эрхлэгчдийг оролцуулах	E
Орон нутгийн хөгжлийн бодлого боловсруулахад бизнес эрхлэгчдийг оролцуулах	F
Улсын төвлөрсөн төсвийн үйл явцад өөрчлөлт оруулж, татвар төлөгчдийн саналыг зайлшгүй тусгах механизм бүрдүүлэх	G
Орон нутгийн төсвийн үйл явцад өөрчлөлт оруулж, татвар төлөгчдийн саналыг зайлшгүй тусгах механизм бүрдүүлэх	H
Бусад (бичих)	K
Бусад (бичих)	L

Хавсралт 3. Зарим төрийн байгууллагын вэб сайтын ил тод байдлын мониторинг

А. Мэдээллийн холбогдолтой байдал харьцуулсан үзүүлэлт

№	Байгууллагын нэр	Вэб сайтын нэр	Хандаж чадсан эсэх	2013 оны байдлаар			2011 оны байдлаар			Өсөлт %	
				Бөглөгдсөн утга	Төсөв	Худал дан авалт	Бөглөгдсөн утга	Төсөв	Худал дан авалт	Төсөв	Худал дан авалт
1	Сонгуулийн ерөнхий хороо	www.gec.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Төв аймаг	www.tuv.mn	тийм	4	0	100	4	0	100	0	100
3	Стандарт хэмжил зүйн газар	www.masm.gov.mn	тийм	2	16	0	0	0	0	16	0
4	Ерөнхийлөгчийн хуудас	www.president.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Батлан хамгаалах яам	www.mod.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
6	Усны газар	www.water.mn	тийм	1	0	25	0	0	0	0	25
7	Ховд аймаг	www.khovd.gov.mn	тийм	6	50	50	0	0	0	50	50
8	Архангай аймаг	www.gov.mn	тийм	1	0	25	0	0	0	0	25
9	Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүх	www.admincourt.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
10	Улсын ерөнхий прокурорын газар	www.gpo.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
11	Үндсэн хуулийн цэц	www.conscourt.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
12	Шудрага өрсөлдөөн хэрэглэгчийн төлөө газар	www.afccp.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
13	Хан-Уул дүүргийн шүүх	www.khan-uul.court.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
14	Сүхбаатар дүүргийн шүүх	www.Sukhbaataarcourt.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
15	Удирдлагын академи	www.naog.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
16	Булган аймаг	www.bulgan.gov.mn	тийм	12	100	100	0	0	0	100	100
17	Дундговь аймаг	www.dundgovi.gov.mn	тийм	4	0	100	0	0	0	0	100
18	Баян-Өлгий аймаг	www.bayan-ulgi.gov.mn	тийм	4	0	100	0	0	0	0	100
19	Санхүүгийн зохицуулах хороо	www.frc.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
20	Баянзүрх дүүргийн шүүх	www.bayanzurkh.court.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
21	Улсын их хурал	www.parliament.mn	тийм	5	32	0	0	0	0	32	0

22	Цөмийн энергийн газар	www.nea.gov.mn	тийм	4	0	100	2	0	50	0	50
23	Төрийн үйлчилгээ, аж ахуй нэгж эрхлэх газар	www.sqsa.gov.mn	тийм	4	0	100	0	0	0	0	100
24	Говь-Алтай аймаг	www.govi-altai.gov.mn	тийм	4	0	100	0	0	0	0	100
25	Биеийн тамир спортын газар	www.mongoliansport.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
26	Дипломат байгууллагын үйлчилгээ аж ахуйн хэлтэс	www.mfat.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
27	Оюуны өмчийн газар	www.ipom.gov.mn	тийм	4	0	100	0	0	0	0	100
28	Нийслэлийн шүүх	www.citycourt.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
29	Тээврийн прокурорын газар	www.gpo.mn	үгүй	0	0	0	0	0	0	0	0
30	Завхан аймаг	www.zavkhan.gov.mn	тийм	4	0	100	0	0	0	0	100

Б. Мэдээллийн найдвартай байдлын харьцуулсан үзүүлэлт

№	Байгууллагын нэр	Вэб сайтын нэр	Хандаж чадсан эсэх	2013 оны байдлаар			2011 оны байдлаар			Өсөлт %	
				Бөглөгдсөн утга	Төсөв	Худал дан авалт	Бөглөгдсөн утга	Төсөв	Худал дан авалт	Төсөв	Худал дан авалт
1	Сонгуулийн ерөнхий хороо	www.gec.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
2	Төв аймаг	www.tuv.mn	тийм	4	0	100	0	0	0	0	100
3	Стандарт хэмжил зүйн газар	www.masm.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
4	Ерөнхийлөгчийн хуудас	www.president.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
5	Батлан хамгаалах яам	www.mod.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
6	Усны газар	www.water.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
7	Ховд аймаг	www.khovd.gov.mn	тийм	2	0	50	0	0	0	0	50
8	Архангай аймаг	www.gov.mn	тийм	1	0	25	0	0	0	0	25
9	Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүх	www.admincourt.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
10	Улсын ерөнхий прокурорын газар	www.gpo.mn	үгүй	0	0	0	0	0	0	0	0

11	Үндсэн хуулийн цэц	www.conscourt.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
12	Шудрага өрсөлдөөн хэрэглэгчийн төлөө газар	www.afccp.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
13	Хан-Уул дүүргийн шүүх	www.khan-uul.court.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
14	Сүхбаатар дүүргийн шүүх	www.Sukhbaatar.court.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
15	Удирдлагын академи	www.naog.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
16	Булган аймаг	www.bulgan.gov.mn	тийм	12	100	100	0	0	0	100	100
17	Дундговь аймаг	www.dundgovi.gov.mn	тийм	4	0	100	0	0	0	0	100
18	Баян-Өлгий аймаг	www.bayan-ulgii.gov.mn	тийм	4	12.5	100	0	0	0	12.5	100
19	Санхүүгийн зохицуулах хороо	www.frc.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
20	Баянзүрх дүүргийн шүүх	www.bayanzurkh.court.gov.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
21	Улсын их хурал	www.parliament.mn	тийм	0	0	0	0	0	0	0	0
22	Цөмийн энергийн газар	www.nea.gov.mn	үгүй	4	0	100	0	0	0	0	100
23	Төрийн үйлчилгээ, аж ахуй нэгж эрхлэх газар	www.sqsa.gov.mn	үгүй	4	0	100	0	0	0	0	100
24	Говь-Алтай аймаг	www.govi-altai.gov.mn	үгүй	4	0	100	0	0	0	0	100
25	Биеийн тамир спортын газар	www.mongoliansport.mn	үгүй	0	0	0	0	0	0	0	0
26	Дипломат байгууллагын үйлчилгээ аж ахуйн хэлтэс	www.mfat.gov.mn	үгүй	0	0	0	0	0	0	0	0
27	Оюуны өмчийн газар	www.ipom.gov.mn	үгүй	4	0	100	0	0	0	0	100
28	Нийслэлийн шүүх	www.citycourt.gov.mn	үгүй	0	0	0	0	0	0	0	0
29	Тээврийн прокукорын газар	www.gpo.mn	үгүй	0	0	0	0	0	0	0	0
30	Завхан аймаг	www.zavkhan.gov.mn	тийм	4	0	100	0	0	100	0	0