

2

ТӨРИЙН САНХҮҮГИЙН УДИРДЛАГЫН ШИНЭЧЛЭЛ

Д.Намжил, Н.Батжаргал

Төрийн санхүүгийн удирдлагын зорилго. Чанарын түвшин хангасан төрийн үйлчилгээг бий болгох асуудал нь төсөв санхүүгийн удирдлагын тогтолцоог боловсронгуй болгохыг шаардана. Төрийн удирдах албан тушаалтнууд шийдвэр гаргахдаа хамгийн сайн мэдээлэлд тулгуурлах ёстой. Удирдагыг хөхүүлэн дэмжих урамшууллын зөв механизмтай байх ёстой. Цаашилбал татвар төлөгчид болон УИХ нь үйлчилгээний чанар болон мөнгөний үнэ цэнийн талаар аль болох хамгийн сайн мэдээлэлтэй байх эрхийг эдэлнэ.

Иймд төрийн санхүүгийн удирдлагын тогтолцоо нь дараах зорилготой:

- ❖ Чанарын түвшин хангасан төрийн үйлчилгээг бий болгох, нийгэмд үзүүлэх үр нөлөөг сайжруулахад нь Засгийн газарт туслах;
- ❖ Бүрэн, найдвартай мэдээлэлд тулгуурласан шийдвэр гаргах зарчим ба хариуцлагын тогтолцоог дэмжих;
- ❖ Төрийг “мэдрэмжтэй”, үр өгөөжтэй салбар болгон төлөвшүүлэх эдгээр болно.

Төрийн санхүүгийн удирдлагын тогтолцоо нь төлөвлөх, шийдвэр гаргах, улсын төсвийн төслийг УИХ-аар хянан баталгаажуулах процесс, үр ашигтай удирдлагыг дэмжсэн урамшууллын зарчим болон тайлагнал, үнэлгээ дүгнэлт хийх процессуудаар дамжуулан эдгээр зорилгыг хангана. Төрийн санхүүгийн удирдлагын тогтолцоо нь ялангуяа төсвийн систем болон Засгийн газрын үйл ажиллагааг УИХ-аас нягтлан магадлах процессоор дамжуулан хариуцлагын механизмыг авч үзнэ.

Одоогийн тогтолцооны сул тал. Төсөв боловсруулах, батлах, хэрэгжилтийг нь хянах, бүртгэх тогтолцоо нь өнөөг хүртэл цэвэр мөнгөнд тулгуурлаж, улсын ажил үйлчилгээний өртөг зардлын ойлголтыг бүрхэгдүүлж, урт хугацааны зайлшгүй хөрөнгө оруулалт гэхээсээ илүү өнөөдрөө бодсон үрэлгэн сэтгэл зүйг дэмжиж ирсэн гэж хэлж болно. Мөнгөн суурьт хяналт нь дангаараа орчин үеийн төрийн удирдлагын шаардлагыг хангах бололцоогүй болж байна. Ялангуяа хөрөнгө оруулалтад сөргөөр нөлөөлдөг, капитал хөрөнгийн удирдлага, засвар үйлчилгээ, бүрэн ашиглалтыг урамшуулдаггүй, төлбөр хийх хугацаа нь бодит арга хэмжээтэйгээ уялддаггүй, ажлын капиталын удирдлагыг хөшүүрэгддэггүй, ирээдүйд гарч болох зардлыг бий болгосон хүчин зүйлтэй нь холбон үздэггүй учраас гэнэтийн төлбөр үүсгэдэг зэрэг сул талуудтай.

Иймээс төрийн үйлчилгээний чанар, нөөц ашиглалтын үр өгөөжийг сайжруулахад стратеги төлөвлөлтийн зарчим болон аккруэл төсөв, бүртгэлийг нэвтрүүлэхээр зорьж байна.

Төрийн санхүүгийн удирдлагын тогтолцоог хэрхэн шинэчлэх. Чанарын түвшин хангасан төрийн үйлчилгээг бий болгоход Засгийн газарт туслах, бүрэн найдвартай мэдээлэлд тулгуурласан шийдвэр гаргах зарчим ба хариуцлагын тогтолцоог дэмжих, төр засгийг “мэдрэмжтэй”, үр өгөөжтэй салбар болгон төлөвшүүлэхийн тулд төрийн санхүүгийн удирдлагын тогтолцоо нь улсын салбарын үйл ажиллагааны талаар дараах үзэл баримтлалыг авч үздэг:

- ❖ Засгийн газрын зорилтыг хангахад чиглэсэн үйл ажиллагааг бусад үйл ажиллагаанаас (үндсэн ба үндсэн бус) ялган зааглаж болно.
- ❖ Хэрэглэгч нь байгууллагын үйл ажиллагаанаас мөнгөний үнэ цэнийг эрэлхийлдэг бол өмчлөгч нь ирээдүйн чадавхид оруулсан хөрөнгө оруулалтын үнэ цэнийг эрэлхийлдэг.
- ❖ Үйл ажиллагааг хэрхэн хэмжиж, үнэлэх вэ гэдэг нь тэрхүү үйл ажиллагааны төлөө хүлээх хариуцлагын хүрээ, мөн чанараас хамаардаг.
- ❖ Санхүүгийн үр дүнг иж бүрэн хэмжих ёстой.

Төрийн санхүүгийн удирдлагын тогтолцоог шинэчлэх талаар дараах шаардлага тавигдана:

- Засгийн газрын урт хугацааны зорилготой уялдсан стратеги төлөвлөлт, төсвийн зарчмыг баримтлах;
- Нөөцийн хуваарилалтыг үйл ажиллагааны үр дүнд чиглүүлэх (нөөцийг хуваарилахдаа орцод тулгуурлах бус харин Засгийн газрын тэргүүн зэргийн чухал зорилтуудад чиглэсэн бүтээгдэхүүн сонголтод тулгуурлах);
- Үр ашигтай удирдлагын механизмыг нэвтрүүлэх (үр дүнд суурилсан ил тод хариуцлагын горим жухам, хөрөнгийн ба хөрөнгө оруулалтын удирдлагыг дэмжсэн урамшуулал, НББОУС-д нийцсэн бүртгэл, шийдвэр гаргалт, хяналтыг хэрэгжүүлэхдээ бүрэн гүйцэд, найдвартай мэдээлэл ашиглах нөхцлийг дэмжсэн мэдээллийн систем, менежерийн хариуцлага эрх мэдэл);
- Үр дүнгийн тайлагнал, хяналт (үйл ажиллагааны болон санхүүгийн бодит үр дүнг гэрээт үзүүлэлтүүдтэй зэрэгцүүлэн ижил загвараар тайлагнах, үр дүнд суурилсан санхүүжилт хяналт, үнэлгээ) эдгээр болно.

Эдгээр шаардлагыг хэрэгжүүлэхдээ бүтээгдэхүүнд суурилсан аккруэл төсөв, бүртгэл тайлагнал, хяналт үнэлгээний зарчмыг баримтална. Аккруэл зарчим нь төсвийн төлөвлөлт, хяналтанд бизнесийнхтэй ижил арга зарчмыг ашигладаг. Засгийн газар 2004 оноос эхлэн бүтээгдэхүүнд суурилсан аккруэл төсвийн зарчмыг хэрэглэж эхлэхээр төлөвлөгөөнд тусгагдсан. Шилжилтийн эхний жилүүдэд мөнгөн бус зардлуудыг батлагдах төсвийн гадна авч үзэх ба аккруэл төсөвд шилжих бэлтгэл бүрэн хангагдсан гэж үзсэн нөхцөлд эдгээр аккруэл зардлыг төсөвт суулган, жинхэнэ ёсоор хэрэгжүүлэх болно. Ингэснээр төсвийн баримт бичгүүдэд аккруэл зардлуудтай холбоотой өөрчлөлтүүд орно.

Төсвийн шинэчлэлийн үр дүнд төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт нь Засгийн газраас тогтоосон стратегийн зорилтод түвшинг хангахад чиглэгдэж, санхүүгийн сахилга бат, хариуцлагыг сайжруулах механизмыг бий болгон, Засгийн газрын зардлыг хямдруулж, төрөөс үзүүлэх үйлчилгээг нийгмийн хэрэгцээ, сонирхолд нийцүүлэн үр өгөөжтэй болгох тогтолцоог хэвшүүлэх юм.

Монгол улс зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжин орсноос хойш 10 гаруй жилийн хугацаанд эдийн засгийг либералчлах, (чөлөөтэй болгох) төрийн өмчийг хувьчлах, өмчийн харилцаанд үндсэн эргэлт гарсан боловч макро эдийн засгийн гол үзүүлэлт болох нийт хүн амын амьдралын түвшин тогтвортой дээшлээгүй (хүн амын 36% ядуу), капиталын урсгал гадагш чиглэсэн, (төлбөрийн баланс жилд 100 сая орчим ам. долларын алдагдалтай) эдийн засгийн өсөлтийн хурд тогтворгүй (жилд 1-2% өсөлт), улсын гадаад өр нэмэгдэж (ДНБ-ий 90%-д хүрсэн) байгаа нь төр засгийн газраас нийт эдийн засагт зохицуулалтын шинэ арга, хэлбэр, шинэчлэл хийх шаардлагатайг харуулж байна.

Өнгөрсөн 10 жилийн хугацаанд ДНБ-д Засгийн газрын зардал буюу төсвийн хөрөнгийн хэмжээ 37-42 хувь болтлоо өссөн нь нэг талаас төрийн санхүүгийн удирдлагын хүрээнд хямрал үүсч байгаа, нөгөө талаас энэ хямралыг даван туулах шинэчлэл хийх асуудал тулгарчээ гэсэн үг юм.

Төрийн санхүүгийн удирдлагын хүрээнд хийгдэх шинэчлэл нь анх 1997 оноос эхлэл нь тавигдсан бөгөөд 2002 оны 6-р сарын 27-нд ТБУСанхүүжилтийн хууль УИХурлаар батлагдан 2003 оны 1-р сарын 1-нээс эхлэн мөрдөгдөж эхлээд байна. ТБУС-ийн хуулийн дагуу төрийн санхүүгийн удирдлагын хүрээнд хийгдэх ажлын бүрэлдэхүүн хэсэг нь:

1. Удирдлагын хүрээнд
2. Санхүүжилтийн хүрээнд
3. Үр дүн, тайлан, үнэлэлт гэсэн хэсэгтэй.

Удирдлагын хүрээний шинэчлэл нь: төрийн болон үйлчилгээний албанд ажиллагсдын чадавхийг (capacity) дээшлүүлэх замаар сонгон шалгаруулж албан тушаалд дэвшүүлэх зарчмыг тууштай нэвтрүүлэхэд чиглэгдэж байна. Мөн төрийн болон үйлчилгээний албанд ажиллагсдын удирдлагын дэвшилтэт арга барил эзэмших нөхцлийг бүрдүүлж өгөх улмаар албан тушаалтны үүрэг хариуцлагыг (тодорхой болгох, тэдний хариуцлагыг) дээшлүүлэхэд чиглэгдсэн. Удирдлагын хүрээнд хийгдэж буй шинэчлэл нь төрөөс иргэд, аж ахуйн нэгж байгууллагад үзүүлж

буй үйлчилгээний чанар, үр өгөөжийг одоогийн түвшнээс эрс дээшлүүлж үйлчилгээний стандартад хүргэх зорилготой.

Санхүүжилтийн хүрээнд хийгдэх шинэчлэл нь: төрийн болон үйлчилгээний байгууллагад төсөв зохиох болон гүйцэтгэл, тайлангийн үйл ажиллагаанд шинэчлэл хийх замаар орцоор төлөвлөх зарчмаас гарцаар (output) буюу бүтээгдэхүүн, үр дүнгийн төлөвлөлт, санхүүжилтэнд тууштай шилжихэд чиглэгдэж байна. Төрийн болон үйлчилгээний байгууллагуудад санхүүгийн жилд байгууллагын зорилго, үр дүнд суурилсан гарцаар үйл ажиллагааны чиглэлээр бүтээгдэхүүн, хүрэх үр дүнгээр санхүүжилт хийхгэх боломжтой болсон нь боловсруулсан төсвөө дунд хугацааны төлөвлөлтөнд шилжүүлэх, ойрын болон дунд хугацааны төлөвлөлтийн уялдааг хангахад чухал ач холбогдолтой юм. Байгууллага бүрийн хувьд төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт нь ил тодорхой байж ерөнхий менежер, менежер бүрийн төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтын талаар хүлээх хариуцлагыг нэмэгдүүлж үр дүнгийн талаар ямар нэг урамшил үзүүлэхэд хуулийн хэрэгжилтийн зорилго оршино.

ТБУСанхүүжилтийн хуулийн үйлчлэх хүрээнд төрийн албанд ажиллагсдын тогтвортой байдлыг баталгаажуулж тэднийг аль болох улс төрийн нөлөөллөөс хамааралгүй болгоход чиглэгдсэн болно. Төрийн болон үйлчилгээний байгууллагууд нь хуулийн дагуу төсвөө дунд хугацаагаар төлөвлөхийн тулд:

1. Төсвийн хүрээний мэдэгдэл
2. Үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө боловсруулж мөрдөнө.

№	Үйл ажиллагааны бүрэлдэхүүн	Үйл ажиллагааны ангилал					
		орц	үйлдвэрлэлийн явц	удирдлагын тогтолцоо	дотоод үйл ажиллагаа	бүтээгдэхүүн	үр үн
1	Эрхлэх асуудлаар сайдад зөвлөгөө өгөх					+	
2	Бичиг хэрэг хөтлөлт				+		
3	Жилийн тайлан гаргалт					+	
4	компьютер авах	+					
5	Боловсон хүчний бодлого			+			
6	Улсын хилээр нэвтрэх хяналт хийх					+	
7	Үйл ажиллагааны чиглэлээр судалгаа хийх		+				
8	Эрүүл мэндийн тогтолцоог сайжруулах						+
9	Газар, байр	+					
10	Иргэдийн ая тухтай орчин бүрдүүлэх						+
11	Ажилтанд хуулийн зөвлөгөө өгөх				+		
12	компьютерийн засвар				+		
13	Зөвшөөрөл, лиценз олгох					+	
14	Жилийн төлөвлөгөө боловсруулах				+		
15	Эдийн засгийн тогтвортой хөгжил хангах						+

Төрийн болон үйлчилгээний байгууллагууд нь үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө, төсвийн хүрээний мэдэгдэл боловсруулахдаа өөрийн үйл ажиллагааг дараах бүрэлдэхүүн хэсгээр ангилах замаар бүтээгдэхүүн, үр дүнгээ тодорхойлж гаргана.

- Үүнд:
1. Орц
 2. Үйлдвэрлэлийн явц (Завсрын бүтээгдэхүүн)
 3. Удирдлагын тогтолцоо
 4. Дотоод үйл ажиллагаа (Дотоодын бүтээгдэхүүн)
 5. Бүтээгдэхүүн
 6. Хүрэх үр дүн (Стратегийн зорилт)

Төсвийн байгууллагын бүтээгдэхүүн, үр дүнг тодорхойлох талаар жишээ авч үзье.

Төрийн болон үйлчилгээний (төсвийн) байгууллага нь ерөнхий менежер ба ажиллагсдын хооронд бүтээгдэхүүн, гарах үр дүнгээ зөв тодорхойлж үр дүнгийн гэрээ байгуулна.

Үр дүн тайлан үнэлэлтийн талаар ТБУСанхүүжилтийн хуулинд тодорхойлсноор төр захиргааны байгууллагад албан тушаалтан хэний өмнө, юуны төлөө ямар үүрэг хүлээх үүднээс үр дүнгийн гэрээг байгуулж, түүнийг үнэлж, дүгнэх асуудлыг тодорхой заасан.

Үр дүнгийн гэрээг дараах түвшинд боловсруулна.

Нэгдүгээрт, Төсвийн байгууллагын ерөнхий менежер-төсвийн ерөнхийлөн захирагчтай;

Хоёрдугаарт, орон нутгийн төсвийн байгууллагын ерөнхий менежер-тухайн шатны засаг даргатай;

Гуравдугаарт, Ерөнхий менежер-газар хэлтсийн даргатай;

Дөрөвдүгээрт, Газар хэлтсийн дарга-ажилтантай тус тус байгуулна.

Үр дүнгийн гэрээг үнэлэх, гэрээний биелэлтэнд хяналт тавих ажлыг төрийн албаны зөвлөл хариуцан гүйцэтгэнэ.

ТБУС-ийн хуулийг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд дараах ажлуудыг хийж гүйцэтгэх шаардлагатай байна. Үүнд:

- Байгууллага бүр бүтээгдэхүүнээ тодорхойлж түүний өртөг тооцох
- Үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө боловсруулж мөрдөх
- Үр дүнгийн гэрээ байгуулах
- Сар, улирал, жилээр бүтээгдэхүүн нийлүүлэлтийн тайлан гаргах

Төрийн болон үйлчилгээний байгууллага бүр бүтээгдэхүүнээ зөв тодорхойлж, үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөөтэй уялдуулснаар үр дүн, амжилтанд хүрэх боломж бүрдэнэ.