

Г.Мөнхзул, МУИС-ийн БС-ийн ахлах багш, Магистр, ММНБ, ТИНБ
Zula_gt@yahoo.com
Г.Мөнхтуяа, МУИС-ийн БС-ийн ахлах багш, Магистр ММНБ, ТИНБ/
Munktuya9999@yahoo.com

УСНББОУС болон түүнд нийцүүлэн гаргасан заавар, журмын хэрэгжилтийн байдалд хийсэн судалгаа

Abstract

Public sector organizations have duties to implement governmental activities. By the 2015, there are 15 ministries and 18 agencies belonging to the parliament and governmental organizations which are funded from the state budget in the Mongolia.

These organizations are forced to follow the budget law of Mongolia and other regulations including laws and guidance which be complained with the budget law.

Organizations that are funded from the state budget are to create opportunities to control from the public, have activities as transparently, opened and understandable and, manage effectively their assets. These functions are related to the management system and organization of accounting recording.

The new revised accounting law have been reached that public sectors shall be in conformity with the International Public Sector Accounting Standards (IPSAS) for their accounting. Currently, relating to the application of the standard, these are enforced 10 than more guidance.

Research goals:

The study aims to study current conditions of the implementation for the related regulations and give a summary.

Research objectives:

- To study current conditions of regulations issued in conformity with IPSAS

- To assess efficiency of the regulations issued in conformity with IPSAS

- To give summary and proposals to solve the challenges facing accounting for the public sectors

Хураангуй

Дэлхийн улс орнуудад засгийн газрын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор улсын секторын байгууллагууд үйл ажиллагаа явуулж байдаг.

2015 оны байдлаар Монгол улсад төсвөөс санхүүжилт авч үйл ажиллагаа явуулдаг УИХ болон Засгийн газарт харьяалагдах 15 яам, 18 агентлаг байна. Эдгээр байгууллагууд үйл ажиллагаандаа төсвийн тухай хууль болон түүнд нийцүүлэн гаргасан бусад хууль тогтоомж, заавар журмуудыг мөрдөнө.

Төсвөөс санхүүжилт авч үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд нь хөрөнгийг үр ашигтай захиран зарцуулах, үйл ажиллагаа нь ил тод, нээлттэй, ойлгомжтой, олон нийтийн зүгээс хяналт тавих боломжийг бүрдүүлсэн байх шаардлагатай. Энэ нь байгууллагын удирдлагын тогтолцоо, нягтлан бодох бүртгэл хөтлөлтийн зохион байгуулалттай хамааралтай байдаг.

Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар Улсын секторын нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандарт¹-ыг нягтлан бодох бүртгэл хөтлөхдөө дагаж мөрдөнө гэж тусгайлан заасан байна. Одоогоор дээрх заалтыг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой 10 гаруй заавар журам батлан мөрдүүлж байна.

Түлхүүр үг: Улсын сектор, улсын секторын нягтлан бодох бүртгэл, төсөвт байгууллага, төсвийн санхүүжилт

Судалгааны зорилго:

¹ НББ-ийн тухай хууль. (2015). 4-р зүйлийн 1.3-р заалт. Улаанбаатар хот. Монгол Улс

Судалгааны зорилго нь Улсын секторын нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандарт болон түүнд нийцүүлэн гаргасан заавар, журмын хэрэгжилтийн өнөөгийн байдалд судалгаа хийж үнэлэлт дүгнэлт өгөхөд оршино.

Судалгааны зорилтууд:

Улсын секторын нягтлан бодох бүртгэлийн стандарт, түүнд нийцүүлэн гаргасан заавар журмын талаар судлах

Улсын секторын нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандарт, түүнд нийцүүлэн гаргасан заавар журмын хэрэгжилтэд судалгаа хийж, үнэлгээ өгөх

Монгол улсын хувьд улсын секторын нягтлан бодох бүртгэлд тулгамдаж байгаа асуудлыг шийдвэрлэхтэй холбоотой санал дэвшүүлэх

Судалгааны хэсэг

Нягтлан Бодогчдын Олон Улсын Холбоо, Улсын Секторын Нягтлан бодох Бүртгэлийн Олон Улсын Стандартын Зөвлөл (УСНББОУСЗ) нь улсын секторын байгууллагуудын нягтлан бодох бүртгэлийн стандартыг батлан гаргадаг.

УСНББОУС-ыг дагаж мөрдсөнөөр улсын секторын байгууллагуудын санхүүгийн тайлангийн чанар сайжрахаас гадна бусад улс орнуудын санхүүгийн мэдээлэлтэй харьцуулах боломжийг олгодог.

УСНББОУС нь нийтлэг зориулалттай санхүүгийн тайлан дахь ажил гүйлгээ, үйл явдалд тулгуурлан түүнийг хүлээн зөвшөөрөх, хэмжих, толилуулах, тодруулах шаардлагыг бий болгосон.

Дэлхийн улс орнуудын СТОУС -ыг ашиглаж байгаа чиг хандлагыг авч үзвэл:

1. СТОУС-ыг шууд хүлээн зөвшөөрч мөрддөг. Үүнд: Англи, Канад, Европын холбооны улсууд, Турк, Аргентин, Монтенегро, Тайван, Латви, Пакистан, Монгол улс

2. Боловсруулан гаргасан үндэсний стандартаа СТОУС-д нийцүүлэн хүлээн зөвшөөрч мөрддөг. Үүнд: АНУ, Япон, Энэтхэг, Орос, Хятад улс

3. СТОУС-д нийцүүлэн өөрийн үндэсний стандартаа шинээр боловсруулан мөрддөг. Үүнд: Австрали, Сингапур, Өмнөд Африкийн улсууд

Монгол улсын хувьд УСНББОУС-д үндэслэн боловсруулсан үндэсний хэмжээний нягтлан бодох бүртгэлийн стандарт одоогоор байхгүй байна. Улсын секторын байгууллагуудын нягтлан бодох бүртгэл, хөтлөлтийг УСНББОУС-д үндэслэн боловсруулсан хууль эрх зүйн акт, заавар журмаар зохицуулж ирсэн байна.

Зах зээлийн харилцаанд шилжсэнээс хойш 1993 онд Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хуулийг анх баталсан бөгөөд 2001 оны шинэчилсэн найруулгаар Аж ахуйн нэгж, байгууллагын санхүүгийн тайлан нь нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандартад нийцсэн байх², заалтын дагуу СЭЗЯ-аас дэлхийн банкны техникийн тусламжтайгаар улсын секторт мөрдөх нягтлан бодох бүртгэлийн багц заавар аргачлалыг 2002 онд батлан гаргаад 2003 оноос хэрэгжүүлж иржээ.

2015 оны 6-р сарын 19-ны өдрийн Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар Улсын секторын нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандарт³-ыг нягтлан бодох бүртгэл хөтлөхдөө дагаж мөрдөнө гэж тусгайлан заасан байна.

Монгол улсад Санхүү, бүртгэлийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь аж ахуйн нэгж, байгууллагын дагаж мөрдөх нягтлан бодох бүртгэлийн үндэсний болон холбогдох стандарт, заавар, журам, аргачлал, маягтыг баталж мөрдүүлэх чиг үүргийг хэрэгжүүлдэг. Үүнтэй холбоотойгоор шинээр батлагдсан хууль тогтоомж, УСНББОУС-ын өөрчлөлтөд нийцүүлэн холбогдох заавар, журмыг өөрчлөн шинэчлэн мөрдүүлж ирсэн байна.

Төсвийн тухай хуульд төсвийн байгууллага, түүний албан тушаалтан, Засгийн газрын болон орон нутгийн тусгай сан, төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил, үйлчилгээг гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлдэг болон хууль тогтоомжийн дагуу төсөвт орлого төвлөрүүлэх үүрэг хүлээдэг төрийн болон орон нутгийн өмчит, төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдэд хамаарна⁴ гэж заасан байдаг.

² НББ-ийн тухай хууль. (2001). *4-р зүйлийн 1.1-р заалт*. Улаанбаатар хот. Монгол Улс

³ НББ-ийн тухай хууль. (2015). *4-р зүйлийн 1.3-р заалт*. Улаанбаатар хот. Монгол Улс

⁴ Төсвийн тухай. (2011). *3-р зүйлийн 1-р заалт*. Улаанбаатар хот. Монгол Улс

Нягтлан бодох бүртгэл нь засаглалын тогтолцоог бэхжүүлж, ил тод хариуцлагатай байдлыг хангахад чухал ач холбогдолтой билээ. Улсын секторын байгууллагууд нь холбогдох хууль тогтоомж, Улсын секторын нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандарт, тэдгээрт нийцүүлэн гаргасан заавар, журамд үндэслэн нягтлан бодох бүртгэлийн бодлогын баримт бичгийг боловсруулан мөрдөх нь нягтлан бодох бүртгэлийн зарчмуудыг хэрэгжүүлэх боломжийг бүрдүүлнэ. Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн багцад багтах төсөвт байгууллагууд нь ижил төстэй нөхцөл байдалд хийгдэх адил төстэй ажил гүйлгээ ба үйл явдлын хувьд нягтлан бодох бүртгэлийн нийтлэг нэг бодлогыг ашиглана.⁵

Манай улсад төсвийн орлого, зарлагын эдийн засгийн ангиллыг 1997 онд Сангийн сайдын 441 тоот тушаалаар баталснаас хойш 2005 онд 276 тоот, 2014 оны 5 тоот, 2014 оны 150 тоот, 2015 оны 7 тоот тушаалаар тус тус шинэчлэн баталж мөрдүүлж байна.

Төсвийн эдийн засгийн ангилал шинэчлэгдсэнтэй холбоотой мөрдөгдөх дансны нэгдсэн жагсаалтад мөн өөрчлөлт орсон.

Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулийн 9-р зүйлийн 1.1-р заалт, 2003 онд хөрвүүлж хэвлэсэн 2001 оны Улсын Секторын Нягтлан Бодох Бүртгэлийн Олон Улсын Тунхаглалд үндэслэн Сангийн сайдын 2006 оны 388 тоот тушаалаар төсөвт байгууллагуудад мөрдөх дансны жагсаалт, нягтлан бодох бүртгэл хөтлөх ерөнхий аргачлалыг тодорхойлсон. Энэхүү зааварт сангийн сайдын 2007 оны 326 тоот, 2008 оны 352 тоот тушаалаар өөрчлөлт оруулан баталж, мөрдүүлж байна.

Улсын секторын байгууллагууд нь 2011 онд хөрвүүлж хэвлэсэн Улсын Секторын Нягтлан Бодох Бүртгэлийн Олон Улсын Тунхаглалын гарын авлага, нягтлан бодох бүртгэл хөтлөх заавар журмыг нягтлан бодох бүртгэлийн бодлогын баримт бичиг боловсруулахад ашиглаж байна.

Сангийн сайдын 2015 оны 7 тоот тушаалаар батлагдсан төсвийн орлого, зарлагын эдийн засгийн ангиллын дагуу ашиглагдах зарим дансны зориулалт, нэр төрөлд өөрчлөлт орсон боловч 2006 оны “Төсөвт байгууллагын нягтлан бодох бүртгэлийн дансны заавар”-т энэхүү тушаалтай холбоотой өөрчлөлтийг хийгээгүй байна.

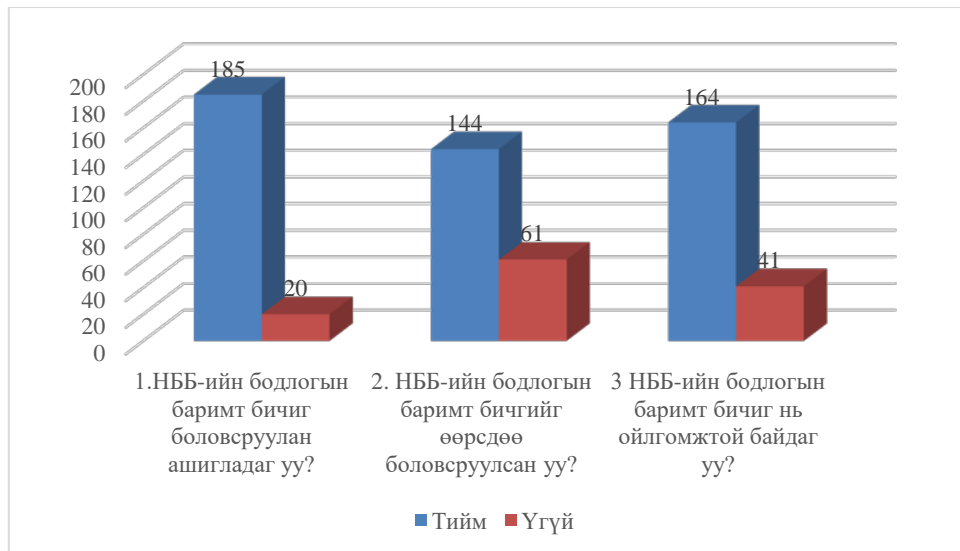
Төсвөөс санхүүжилт авч үйл ажиллагаа явуулж байгаа байгууллагын бүртгэл хөтлөлтөд ашиглаж байгаа заавар, журамд орсон өөрчлөлтүүд нь улсын секторын нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандартад хэрхэн нийцэж байгаа, тухайн байгууллагын нягтлан бодох бүртгэл хөтлөлтөд хэрхэн нөлөөлж байгааг тодорхойлох зорилгоор уг салбарт ажиллаж байгаа 205 нягтлан бодогчдоос судалгаа авсан. Судалгаанд хамрагдсан нийт нягтлан бодогчдын 10% буюу 20 нягтлан бодогч нь төрийн захиргааны, үлдсэн нь төсвийн байгууллагын нягтлан бодогч байснаас 12% буюу 25 нь 0-5 жил, 31 хувь буюу 64 нь 6-10 жил, 35% буюу 72 нь 11-15 жил, 19% буюу 39 нь 16-20 жил, 2% буюу 5 нягтлан бодогч нь 21-ээс дээш жил тухайн салбарт ажилласан туршлагатай байлаа.

Эдгээр нягтлан бодогчдоос дараах багц асуултад хариулсан байдлыг авч үзвэл:

1. НББ-ын баримт бичиг ашигладаг эсэх талаар асуултад 90.2% нь тийм, 9,8% үгүй, 70,2 % нь НББ-ийн бодлогын баримт бичгийг өөрсдөө боловсруулсан, НББ-ын бодлогын баримт бичгийн ойлгомжтой байдалд 80% нь тийм, 20% нь үгүй гэж хариулсан байна. НББ-ын бодлогын баримт бичгийн ойлгомжтой байдалд өгсөн хариултаас зарим байгууллагын хувьд НББ-ийн бодлогын баримт бичгээ гадны байгууллагаар захиалгын үндсэн дээр хийлгэсэнтэй холбоотой байна. Захиалгаар хийлгэсэн НББ-ийн бодлогын баримт бичигт 51,2% нь зарим нэг бодлогын хэсгүүд нь ойлгомжгүй, байгууллагын онцлогийг тусгаж чадаагүй байдаг гэсэн үнэлгээг өгчээ. НББ-ийн бодлогын баримт бичиг нь УСНББОУС-д нийцдэг эсэхэд 67% буюу 124 нь тийм, 22% буюу 40 нь зарим талаараа нийцдэг, 11% нь буюу 21 нягтлан бодогч мэдэхгүй гэж хариулсан байна. /Дүрслэл 1/

Дүрслэл 1. НББ-ийн бодлогын баримт бичгийн боловсруулалтын талаарх судалгаа

⁵ Төсөвт байгууллагын санхүүгийн тайлан бэлтгэх заавар. (2006). *Сангийн сайдын 388 тоот тушаалын хавсралт 3. 1-р хэсгийн 2.2.* Улаанбаатар хот. Монгол Улс



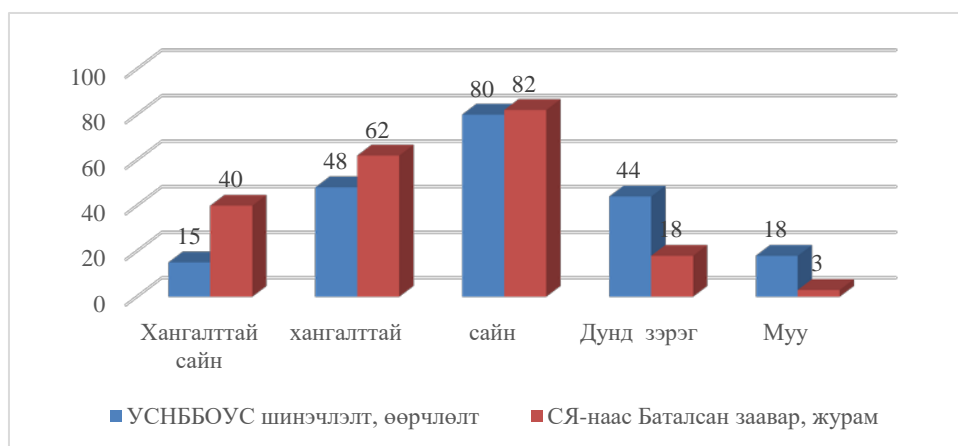
Эх сурвалж: Асуулгад үндэслэн хийсэн тооцоолол

2. Сангийн яамны нягтлан бодох бүртгэлийн бодлогын газраас УСНББОУС болон заавар журмын шинэчлэлийн сургалт арга зүйн байдалд хийсэн судалгаанаас УСНББОУС-ын өөрчлөлт шинэчлэлтэй холбоотой сургалт мэдээллийн талаар 70 хувь, баталсан заавар журмын талаар 90% нь сэтгэл хангалуун гэсэн хариулт өгсөн байна. Эндээс харахад УСНББОУС-ын өөрчлөлт шинэчлэлийн талаарх мэдээлэл хангалттай бус, харин заавар журмын өөрчлөлтийн талаар сургалт, мэдээлэл өгөхөд түлхүү анхаардаг нь харагдаж байна. /Дүрслэл 2/

3. Сангийн яамнаас гаргасан заавар журмууд нь энгийн ойлгомжтой гэж 92% буюу 189 нь, 8% буюу 16 нягтлан бодогч заримыг нь ойлгоход бэрхшээлтэй байдаг гэж хариулжээ.

4. Сангийн яамнаас гаргасан заавар журмын УСНББОУС-тай нийцсэн байдалд 61% буюу 125 нь бүрэн нийцдэг, 39% буюу 80 нь зарим талаараа нийцдэг гэсэн хариултыг өгсөн байна.

Дүрслэл 2. Сангийн яам, нягтлан бодох бүртгэлийн бодлогын газраас УСНББОУС-ын болон заавар журмын шинэчлэлийн сургалт арга зүйн байдал



Эх сурвалж: Асуулгад үндэслэн хийсэн тооцоолол

5. УСНББОУС-аас дараах стандартуудыг ойлгож, хэрэглэхэд бэрхшээлтэй байдаг гэж хариулсан. /Хүснэгт 2/

Хүснэгт №2

УСНББОУС-3	Нягтлан бодох бүртгэлийн бодлого, нягтлан бодох бүртгэлийн тооцооллын өөрчлөлт ба алдаа
УСНББОУС-9	Арилжааны ажил гүйлгээний орлого
УСНББОУС-15,28,29,30	Санхүүгийн хэрэглүүр

УСНББОУС-23	Арилжааны бус ажил гүйлгээний орлого (Татвар ба шилжүүлгүүд)
УСНББОУС-27	Хөдөө аж ахуй

Эх сурвалж: Асуулгад үндэслэн хийсэн боловсруулалт

6. УСНББОУС болон хэрэгжүүлж буй заавар журмын хүрээнд ажил гүйлгээг бүртгэхтэй холбоотой дараах асуудлуудыг дурдсан байна.

- УСНББОУС-ыг хэрэглэхэд зарим талаар төвөгтэй, ойлгомжгүй байдаг.
- Дансны төлөвлөгөөнд тусгагдсан зарим дансдуудыг хэрэглэх зориулалт нь тодорхой бус.
- Ажил гүйлгээг бүртгэхэд дансны төлөвлөгөөг ашиглахад хязгаарлагдмал нөхцөл байдал үүсгэдэг.
- Баталж гаргасан заавар журмуудын уялдаа холбоо зарим талаараа алдагдсан байдаг.

Дүгнэлт

Судалгаанаас үндэслэн дараах үнэлгээ, дүгнэлтийг өгч байна.

- Судалгаанд хамрагдсан байгууллагын 90% нь НББ-ийн бодлогын баримт бичиг боловсруулан бүртгэл хөтлөлтийн үйл ажиллагаандаа ашиглаж байгаагаас 78% нь өөрсдөө боловсруулсан байна. Үлдсэн хэсэг нь захиалгаар гадны байгууллагаар хийлгэсэн бөгөөд 51,2% нь зарим нэг талаараа байгууллагын онцлогийг тусгаж чадаагүй гэсэн үнэлгээг өгчээ. Энэ байдлаас харахад судалгаанд хамрагдсан байгууллагуудын дийлэнх нь НББ-ийн бодлогын баримт бичиг боловсруулан мөрдөж, нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчимд нийцүүлэн бүртгэл хөтлөлтөө зохион байгуулж байгаа нь харагдаж байна.

- Эрх бүхий байгууллагаас зохион байгуулж байгаа сургалт, мэдээлэл нь заавар журмын өөрчлөлтийг таниулахад түлхүү анхаарсан. УСНББОУС-ын өөрчлөлтийн талаар олгох мэдээлэл нь дутмаг байна. Энэ нь бүртгэл хөтлөлтөндөө УСНББОУС-ыг мөрдөхөд зарим талаар бэрхшээл үүсгэж байна.

- Дансны нэгдсэн төлөвлөгөөнд тусгагдсан зарим дансдууд, заавар журмуудыг хэрэглэх нь нягтлан бодох бүртгэлийг хөтлөхөд бэрхшээлтэй нөхцлийг бий болгож байна. Заавар журмын боловсруулахдаа салбарын нягтлан бодогчдоос санал авдаггүй байна.

Санал

Судалгааны үр дүнд үндэслэн дараах саналуудыг дэвшүүлж байна.

- Манай улсын хувьд УСНББОУС-д нийцүүлэн үндэсний стандартыг боловсруулан ашиглах

- Аж ахуйн нэгж байгууллагын удирдлага нь нягтлан бодох бүртгэлийн хууль тогтоомж, стандарт, дүрэм, журам, зааварт нийцүүлэн нягтлан бодох бүртгэлийн бодлогын баримт бичиг баталж мөрдөж ажиллана⁶ гэсэн хуулийн заалтын дагуу бодлогын баримт бичиггүй байгууллагууд нь НББ-ийн бодлогын баримт бичиг боловсруулан мөрдөх

- Эрх бүхий байгууллагаас УСНББОУС-ын өөрчлөлтийн мэдээллийг тухай бүрт нь мэдээлж, нягтлан бодогчдыг арга зүйгээр хангах

- Салбарын нягтлан бодогчдоос санал авч заавар журмыг боловсруулахдаа тусгах, заавар журмуудын уялдаа холбоог хангах

Ном зүй

1. Төсөвт байгууллагын нягтлан бодох бүртгэл, 2006, гарын авлага
2. Улсын секторын нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын тунхаглалын гарын авлага, 2003 он,
3. Улсын секторын нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын тунхаглалын гарын авлага, I ба II боть, 2011 он
4. Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль, 2001 он
5. Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль, 2015 он
6. Төсвийн тухай хууль, 2011 он
7. Төсвийн хууль тогтоомж I, 2013 он
8. Төсвийн хууль тогтоомж II, 2013 он

⁶ НББ-ийн тухай хууль. (2015). 18-р зүйлийн 2-р заалт. Улаанбаатар хот. Монгол Улс

9. Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль, 2002 он
10. [www.http://zasag.mn](http://zasag.mn)
11. [www.http://mof.gov.mn](http://mof.gov.mn)
12. [www.http://monicpa.mn](http://monicpa.mn)
13. [www.http://legalinfo.mn](http://legalinfo.mn)
14. [www.http://ifac.org](http://ifac.org)
15. [www.http://mof.gov.mn](http://mof.gov.mn)