



НЭЭЛТГЭЙ НИЙГЭМ ФОРУМ

**ҮНДЭСНИЙ БА НУТГИЙН
УДИРДЛАГЫН ЧИГ ҮҮРГИЙН
ЗОХИСТОЙ ХУВААРИЛАЛТ**

БОДЛОГЫН СУДАЛГАА

Гүйцэтгэгч:
Л. Лувсанжамц

Зөвлөх: Тони Левиташ

Улаанбаатар хот
2005

DDC
352,2'517
Y-825

Хаяг: Жамьян Гүний гудамж-5/1
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-48,
Монгол Улс
Утас: 976-11-313207
Факс: 976-11-324857
Вэб хуудас: <http://www.forum.mn>

Энэхүү номыг хэсэгчлэн болон бүтнээр нь дахин хэвлэхийг хүсвэл
Нээлттэй Нийгэм Форумын хаягаар хандаж, зохих зөвшөөрөл авна уу.

ISBN 99929-9-152-6

Нээлттэй Нийгэм Форумаас Бодлогын судалгааны чанар, үл нөлөөг сайжруулах зорилгоор
эрхлэн хэвлүүлж буй судалгааны тайланг сонирхсон байгууллага, хувь хүмүүст номын арын
хавтсан дээр бичсэн хямдралтай үнээр борлуулна.

“СОЁМБО ПРИНТИНГ” ХХК-д хэвлэв.

АГУУЛГА

Товчилсон үгийн тайлбар	4
1. Удиртгал	5
2. Төрийн ба нутгийн удирдлагын чиг үүргийн ерөнхий хуваарилалтын асуудал	7
2.1. Төвлөрлийг сааруулах хэлбэрүүд	7
2.2. Төвлөрлийг сааруулахын давуу талууд	8
3. Засгийн газрын түвшин хоорондын чиг үүргийн хуваарилалт	10
4. Засгийн газрын түвшин хоорондын орлогын хуваарилалт	12
4.1. Төв засгийн газраас орон нутагт олгох татаас	12
4.2. Татаасын хэлбэрүүд	13
5. Монголын Засгийн газар ба нутгийн удирдлагын ерөнхий эрх, мэдлийн харьцаа	15
6. Засгийн газар ба нутгийн удирдлагын үйлчилгээний чиг үүргийн хуваарилалтын асуудал	18
6.1. Орон нутгийн хэрэгцээт бараа, үйлчилгээний хуваарилалт	18
6.2. Бусад үйлчилгээнүүд	24
6.3. Засаг захиргааны нэгжүүдийн оновчтой байдал	30
7. Монгол улсын төсвийн орлогын хуваарилалт	32
7.1 Засгийн газар ба орон нутаг хоорондын шилжүүлэг	33
8. Үндэсний ба нутгийн удирдлага хоорондын чиг үүргийн зохистой харилцааг хангах асуудлаарх бодлогын зөвлөмж	35
8.1 Төрийн удирдлага ба нутгийн удирдлага хоорондын эрх, мэдлийн ялгааг тодорхой болгох, үйлчилгээний чиг үүргийн хуваарилалт	35
8.2 Төрийн удирдлага ба нутгийн удирдлага хоорондын орлогын хуваарилалт	36
Хавсралтууд	39
Хавсралт 1. Монгол улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоо	39
Хавсралт 2. Ярилцлагын удирдамж – Ерөнхий эрх хэмжээ	40
Хавсралт 3. Ярилцлагын удирдамж – Төрийн үйлчилгээ	44
Хавсралт 4. Ярилцлагын удирдамж – Төсвийн харилцаа	46
Ном зүй	52

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ТАЙЛБАР

БСШУЯ	Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны яам
ЗДТГ	Засаг даргын Тамгын газар
ЗЗНДНТУТ	Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль
ИТХ	Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал
ИНХ	Иргэдийн нийтийн хурал
НӨУБ	Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллага
УИХ	Улсын Их Хурал
ЭМЯ	Эрүүл мэндийн яам
ТБУСТХ	Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль

1. УДИРТГАЛ

Судалгааны ажлын гол зорилго нь Монгол Улсын төв Засгийн газар¹ болон орон нутгийн удирдлага, тэдгээрийн үүрэг роль, эрх мэдлийн хуваарилалт, төсвийн харилцааны өнөөгийн нөхцөл байдал, практикт тохиолдож буй бэрхшээлтэй асуудлуудыг тодорхойлохыг хичээн, тэдгээр асуудлуудыг олон улсын нийтлэг хандлагын дагуу өөрчлөх боломжийн талаар зөвлөмж боловсруулахад чиглэгдсэн болно.

Дэлхийн түүхэнд Социалист систем нуран унаснаас хойш Төв ба Зүүн Европын улс орнууд, хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улс орнуудад төвлөрлийг сааруулах үйл явц хүчтэй явагдаж байна. Энэхүү үйл явц нь дан ганц төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засагт шилжихээс гадна, төрийн зорилго, чиг үүрэг, улс төр, захиргааны тогтолцоог ч мөн адил хамаарч байна.

Социалист системтэй байсан улс орнуудад орон нутгийн засаг, захиргааны бүтэц байсан хэдий ч хэт төвлөрсөн, мөн эрх зүйн болон санхүүгийн хувьд бие даасан байдалтай бус зөвхөн тухайн үеийн нам, төрийн гүйцэтгэх үүрэг бүхий нэгж болон ажиллаж байв (Янаш Корнай 1992). Бодлого боловсруулах, түүнийг хэрэгжүүлэх ажил нь дээд газрын тушаал, шийдвэр, чанга хяналтын доор явагддаг байсан.

Тухайлбал боловсрол, хүн амын эрүүл мэндийг сахин хамгаалах зэрэг төрөөс иргэдэд хүргэдэг үйлчилгээний бодлого нь нь тухайн үеийн нэг намын шийдвэрийн дагуу төвлөрсөн байдлаар боловсруулагдан түүний хэрэгжилтийг төвөөс орон нутаг хүртэлх олон шат дамжлага бүхий бүтцээр хангадаг байсан нь нууц биш. Тэдгээр үйлчилгээний санхүүжилт нь мөн нэгдсэн төлөвлөгөөгөөр зохицуулагдаж, орон нутгийн засаг захиргаад нь төсөв, татварын бие даасан эрхгүй байсан болно.

Монгол улсад эдийн Засгийн төвлөрлийг сааруулах үйл ажиллагаа 1990-ээд оны эхэн үеэс улсын өмчийн орон сууц, мал, үйлдвэр аж ахуйн газрыг хувьчилсанаар эхэлсэн гэж үздэг.

Эдийн засгийн бүтцийг өөрчлөн төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засагт шилжих үйл явцтай зэрэгцэн төрийн гүйцэтгэх үүрэг, болоод бүтцийг оновчтой цомхон болгох, үйл ажиллагааг нь ардчилсан зарчимд нийцүүлэх зэрэг асуудлууд хамт урган гарч ирсэн.

Төвлөрлийг сааруулах гэдгийг төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засагт шилжих эдийн засгийн, улс төрийн болоод захиргааны өөрчлөлтүүдийн цогц гэж ойлгож болно. Тиймээс энэ нь зөвхөн төрийн засаглалын түвшин хоорондын чиг үүрэг, эрх мэдэл, төсөв, татварын хуваарилалт гэсэн санааг агуулахгүй болно.

1992 оноос хийгдэж эхэлсэн төрийн захиргааны шинэчлэл, төвлөрлийг сааруулах үйл явцаас харахад энэ нь угтаа социализмын үед байсан төвөөс бүгдийг хянаж, төлөвлөдөг тогтолцоог агуулгын хувьд өнөөг хүртэл хадгалж ирсэн гэж үзэж болохоор байна. Тухайлбал орон нутгийн засаг захиргааны нэгжүүд нь төсвийн хувьд төвөөс бүрэн хамааралтай, төрийн албаны тогтолцоо нь төвлөрсөн, боловсон хүчнийг томилох, удирдах асуудал дээр орон нутгийн эрх мэдэл ихээхэн хязгаарлагдмал байна. Жишээ нь: нутгийн Хурлууд нь орон нутагт албан тушаалтныг томилох, халах талаар ямар нэгэн эрх эдэлдэггүй. Энэ нь орон нутгийн албан тушаалтнуудын хүлээх хариуцлагыг сулруулж, ингэснээр эрх, үүрэг, хариуцлагын тэнцвэрийг алдагдуулж байна.

Цаашид төвлөрлийг сааруулах бодлогод ямар өөрчлөлт оруулах вэ, төв ба орон нутгийн засаглал хоорондын эрх мэдэл, чиг үүргийн тэнцвэрийг хэрхэн хангах вэ зэрэг асуудлууд онцгой сонирхол татаж байна.

¹ Төв засгийн газар гэсэн ойлголт Монгол улсын хуулинд байхгүй. Олон улсын практикт Төв засгийн газар гэдэгт гүйцэтгэх засаглал, хууль тогтоох засаглал, шүүх засаглал зэргийг хамтад нь авч үздэг.

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн зарчмыг хэрэгжүүлэх зорилгоор 2002 онд хийгдсэн шинэчлэл нь төв Засгийн газар болоод орон нутгийн удирдлага хоорондын харилцааг зохицуулах, төрийн үйлчилгээг орон нутагт хүргэх, түүнийг зохион байгуулах, мөн төсвийн хүрээнд бодитой өөрчлөлт хийх шаардлага байгаа зэргийг тусгасан нь яах аргагүй анхаарал татахуйц асуудлууд мөн болно.

Дээр дурьдсан хэрэгцээ шаардлагад үндэслэн төв Засгийн газар ба орон нутгийн удирдлага хоорондын эрх мэдэл, чиг үүргийн хуваарилалт, төрийн болон үйлчилгээний удирдлага, зохион байгуулалтад тулгамдаж буй гол бэрхшээлүүдийг тодорхойлох, тэдгээрийг шийдвэрлэж болох бодлогын зөвлөмж боловсруулах зорилгоор энэхүү судалгааг хийв.

Судалгааны ажил нь дараах мэдээлэл, эх сурвалжуудад үндэслэн хийгдсэн болно.

1. Төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр хийгдэж буй өөрчлөлтүүдийн тухай олон улсын туршлага, тэдгээртэй холбоо бүхий бодлогын судалгаа, тайлангууд
2. Монгол улсын Үндсэн хууль, засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, боловсролын тухай хууль, бусад салбар хуулиуд ба төвлөрлийг сааруулах, нутгийн захиргааг шинэчлэх чиглэлээр боловсруулагдсан бодлогын гэж үзэж болох зарим баримт бичгүүд
3. Засгийн газрын болоод орон нутгийн удирдлагын түвшинд шийдвэр гаргагчид, захиргааны гол албан тушаалтнууд болон орон нутгийн төсвийн байгууллагын удирдах

ажилтнуудтай хийсэн ярилцлагаар цуглуулсан мэдээлэл (УИХ-ын зарим гишүүд, сонгон авсан дөрвөн аймаг, найман сумдын ИТХ-ын тэргүүлэгчдийн дарга, төлөөлөгчид, Засаг дарга нар, ЗДТГ-ын албан хаагчид, төсвийн мэргэжилтнүүд, боловсрол, эрүүл мэндийн байгууллагын захирал, нягтлан бодогч).

Судалгааны ажлыг гүйцэтгэхэд манай улсад энэхүү сэдвийн хүрээнд бодлогын чиглэлээр хийгдсэн баримт бичиг, боловсруулагдсан хоёрдогч мэдээлэл туйлын хомс олдож байв. Гадаад улсуудын туршлага нь тэр бүр Монгол орны ялангуяа нүүдлийн иргэншлийн өвөрмөц дүр, төрхийг хадгалсан хөдөөгийн нөхцөл байдалд тэр бүр тохирохгүй байгаа зэрэг бэрхшээлтэй асуудлууд тулгарч байлаа.

Харин орон нутагт хийгдсэн ярилцлагаар нутгийн удирдлагын талаар нэлээд бодитой мэдээллийг цуглуулж чадсан ба энэ нь судалгааны ажилд ихээхэн тус дөхөм болсон.

Энэ чиглэлээр анх удаа хийгдэж буй бодлогын судалгааны ажлын хувьд арга зүйн зарим нэг алдаа гарсан байхыг үгүйсгэх аргагүй. Түүнчлэн төв Засгийн газар ба нутгийн удирдлага хоорондын чиг үүргийн хуваарилалтыг бүх түвшинд ялгаа, зааг багатайгаар нэгэн төрлийн байдлаар зохицуулж ирсэн манай орны хувьд асуудлыг дан ганц үйлчилгээний салбарт үндэслэн авч үзэх нь судалгааны ажлын ач холбогдолыг бууруулахад хүргэж болзошгүй байв. Иймээс асуудлыг нутгийн удирдлагын ерөнхий тогтолцооных нь хувьд авч үзсэн ба боловсролын үйлчилгээг түлхүү авч үзэхийг эрмэлзэв.

2. ТӨРИЙН БА НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ЧИГ ҮҮРГИЙН ЕРӨНХИЙ ХУВААРИЛАЛТЫН АСУУДАЛ

Төв ба орон нутгийн засаглал хоорондын зохистой харилцааг хангахад анхаарах хоёр гол асуудал бий. Энэ нь нэгдүгээрт, эдийн засгийн үр ашигтай байх, хоёрдугаарт, хүний эрхийн асуудал тус тус орно.

Эдийн засгийн үр ашгийн үүднээс авч үзвэл төрийн үйлчилгээг орон нутагт хүргэх үйл явц нь бага зардлаар их үр дүнд хүрэх зарчмаар зохион байгуулагдах учиртай.

1980-аад оноос Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын гишүүн орнуудад төрийн захиргааг шинэчлэх өөрчлөлтүүд² хийгдсэн байна. Шинэчлэлийн гол агуулга нь эдийн засгийн хувьд хэмнэлтийг бий болгох, төрийн үйлчилгээний чанарыг дээшлүүлэх, Засгийн газрын үйл ажиллагааг үр ашигтай зохион байгуулах, сонгосон бодлогуудын хэрэгжилтийг үр нөлөөтэй болгох зэрэг олон зорилтуудыг шийдвэрлэхэд чиглэгдсэн байдаг³.

Одоогоор Төв ба Зүүн Европын олон орнууд болон хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улсуудад улс төр, эдийн засгийн төвлөрлийг сааруулах өргөн цар хүрээтэй ажил өрнөж байна. Энэхүү өөрчлөлт нь хуучин төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцоог халж, улсын өмч бүхий томоохон үйлдвэр аж ахуйн газруудыг хувьчилж, нийгмийн баялгийг аль болох үр дүнтэй ашиглах нь чухал болохыг хүлээн зөвшөөрсөн хандлагатай байна.

Энэ нь нэг талаар төв Засгийн газар нь өөрийн эдийн засгийн үүргийн нилээд хэсгийг хувийн секторт шилжүүлэхийн зэрэгцээ нөгөө талаар төсвийн зарлагын хариуцлага, төрийн үйлчилгээний удирдлагын зарим

хэсгийг орон нутгийн удирдлагад шилжүүлж байна. Ингэснээр төв Засгийн газрын ачаалал буурахын зэрэгцээ орон нутгийн удирдлагын санхүүгийн талаар шийдвэр гаргах эрх нэмэгдэж, чадвартай боловсон хүчнийг ажиллуулах бодлого хэрэгжих боломжтой болдог.

Төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь дан ганц холбооны засаглалтай улсад яригдах асуудал биш болоод байна. Тухайлбал орон нутаг нь төв Засгийн газрын захиргааны нэг хэсэг нь болж байдаг нэгдмэл улсууд болох Чех, Естони, Унгар, Латви, Литви зэрэг орнуудад төв Засгийн газрын төвлөрлийг орон нутагт шилжүүлэх, орон нутгийн удирдлагын төсвийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх ажлууд хийгдэж байна.

2.1. Төвлөрлийг сааруулах хэлбэрүүд

Төв ба орон нутгийн удирдлага хоорондын төвлөрлийг сааруулах үйл ажиллагааны үндсэн гурван хэлбэр нилээд түгээмэл оршдог.

Деволюци – Энэ нь бие даасан автономит орон нутгийн захиргаадад (гол төлөв орон нутгийн иргэдийн төлөөллийн байгууллагуудад) эрх мэдэл, хариуцлагыг шилжүүлэх хэлбэр юм⁴. Орон нутгийн захиргаад зөвхөн тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх талаар хариуцлага хүлээгээд зогсохгүй эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлэх санхүүгийн эрх мэдлийг давхар олгох юм. Тийм учраас деволюци төвлөрлийг сааруулах хамгийн хүчтэй хэлбэрт тооцогддог.

² Энэ нь зөвхөн төрийн захиргааны байгууллагыг бүтэц зохион байгуулалтын хувьд шинэчлэх гэсэн утгыг агуулахгүй бөгөөд захиргааны шинэчлэлээс гадна улсын салбарын гүйцэтгэх үүрэг, эдийн засгийн болон улс төрийн шинэчлэлийн үйл ажиллагааг бас хамаарна. Англиар “Public management reform” гэсэн утгатай.

³ Christopher Pollitt, Geert Bouckaert, Public Management Reform: A comparative analysis, Oxford university press, New York 2000. 6-р тал

⁴ Орон нутгийн удирдлага нь иргэдэд хүргэх үйлчилгээнүүдээс сонголт хийх эрх, боломж нь өндөр байдаг. Засгийн газраас орон нутагт нэмэлт санхүүжилт өгч болдог. Энэ хэлбэрийн хамгийн чухал зүйл нь орон нутгийн удирдлагын шийдвэр гаргах процесс, төсвийн зарцуулалт нь иргэдийн өмнө ил тод, нээлттэй байж, тэдний оролцоог бүрэн хангах явдал юм. Уг хэлбэр нь ардчилал болон нийтийн салбарын үр ашигтай байдал гэсэн хоёр ойлголттой нягт холбоотойгоор тайлбарлагддаг.

Деконцентраци - заримдаа “захиргааны төвлөрлийг сааруулах” гэж нэрлэдэг. Энэ нь тодорхой шийдвэр гаргах, санхүү, удирдлагын чиг үүргийн талаарх эрх мэдлийг төв засгийн газрын шууд хяналтын дор орон нутгийн салбар юмуу захиргааны байгууллагад захиргааны аргаар шилжүүлэх хэлбэр юм. Үүний үндэслэл нь техникийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх, төвийн яамдын ажлын ачааллыг багасгах, тэднийг өдөр тутмын захиргааны ажлаас чөлөөлж илүү бодлогын асуудлууд дээр төвлөрүүлэх явдал юм. Гэвч заримдаа захиргааны төв байгууллагын байр суурийг бэхжүүлэх, орон нутгийн удирдлага төвийн бодлогыг даган биелүүлж, төв засгийн газрын улс төрийн үүргийг гүйцэтгүүлэх явдлыг хангах зорилготой байж болно. Гэхдээ деконцентраци нь төвөөс орон нутгийн иргэдийн хэрэгцээ, сонирхолд нийцсэн үйл ажиллагаа явуулж төвийн шийдвэрийг орон нутгийн нөхцөлд тохируулан өөрчлөхөд ач холбогдолтой.

Делегаци– Энэ нь тодорхой асуудлаар засгийн газрын шийдвэр гаргах, бусад тохиолдолд захиргааны эрх мэдэл, хариуцлагыг төв засгийн газрын шууд бус хяналтын дор орон нутгийн зарим байгууллагуудад шилжүүлэх хэлбэр юм. Энэ тохиолдолд орон нутгийн захиргаад төв засгийн газрын агент хэлбэрээр ажиллаж түүний өмнөөс тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх ба эцсийн дүнд түүнд ажлаа тайлагнана. Иймэрхүү зохион байгуулалт, үйлчилгээний хэлбэрийн жишээнд хагас автономн эрх бүхий нийтийн аж ахуй, цахилгаан эрчим хүч, орон сууц, тээврийн байгууллагууд, хотын болон бүсийн хөгжлийн корпорациудыг оруулж болно.

Энэ хэлбэр нь орон нутгийн захиргаад үндэсний нийтлэг сонирхол бүхий хөтөлбөрүүд (боловсрол, эрүүл мэнд)-ийг орон нутгийн эдийн засаг, нийгмийн нөхцөлд нийцүүлэн хэрэгжүүлж чадах тохиолдолд үр ашигтай байж болох юм. Төв засгийн газар зарлагын ерөнхий хэмжээ, үйлчилгээний стандартыг тогтоогоод үйлчилгээг хүргэх талаар нарийвчилсан шийдвэрийг орон нутгийн эдгээр нэгж гаргаж болно (Бөйрд, 1995).

Төвлөрлийг сааруулахад чиглэгдсэн өөр хандлагууд олон улсын практикт бас бий.

Тухайлбал, Дэлхийн Банкны зүгээс өргөн хэрэглэдэг хандлага нь төвлөрлийг сааруулах хэлбэрийг тавигдсан зорилтын дагуу улс төрийн, захиргааны болон санхүүгийн гэж ангилдаг. “Улс төрийн төвлөрлийг сааруулах” нь иргэд, тэдгээрийн сонгуульт төлөөлөгчдөд төрийн шийдвэр гаргах илүү эрх мэдэл өгөхөд чиглэнэ. Дээр өгүүлсэнчлэн, “захиргааны төвлөрлийг сааруулах” нь төв, орон нутгийн захиргааны байгууллагын хооронд эрх мэдлийг захиргааны шат дамжлага, чиг үүргийн дагуу хуваарилахад төвлөрнө. “Санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах” нь орон нутгийн захиргааны төсвийн талаархи бие даасан байдал, хариуцлагын хэмжээнээс хамаарна. Санхүүгийн төвлөрлийг сааруулахад чиглэсэн татвар төсвийн бодлогыг өөрчилж шинэчлэх бодит боломж орон нутагт тодорхой хуулиар олгогдсон нөхцөлд л хэрэгжинэ.

Хэдийгээр төвлөрлийг сааруулах эдгээр хэлбэрүүдийг өөр хооронд нь зааглаж үзэх нь ээдрээтэй боловч энд аливаа улсын төвлөрлийг сааруулах зорилт, түүний хэм хэмжээг тодорхойлох сайн хэрэгсэл заавал байх албагүй гэдгийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Түүнээс гадна нэг хэлбэр амжилттай хэрэгжих нь нөгөө хэлбэрүүдийн амжилтаас шалтгаална. Иймд илүү өргөн, системтэй хандлага чухал юм. Нөгөө талаас төвлөрөл саарсан орон нутгийн захиргааны үр дүнтэй ажиллагаа эдгээр нэгжүүд санхүүгийн зохих арга хэрэгслээр хэрхэн хангагдсанаас хамаарна.

2.2. Төвлөрлийг сааруулахын давуу талууд

Улс орнуудын хувьд төв эрх мэдлийн төвлөрлийг сааруулах нь хэд хэдэн давуу талтай. Тухайлбал:

- Үндэсний эдийн засгийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх - Төвлөрлийг сааруулах талаарх сонгодог ойлголт нь эдийн засгийн үр ашгийг дээшлүүлэх, засгийн газрын мэдрэмжийг нэмэгдүүлэх явдал байдаг. Учир нь төвлөрлийг сааруулснаар Засгийн газрыг орон нутгийн нөхцөл байдлыг хамгийн сайн мэдэх иргэдийн төлөөллийн байгууллага болон бусад захиргааны байгууллагад ойртуулснаар эдийн засгийн нөөцийг оновчтой хуваарилж, үйлчилгээг

өртөг зардал багатайгаар нийлүүлэх боломжтой болдог. Өөрөөр хэлбэл иргэд орон нутгийн үйлчилгээнээс авах өгөөж (сэтгэл ханамж) нь тухайн үйлчилгээний өртөгтэй хамгийн оновчтой байдлаар уялддаг буюу зардал хамгийн бага байх баталгаа илүүтэй байна. Хэрэв төв Засгийн газар орон нутгийн иргэдийн хэрэгцээ сонирхол, орон нутгийн бодит нөхцөл байдалд нийцээгүй үйлчилгээ үзүүлбэл энэхүү үйлчилгээн нь өндөр өртөгтэй байхын зэрэгцээ орон нутаг түүнийг илүү эсвэл дутуу хэрэглэх нөхцөлд хүргэдэг. Жишээ нь Монголд боловсролын үйлчилгээний нийлүүлэлтээс үзэхэд зарим орон нутагт эх үүсвэр нилээд дутагдаж байдаг ба ихэнх орон нутгийн захиргаад аль болох илүү хэрэглэх сонирхолтой байдаг.

- Орлого бүрдүүлэлт – Орон нутгийн захиргаад нь зарим төрлийн орлогыг бүрдүүлэх, татварын баазыг тогтооход илүү үр ашигтай ажиллаж чаддаг. Ялангуяа төлбөр, хураамж, үл хөдлөх хөрөнгийн болон зарим төрлийн татварыг цуглуулах боломж нь төв Засгийн газрынхаас илүү байдаг. Олон оронд өмчийн төрлийн татвар нь орон нутгийн үйлчилгээг санхүүжүүлэх үндсэн эх үүсвэр болж байдаг. Харин Төв Засгийн газар нь хүн амын орлогын татвар, аж ахуйн нэгжийн орлогын татвар, нэмэгдсэн өртгийн татвар зэргийг цуглуулах нь илүү үр ашигтай байдаг. Санхүүгийн төвлөрлийг сааруулахын нэг бэрхшээлтэй тал нь нутгийн удирдлагын хүрээнд цуглуулах үр ашигтай байх татварууд цөөн байдагт оршино.
- Төвлөрлийг сааруулахын гол үндэслэл нь эдийн засгийн гэхээсээ илүү хүний чөлөөтэй, ардчилсан сонголтын тухай асуудал юм. Хүн бүр сурч боловсрох, эрүүл байх, төрөөс үзүүлэх үйлчилгээг адил тэгш хүртэх эрхтэй байхын зэрэгцээ иргэд ямар үйлчилгээнд мөнгө төлж, түүнийг ямар хэмжээгээр хэрэглэхээ сонгох эрхтэй байх ёстой. Эрх эдлэхэд чиглэсэн үйлчилгээ

үзүүлэх тогтолцоо нь тэдэнд ойр байж, тэдний ашиг сонирхолд нийцэж байх учиртай. Энэ утгаараа өөрийн оршин сууж буй засаг захиргааны нэгж дэх боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний удирдлага, санхүүжилтэнд шууд буюу өөрийн төлөөний байгууллагаар дамжуулан оролцох зайлшгүй шаардлага бий.

Аливаа үйлчилгээний нийлүүлэлтэд төрөөс илүү тухайн орон нутгийн оршин суугчид буюу үйлчилгээг хүртэгчид идэвхитэй оролцох нь уг үйлчилгээний чанарыг дээшлүүлэх, үр ашигтай зохион байгуулах, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх сайн талтай. Тухайлбал, сумын сургуулийн багш, удирдлагыг үнэлэх, сургалтын агуулгыг сайжруулах зэрэг үйл ажиллагаанд сумын иргэд, иргэдийн төлөөллийн байгууллага илүүтэй оролцсоноор сургуулийн иргэдийн өмнө хүлээх хариуцлага нэмэгдэх ба ингэснээр боловсролын үйлчилгээний чанар сайжирна.

Эерэг талаас нь харвал төвлөрлийг сааруулахын ач холбогдол нь орон нутагт шийдвэр гаргах, үйлчилгээг зохион байгуулах эрхийг өгч хүнд суртлын бус, уян хатан тогтолцоог бүрдүүлж иргэдийн сонирхлыг хангасан, тэдэнд ойр засаглалыг бэхжүүлэх үндэс болно. Энэ нь ардчиллыг бэхжүүлэх ба иргэдийн эрхийг хамгаална гэсэн үг.

Сөрөг талаас нь үзвэл төвлөрлийг сааруулах нь үргэлж үр ашигтай байдаггүй. Эдийн засгийн оновчтой хэмжээ алдагдаж, санхүүгийн хомс эх үүсвэрт тавих төв Засгийн газрын хяналт суларч ингэснээр макро эдийн засгийн тогтворгүй байдал бий болох эрсдэлтэй.

Гэхдээ төвлөрлийг сааруулахтай холбогдож гарсан шүүмжлэлтэй гол асуудлууд түүний өөрийнх нь шууд үр дагавараас илүү загвар боловсруулах, хэрэгжүүлэх явцад гарсан алдаатай бодлогоос хамаарч байгааг хөгжиж буй орнуудын сүүлийн үеийн туршлага нотолж байна (Литвак, 2000).

3. ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТҮВШИН ХООРОНДЫН ЧИГ ҮҮРГИЙН ХУВААРИЛАЛТ⁵

Төрийн үйлчилгээтэй холбоотой чиг үүргийг⁶ Засгийн газар ба орон нутгийн удирдлагад хуваарилахдаа эдийн засгийн ба хүний эрхийн зарчмуудыг баримтлах ёстой.

Эдийн засгийн үүднээс төрийн үйлчилгээг хамгийн бага өртөг зардалтай байхаар засгийн газрын түвшингүүдэд хуваарилсан байх нь онолы н хувьд зөв гэж үздэг. Боловсрол, эрүүл мэнд, тээвэр, холбоо зэрэг нийгмийн ихэнх үйлчилгээ нь түүнийг хүртэж буй хувь хүмүүст шууд очдоггүй, тодорхой хугацаанд дам байдлаар нийгмийн сайн сайханд нөлөөлдөг, хүн тус бүрийн түүнээс хүртэж буй үр өгөөжийг тооцох боломжгүй байдаг онцлогтой.

Нийгмийн орлого багатай хэсэг уг үйлчилгээний санхүүжилтэд бага хөрөнгө оруулалт хийж байгаа нь тэдний хувьд ашигтай мэт харагдах боловч тэрхүү дутагдаж буй хөрөнгө оруулалтыг нийгмийн бусад хэсгээс гаргах зайлшгүй шаардлага гарна. Энэ үүргийг Засгийн газар хүлээх шаардлагатай болдог. Орлогыг дахин хуваарилах, эдийн засгийн тогтворжуулалтын зорилтуудыг төв засгийн газар авч хэрэгжүүлэх нь зүйтэй. Учир нь төв засгийн газар орон нутагтай харьцуулахад эдгээр бодлогод нөлөөлөх хүчтэй байр суурьтай байдаг.

Зарлагыг хуваарилах нэг хэлбэр нь үүрэг, хариуцлагыг хуваарилах явдал байдаг. Энэ нь тодорхой үйлчилгээг үүрэг хариуцлагынх нь хувьд задалж, засгийн газрын түвшин⁷ бүрт тэдгээрийг хүргэх сонирхол, төсөв, санхүүгийн болон хүний нөөцийн боломж зэрэгтэй нь уялдуулан үүрэг, хариуцлагыг ногдуулах нь зүйтэй. Үйлчилгээний шинж байдлаас хамааран төв Засгийн газар зохицуулалт, бодлого, стандартын хяналт санхүүжилтийн үүргийг, орон нутгийн удирдлага тэрхүү үйлчилгээг иргэдэд хүргэх, зохион байгуулах үүргийг хүлээж болох юм.

Тухайлбал, Монгол Улсад 2002 онд Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль батлагдахаас өмнө боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний санхүүжилтийг улсын төсвөөс гаргаж үйлчилгээг хүргэх, зохион байгуулах ажилд орон нутгийн захиргаад үүрэг оролцоо илүү байсан. Мөн Шведэд бага болон дунд боловсролын үйлчилгээний санхүүжилт, үйлчилгээг хүргэх асуудлыг орон нутгийн захиргаад хариуцдаг ба үйлчилгээний стандарт, чанарыг улсаас хянаж байдаг.

Аливаа үйлчилгээний хуваарилалт нь тодорхой, тогтвортой байх нь чухал ач холбогдолтой. Засгийн газрын түвшингүүдэд үүрэг, хариуцлагыг хууль, эрх зүйн хувьд тодорхой, нарийн зааг ялгаатай хуваарилах нь чухал. Ингэж зааглаагүйгээс болж төв засгийн газар, орон нутгийн захиргаад хооронд зөрчил үүсгэхээс гадна хариуцлагыг эзэнгүйдүүлэн үйлчилгээний үр ашгийг бууруулдаг. Түүнчлэн тодорхой түвшинд хуваарилсан үйлчилгээний үүрэг, хариуцлагыг богино хугацаанд олон дахин өөрчилж солих нь үр дүн муутай. Энэ нь тухайн түвшинд үйлчилгээг хүргэх санхүү, хүний нөөц, зохион байгуулалтын чадавхи бий болгох нөхцлийг удаашруулдаг.

Дээр дурьдсан асуудлууд нь үндсэн зарчмууд боловч, засгийн газрын түвшингүүд хоорондын чиг үүргийн хуваарилалт нь тухайн орны онцлог, төвлөрлийг сааруулахаар тавьж байгаа зорилт, тухайн үйлчилгээний шинж байдал, иргэдийн эрхийг хангах байдал зэрэг олон хүчин зүйлээс хамаарна.

Тухайлбал эрүүл мэндийн анхан шатны үйлчилгээ, бага, дунд боловсрол зэрэг нь хамрах хүрээ, иргэдийн сонголт хийх⁸ эрхийг хангах байдлаараа тэдэнд хамгийн ойрхон түвшин болох орон нутгийн удирдлагын хариуцах шинж байдалтай байж болно. Гэтэл

⁵ Чиг үүргийн хуваарилалт гэдгийг зарлагын хуваарилалт гэж ойлгоно.

⁶ Энэ нь “зарлагын хариуцлага”, “зарлагын хуваарилалт” гэсэнтэй ижил утгатай гэж ойлгож болно.

⁷ Засгийн газрын түвшин гэдэгт үндэсний засгийн газар ба орон нутгийн удирдлагын нэгжүүдийг ойлгоно.

⁸ Тухайн үйлчилгээнд хэдийг төлөхийгөө болон ямар хэмжээтэй хэрэглэхээ сонгох боломж юм.

орон нутаг бүрд амьдарч буй хүмүүсийн амьдралын түвшингийн ялгаатай байдал, орлого хуваарилалт, санхүүжүүлэх эх үүсвэр зэргээс үүдэн төв засгийн газрын чиг үүрэг байх нөхцлийг анхаарч үзэж болох юм. Ерөнхийдөө засгийн газрын аль түвшин ямар үйлчилгээг үзүүлэх талаар хамгийн сайн арга зам гэсэн бичигдсэн хууль байхгүй.

Төрийн үйлчилгээний үүрэг, хариуцлагыг засгийн газрын түвшингүүдэд хуваарилахдаа үйлчилгээний өртгийн оновчтой хэмжээ, үйлчилгээний хамрах хүрээ, хэрэглэгчдэд ойр дөт байдал, тэдний эрх ашиг, сонирхлыг харгалзах, хөдөө хотын ялгавартай байдал, засаг захиргааны нэгжүүдийн санхүүгийн нөхцөл байдал зэрэг үзүүлэлтүүд дээр үндэслэн хийж болно.

Шилжилтийн эдийн засагтай олон орнуудын практикаас харахад зарлагын хариуцлагыг тодорхой хуваарилалгүйгээр, зөвхөн орлогын түвшингээр нь тооцон засгийн газрын аль түвшинд ямар үүрэг хүлээхийг шийдэж байна. Энэ нь институцийн тогтворгүй байдал үүсэх, төрийн үйлчилгээний үр ашиг буурах, засаг захиргааны нэгжүүд, бүсүүд хооронд тэнцвэргүй байдал бий болоход нөлөөлж байна. Үүнээс гадна зарлагын хариуцлагын өртөг зардлыг тоон хэмжээгээр нь тооцон үздэггүй байдал ажиглагдаж байна. Энэ байдал нь орон нутгийн орлогын эх үүсвэр хүрэлцээтэй эсэхийг тодорхойлоход хүндрэл учруулж байна (Бөйрд 1995).

4. ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТҮВШИН ХООРОНДЫН ОРЛОГЫН ХУВААРИЛАЛТ

Зарлагын хуваарилалт тодорхой болсны дараа засгийн газрын түвшин бүрт эдгээр үйлчилгээг санхүүжүүлэх орлогыг хуваарилна.

Макро эдийн засгийн үр ашгийн үүднээс хөдөлгөөнт шинжтэй⁹ татварууд болох аж ахуйн нэгжийн болон хүн амын орлогын албан татвар ба нэмэгдсэн өртгийн албан татвар зэрэг нь төв засгийн газрын татвар байх нь зүйтэй. Харин үл хөдлөх хүчин зүйлсийн татвар (татварын дарамтыг нь өөр нутаг дэвсгэрийн нэгжид экспортлох боломжгүй татварууд) буюу газрын болон үл хөдлөх хөрөнгийн татвар орон нутгийн татвар¹⁰ байх нь зүйтэй.

Орлогын дахин хуваарилалт, эдийн засгийн тогтворжуулалтыг зохицуулах үүргээс шалтгаалан орлогын хэмжээнээс өсөх татварууд (аж ахуйн нэгжийн болон хүн амын орлогын албан татвар), эдийн засгийн хэлбэлзэл, олон улсын худалдааны нөхцлөөс хамаарах татвар (аж ахуйн нэгжийн болон, гаалийн албан татвар)-ууд төв засгийн газрын мэдлийн татвар байх нь оновчтой гэж үздэг.

Орон нутгийн татвар нь эх үүсвэрийн хуваарилалтад сөрөг нөлөө үзүүлэхээргүй, татвар хураалт нь хялбар байх хэрэгтэй.

Олон улсын, ялангуяа шилжилтийн эдийн засагтай ба хөгжиж байгаа орнуудын практикаас харахад төв засгийн газар орлогын гол эх үүсвэрүүдийг төвлөрүүлээд орон нутагт орлогын маш хязгаарлагдмал хэсгийг үлдээдэг байна. Ийнхүү орон нутгийн захиргаад гол төлөв тэдгээрт ногдсон чиг үүргийг санхүүжүүлэх хангалттай эх үүсвэр байдаггүй (Ахмад 1997).

Дээрх зарчим, бодит байдал нь бүх шатны төрийн байгууллагууд¹¹ иргэдийн өмнө улс төрийн болоод захиргааны хариуцлага хүлээсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хангалттай

хэмжээний мөнгөтэй байх ёстой гэсэн хариуцлагын зарчимтай зөрчилдөж байна. Зарчмын үүднээс орон нутгийн удирдлага нь зарлагын хариуцлагыг санхүүжүүлэх үүрэг хүлээж, түүний дагуу татвар тогтоох илүү эрх мэдэлтэй байх нь илүү оновчтой байж болно. Гэхдээ зарим татварын хувь хэмжээг тогтоох эрх мэдэлгүйгээр орон нутгийн захиргаад шилжүүлсэн байдаг. Хөгжиж байгаа болон шилжилтийн эдийн засагтай олон оронд орон нутагт татварын талаар бага эрх мэдэл өгдөг бөгөөд тэдгээрийн орлогын үндсэн эх үүсвэр нь төв засгийн газраас олгох татаасаас бүрдэж байдаг (Бөйрд 1999).

4.1. Төв засгийн газраас орон нутагт олгох татаас

Зарлагын хариуцлагыг орлого хуваарилалттай хамт хийгээгүйгээс болон орон нутагт санхүүгийн бодит эх үүсвэр дутагдалтайн улмаас төв засгийн газраас орон нутгийн засаг захиргааны нэгжүүдэд татаас хуваарилах хэрэгцээг бий болгодог.

Татаасын зорилго нь төв засгийн газар ба орон нутгийн харилцаан дахь хэвтээ болон босоо тэнцвэргүй байдлыг зохицуулахад чиглэгдэнэ. Орон нутгийн орлогын эх үүсвэрийн ялгааг багасгах буюу бүс нутгийн тэнцвэргүй байдлыг зохицуулах, үндэсний тэргүүлэх салбар, чиглэлийг дэмжих зорилгоор татаасыг ашиглана. Татаасын үндсэн хоёр хэлбэр байдаг. Үүнд:

1. Төрийн үйлчилгээний дийлэнх хэсгийг орон нутагт төлөөлөн шилжүүлсэн тохиолдолд төв засгийн газраас орон нутагт олгох татаас зайлшгүй байдаг. Учир нь орон нутагт эдгээр үйлчилгээг санхүүжүүлэх хангалттай хэмжээний

⁹ Тухайн татварын орлогыг нэг бүс нутгаас нөгөөд хуваарилах, зохицуулах боломжтой гэсэн утгыг агуулна.

¹⁰ Орон нутгийн татвар гэдгийг тухайн татварын орлого нь орон нутгийн төсөвт шууд ордог, хувь хэмжээг нь тогтоох талаар орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага бие даасан эрхтэй байх гэж ойлгож болно.

¹¹ Төв засгийн газар болоод бүх түвшиний орон нутгийн засаг, захиргааны нэгжүүд, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудыг хамруулж байна.

санхүүжилтийн эх үүсвэр байдаггүй (босоо тэнцвэр хангах).

2. Засаг захиргааны нэгжүүдийн орлого нь харилцан адилгүй байдаг. Иймд төв засгийн газраас орлого багатай нэгжүүдэд нэмэлт татаасыг олгодог (хэвтээ тэнцвэр хангах).

Төв засгийн газар болоод орон нутгийн удирдлага хооронд татварыг хуваах хэд хэдэн хэлбэр байдаг. Үүний нэг нь татварын орлогыг төвд төвлөрүүлээд дараа нь орлогыг тухай орон нутгийн оруулсан орлогын хувь хэмжээгээр эсвэл тодорхой томъёо буюу өртгийг нөхөн олгох зарчмаар орон нутагт татаасын хэлбэрээр хуваарилж болно. Монголд нэмэгдсэн өртгийн албан татварын 20%, хүн амын орлогын албан татварыг тухайн орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлдэг практик байсан.

Өөр нэг хэлбэр нь орон нутаг үндэсний татварын хувь хэмжээн дээр орон нутгийн хувь хэмжээг нэмээд түүнээс орсон орлогыг бүрэн хэмжээгээр авах хувилбар байдаг. Жишээ нь Шведэд хүн амын орлогын албан татварын тодорхой хувь нь улсын төсөвт үлдсэн хувь нь орон нутгийн төсөвт орж байдаг. Одоогоор Монголд татвар хуваах хэлбэр алга байна.

Татвар тогтоох, хураах үндсэн гурван арга байдаг.

1. Төв Засгийн газраас татварын хувь хэмжээг тогтоож мөн татварыг хурааж дараа нь орон нутагт татаас байдлаар хуваарилана.
2. Төв Засгийн газраас татварын хувь хэмжээг тогтоож, татварыг цуглуулсны дараа тухайн орон нутгаас цуглуулсан татварын хэмжээнд үндэслэн тодорхой хувийг орон нутагт нь олгодог. Үүнийг татварыг хуваах гэдэг.
3. Орон нутаг татварын хувь хэмжээг тогтоож, өөрсдөө хураах хэлбэр. Үүнд орон нутгийн зарим татвар, төлбөр ба хураамжууд ордог. Гол нь татвар цуглуулах үүрэг бус татвараа өөрөө тогтоох, өөрийн орлогоо бүрдүүлэх гэсэн санааг агуулдаг.

Орлого хуваах нь орон нутгийн ирээдүйн орлогыг тодорхой болгож, зарцуулалтыг бие даан шийдэх боломжийг бий болгодог. Нөгөө талаас хэрэв орон нутаг татварын хувь

хэмжээг тогтоох эрх мэдэлгүй бол энэ нь орон нутгийн орлогын найдвартай эх үүсвэр байж чадахгүй. Мөн төв Засгийн газар орон нутгийн хооронд татвар хуваах дүрэм, журам нь хатуу тогтоогдсон нөхцөлд төсвийн алдагдал их үед макро эдийн засгийн зохицуулалт хийхэд төв засгийн газарт хүндрэлтэй болдог.

4.2. Татаасын хэлбэрүүд

Төв Засгийн газраас орон нутагт олгодог татаасын хэд хэдэн төрлүүд бий.

Болзолт татаас гэдэг нь Засгийн газраас хуваарилсан эх үүсвэрийг тодорхой зориулалтын дагуу, түүнийг гол төлөв үндэсний тэргүүлэх чиглэл, стандартыг хангахад зарцуулахаар олгож байгаа татаас юм. Энэ хэлбэрийн сайн тал нь орон нутгийн захиргаадад хуваарилсан эх үүсвэрийг дур мэдэн зарцуулах нөхцлийг олгодоггүй буюу санхүүгийн сахилга батыг сайжруулдаг давуу талтай. Гэвч энэ нь зарим тохиолдолд орон нутгийн тэргүүлэх чиглэлийг үгүйсгэх ба төвөөс олгож буй санхүүжилт дээр нэмэгдэл эх үүсвэр бий болгох бололцоотой баян нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдэд илүү таатай нөхцөл бүрдүүлнэ. Гэтэл ядуу орон нутаг энэхүү шаардсан хэмжээний хөрөнгийг гаргах бололцоогүй байж болох юм. Мөн төв Засгийн газрын зүгээс тавьсан болзол биелэгдэж байгаа эсэхийг шалгах зарим механизм тогтоохыг шаарддаг. Энэ нь төв, орон нутгийн захиргаадад захиргааны нэмэгдэл ачаалал бий болгодог байна.

Тэгшитгэх татаас нь хэвтээ тэнцвэргүй байдлыг арилгах буюу орлого бүрдүүлэх, эсвэл зарцуулалтын түвшин, эсвэл иргэдэд үзүүлж байгаа үйлчилгээний үр нөлөөг адил байлгах зорилгоор олгогддог. Энэ нь орон нутгийг орлогын баталгаат эх үүсвэрээр хангана гэсэн үг биш бөгөөд иргэдэд тухайн улсын хаана амьдарч байна гэдгээс шалтгаалахгүйгээр үйлчилгээний минимум стандартыг тогтоон хүртээх зорилготой (Шах 1994). Засаг захиргааны нэгжүүдийн төсвийн чадавхи нь ялгаатай байдгаас энэхүү татаасыг хэрэглэх шаардлага гардаг байна.

Алдагдлыг нөхөх татаас нь орон нутгийн засаг захиргааны нэгжүүдийн төсвийн бодит алдагдлыг санхүүжүүлэх зорилготой. Энэ нь дээрхийн адил орон нутгийн өөрийн

орлого бий болгох, төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай ашиглах санаачлагыг бууруулдаг сул талтай. Татаас хуваарилалт нь төв ба орон нутгийн хоорондын хэлэлцээ, тохиролцооны асуудал болж хувирдаг. Ийнхүү ямар нэгэн дүрэм журам, эдийн засгийн объектив хүчин зүйлүүдэд үндэслэлгүй олгодог татаас нь орон нутгийн хувьд тодорхой бус байдлыг

бий болгож, төсвийн хөрөнгө гэнэт буурах, өсөх зэрэг нь төрийн үйлчилгээний чанарт сөргөөр нөлөөлж байдаг.

Тухайлбал, Монголын аймаг, сумдууд нь олон жил төвийн татаасаас бүрэн хамаарч байсан нь тэднийг өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх, идэвхитэй ажиллах нөхцлийг зарим талаар бууруулсан гэж үзэж болно.

5. МОНГОЛЫН ЗАСГИЙН ГАЗАР БА НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ЕРӨНХИЙ ЭРХ, МЭДЛИЙН ХАРЬЦАА

Монгол улс нь засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь сумдад, сум нь багуудад, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороодод хуваагдаж байгаа билээ.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж бүр нь өөрийн харьяаны иргэдтэй байж, иргэд нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болох өөрсдийгөө төлөөлүүлсэн Хурлуудтай.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн түвшинд төлөөллийн ардчиллын хэлбэр болох иргэдийн төлөөллийн байгууллага нь Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (ИТХ), баг, хороонд шууд ардчиллын хэлбэр болох Иргэдийн Нийтийн Хурал (ИНХ), тухайн хурлын хуралдааны чөлөө цагт тэргүүлэгчид ажиллаж байна.

Монгол улсын Үндсэн хуульд төв Засгийн газар ба өөрөө удирдах байгууллагын харилцааны үндсэн зарчмыг дараах байдлаар тодорхойлсон байдаг. Үүнд:

- Монгол улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байх.
- Монгол улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана (Үндсэн хууль, 1 бүлэг 1.1).
- Аймаг нийслэл, сум дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн /58-р зүйлийн 1 дэх хэсэг/.
- “Монгол улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” (59-р зүйлийн 1-р хэсэг) гэж заасан байдаг.

ИТХ нь ард иргэдээс шууд, ардчилсан зарчим дээр тулгуурлан сонгогддог тухайн засаг захиргааны нэгжийн иргэдийн төлөөллийн байгууллага юм. Энэ утгаараа улс төрийн хариуцлагыг оршин суугчдын өмнө бүрэн хариуцах ёстой. Гэвч бодит байдалд энэ хариуцлагыг хүлээж чадахгүй байна.

Харин Засаг даргын статусыг Үндсэн

хуулинд тодорхойлохдоо тухайн нэгжийн Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн хамт төв засгийн газрын төлөөлөгчийн үүргийг орон нутагт гүйцэтгэх ба дээд шатны Засаг дарга болон Засгийн газрын өмнө хариуцлага хүлээнэ гэж тодорхойлсон байдаг (Хавсралт-1).

Засаг даргыг томилох асуудлыг Үндсэн хуулийн 4-р бүлгийн 60.2-р зүйлд “Засаг даргыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Хурлаас нэр дэвшүүлж, аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг Ерөнхий сайд; сум, дүүргийн Засаг даргыг харьяалах аймаг, нийслэлийн Засаг дарга; баг хорооны Засаг даргыг харьяалах сум дүүргийн Засаг дарга тус тус дөрвөн жилийн хугацаагаар томилно.” гэж заасан байдаг. Мөн Үндсэн хуулинд Засаг дарга тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Хурлын шийдвэрт хориг тавих эрхтэй гэж заасан. Хэрэв хоригийг Хурал өөрийн төлөөлөгчдийн олонхийн саналаар няцаасан нөхцөлд Засаг дарга уул шийдвэрийг биелүүлэх боломжгүй гэж үзвэл Засаг дарга огцрох хүсэлтээ зохих Хурал, Ерөнхий сайд буюу харьяалах дээд шатны Засаг даргад гаргаж болдог.

Энэ арга зам нь асуудлыг шийдэх нилээд ойлгомжгүй хэлбэр юм. Нэг талаас Засаг дарга огцрохгүйн тулд уул шийдвэрийг биелүүлэх хэрэгтэй болно. Нөгөө талаас Засаг дарга тухайн хурлаас нэр дэвшигддэг боловч, түүнийг томилдог субъект нь дээд шатны Засаг дарга/Ерөнхий сайд байдаг. Энэ нь манай нутгийн удирдлагын тогтолцооны эрлийз/хоёрдмол шинж байдлыг илтгэдэг.

Дээр дурьдагдсан орон нутгийн удирдлагын эрх зүйн байдлыг улс төрийн эрх мэдлийн хуваарилалтын үүднээс авч үзвэл улс төрийн эцсийн хариуцлагыг Засаг дарга болон ИТХ-ын аль нь хариуцах нь тодорхой бус байна. Төрийг төлөөлдөгийн хувьд Засаг дарга дээд шатны Засаг даргын өмнө эсвэл Ерөнхий сайдын өмнө хариуцлага хүлээх болно.

Харин Засаг дарга орон нутгийн улс төрд ямар хариуцлага хүлээх нь тодорхой бус байна. Ард иргэдээс сонгогдсон ИТХ-аас нэр дэвшиж байгаагийн хувьд Засаг дарга нь орон нутгийн улс төрд тодорхой хариуцлага хүлээх нь дамжиггүй ч хариуцлага хүлээж байгаа байгууллагынхаа (ИТХ-ын) шийдвэрт хориг тавих эрхийг давхар эдэлж байна.

Чухам ямар асуудал дээр хориг тавих нь хуулиар нарийн заагдаагүй. Түүнчлэн хоригийг шийдэх механизм нь ч асуудлыг мухардмал байдалд оруулахаар байна.

Үндсэн хуулинд нутгийн удирдлагын бие даасан буюу төв Засгийн газраас үл хамаарах эрх хэмжээг тодорхойлоогүй байна. Энэ байдал нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны эрх суурь зарчмыг алдагдуулж, нутгийн удирдлагын тогтолцоог хоёрдмол шинж чанартай болгож байна. Агуулгын хувьд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага, түүний эрх хэмжээ нь төв Засгийн газраас ихээхэн хамаарсан, зарим талаар түүний хяналтад байдаг Засгийн газрын байгууллага мэт болжээ.

Энэхүү судалгааны хүрээнд сонгон авсан аймаг, сумдуудад Засаг дарга, ИТХ-ын дарга, нарийн бичгийн дарга болон бусад захиргааны болоод Хурлын төлөөлөгчидтэй хийсэн ярилцлагын “Орон нутагт Засаг дарга ба ИТХ-ын аль нь илүү эрх мэдэлтэй вэ?” гэсэн асуултад Засаг дарга гэж ярилцагчдын 80%, адил эрх мэдэлтэй гэж 15%, ИТХ илүү эрх мэдэлтэй гэж 5% нь хариулжээ.

Ялангуяа төсөв, санхүүг захиран зарцуулах, орон нутагт боловсон хүчнийг томилгох, удирдах зэрэгт Засаг дарга нь ИТХ-аас илүү эрх, мэдэлтэй гэж ярилцагчид үзэж байна.

Мөн ярилцлагад оролцогчдын дийлэнх нь Засаг дарга орон нутгийн удирдлагаас илүү төрийн удирдлага, түүний үүрэг функцийг төлөөлдөг гэж үзсэн байна. Харин ярилцлагад оролцогчдын дийлэнх нь орон нутагт Засаг даргаас илүү ИТХ чухал үүргийг гүйцэтгэх ёстой гэж үзсэн.

Мөн Засаг дарга ба ИТХ-ын хоорондын

эрх, мэдэл чиг үүргийн хуваарилалтын асуудал хэр тодорхой байдаг вэ? гэсэн асуултад орон нутгийн Засаг дарга, төлөөлөгчдийн олонхи нь тодорхой бус байдаг гэж үзсэн байна.

Дээр дурьдсан асуултуудын хариултаас үзвэл орон нутгийн улс төрийн эцсийн хариуцлага хүлээгч субъект нь Засаг дарга ба ИТХ-ын аль нь болох нь тодорхой бус байна. Орон нутгийн төсөв, санхүү, хүний нөөцийг удирдах, зохион байгуулах, шийдвэр гаргах эрх нь орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад бус төрийн үүрэг функц, ашиг сонирхлыг төлөөлдөг Засаг дарга нарт илүү төвлөрчээ.

Нутгийн удирдлагын үндсэн зарчмууд хуулинд тодорхой бус байгаа нь тэдгээрийг практикт зөрчигдөх үндэслэл болж өгч байна¹².

Орон нутгийн ИТХ - ын төлөөлөгчид ба нутгийн захиргааны ажилтнуудын хамаарагдсан судалгааны¹³ “Нутгийн захиргааны байгууллага ИТХ - ыг бодвол илүү эрх мэдэлтэй юу?” гэсэн асуултад судалгаанд оролцогчдын олонхи буюу 70 орчим хувь нь нутгийн захиргааны байгууллага буюу Засаг дарга түүний тамгын газар нь ИТХ-аас эрх мэдлийн хувьд илүү гэж үзжээ. Энэ үнэлгээ нь аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг зэрэг засаг захиргааны нэгжүүдэд ижил гарчээ.

Энэ бүгдээс дүгнэж үзэхэд өнөөдөр Монгол улсын нутгийн удирдлага гэдэг нь угтаа Монгол улсын төв Засгийн газрын төвлөрсөн удирдлагын тогтолцооны орон нутаг дах салбар хэсэг болж байна.

Бүх түвшний Засаг дарга нь төв Засгийн газрын чиг үүргийг орон нутагт шууд хэрэгжүүлэгч албан тушаал болж байна. Энэ утгаараа Засаг дарга нь орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын өмнө хариуцлага хүлээх бус харин дээд шатны Засаг дарга болон Засгийн газрыг илүүтэй төлөөлж байна.

Нутгийн захиргааны байгууллагыг Засаг дарга толгойлж байгаа учир орон нутагт боловсон хүчний бодлого барих, гол албан тушаалд хүн томилгох, зохион байгуулалтын

¹² Энэ нь “Unclear de jure, pretty clear de facto” гэсэн нөхцөл байдалтай дүйж байна. Нутгийн удирдлагын зарчмуудыг хуулиудад тодорхой бус, хоёрдмол шинжээр тодорхойлдог. Тодорхой бус байдал нь нутгийн удирдлагын зарчмын асуудлыг Засгийн газар болон бусад субъектүүд шийдвэрлэх боломжийг хангах ба практикт хэн юу хийх нь тодорхой байдаг. Энэ нь хэн нэгнээс хуулиар дамжуулан эрхийг нь булаах, хүчгүй болгох нэгэн арга зам юм.

¹³ 2001 он, “Монгол улсад Нутгийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь” төслийн “Орон нутгийн улс төрийн ёс зүйн асуудал” судалгааны тайлан, 16-р тал

асуудал шийдэх, төсөв хөрөнгийг захиран зарцуулах зэрэгт илүү эрх мэдэл олгогджээ. Эдгээр асуудлууд дээр Хуралд олгогдсон эрх мэдэл үндсэндээ байхгүйтэй адил.

Түүнчлэн ИТХ-ын гишүүнээр тухайн аймаг, сумдын Засаг дарга болон түүний Тамгын газрын хэлтсийн дарга, ажилтнууд, Засаг даргын дэргэдэх агентлагуудын дарга нар зэрэг захиргааны албан тушаалтнууд сонгогддог тохиолдол нийтлэг байна. Энэ байдал нь Хурлаас Засаг даргын үйл ажиллагаанд тавих хяналтыг сулруулан нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бие даасан шийдвэрийг захиргааны албан тушаалтнуудын сонирхлоос ангид гаргах боломжийг бууруулж байна. Жишээ нь 2000-2004 онд Төв аймгийн ИТХ-ын 35 төлөөлөгчдийн бүрэлдэхүүнд сумын Засаг дарга 14, сумын ИТХ-ын дарга нэг, бие даагч нэг, аймаг, сумын ЗДТГ-ын албан хаагч ес байдаг. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага ийм төлөөлөлтэй байж Засаг даргын төлөө биш иргэдийн ашиг сонирхлын төлөө ажиллаж чадах уу? гэж ярилцлага өгсөн нэг улс төрч асууж байсан билээ.

Харин ард иргэдээс сонгогдсон өөрөө удирдах байгууллага болох ИТХ нь төсөв батлах, түүний гүйцэтгэлийн тайланг хэлэлцэх Засаг даргын хууль эрхийн акт гаргах эрх мэдэлд тодорхой хэмжээгээр нөлөөлөх эрх бүхий боловч түүнд хориг тавих эрхгүй юм. Нөгөө талаар орон нутгийн төсвийг батална гэдэг нь үнэн хэрэгтээ Засгийн газраас орон нутагт олгож буй татаасыг батлах явдал болдог. Учир нь орон нутагт төсөв гэсэн нэрээр очиж буй татаас нь (дийлэнх нь боловсрол, эрүүл мэндийн зардал) аль хэдийн Засгийн газар, УИХ-аар батлагдсан зардлууд байдаг. Ялангуяа 2002 онд Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль батлагдсанаас хойш орон нутаг дахь зардлуудыг хуваарилах эрх нь алга болсон. Зөвхөн харьяа яамдуудаас ирсэн зардал Засаг даргаар дамжин орон нутгийн сургууль, эмнэлэг зэрэг төсвийн байгууллагуудад хуваарилагдах болов.

Орон нутгийн төсөв нь бие даасан бус төвөөс хамааралтай байгаа нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үүрэг, хариуцлагыг

сулруулж, ингэснээр үнэн хэрэг дээрээ орон нутгийн удирдлагын үндсэн зарчим зөрчигдөж байгаа нь нууц биш.

Орон нутгийн Хурлуудын санхүү, хүний нөөцийн болон зохион байгуулалтын эрх, хэмжээ туйлын дутмаг байгаа нь тэдний үйл ажиллагааг идэвхигүй болгоход хүргэж байна. Энэ байдал нь орон нутгийн ард иргэдийн төрийн үйлчилгээний түгээлт, зохион байгуулалт, хяналт зэрэгт оролцох оролцоог сулруулж орон нутгийн ардчиллыг үгүйсгэж байна.

Нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн удирдлага нь төв Засгийн газрын хөтөлбөр ихээхэн зонхилсон, орон нутгийн оролцоо багатай шийдвэр гаргах дээрээс доош хатуу бүтэцтэйгээр үйл ажиллагаа явуулж байна.

2002 онд батлагдсан Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн хуулийн дараа нутгийн удирдлагын төсөв, санхүүгийн эрх мэдэл буурсан гэж ярилцлагад оролцогчид үзэж байна. Өмнө нь төрөөс санхүүжилтийг нь өгч, үйлчилгээний хүргэлтийг орон нутаг хариуцдаг байсан бага, дунд боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний санхүүжилтийг холбогдох салбарын яамдууд хариуцах болсон.

Энэхүү шинэчлэлийг төсвийн мөнгийг нэгдсэн удирдлагын дор хяналттай, үр ашигтай зарцуулах боломж бүрдүүлсэн гэж Засгийн газар үздэг хэдий ч орон нутгийн ашиг сонирхолтой төдийлөн нийцэхгүй байгаа юм.

Орон нутагт байгаа Засаг даргын дэргэдэх агентлагууд¹⁴ нь төсвөө харьяа яамдуудаас шууд авч байгаа нь тэднийг Засаг даргын удирдлагаас ангид байх сонирхлыг бий болгож байна. Ялангуяа эдгээр газар, агентлагийн даргыг томилох асуудал нь орон нутгийн гэхээсээ илүү төв Засгийн газрын яамдуудын сонирхлын асуудал болж байна.

Тухайлбал, энэ шинэчлэл нь бүх шатны Засаг дарга, ИТХ - ын үйл ажиллагааны идэвхийг сулруулсан, зарим тохиолдолд асуудлыг орон нутагт шийдэх боломжгүй уян хатан бустогтолцоог бий болгож, дээрээс доош чиглэсэн төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоог улам бэхжүүлсэн гэж орон нутгийн бодлого тодорхойлогчид үзэж байна.

¹⁴ Аймгийн боловсрол соёлын газар, эрүүл мэндийн газар зэрэг мэргэжлийн удирдлагын хувьд Засгийн газрын яамдуудад харьяалагдах боловч, шугаман удирдлагын хувьд Засаг даргад харьяалагддаг газрууд.

6. ЗАСГИЙН ГАЗАР БА НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ҮЙЛЧИЛГЭЭНИЙ ЧИГ ҮҮРГИЙН ХУВААРИЛАЛТЫН АСУУДАЛ

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 62-р зүйлийн 1-д “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэхийн хамт улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна” гэж заасан байдаг.

Мөн зүйлийн 2-т “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно.” гэж, мөн зүйлийн 3-т “Улсын Их Хурал, Засгийн газраас шаардлагатай хэмээн үзсэн тохиолдолд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг нийслэлийн Хурал, Засаг даргад шилжүүлж болно.” хэмээн тус тус заажээ.

Дээрх заалтуудыг өнгөц харвал нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээг тухайн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд нилээд өргөн хүрээтэй байж болохоор авч үзэн, өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээ нь бусдаас үл хамаарсан, бие даасан байх үндсэн зарчмыг тодорхойлж өгсөн мэт харагдаж байна. Нөгөө талаас “... Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно.” гэсэн нь цаг үргэлж дээд түвшний байгууллага нь орон нутгийн удирдлага юу хийх вэ гэдгийг шийдэж байна

гэсэн санааг давхар агуулсан байна гэж үзэх үндэстэй.

Түүнчлэн төрөөс тодорхой эрх, хэмжээг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад шилжүүлж болно гэж заасан нь орон нутагт тодорхой чиг үүрэг, үйлчилгээг шилжүүлж болох нь Үндсэн хуулиар нээлттэй боловч шилжүүлэх эсэх нь дээд түвшний байгууллагуудаас хамааралтай байна гэсэн санааг агуулжээ.

Энэ мэтээр нутгийн удирдлагын зарчмуудыг тодорхой хуульчлаагүй нь бодит байдалд ихээхэн тодорхойгүй байдлыг үүсгэж орон нутгийн удирдлагын үндсэн зарчмуудыг үгүйсгэж байна.¹⁵

6.1. Орон нутгийн хэрэгцээт бараа, үйлчилгээний хуваарилалт

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын эрх хэмжээг Үндсэн хууль болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар нэг маягаар адилтган зохицуулж өгсөн байдаг. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 14-р зүйлийн 1 дэх хэсэгт Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрхийн тухай 25 заалт бий. Эдгээр заалтуудаас үзэхэд Засаг дарга нь орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн үйл ажиллагааг зохицуулах эрх хэмжээ нь маш өргөн хүрээтэй байдгийг олж харна. Уг 25 заалт нь засаг захиргааны нэгжийн түвшингээс үл хамааран аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга нарт бүгдэд нь ижил юм.

Бүх шатны¹⁶ Засаг дарга нарын нийтлэг бүрэн эрхэд тухайн нэгжийн хөгжлийн төлөвлөлтийг удирдан зохион

¹⁵ Монгол улсад ялангуяа салбарын хуулиуд батлагдахад Засгийн газар, түүний төв байгууллагуудын эрх хэмжээ нь нэмэгдээд орон нутгийн удирдлагад эрх шилжүүлэхгүй/үлдээхгүй байх явдал нэгэнт газар авсан.

¹⁶ Энд баг, хорооны Засаг даргаас бусад буюу аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга нарыг хамруулан хэлэв.

байгуулах, төсөв санхүү, татварын бодлогыг хэрэгжүүлэх, хүн амд ерөнхий боловсрол олгох, эрүүл мэндийг сахин хамгаалах, соёл урлаг, шинжлэх ухааныг хөгжүүлэх, байгаль хамгаалах бодлогыг хэрэгжүүлэх, хууль ёс, дэг журмыг сахиулах, орон нутгийн дэд бүтцийг сайжруулах¹⁷, гал түймэр, малын халдварт өвчин, байгалийн гэнэтийн аюултай тэмцэх, орон нутгийн Засаг захиргааны болон бусад шаардлагатай боловсон хүчинг бэлтгэх зэрэг бараг бүх салбар чиглэлээр тодорхой үүрэг хүлээж, эрх эдэлж байна. Эндээс үзэхэд бүх шатны Засаг дарга нар нь төрийн хариуцан, зохицуулдаг үүргийг орон нутгийн түвшинд хүргэж байгаа гол албан тушаалтан болж байна. Уг хуулиар бүх шатны Засаг даргын Хуралтай харилцах харилцааг тодорхойлсон процедурын шинжтэй зарим асуудлуудыг зохицуулж өгсөн.

Засаг дарга нарын нийтлэг бүрэн эрхээс гадна ЗЗНДНТУТ хуульд аймаг, нийслэлийн Засаг даргын бүрэн эрхийг тодорхойлсон 8 заалт байна. Эдгээр заалтууд нь аймаг, нийслэлийн Засаг даргад хоёуланд нь ижил үйлчлэхээр тодорхойлогдсон. Өөрөөр хэлбэл аймгийн Засаг даргын эрхийг нийслэлийн Засаг даргын эрхээс ялгаж үзээгүй. Үүний нэгэн адилаар сум, дүүргийн Засаг даргын эрхийг хооронд нь адилтган заасан 7 заалт байдаг.

Дээрх найм ба долоон заалтуудаас таван заалт нь яг адил төрлийн агуулгатай байна. Үүнд:

1. Доодшатны¹⁸ нэгжийн ажлыг чиглүүлэн удирдах
2. Засаг даргын орлогчийг дээд шатны Засаг даргатай (аймаг, нийслэлийн хувьд Ерөнхий сайдтай) зөвшилцөн томилж, чөлөөлөх
3. Иргэний бүх төрлийн бүртгэлийн ажлыг зохион байгуулах
4. Аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдэд эдэлбэр газар олгох, эзэмшүүлэх асуудлыг хууль тогтоомжийн дагуу шийдвэрлэх
5. Хууль тогтоомжид заасан бусад бүрэн эрх

Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын үлдсэн гурван эрхэд

- Нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомжийн биелэлтийг зохион байгуулах
- Хянах, нутаг дэвсгэртээ цэрэг, иргэний хамгаалалтын болон нийгмийн хэв журам хамгаалах ажлыг холбогдох дээд шатны байгууллагатай хамтран зохион байгуулах
- Засаг дарга дэргэдээ ЗДТГ-ын хэлтэс, албаны дарга нарыг оролцуулсан зөвлөл байгуулж, бүрэлдэхүүнийг нь өөрөө тогтоох зэрэг асуудлууд оржээ.

Сум, дүүргийн Засаг даргын бүрэн эрхийг тодорхойлсон үлдсэн хоёр заалт нь

- Байгууллага иргэдийн орлого, үйлчилгээнээс хууль тогтоомжийн дагуу албан татвар, хураамж авах
- Газар, байгалийн баялаг ашигласны төлбөр, татварыг хууль тогтоомжийн дагуу тооцож, орон нутгийн төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх зэрэг болно.

Уг хуулиар баг хорооны Засаг даргын бүрэн эрхэд байгалийн баялаг ан амьтан, хадлан бэлчээр, тариалангийн талбайн ашиглалт, хамгаалалтад хяналт тавих, иргэдийг шагнаж урамшуулах, гачигдалтай иргэдэд тусламж үзүүлэх, иргэдийн суурь боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ авах, түүнийг хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх, байгаль хамгаалах, гэнэтийн аюултай нөхцөлд зохион байгуулж ажиллах, иргэдийн санал гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлүүлэх, сонгууль явуулах ажлыг зохион байгуулах зэрэг олон асуудлуудыг тусгажээ. Эдгээр асуудлуудын ихэнх нь аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын нийтлэг бүрэн эрхийг баг, хороонд хэрэгжүүлэхэд нь туслах, дэмжих, зохион байгуулах үүрэг бүхий заалтууд байна. Өөрөөр хэлбэл, баг, хорооны Засаг дарга нь шууд дээд нэгжүүдийнхээ Засаг дарга нарт захирагддаг шаталсан удирдлагын тогтолцоонд хамаарагдан үйл ажиллагаагаа явуулдаг байна. Зөвхөн баг, хороонд бие даалган олгосон бүрэн эрх¹⁹, чиг үүргийг уг хуулинд тогтоогоогүй байна. Бодит байдалд

¹⁷ Үүнд хүн амыг ус, цахилгаан, дулааны эрчим хүчээр хангах, тээвэр, холбоо, зам тээврийг хөгжүүлэх, зам гүүр барих, арчлан хамгаалах, засварлах зэрэг асуудлууд багтана.

¹⁸ Аймгийн Засаг дарга сумын ажлыг, сумын Засаг дарга багийн ажлыг тус бүр чиглүүлэн удирдах гэсэн утгатай юм.

¹⁹ Энд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын бүрэн эрхтэй давхцуулалгүй буюу ялгаатай байх гэсэн санааг агуулна.

баг, хороо нь өөрийн бие даасан төсөвгүй ба аливаа үйлчилгээг бие даан хүргэхэд хэтэрхий жижиг нэгж юм. Баг, хороонд хороон даргаас гадна 1-3 хүн туслахаар ажилладаг. Зөвхөн тэдний цалин хөлс, бичиг хэргийн зардал сум, дүүргийн төсөвт тусгагддаг.

Монгол улсын ЗЗНДНТУТ хуулиар аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын гол эрх хэмжээ нь Засаг даргыг томилуулахаар нэр дэвшүүлэх, чөлөөлүүлэх, огцруулахаар дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайдад санал болгох, шаардлагатай гэж үзвэл Засаг даргын ажлын тайланг хэлэлцэж, үйл ажиллагаанд нь дүгнэлт өгөх, нутаг дэвсгэрийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн байдал, хэтийн төлөв, төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагаа, түүний гүйцэтгэлийн тайланг хэлэлцэх, засаг захиргааны нэгжийг өөрчлөх, татан буулгах, хилийн цэс өөрчлөх тухай санал гаргах, Засаг даргаас хурлын шийдвэрт тавьсан хоригийг хүлээн авах, эсэх, Хурлын төлөөлөгчдийн бүрэн эрхийн асуудал, хуралдааныг зохион байгуулах зэрэг процедурын шинжтэй асуудлууд байдаг.

Энэ хуулиар олгосон бүх шатны ИТХ-ын бүрэн эрхийг “Хурал нь дээд шатныхаа Хурал, бусад байгууллагын эрх хэмжээнд хамаарахаас бусад нутаг дэвсгэрийн амьдралын ямар ч асуудал хэлэлцэн шийдвэрлэж болно...” гэж заасан байдаг нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын чиг үүрэг, бүрэн эрхийг тодорхой бус болгож байна. Энд “..ямар ч асуудал...” гэсэн санаа нь бодит байдалд “юут ч биш” гэсэн утгатай адил болж байгааг одоогийн Монголын нутгийн удирдлагын бодит байдлаас харж болно.

Боловсрол, эрүүл мэндийн болон бусад салбар хуулиудад тухайн үйлчилгээтэй холбоотой Засаг дарга болон ИТХ-ын эрх хэмжээг ёс төдий байдлаар зааж өгсөн байдаг. Гэвч ихэнх салбар хуулиудаар ялангуяа нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх, хэмжээг төдийлөн тодорхой зааж өгөөгүй байгаа нь судалгааны явцад ажиглагдсан.

ЗЗНДНТУТ хуульд засаг захиргааны ялгаатай, өөр түвшиний нэгжүүдийн²⁰ Засаг дарга болон Хурлын эрх хэмжээг адилтган (бараг ижил) зохицуулж өгсөн байгаа нь

аливаа асуудлыг бүрхэгдүүлэн, саармагжуулж энэ байдлаараа орон нутгийн удирдлагын үйл хэрэгт хөндлөнгөөс орохыг санаархсан, тэднийг байнга өөрийн шууд удирдлага, хяналтын дор байлгах гэсэн санаа төрийн сонирхол цухалзаж байгаа нь илэрхий.

ИТХ нь (үүнийг мөн орон нутгийн удирдлага гэж ойлгож болно) хэлбэрийн хувьд ардчилсан байдлаар сонгогддог иргэдийн төлөөллийн байгууллага боловч үнэн хэрэгтээ эрх мэдэлгүй, бие даасан бус, зөвлөх шинжтэй байгууллага болж байна.

2002 онд батлагдсан төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулинд орон нутгийн хэрэгцээт бараа үйлчилгээг дараах есөн нэр төрлөөр тодорхойлжээ.

1. Нийтийн ариун цэврийг хангах, хог зайлуулах, хадгалах, устгах
2. Орон нутгаас эрхлэх байгаль хамгаалах арга хэмжээ, тохижилт, цэцэрлэгжилт, түүний өргөтгөл, шинэтгэл, арчилгаа
3. Хортон амьтан устгах,
4. Орон нутгийн замын засвар, арчилгаа
5. Усан хангамж, цэвэрлэх байгууламжийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах
6. Үерийн хамгаалалт хийх, хөрсний элэгдэлтэй тэмцэх
7. Гал түймрээс хамгаалах арга хэмжээ
8. Орон нутгийн өмчийн дэд бүтэц
9. Мал, амьтны болон малаас хүнд халдварладаг өвчинтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ.

Эдгээр үйлчилгээ нь орон нутгийн буюу ИТХ-аас захиалж орон нутгийн иргэдэд нийлүүлэх бараа, үйлчилгээ юм. Эдгээр үйлчилгээг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг зэрэг засаг захиргааны нэгжүүдийн хувьд ялгаж зааглалгүй адил байхаар заасан. Өөрөөр хэлбэл, аймаг, нийслэл болон сум, дүүргийн Засаг дарга нар тухайн нэгжийн Хуралтай гэрээ байгуулж эдгээр үйлчилгээг хүргэнэ гэсэн үг. Дээрх үйлчилгээнүүдийн санхүүжилт нь орон нутгийн өөрийн орлогоор санхүүжигдэх ба хэрэв орлого нь хүрэхгүй бол улсын төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг авч санхүүжүүлэх ёстой.

Харин бодит байдалд эдгээр үйлчилгээнүүд нь орон нутгийн эрх ашигт

²⁰ Засаг, захиргааны нэгжүүдийг хотын болон хөдөөгийн гэж ялгалгүй (нийслэлийг аймгаас ялгаагүй), мөн өөр түвшиний нэгжүүдийг хооронд ялаатай авч үзээгүй байна(аймгийг сумаас, нийслэлийг дүүргээс) .

хэрхэн нийцэж байгаа талаар орон нутгийн захиргааны болон улс төрийн гол албан тушаалтнуудтай ярилцсан. Тэдний санаа бодлыг дээрх үйлчилгээ тус бүрийн хувьд түүнийг орон нутаг бие даан санхүүжүүлэх боломж ба үйлчилгээг зохион байгуулах, хүргэх боломж зэрэг асуудлууд дээр авч үзсэн.

Дээр дурьдсан орон нутгийн хэрэгцээт бараа бүтээгдэхүүнүүдийн хувьд одоогийн орон нутгийн төсвийн зарлагад тусгагддаг нь ховор юм.

Эдгээрээс хог зайлуулах, устгах, тохижилтцэцэрлэгжилт²¹, орон нутгийн замын засвар, арчилгаа зэрэг үйлчилгээнүүдэд ихэнх аймгуудад бага хэмжээний төсөв тусгагддаг байна. Уг төсөв нь үйлчилгээг тодорхой түвшинд аргацаан явуулахад л хүрэлцэхүйц байдаг ба ялангуяа хөрөнгө оруулалтыг орон нутгийн төсвөөс хийх боломж байдаггүй.

Ялангуяа усан хангамж, цэвэрлэх байгууламжийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах, замын засвар, орон нутгийн өмчийн дэд бүтэц²², гал түймэртэй тэмцэх зэрэг үйлчилгээнүүд нь ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг шаардаж байдаг. Хөрөнгө оруулалтыг нь төв Засгийн газраас шийдсэн тохиолдолд үйлчилгээг зохион байгуулах ажлыг орон нутаг бие даан хариуцах боломжтой гэж ярилцлагад оролцогчид үзэж байна. Жишээ нь Орхон аймгийн төвийн усан хангамж, цэвэрлэх байгууламжийн ачаалал нь хэтэрсэн тул хуучирч муудсан хэсгийг зайлшгүй шинэчлэх шаардлага тулгараад байгаа ба үүнийг шинэчлэхэд 10 орчим сая ам долларын хөрөнгө оруулалт шаардлагатай.

Гал түймрээс хамгаалах арга хэмжээг дотор нь ой хээрийн түймэр болон төв суурин газрын ахуйн түймэр гэж хувааж болно. Ой хээрийн түймрийг унтраах ажлыг ихэвчлэн

сумын түвшинд зохион байгуулдаг. Хавар цагт ойн түймэр гарсан тохиолдолд аймаг, сумаас төсвийн байгууллагын ажилтнууд, ард иргэд, малчдыг дайчлан ажиллуулах замаар унтраадаг. Шаардагдах төсвийг тухайн нөхцөл байдлыг харгалзан үзээд Аймгийн гамшигтай тэмцэх сангаас гаргадаг. Хэрэв түймэр газар авсан тохиолдолд Засгийн газраас хөрөнгө мөнгө, хүн хүчийг дайчлах ажлыг зохион байгуулж байна. Ой хээрийн түймрийг дан ганц орон нутаг зохион байгуулах боломж тэр бүр байдаггүй.

Ахуйн түймэр голдуу хүн ам ихтэй аймгийн төв, суурин газарт элбэг тохиолдох ба аймаг бүрт гал түймэртэй тэмцэх алба ажилладаг. Машин, тоног төхөөрөмжийн хувьд хуучирч муудсан байдаг ба тэдгээрийг шинэчлэх асуудлыг аймаг бие даан шийдэж чадахгүй байгаа юм. Харин үйлчилгээг зохион байгуулах, хүргэх асуудлыг аймаг бие даан шийдвэрлэх боломжтой юм. Сумын түвшинд ахуйн түймэртэй тэмцэх үйл ажиллагаанд ямар нэгэн төсөвгүй ба түүнийг унтраах гал анги байхгүй. Дийлэнх суманд ахуйн гал түймэр харьцангуй бага гардаг. Учир нь хүн ам цөөн суурьшсан, үйлдвэр, аж ахуйн газрууд байдаггүйтэй холбоотой. Үүнийг тухайн сумын ард иргэд, төр захиргааны байгууллагууд сайн дураараа хамтран шийдвэрлэдэг. Гэвч ахуйн түймрийг суманд унтраах ажил нь албан ёсоор зохион байгуулагдаагүй байдаг. Уг ажлыг сумын төвийн зарим иргэдийг сургаж дадлагажуулан багаж, хэрэгслээр ханган гэрээ байгуулан зохион байгуулах боломжтой юм. Сумдууд аймгийн төвөөс хэдэн арваас хэдэн зуун километрийн зайд орших тул гал унтраах ажлыг аймгаас нийлүүлэх ямар ч боломжгүй юм.

²¹ Энэхүү үйлчилгээ нь хүн ам төвлөрсөн аймгийн төв, суурин газрын төсөвт бага зэрэг тусгагддаг. Харин сумын түвшинд үүнд тодорхой төсөв байдаггүй байна.

²² Орон нутгийн холбооны салбар нь Монголын төрийн өмчийн томоохон компани болох “Цахилгаан холбоо компани”-ийн салбарууд байдаг. Цахилгаан шугам сүлжээ нь мөн төрийн өмчид байдаг. Орон нутгийн өмчийн дэд бүтэцэд одоогоор төв суурин газар дахь зам ордог.

Хүснэгт 1. Орон нутгийн хэрэгцээт бараа, бүтээгдэхүүний үнэлгээ

	Орон нутгийн үйлчилгээ /ТБУСТ хуулиар заагдсан аймаг, сумын хэрэгцээт үйлчилгээ/	Тухайн үйлчилгээг санхүүжүүлэх боломж	Зохион байгуулах, хүргэх боломж
1	Нийтийн ариун цэврийг хангах, хог зайлуулах, хадгалах, устгах	5	Аймаг, сум хариуцах
2	Орон нутгаас эрхлэх байгаль хамгаалах арга хэмжээ, тохижилт, цэцэрлэгжилт, түүний өргөтгөл, шинэтгэл, арчилгаа	4	Сум, аймаг хариуцах
3	Хортон амьтан устгах	3	Засгийн газар орон нутагтай хамтарч
4	Орон нутгийн замын засвар, арчилгаа	4	Аймаг үйлчилгээг хариуцах
5	Усан хангамж, цэвэрлэх байгууламжийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах	2	Хөрөнгө оруулалтыг Засгийн газартай хамтарч аймаг үйлчилгээг хариуцах
6	Үерийн хамгаалалт хийх, хөрсний элэгдэлтэй тэмцэх	4	Аймаг, сум хариуцах
7	Гал түймрээс хамгаалах арга хэмжээ	3	Аймаг хариуцах Хөрөнгө оруулалтад Засгийн газар туслах Онцгой тохиолдолд Засгийн газар оролцох
8	Орон нутгийн өмчийн дэд бүтэц	3	Аймаг, сум хариуцах
9	Мал, амьтны болон малаас хүнд халдварладаг өвчинтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ	2	Засгийн газар, аймаг, хувийн хэвшил
Бусад үйлчилгээ /төрийн бусад үйлчилгээ/			
10	Цэцэрлэг, бага боловсрол	2	Цэцэрлэгийн үйлчилгээ хүргэх асуудлыг Аймаг, сум зохион байгуулах боломжтой Бага сургуулийн мэргэжлийн удирдлагын хувьд ЗГ-тай хамтрах
11	Дунд боловсрол	2	Үйлчилгээ хүргэх асуудал, зохион байгуулахад аймаг, сум оролцох
12	Нэгдсэн эмнэлэг	1	Аймгийн түвшинд Засгийн газартай хамтран хүргэх
13	Эмч, өрхийн эмчийн үйлчилгээ	2	Сумын түвшинд Засгийн газартай хамтран шийдвэрлэх
14	Хот төлөвлөлт	3	Орон нутаг хүргэх боломжтой. Мэргэжлийн удирдлагыг Засгийн газраас
15	Иргэний болон гэрлэлтийн бүртгэл	5	Орон нутаг бие даан хүргэх боломжтой
16	Спорт, амралт	5	Орон нутаг бие даан эсвэл хоршин хүргэх боломжтой.
17	Соёл, урлаг	5	Орон нутаг бие даан хүргэх, эсвэл хоршин гүйцэтгэх боломжтой.

Тайлбар: Ярилцлагад оролцогчид уг үйлчилгээг орон нутгаас санхүүжүүлэх боломжийг 1-5 оноогоор үнэлсэн болно. Хэрэв хамгийн өндөр боломжтой бол 5, хамгийн бага бол 1, дунд бол 3, бага боломжтой бол 2, өндөр боломжтой бол 4²³

²³ Уг ярилцлагад Орхон, Булган, Өвөрхангай ба Ховд гэсэн дөрвөн аймгийн төв, хөдөөгийн дөрвөн сумын 80 орчим орон нутгийн албан хаагчид болон ИТХ - ын төлөөлөгчид хамрагдсан болно.

Мал, амьтны болон малаас хүнд халдварладаг өвчинтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх үйлчилгээг хувийн мал эмнэлэгтэй аймаг гэрээ байгуулж зохион байгуулдаг. Малын гоц халдварт өвчний эм, тариаг Засгийн газраас үнэгүй нийлүүлдэг ба урьдчилан сэргийлэх угаах, туулгах ажлыг орон нутаг бие даан зохион байгуулдаг. Үйлчилгээний хөлсний тодорхой хувийг малчдаар гаргуулан авдаг. Улсын хэмжээний малын вакцинжуулалт нь үнэ төлбөргүй хийгддэг. Уг үйлчилгээг орон нутаг бие даан зохион байгуулах боломж байгаа гэж үздэг ба хэрэв малын өвчин нь улс орны хэмжээг хамарсан тохиолдолд Засгийн газраас мэргэжлийн нарийн туслалцаа үзүүлэх шаардлагатай.

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэлтээр орон нутагт хуваарилсан дээрх бараа үйлчилгээнүүдийн дийлэнх нь одоогийн орон нутгийн

төсөвт бодитойгоор бараг тусгагддаггүй болон төсвийн багаахан хувийг эзэлдэг үйлчилгээнүүд юм. Дээр дурьдагдсан ихэнх үйлчилгээтэй холбоотой хөрөнгө оруулалтыг одоогийн аймгууд бие даан шийдэх боломжоор хомс байна.

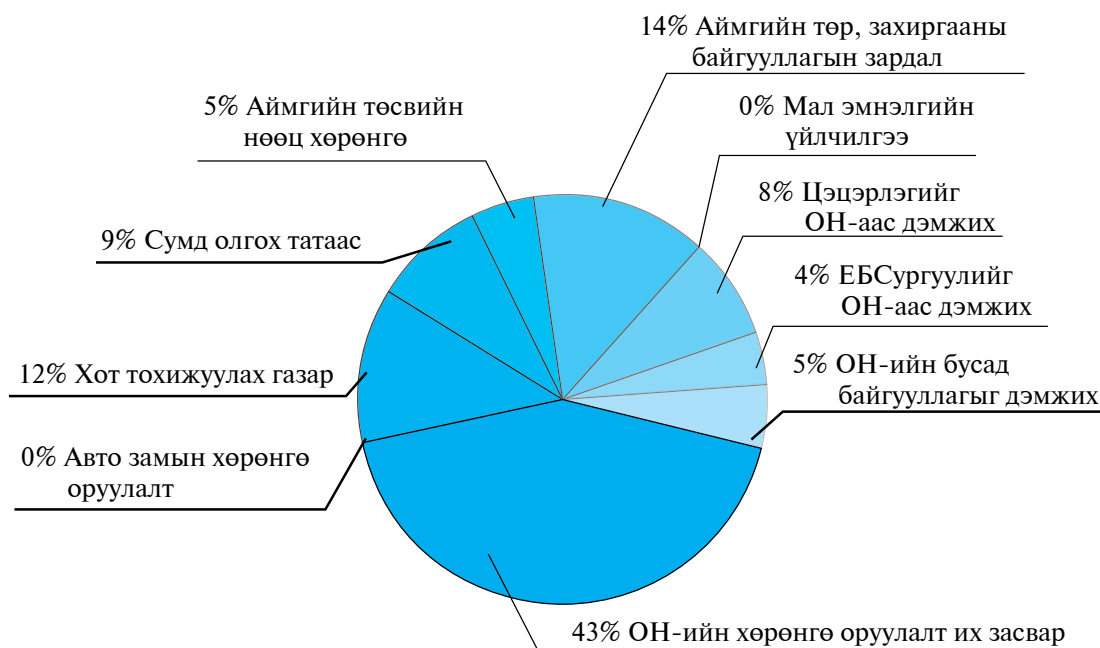
Дээрх үйлчилгээнүүдээс одоогоор сумын түвшинд орон нутгаас эрхлэх байгаль хамгаалах арга хэмжээ, ой хээрийн түймрээс хамгаалах зэрэг ажлууд хийгддэг ба бусад нь хүн ам илүү төвлөрөн суурьшсан нийслэл хот, аймгийн төв, суурин газар байдаг нийтлэг үйлчилгээнүүд юм.

Гэвч хуулиар орон нутгийн үйлчилгээг төвлөрсөн суурин газар, хөдөөгийн сумын үйлчилгээний онцлог ялгааг бодолцолгүйгээр үйлчилгээнүүдийг нийтлэг байдлаар тодорхойлж өгсөн.

Бодит байдалд орон нутгийн төсвийн зарлагад ямар зардлууд орж байгааг Орхон, Булган аймгийн жишээн дээр авч үзье.

График 1. Орхон аймгийн төсвийн зарлага

2004 оны төлөвлөлтөөр



Орхон аймгийн хувьд ТБУСТХ хууль батлагдахын өмнө өөрийн орлогоороо зарлагаа бүрэн санхүүжүүлдэг байсан аймгийн нэг. Одоо ч бусад аймгуудыг бодвол орон нутгийн төсвийн орлого сайтай аймагт ордог. Боловсрол, эрүүл мэндийн төсвийг

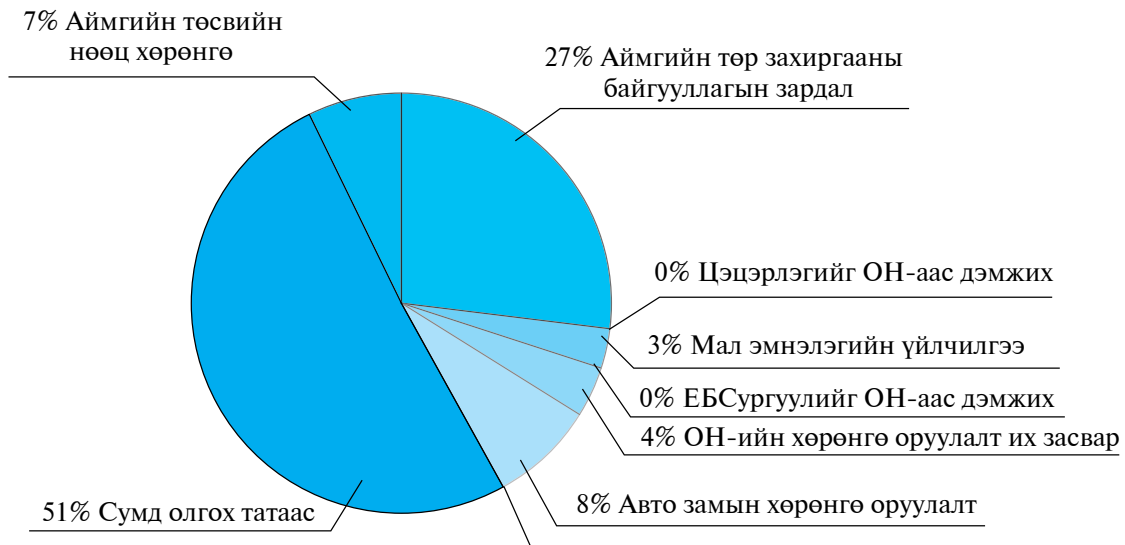
оруулалгүйгээр орон нутгийн төсвөө өөрийн орлогоороо бүрэн бүрдүүлдэг. Тус аймгийн төсвийн нийт зарлагын 43%-ийг орон нутгийн хөрөнгө оруулалтанд, мөн орон нутгийн сургууль болон бусад төсвийн байгууллагыг дэмжих, хот тохижуулах зэрэгт төсвийн

46% хувийг, аймаг, сумын төр захиргааны байгууллагад²⁴ 23% зарцуулахаар төлөвлөсөн байна. Орхон аймгийг Булган аймагтай харьцуулан үзвэл цөөн сумтай,²⁵ хүн ам шигүү суурьшсан, хотжисон аймаг. Төсвийн зарлагад нь хотын нийтлэг үйлчилгээний зардал нилээд хувийг эзэлж байна. Мөн бусад аймгуудыг

бодвол өөрийн орлогын чадамж сайн байгаа нь төвлөрсөн төсвийн санхүүжилтээс гадна цэцэрлэг, боловсрол зэрэг үйлчилгээнд орон нутгаасаа нэмэлт санхүүжилт хийж чадаж байна. Ийм боломжтой аймаг одоогоор хоёр, гуравхан байна.

График 2. Булган аймгийн төсвийн зарлага

2004 оны төлөвлөлтөөр



Харин Булган аймгийн хувьд төсвийн нийт зарлагынхаа 57 орчим хувийг²⁶ өөрийн орлогоороо санхүүжүүлж байна. Орон нутгийн төсвийн зарлагын 78% хувь нь аймаг, сумдын төр захиргааны байгууллагын зардалд төсөвлөгдөж байна. Төсвийн 8% нь авто замын хөрөнгө оруулалт, 3% нь мал эмнэлэг, орон нутгийн хөрөнгө оруулалтад 4%, аймгийн нөөц хөрөнгөд 7% нь төсөвлөгдөн зарцуулагдаж байна.

Эндээс үзэхэд орон нутгийн төсөв гэдэг нь угтаа төр, захиргааны байгууллагын урсгал зардлын төсөв болж байна. Монголын хоёр, гуравхан аймгаас бусад бүх аймагт байдал ийм байна. Орон нутаг өөрийн хэрэгцээндээ зориулан өөрсдөө мэдэж зарцуулах төсвөөр туйлын хомс болжээ. Энэ байдал нь цаашид орон нутгийн удирдлагын байгууллагуудын өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх сонирхлыг

бууруулж, нутгийн иргэдийн асуудлуудыг орон нутагтаа шийдвэрлэх боломжийг хязгаарлаж байна.

6.2. Бусад үйлчилгээнүүд

Салбар хуулиудад зааснаар нутгийн удирдлагын зүгээс цэцэрлэг, бага боловсрол, дунд боловсрол, нэгдсэн эмнэлэг, эмч, өрхийн эмч, хот төлөвлөлт, спорт, амралт, соёл, урлаг, иргэний болон гэрлэлтийн бүртгэл зэрэг үйлчилгээний хүргэлтэд тодорхой хэмжээгээр оролцдог.

Тухайлбал боловсролын тухай хуулиар аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-ын бүрэн эрхийг хоёр заалтаар тодорхойлсон байна.

/Энд засаг захиргааны бүх нэгжүүдийн Хуралд адил байхаар заажээ/ Үүнд:

²⁴ Үүнд аймаг, сумын Засаг даргын тамгын газар, ИТХ-ын төсөв, багийн төсөв орно. Эдгээрт төрийн албан хаагчдын цалин, удирдлагын зардал, байрны халаалт, дулаан зэрэг зардлууд орно. Дийлэнх нь цалин байдаг.

²⁵ Тус аймаг нь Баян-Өндөр, Жаргалант гэсэн хоёр сумтай.

²⁶ Орон нутгийн төсвийн зарлагад эрүүл мэнд, боловсролын төсөв оролгүйгээр үлдсэн үйл ажиллагаанд зарцуулах төсвийнхөө 57 хувийг өөрийн орлогоор бүрдүүлж байна.

1. Боловсролын асуудлаар тухайн шатны ба доод шатны Засаг даргын тайлан хэлэлцэж, чиглэл өгөх
2. Орон нутгийн харьяаллын боловсролын байгууллагыг хөгжүүлэх төлөвлөгөө батлах, биелэлтэд хяналт тавих

Дээрх чиг үүргүүд нь амьдрал дээр бараг хэрэгждэггүй байна. Жилийн эцэст Засаг даргын тайлан ИТХ-д тавигдахад боловсролын асуудал бага зэрэг яригддаг байсан бол ТБУСТХ батлагдсанаас хойш ИТХ-ын зүгээс орон нутгийн боловсролын үйлчилгээнд тавих хяналт суларч байна. Нөгөө талаар боловсролын үйлчилгээний талаар аймгийн, сумын нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын хариуцах чиг үүргүүдийг тусад нь ялгаж зааглаагүй нь практикт ИТХ боловсролын үйлчилгээнд хүлээх хариуцлагыг сулруулж байна.²⁷

Эдгээрээс хамгийн их анхаарал татаж байгаа үйлчилгээ нь суурь боловсрол²⁸, эрүүл мэндийн үйлчилгээ юм. Уг хоёр үйлчилгээний зардал нь орон нутгийн төсвийн²⁹ 70-80 орчим хувийг эзэлж байна. Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн шинэчлэлийн өмнө дээрх үйлчилгээний санхүүжилт нь орон нутгийн төсөвт татаас хэлбэрээр ирж, түүний хуваарилалтыг ИТХ-аар баталж, Засаг дарга зарцуулдаг байсан.

Өөрөөр хэлбэл боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний төсвийн зарцуулалт, хуваарилалтанд орон нутаг тодорхой эрх мэдэлтэй буюу аль эмнэлэг, сургуульд ямар төсөв хуваарилахаа аймаг нь улсаас

олгосон татаасын хүрээнд, сум нь аймгаас олгосон татаасын хүрээнд шийддэг байв. Төсвийн эрх мэдэл байсны хэрээр төсвийн хариуцлага, сахилга алдах явдал нилээд гардаг байв. Тухайлбал эмнэлэг, сургуулийн төсвийн хөрөнгийг орон нутгийн албан тушаалтнууд зориулалтын бусаар зарцуулж, машин, унаа худалдан авч төсвийн сахилга бат алдаж байсан тохиолдол зарим аймаг, суманд гарч байсныг ярилцлагад оролцогчид дурьдаж байв. Магадгүй энэ нь нэг талаар орон нутгийн удирдлагад өөр бусад үйл ажиллагаандаа зарцуулах төсөв, мөнгө хомс байдагтай холбоотой. Мөн тэр үед эмнэлэг, сургуулиуд төсвөө орон нутгаас авдаг байсан нь тэдний орон нутгийн удирдлагын өмнө хүлээх хариуцлага өндөр байв. Эдгээр байгууллагуудын удирдлагыг томилох, хариуцлага тооцох зэрэгт Засаг даргын эрх хэмжээ давамгайл байв. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн үйлчилгээний байгууллагуудын нутгийн захиргааны болон Хурлын байгууллагын өмнө хүлээх хариуцлага одоогийнхоос илүү байсан гэж орон нутгийн Засаг дарга, ИТХ-ынхан үздэг.

Одоогийн байдлаар эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээний төсөв нь БСШУЯ, Эрүүл мэндийн яамнаас Засаг даргаар дамжин орон нутгийн эмнэлэг, сургуульд хүрч байна.

Удирдлага санхүүжилтийн шинэчлэл хийгдсэнээс хойш дээрх хоёр үйлчилгээний нийлүүлэлтэд дараах эерэг болоод сөрөг үр дүнгүүд ажиглагдсан гэж үзэж орон нутгийн удирдлагууд үзэж байна.

Хүснэгт 2. Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн шинэчлэлийн үр нөлөө

Сайн тал	Сөрөг тал
Төсөв цаг хугацаандаа графикийн дагуу ирдэг болсон. Цалин хугацаандаа олгогддог болсон.	Орон нутагт боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг хүргэх зохион байгуулалт уян хатан бус, шат дамжлагатай болох хандлагатай.
Төсвийн хариуцлага, тайлагналт сайжирсан.	Үйлчилгээний зохион байгуулалт дахь орон нутгийн удирдлагын оролцоо, санаачлага буурсан.

²⁷ Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг тус бүрт аливаа чиг үүргийг ялгалгүй адилхан олгож байгаа нь хариуцлагын механизмыг сулруулж байна.

²⁸ Баг болон дунд боловсролыг багтаан ойлгоно.

²⁹ Орон нутгийн төсөв гэдэгт орон нутгийн хэрэгцээт бараа үйлчилгээний зардлаас гадна улсаас санхүүжүүлж буй орон нутаг дахь боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний зардлыг оруулан ойлгоно.

Судалгааны явцад сонгон авсан аймаг сумын боловсролын үйлчилгээний удирдлага, зохион байгуулалт дахь ИТХ, Засаг дарга, сургуулийн захиргаа болон эцэг эхчүүдийн үүрэг оролцооны талаар орон нутгийн удирдлага, боловсролын асуудал хариуцсан төрийн захиргааны ажилтнууд, сургуулийн захирал удирдлагуудтай³⁰ уулзаж санал солилцсон. Ярилцлагын үр дүнг хүснэгт №3-т нэгтгэн үзүүлэв.

Ерөнхий болвсролын сургуулиудын төсөв нь аймгийн боловсрол соёлын газарт нэгтгэгдээд Засаг дарга руу илгээгдэн орон нутгийн төсвийн төсөлд нэгтгэгдэн цааш Засгийн газраар дамжин УИХ-д ордог. УИХ-аар хэлэлцэгдэн батлагдсан төсөв орон нутагтирнэ. ИТХ тухайн төсвийг батлах хуультай боловч энэ нь төвөөс ирүүлсэн татаас, боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний зардлуудыг ёс төдий батлах үйл ажиллагаа болдог.

Хүснэгт 3. Суурь боловсролын үйлчилгээний чиг үүргийн хуваарилалтын өнөөгийн байдлын үнэлгээ

Чиг үүрэг	Засаг дарга	Яам агентлаг	ИТХ	Сургуулийн захиргаа	Эцэг эхчүүд, сурагчид
1. Шийдвэр гаргах	4	5	3	2	1
2. Сургуулийн эцсийн үр дүнг үнэлэх	5	4	2	3	1
3. Төсөв батлах	3	5	4	2	1
4. Төсөв хуваарилах	4	5	3	2	1
5. Төсөв зарцуулах	5	4	3	3	1
6. Зардлын норм, норматив тогтоох	4	5	2	3	1
7. Сургалтын тоног төхөөрөмж худалдан авах	4	3	5	2	1
8. Өмч хөрөнгө худалдан авах, зарцуулах	4	3	5	2	1
9. Урсгал болон их засвар хийх	4	2	4	2	1
10. Барилгаа түрээслэх	4	1	4	5	1
11. Ажиллагчдыг шилж сонгож, томилох	4	3	1	5	1
12. Ажиллагчдын цалинг тогтоох	4	5	1	3	1
13. Шагнаж урамшуулах	4	5	3	4	1
14. Ажлаас халах, арга хэмжээ авах	4	2	1	5	1
15. Үйлчлүүлэгчдийн тоог тодорхойлох	2	4	3	5	1
16. Үйлчилгээний чанар, стандарт тогтоох, хянах	3	5	2	4	1
17. Стратеги болон үйл ажиллагаагаа төлөвлөх	2	5	4	3	1

Тайлбар: (Субъект тус бүрийн тухайн чиг үүрэгт нөлөөлөх нөлөөллийг 1-5 оноогоор үнэлэв. 5- хамгийн их нөлөөтэй, 4-нөлөөтэй, 3- мэдэхгүй, 2-нөлөөгүй, 1- огт нөлөөгүй).

³⁰ Ярилцлагад нийт дөрвөн аймгийн арван жилийн 5 сургуулийн захирал, нягтлан, хичээлийн эрхлэгч зэрэг 15 хүн хамрагдав.

Засаг дарга БСШУЯ-ны сайдтай бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээ байгуулдаг. Нөгөө талдаа Засаг дарга нь сургуулийн захирлуудтай бүтээгдэхүүн худалдан авах гэрээ байгуулан ажилладаг.

Сургуулийн төсөв нь яамнаас орон нутгийн төрийн сангаар дамжин ирнэ. Засаг даргын хувьд яамнаас ирсэн төсвийг төдийлөн өөрчлөх боломж байдаггүй ба графикийн дагуу сургууль, цэцэрлэгт зардлуудыг хуваарилан санхүүжүүлдэг. Сургуулийн төсөв нь хувьсах зардлаар³¹ санхүүжигдэх ба энэ нь тухайн сургуульд суралцаж байгаа хүүхдийн тооноос хамаардаг. Зарим цөөн хүүхэдтэй сургуулийн хувьд төсөв хүрэхгүй байх тохиолдол гардаг. Харин олон хүүхэдтэй сургуулиудад төсөв хүрдэг хэдий ч хөрөнгө оруулалт, засвар хийх, эд хогшил худалдан авахтай холбоотой тусгагдсан төсвийн санал байнга хасагдаж ирдэг байна. Сургуулиудын төсвийг орон нутгаас (Хурал ба Засаг дарга) дэмжээд боловсролын яам руу явуулдаг. Харин санал болгосон төсөв Засгийн газар, Санхүү, эдийн засгийн яамаар хэлэлцэгдээд УИХ-аар батлагдан, БСШУ-ны яамаар хуваарилагдан орон нутагт ирэхдээ багасдаг. Төсөв хуваарилахдаа хөдөөгөөс хот руу хүн амын шилжилт хөдөлгөөн эрчимтэй байгаа өнөөгийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэх нь зүйтэй юм. Ингэхгүй бол жижиг сумын болон цөөн сурагчтай сургууль амьдрахад бэрх болж байна.

Орон нутгийн өөрийн орлогоороо бие даан бүрэн санхүүжилтээ хийж чаддаг манай дөрөвхөн аймгийн нэг Орхон аймгийн хувьд зарим сургууль, цэцэрлэгтээ их засвар, хөрөнгө оруулалтын ажлыг орон нутгийн төсвөөсөө санхүүжүүлдэг. Харин төвийн татаасаас хамааралтай аймгуудын хувьд их засвар, хөрөнгө оруулалтын зардлыг төсөвтөө тусгаад явуулдаг хэдий ч хэсэгчлэн болон бүрэн хасагдаж ирдэг.

Орон нутгийн төсвөөс нэмэлт санхүүжилтийг сургууль, эмнэлгийн байгууллагад олгож чадаж байгаа аймгуудын хувьд төсвийн байгууллагууд нь ИТХ болон Засаг даргатайгаа хамтран ажиллаж, тэдэнд

тайлагнах байдал бусад аймгуудаас илүү байна.

Ихэнх аймгуудын сургууль, цэцэрлэг, эмнэлгийн барилгад хийх их засвар, хөрөнгө оруулалтын ажлыг харьяа яамд нь нарийн судалгаа хийж үзсэний үндсэн дээр тодорхой график төлөвлөгөөний дагуу хийдэг. Гэхдээ хөрөнгө оруулалтын зардал нь хангалттай байж чаддаггүй.

Хуулийн дагуу аймаг, сумдуудад байгаа эмнэлэг, сургууль, цэцэрлэгийн барилга нь орон нутгийн өмч байдаг ба орон нутгийн өмчийг бүрдүүлж буй гол хэсэг юм.

Орон нутаг өмчөө ашиглан түүнээсээ орлого олж, өмчөө дахин сэргээн засварлах эрх мэдэлгүй байна. Учир нь боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг үйлчилгээ нь төрөөс санхүүжигдэн орон нутгийн өмчид суурилан хүргэгдэж байна. Орон нутагт өмчөө төрд түрээслэн орлого олдоггүй юм аа гэхэд өмчийн ашиглалтаа сайжруулан, түүнийг сэргээн засварлах эрх хэмжээ алга. Өөрөөр хэлбэл, эзэн нь өөрийн өмчөө ашиглах, захиран зарцуулах эрхээ эдэлж чадахгүй байна.

Сургууль 500000 төгрөгнөөс илүү үнэ бүхий тоног төхөөрөмж тавилга эд хогшил худалдан авах тохиолдолд орон нутгийн ИТХ-аас байгуулсан Засаг даргын дэргэдэх өмчийн зөвлөлөөр оруулж батлуулдаг. Уг зөвлөлөөс нэгдсэн журмаар тендер зарлан тоног төхөөрөмж, тавилга эд хогшилыг нийлүүлдэг байна. Зарим тохиолдолд нийлүүлж байгаа тавилга, тоног төхөөрөмж нь сургуулийн шаардлагыг хангадаггүй. Түүнчлэн шаардлага хангахгүй, чанар муутай сургалтын материал, хэрэгсэл авахыг орон нутгийн захиргаанаас сургуулиудад тулган шаарддаг тохиолдол нэлээд гардаг. Тоног төхөөрөмж худалдан авах тал дээр сургуулийн захиргааны оролцоог нэмэх шаардлагатай гэж үздэг.

Боловсролын хуулийн дагуу бүх сургуулиуд нь зөвлөлтэй байх ба энэ нь багш, ажилтан, сурагч, эцэг, эхийн төлөөлөл бүхий 9-11 гишүүнтэй байдаг байна. Сургуулийн зөвлөл нь сургуулийн хөгжлийн бодлого, үйл ажиллагааны тайланг хэлэлцэх, үнэлэлт,

³¹ Сурагчдын тоог харгалзах коэффициентээр үржүүлж нийт хувьсах зардлыг /НХЗ/ гаргадаг. НХЗ-ийн 70.5% цалинд, 26.4% нь НДШ-д, үлдсэнийг нь бусад зардалд хуваарилдаг. Бага ангийн хүүхдийн тоог 64.5, дунд ангийн хүүхдийн тоог 78.7, ахлах ангийн хүүхдийн тоог 87.1-ээр тус тус үржүүлж НХЗ-ыг гаргадаг. Энэхүү коэффициент нь бүс орон нутгаас хамаарч өөр өөр байдаг, үүнийг БСШУЯ-аас баталдаг. Тогтмол зардалд дулаан, цахилгаан, бохир, цэвэр усны зардлууд багтдаг. Бусад зардалд хичээл практик, томилолт, урсгал засвар, эд хогшил, шуудан зэрэг зардлууд багтдаг. Эдгээрт үлдэгдлээ хуваарилдаг.

дүгнэлт өгөх, захиралын үйл ажиллагаанд хяналт тавих, багш, сурагчдын эрх ашгийг хамгаалах үүрэгтэй боловч бодит байдалд энэ үүргээ гүйцэтгэж чадахгүй байна. Сургуулийн зөвлөлийн гишүүдийн дийлэнхийг нь аймаг, сумын Засаг дарга, ИТХ - ын тэргүүлэгчдийн дарга болон орон нутгийн бусад томоохон албан тушаалтнуудаар бүрдүүлэх сонирхол сургуулийн захиргаанд байдаг.

Үүний цаана хөрөнгө оруулалт болон бусад асуудлууд дээр тэднээс дэмжлэг авах сонирхол байдагтай холбоотой. Нөгөө талаар орон нутгийн эрх бүхий албан тушаалтнууд ч сургуульд тодорхой байр суурь эзлэх сонирхол байдаг ба энэ нь ялангуяа чанар муутай тавилга, тоног төхөөрөмжийг тэдэнд шахах, багш ажилтнаар өөрийн танил тал, хамаатан садангаа оруулах зэрэгт түлхүү илэрдэг. Үнэн хэрэг дээрээ сургуулийн зөвлөл нь эцэг эх, сурагчдын эрх, ашгийг хамгаалсан байгууллага болж чадахгүй байна.

Судалгааны явцад Монголын цэцэрлэг, бүх шатны сургуулийн үйл ажиллагаанд оролцох эцэг эхчүүд, суралцагчдын оролцоо туйлын хангалтгүй байгаа нь ажиглагдсан.

Энэ байдал нь сургуулиуд орон нутгийн ард иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээхээс илүү салбарын яам түүний орон нутаг дахь агентлаг, Засаг даргын өмнө илүүтэй хариуцлага хүлээх болж байна. Ингэж үйлчилгээний удирдлага, зохион байгуулалт нь эзнээсээ холдож төсөв, санхүүгийнхээ төвлөрлийг даган дээш төвлөрөх хандлагатай болжээ.

ИТХ - ын хувьд одоогийн байдлаар цэцэрлэг, сургуулийн үйл ажиллагаанд төдийлөн оролцохгүй байна. Учир нь орон нутгаас ямар нэгэн төсөв өгч чаддаггүй тул тэдэнд хяналт тавих, үйл ажиллагааг нь үнэлж дүгнэх, хөгжлийн бодлогыг нь тодорхойлоход нөлөө үзүүлэх сонирхол нь буурч байгаатай холбоотой. Сургууль, цэцэрлэгийн захиралыг томилох болон бусад хүний нөөцийн удирдлагын асуудлаар ИТХ - д хуулиар олгогдсон ямар нэгэн эрх хэмжээ байхгүй.

Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь орон нутгийн хэмжээнд төсөв санхүүг удирдах, шийдвэр гаргах, үйлчилгээг хүргэх, зохион байгуулах, боловсон хүчний бодлого тодорхойлох зэрэг асуудлуудаар олгогдсон эрх хэмжээгээр туйлын хомс байна.

Боловсролын хуулийн дагуу ИТХ нь

боловсролын асуудлаархи Засаг даргын тайланг хэлэлцэж чиглэл өгөх, нутаг дэвсгэрийн хэмжээний боловсролын байгууллагыг хөгжүүлэх төлөвлөгөө батлах, биелэлтэд хяналт тавих бүрэн эрхийг хэрэгжүүлдэг. Бодит байдалд тухайн аймгийн төсвийн чадвараас хамааран энэхүү эрхийн хэрэгжилт тодорхойлогддог. Төсөв хөрөнгө муутай ихэнх аймгуудын хувьд ИТХ нь боловсролын байгууллагын үйл ажиллагаанд төдийлөн дэмжлэг өгч чаддаггүй.

Орон нутагт ИТХ ба боловсролын байгууллагын хамтын ажиллагаа өмнөх үеийг бодвол буурч байна.

Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга сургуулийн захиралыг, сум, дүүргийн Засаг дарга цэцэрлэгийн эрхлэгчийг томилох, чөлөөлөх эрхтэй байдаг. Харин удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл хийгдсэний дараа салбарын яамдууд орон нутгийн боловсон хүчний асуудлаарх эрх хэмжээгээ нэмэх сонирхол бий болж байна. Тухайлбал, сургуулийн захирлыг томилохдоо аймгийн боловсрол соёлын газартай зөвшилцөх ёстой гэсэн хандлага гардаг. Аймгийн боловсрол соёлын газраас сургуульд багш сонгон шалгаруулахад шалгалт авах зэргээр сургуулийн дотоод үйл ажиллагаанд оролцох байдал өмнөхөөсөө нэмэгдсэн гэж судалгааны ярилцлагад оролцогчид хэлж байв.

Мөн аймгийн боловсрол соёлын газрын даргыг БСШУЯ - тай зөвшилцөн аймгийн Засаг дарга томилдог хуультай. Гэвч сүүлийн үеийн хандлагаас үзэхэд төсвөө яам мэдэж байгаа гэсэн нэрээр салбарын яамдаас орон нутаг дахь харьяа агентлагуудынхаа удирдлагад хүмүүсийг дээрээс шууд томилох сонирхол нэмэгдэж, түүнийгээ Засаг даргад тулган хүлээлгэх байдал ажиглагдаж байна гэж Засаг дарга нар ярьж байв.

Мөн чанартаа аймаг, нийслэлийн боловсрол соёлын газар нь тухайн нутаг дэвсгэрийн цэцэрлэг, сургуульд мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх, арга зүйн хувьд зөвлөгөө өгөх, үйлчилгээний стандартад Засгийн газрыг төлөөлөн хяналт тавих үүрэг бүхий байгууллага юм. Ийм байдлаар мэргэжлийн байгууллагын зүгээс сургууль, цэцэрлэгийн удирдлагын үйл ажиллагаанд хөндлөнгөөс оролцох санаархал гарч байна.

Сургуулийн багш нарын цалинг шууд

яамнаас орон даяар нэг маягаар тогтоон хувьсах зардлаар тооцон санхүүжүүлдэг. Сургуулийн төсөв орон нутгийн удирдлагаас хамааралгүй болсноор цалин болон бусад хувьсах зардал, тогтмол зардлуудыг³² хугацаанд нь төвөөс санхүүжилт хийдэг болсон сайн талтай.

Харин багш нараа урамшуулах, шагнах асуудлыг сургууль шийдвэрлэх хэрэгтэй болдог. Гэтэл сургуулиудад өөрийн орлого гэж бараг байдаггүй. Спортын заалаа түрээслэх, төлбөртэй секц, дугуйлан, сонгон хичээл зохион байгуулах зэргээр өчүүхэн бага орлого олдог. Энэ тал дээр ихэнх аймгууд орон нутгийн төсвөөсөө сургуулиудад нэмэлт санхүүжилт хийж чадахгүй байна.

Бүх шатны боловсролын стандарт, норм, нормативыг БСШУЯ-аас тодорхойлж, орон нутаг дахь боловсрол соёлын газраар дамжуулан улс орон даяар мөрдүүлэн ажилладаг.

Сумын түвшинд боловсролын болоод бусад төрийн үйлчилгээний зохион байгуулалтад нилээд хүндрэл учирч байна.

Тухайлбал, нэгэн сумын Засаг дарга ярилцлагадаа: “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн шинэчлэл нь улсын төсвийг бүх шатанд хяналттай зарцуулдаг болсон сайн талтай. Гэвч орон нутгийн нөхцөл, байдалд нийцэхгүй асуудлууд олон гарч байна. Тухайлбал, удирдлагын нэгдмэл байдал алдагдсан. Суман дахь сургууль, эмнэлэг зэрэг төсвийн байгууллагууд босоо удирдлагатай болж Засаг даргад хамаарагдахааргүй болсон. Сумын орлогын төлөвлөгөөг аймгийн татварын хэлтэс дээрээс хийдэг. Энэ нь ИТХ-ын төлөвлөсөн хэмжээнээс зохиомлоор илүү байдаг. Орон нутагт нөхцөл байдлаас хамаараад янз бүрийн асуудал гардаг. Тухайлбал гэнэт нэг газар гэмт хэрэг гарлаа гэхэд тийш нь цагдаа явуулахад унаа тэрэг, бензины зардал гаргах гэж хүндрэлтэй асуудал болдог. Учир нь цагдаагийн санхүүжилт аймгийн цагдаагийн хэлтэсээс суманд ирдэг. Хэрэв санхүүжилт нь ирээгүй байгаа үед гэмт хэрэг гарвал орон нутаг газар дээр нь шийдэх боломжгүй болдог. Сумын Засаг даргын тамгын газрын төсвөөс

цагдаагийн төсөв нь тусдаа байдаг. Засаг дарга болон ИТХ-ын хувьд уг асуудлыг шууд шийдэх боломжгүй болдог. Зарим тохиолдолд цагдаа нар сумын бензин клонкоос зээлээр бензин авч явдаг. Дээрээс ирж байгаа санхүүжилт нь ч хангалттай байж чаддаггүй. Сумын төсвийн байгууллагыг Засаг дарга үнэлэх, тэдэнтэй хариуцлага тооцох боломж үндсэндээ байхгүй болсон.” хэмээн өгүүлж байв.

Сумын түвшинд одоогоор цэцэрлэг, иргэний бүртгэл, гэрлэлтийн бүртгэл, байгаль хамгаалахад туслах, багийг удирдах зэрэг үүргүүдийг гүйцэтгэж байна. Суман дахь сургууль, эмнэлэг, цагдаа зэрэг төсөвт байгууллагууд нь орон нутгийн удирдлагын хүрэнээс хөндийрч төвлөрсөн босоо удирдлагын тогтолцоонд хамаарагдах болсон.

Төрийн үйлчилгээний хуваарилалттай холбоотой нөхцөл байдлыг дүгнэж үзвэл:

- Боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний урсгал төсвийн санхүүжилт цаг хугацаандаа хийгддэг болсон сайн талтай. Гэсэн хэдий ч орон нутгийн удирдлагын үйлчилгээний түгээлтэнд оролцох, хариуцлага хүлээх явдал эрс буурч байна.
- Өргөн уудам нутагт хүн ам нь сийрэг тархай суурьшдаг, ихэнх сумдууд нь аймгийн төвөөсөө алслагдсан, дэд бүтцийн хөгжил хоцрогдсон манай орны нөхцөлд төсвийн удирдлагыг төвөөс хянаж, зохицуулж байгаа нь орон нутагт төлөвлөлтөөс хамааралгүй үүсэн бий болох нөхцөлд үйлчилгээг уян хатан удирдах, зохицуулах боломжийг олгохгүй байна. Үйлчилгээ хүргэх уян хатан шинж байдал алдагдсан.

Нэг чиг үүргийг олон эзний дунд хаяж байгаа нь уг асуудлыг эзэнгүйдүүлэх байдлыг бий болгодог. Төрөөс орон нутагт олгож байгаа чиг үүргүүдээс хөрөнгө мөнгө захиран зарцуулах, албан тушаалтныг томилох зэрэг асуудлуудад эзнийг нь тодорхой зааж хуульчилсан байгаа нь сонирхолтой. Өөрөөр хэлбэл ёс төдий үүргийг ИТХ-д өгч, гол чухал асуудлуудаа төрөөс шууд хамааралтай байлгах эсвэл өөрийн төлөөний Засаг дарга

³² Цахилгаан, дулааны зардал орно.

нарт үлдээх зарчмаар үүрэг, хариуцлагыг хуваарилж байна. Энэ байдал боловсролоос гадна үйлчилгээний бүхий л салбарт давтагдаж байна.

Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн хуулиар тодорхойлсон орон нутгийн хэрэгцээт бүтээгдэхүүн гэсэн ангилалд байгаа бүтээгдэхүүнүүд нь орон нутгийн ялангуяа сумын бодит нөхцөл байдалд нийцэхгүй байна. Усан хангамж, цэвэрлэх байгууламж, гал түймэртэй тэмцэх зэрэг бүтээгдэхүүнүүд нь хүн ам ихээр суурьшдаг, хотижсон суурин газарт байдаг үйлчилгээнүүд юм. Эдгээр үйлчилгээг нийслэл хот, бусад томоохон аймгийн төвүүдэд зохион байгуулах нь тохиромжтой. Харин сумын түвшинд дээрх үйлчилгээнүүдийг хуваарилах боломжгүй юм. Мөн эдгээр үйлчилгээнүүдийн зардал одоогийн орон нутгийн төсөвт төдийлөн тусгагддаггүй байна. Дээрх үйлчилгээнүүд нь хөрөнгө оруулалтын зардлыг ихээр шаардах ба орлогын төвлөрүүлээд байгаа өнөөгийн төсөв, санхүүгийн нөхцөлд хөрөнгө оруулалтыг орон нутаг бие даан шийдэх боломжгүй юм.

Орон нутгийн удирдлагын буюу ИТХ ба Засаг даргын эрх, хэмжээ үүрэг хариуцлага шууд бус байдлаар ихээхэн буурч байна. Энэ нь магадгүй үйлчилгээний удирдлага, зохион байгуулалтад оролцох ард, иргэдийн идэвхи сонирхлыг улам бууруулж болох талтай.

Орон нутгийн төсөвт байгууллагуудын шийдвэр гаргах, үйл ажиллагаагаа уян хатан зохион байгуулах боломж муудсан, зөвхөн дээд газрын санхүүжилт, шийдвэрийг харах болсон.

Засаг даргын орон нутаг дахь боловсон хүчин, төрийн үйлчилгээг хүргэх, төсвийн байгууллагуудыг удирдахтай холбоотой эрх хэмжээ буурч байна.

Орон нутгийн өөрсдийн мэдэж зарцуулдаг төсвийн хэмжээ буурсантай холбоотойгоор ИТХ-ын орон нутагт гүйцэтгэх үүрэг, хариуцлага суларч байна. ИТХ нь ард иргэдээс ёс төдий сонгогддог, үйлчилгээг зохион байгуулахад оролцох, санхүү, төсвийн болон орон нутгийн боловсон хүчний асуудлаар тодорхой эрх хэмжээгүй бэлэгдлийн шинж чанартай байгууллагын үүргийг хүлээж байна.

6.3. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн оновчтой байдал

Монгол улс нь Засаг захиргааны хувьд 21 аймаг, нийслэл, 329 сум, 9 дүүрэг, 1559 баг, 125 хороонд хуваагдаж байна. Улсын хэмжээнд нийт 2.4 сая хүн амын гуравны нэг нь нийслэл хотдоо төвлөрсөн, хамгийн олон хүн амтай аймаг нь Хөвсгөл /120 мянган хүнтэй/, хамгийн цөөн нь Говьсүмбэр аймаг /12 мянган хүнтэй/ байна. Нэг аймаг нь дунджаар 60-80 мянган хүн амтай. Аймаг бүр дотроо 15-аас 20 гаруй тооны сумдуудад хуваагддаг ба суманд хүн ам харьцангуй цөөн суурьшдаг. Монголын нэг сум дунджаар 4500-5000 орчим хүн амтай. Бүр 1000 хүнтэй сум ч байдаг.

Одоогийн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуваарилалт нь хуучин төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед байсан 18 аймаг, 3 хотын тогтолцооны үргэлжлэл юм. Олон тооны жижиг захиргааны нэгжүүд нь эдийн засгийн хувьд бие даан хөгжих боломж муу, зах зээлийн багтаамж бага, дэд бүтцийн хөгжил сул, алслагдсан байдал, тэдгээрт оршин сууж буй иргэдэд үйлчилгээ хүргэх өртөг зардал өндөр зэрэг сөрөг нөхцөл байдлуудыг бий болгоод байна.

Нөгөө талаас Засаг захиргааны нэгжийн хэмжээ хэт жижиг байх нь захиргааны удирдлагад цөөн хүмүүсийн хүрээ үүсч, тэдний хооронд садансах, найзархах гэх мэт албан бус харилцаа үүсэх боломж өндөртэй байдаг. Зөвхөн цөөн тооны элитүүд гарч ирэн чухал шийдвэрүүдийг дан ганц тэдний хүсэл зорилгоор шийдвэрлэх нөхцөл бий болдог. Үүнд жишээ болгон АНУ-ын зарим хотууд, Монголын зарим аймаг, сумдыг дурдаж болно.

Олон жижиг нэгжүүд нь эдийн засаг, санхүүгийн хувьд бие даан хөгжих боломж муутай байдаг. Тухайлбал одоогийн байдлаар Монголын нэг аймаг дунджаар төсвийн орлогынхоо 20 орчим хувийг, сум 10 орчим хувийг өөрийн нутаг дэвсгэрээс олдог байна. Улсын төсвийн хөрөнгийг үр ашиг муутай олон жижиг нэгжүүдэд тарамдуулан тарааж байгаа гашуун туршлагыг Монголын жишээн дээрээс харж болно.

Европын улс орнуудад 1970 он хүртэл олон тооны жижиг засаг захиргааны нэгжүүд байсныг 1980 он гэхэд улс бүрийн хувьд дунджаар 30-80 хувиар бууруулсан байна. Жишээ нь, Дани улс 80 хувиар, Германд коммунны тоо 24500 байсныг 8600 болгож, тойргийг 425-аас 235 хүртэл, Нидерландад 1209-өөс 647 болтол тус тус цөөрүүлжээ. Энэ өөрчлөлтийн дараа Европын дундаж улс 289-өөс 647 захиргааны нэгжтэй, нэг нэгж нь 25000 орчим хүн амтай байна. Энэхүү нэгдэх үйл явц нь өнөөг хүртэл үргэлжилсээр байна. Энэ мэт засаг захиргааны нэгжүүдийн зохион байгуулалтын хүрээнд олон улсын хэмжээнд явагдаж буй өөрчлөлтийг Монгол улс санаа авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай.

Засгийн газарт Орхон аймгийг Булган аймагтай, Дархан-Уул аймгийг Сэлэнгэ аймагтай, Говьсүмбэр аймгийг Дорноговь аймагтай нэгтгэх, улсын хэмжээнд хоорондоо 25-50 киллометрийн радиус бүхий тойргуудад орших 60 орчим сумдыг нэгтгэх тухай асуудал яригдаж байгаа хэдий ч одоо болтол шийдэлд хүрээгүй байна.

Цаашид Монгол улс засаг захиргааны нэгжийг томсгон эдийн засгийн хувьд бүсчлэн хөгжүүлэх, эрх зүй, засаг захиргаа, улс төрийн шаардлагатай өөрчлөлтийг эхлүүлэх асуудал тавигдаж байна. Салбар хуулиудаар дүүргийг сумтай адилтган статусыг нь тодорхойлж өгсөн байдаг. Бодит байдалд дүүрэг нь хүн амын болон эрхлэх асуудлын хувьд аймгийн хэмжээнд хүрдэг.

7. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ХУВААРИЛАЛТ

Монгол улсын төсвийн орлого нь улсын болон орон нутгийн татвар, төлбөр, хураамжаас бүрдэх ба улсын татварт дараах татварууд хамаарагддаг.

- Аж ахуйн нэгж, байгууллагын орлогын албан татвар;
- Гаалийн албан татвар;
- Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар;
- Онцгой албан татвар;
- Авто бензин, дизелийн түлшний албан татвар;
- Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр;
- Хүн амын орлогын албан татвар;
- Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил, үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч иргэний орлогын албан татвар.

Орон нутгийн татварт дараах татварууд хамаарагдаж байна.

- Бууны албан татвар;
- Нийслэл хотын албан татвар;
- Нохойны албан татвар;
- Өв залгамжлал, бэлэглэлийн албан татвар;
- Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татвар;
- Улсын тэмдэгтийн хураамж;

- Ус, рашаан ашигласны төлбөр;
- Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар;
- Ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох эрхийн зөвшөөрлийн хураамж;
- Байгалийн ургамал ашигласны төлбөр;
- Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр;
- Агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж;
- Газрын төлбөр;
- Ойгоос хэрэглээний мод, түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөр.

Улсын татварын хувь хэмжээг УИХ-аас тогтоодог ба орон нутгийн дийлэнх татварын хувь хэмжээг УИХ-аас баталсан хязгаарын дотор аймаг, нийслэлийн ИТХ-аас тогтоодог. Олон улсын жишигтэй харьцуулан үзвэл ихэнх татваруудын хувь хэмжээ өндөр боловч ихэнх аймаг, сумд зарлагынхаа хэрэгцээг хангах хангалттай орлого хуримтлуулж чадахгүй байна.

Үндэсний хэмжээнд хуримтлуулж байгаа нийт орлогын 23 % орчим хувийг орон нутгийн эх үүсвэрээс бүрдүүлдэг байна (Хүснэгт -4).

Хүснэгт 4. Монгол улсын төсвийн урсгал орлого (сая төгрөг)

Он	Монгол улсын төсөв	Үүнээс			Хувиар	
		Төвлөрсөн	Орон нутаг	Нийт	Төвлөрсөн	Орон нутаг
1991	6055.2	3547.3	2507.9	100%	58.58%	41.42%
1992	11289.6	6442.1	4847.5	100%	57.06%	42.94%
1993	51816.4	39519.3	12297.1	100%	76.27%	23.73%
1994	82194	61519.1	20674.9	100%	74.85%	25.15%
1995	135683.6	104471.7	31211.9	100%	77.00%	23.00%
1996	136810.4	103042.6	33767.8	100%	75.32%	24.68%
2000	303212.3	235700.2	67512.1	100%	77.73%	22.2%
2001	352746.9	264620.4	88126.5	100%	75.01%	24.98%
2002	387685.7	282867.7	104818	100%	72.9%	27.03%

Эх үүсвэр: Монгол улсын санхүүгийн албаны түүх, 1996, статистикийн элхтгэл 2003

21 аймаг, нийслэл хотоос зөвхөн дөрөв нь орлогоороо зарлагаа нөхөх буюу өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлэх зарчмаар ажиллаж байна. Тухайлбал, нийслэл Улаанбаатар, Дархан-Уул, Орхон, Дорноговь аймгууд орлогоороо зарлагаа нөхөж ажилладаг. Улаанбаатар, Дархан-Уул, Орхон зэрэг нь хүн ам ихээр төвлөрсөн, үйлдвэрлэл, бизнес, дэд бүтэц харьцангуй өндөр хөгжсөн Монголын том гурван хот. Дорноговь аймгийн хувьд дэд бүтэц бүхий төмөр замын сүлжээ сайн хөгжсөн, Монгол Хятадын хилийн хамгийн том боомт энэ аймагт оршдог билээ.

Монголын нэг аймаг дунджаар төсвийн орлогынхоо 15-25 орчим хувийг өөрийн орлогоор, сумын хувьд 5-10 орчим хувийг өөрийн орлогоор, үлдсэнийг нь төвлөрсөн төсвөөс тус тус санхүүжүүлж байна.

1999 онд Засгийн газрын шийдвэрээр орон нутгийн аж ахуйн нэгжийн нэмэгдсэн өртгийн албан татварын орлогын 20%-ийг орон нутгийн төсөвт үлдээж байсан бол 2003 оноос 100 хувь төвлөрсөн төсөвт оруулахаар болсон.

Түүнчлэн хүн амын орлогын албан татварыг 2002 он хүртэл сум, дүүргийн төсөвт төвлөрүүлдэг байсан.

1992 онд батлагдсан төсвийн тухай хуулийн 9 - р зүйлийн 1.1-д орон нутгийн төсвийн орлогод “Аймаг, нийслэлийн Засаг даргаасаймаг, нийслэлийн төсөвтэй харьцааар тогтоосон аж ахуйн нэгж, байгууллагын орлогын, худалдааны болон онцгой албан татвар” орно гэж заасныг 2001 онд хүчингүй болгох засгийн газрын шийдвэр гарсан байна. Ингэснээр орон нутаг санхүүгийн хувьд бие дааж ажиллах боломжгүй болов.

Монгол улсын төсвийн тогтолцоо нь 1992 оноос 2002 оныг хүртэл дээрээс доош чиглэсэн зарчмаар хуваарилагддаг, төлөвлөлт нь дан ганц зардалд суурилсан, үр ашгийн бус мөнгөний удирдлагад анхаарсан байдалтайгаар явж ирсэн. Энэ хугацаанд төвлөрсөн татваруудын орлогын ихээхэн хэсгийг аймгуудад хуваарилдаг байсан бол энэ нь 2002 оноос хойш дахин төвлөрсөн төсөвт оруулах болсон. Энэ нь зарлагын хуваарилалтын чиг үүргийг (эрүүл мэнд, боловсрол) орон нутгаас төвийн яамдуудад шилжүүлсэнтэй холбоотой.

Төв Засгийн газар орон нутаг хоорондын

татварын төрлийн хуваарилалт нь олон улсын ерөнхий хандлагатай ижил байгаа боловч орон нутаг хүн ам цөөтэй, хүн амын амьжиргааны түвшин доогуур, үл хөдлөх хөрөнгийн хуримтлал бага, орон нутгийн өмчийн ашиглалт сул, орон нутгийн татварыг хурааж цуглуулахад бэрхшээлтэй зэрэг шалтгаанаас орон нутгийн татварын бааз нь зарлагаа санхүүжүүлэхэд хангалттай хүрэлцэхгүй байгаа юм.

Нөгөө талаар орон нутгийн татварын хувь хэмжээ, үйлчилгээний төлбөр, хураамж тогтоох эрх нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад бус УИХ, Засгийн газарт илүүтэй төвлөрч байгаатай холбоотой. Энэ байдал нь төв Засгийн газарт хамаарах татваруудын хувьд зохимжтой хандлага мөн боловч орон нутгийн түвшинд хураадаг татвар, хураамжийн хувьд тэр бүр хангалттай уян хатан байдлыг бий болгохгүй.

Дээрдурьдагдсан орон нутгийн татварууд нь хураах цуглуулахад төвөгтэй байдаг учир аймаг, нийслэлийн татварын албадууд аль болох улсын орлого ихтэй татваруудыг цуглуулах сонирхол давамгайл байдаг.

Мөн орон нутаг өөрийн орлогоо нэмэгдүүлж, илүү их татвар хураавал улс тухайн орон нутагт олгох татаасын хэмжээгээ бууруулах болно гэсэн үзэл бодол байдаг. Түүнчлэн орон нутгийн орлогын төлөвлөгөөг татварын ерөнхий газраас өндрөөр тогтоож дээрээс нь төлөвлөж өгдөг. Орон нутгийн захиргаад мөн орлогоо аль болох дутуу тооцоолж татаас авах сонирхолтой. Энэ мэт тогтолцооны гажиг нь орон нутгийн орлогыг бий болгох санаачлагыг бууруулж байна.

7.1 Засгийн газар ба орон нутаг хоорондын шилжүүлэг

2002 оноос өмнө улсын татварт хамаарагдах татварын орлогын (аж ахуйн нэгжийн болон хүн амын орлогын татвар, худалдааны татвар, онцгой татвар) ихээхэн хэсгийг Сангийн яамны тушаалаар аймгуудад хуваарилдаг байсан. Энэхүү хуваарилалт нь боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний санхүүжилтэнд зарцуулагддаг байв. Тухайн үеийн орлого хуваарилах тогтолцоог ил тод бус, жил бүр Сангийн сайд тушаалаар тогтоодог буюу тухайн үеийн шинжтэй, бүх түвшинд

урьдчилан тооцоолох боломжгүй, үр ашигтай бус (үр дүнг бус, зардлыг санхүүжүүлэх хандлагад чиглэсэн), аймаг, бүсүүдийн хооронд тэгш бус хуваарилагддаг байсан гэж эрдэмтэд болоод судлаачид шүүмжилдэг.

Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн хууль (2002) батлагдсанаар улсын татварын орлогыг 100 хувь улсын төсөвт төвлөрүүлж байна. Үүнийг дагаад орон нутгийн зарлагын хуваарилалтын чиг үүрэг багассан хэдий ч хуулиар олгогдсон үлдэх чиг үүргээ санхүүжүүлэхэд одоогийн орлого нь мөн адил хүрэлцэхгүй байгаа юм. Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн шинэчлэлийн дагуу Засгийн газраас орон нутагт шилжилтийн хугацааны татаас олгох бодлого барьж байна.

Одоогоор өмнө дурьдаж байсан нийслэл хот, гурван аймгаас бусад аймгууд нийт төсвийнхөө 50-70 орчим хувийг татаасаар санхүүжүүлж байна.

Яамдуудаар дамжин боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт олгогдож буй төсвийн орлогыг хуулийн дагуу ИТХ-аар хэлэлцүүлдэг боловч энэ нь зөвхөн батламжилсан шинжтэй ёс төдий үйл ажиллагаа болдог.

Засгийн газар ба орон нутаг хоорондын орлогын хуваарилалтыг дүгнэж үзвэл дээд төсвөөсөө ихээхэн хамааралтай.

Хүн ам цөөн, олон жижиг засаг захиргааны нэгжүүдийн хувьд төсвийн орлогын бааз хомс, өөрийн орлогыг нэмэгдүүлэх бодит боломж бага буюу дээд төсвөөсөө ихээхэн хамааралтай байна.

Хүн амын орлогын албан татвар болон

орон нутагт байдаг зарим татваруудыг улсын төсөвт төвлөрүүлэх болсон нь олон улсын практикт төдийлөн нийцэхгүй байгаа юм. Татвар хураах, орлого төлөвлөх тогтолцоо нь орон нутгийн орлогоо нэмэгдүүлэх санаачлагыг бууруулж байна. Орон нутгийн татварууд нь хураах цуглуулахад төвөгтэй байдаг учир аймаг, нийслэлийн татварын албадууд аль болох улсын орлого ихтэй татваруудыг цуглуулах сонирхол давамгайл байдаг тухай дээр тайлбарласан. Орон нутаг өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх замаар, илүү их татвар хураавал улс тухайн орон нутагт олгох татаасын хэмжээгээ бууруулах бодит боломж бүрдэнэ.

Засгийн газраас орон нутагт олгож буй татаас хуваарилалтын тогтолцоо нь ил тод бус, бүс нутгийн нийгэм, эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийг үл харгалзсан, дүрэм журмын зохицуулалтгүй тухайн үеийн буюу улс төрийн шинжтэй байгаа нь цаашид засаг захиргааны нэгжүүдийг тэнцвэртэй хөгжих боломжийг багасгаж байна. Тухайлбал аймгуудад хуваарилж буй нэг хүнд ноогдох татаас нь хоорондоо нилээд зөрүүтэй.

Засгийн газраас орон нутагт татаас олгох өнөөгийн тогтолцоо нь эдийн засаг нийгмийн тодорхой үзүүлэлтүүд дээр суурилагдаагүй, аймгууд хооронд тэгш бус, ил тод бус, улс төрийн шинж чанартай байгаа нь мэдрэгддэг.

Татаас олгоход орон нутгийн нэг хүнд ноогдох өөрийн орлого, хүн амын тоо, ядуурлын түвшин, газар нутгийн хэмжээ зэрэг эдийн засаг, нийгмийн үзүүлэлтүүдийг харгалзан үзэхгүй байна.

8. ТӨРИЙН БА НУТГИЙН УДИРДЛАГА ХООРОНДЫН ЗОХИСТОЙ ТЭНЦВЭРИЙГ ХАНГАХ АСУУДЛААРХ БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ

Төв Засгийн газар нутгийн удирдлага тэдгээрийн хоорондын зохистой тэнцвэрийг хангах асуудлаар хийсэн энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд дараах бодлогын зөвлөмжийг санал болгож байна.

Уг бодлогын шинж чанартай зөвлөмжийн хүрээнд дараах үндсэн чиглэлүүдээр тодорхой өөрчлөлт шинэчлэлтийг хийх шаардлагатай гэж үзэв. Үүнд:

1. Төрийн удирдлага ба нутгийн удирдлага хоорондын эрх, мэдлийг тодорхой болгох, үйлчилгээний чиг үүргийн хуваарилалт
2. Төв Засгийн газар ба нутгийн удирдлага хоорондын орлогын хуваарилалт зэргийг тус тус хамруулж авч үзэв.

8.1. Төрийн ба нутгийн удирдлага хоорондын эрх, мэдлийн ялгааг тодорхой болгох, үйлчилгээний чиг үүргийн хуваарилалт

Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэсэн ойлголтыг тодорхой болгож хууль, эрх зүйн хувьд баталгаажуулж, чадамж бүхий болгох хэрэгтэй. Ингэхийн тулд орон нутаг дахь төрийн удирдлага ба нутгийн өөрөө удирдах ёсны эрх мэдэл, чиг үүргийн ялгаа заагийг Үндсэн хууль болоод бусад салбар хуулиудад тодорхой тусгаж өгөх шаардлагатай байна. Ер нь Монгол улсад нутгийн өөрийн удирдлага гэсэн ойлголт хууль эрх зүйн хүрээнд байхгүйтэй бараг адил байгаа билээ. Ийм учраас бодлогын зөвлөмжийн хүрээнд:

- Орлогын хуваарилалтын³³ хариуцлагыг Засгийн газар нь хүлээдэг, харин үйлчилгээний нийлүүлэлтэнд³⁴ орон нутгийн удирдлагыг оролцуулдаг байх

зарчмаар ажиллах нь онолын хувьд зөв юм. Харин үйлчилгээг орон нутагт нь бодитой хүргэх асуудал Subsidiarity³⁵ зарчмаар хэрэгжинэ.

- Засаг даргын албан тушаалыг улс төрийн бус захиргааны статустай болгож орон нутаг дахь захиргааны менежерийн үүргийг хэрэгжүүлдэг болох хувилбарыг санал болгов. Ингэснээр засаг дарга нь төв Засгийн газар болон ИТХ-тай гэрээ байгуулж орон нутгийн хэрэгцээт бараа бүтээгдэхүүнийг нийлүүлдэг боломж бүрдэнэ.
- Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргыг томилох асуудлыг хуулийн дагуу ил тод мэргэжлийн чадварт нь үндэслэн тухайн шатны ИТХ-аас томилдог байх нь зөв юм. Орон нутагт төрийн үйлчилгээг хүргэх, зохион байгуулах асуудлаар Ерөнхий сайд, засаг даргатай гэрээ байгуулан (эсвэл салбарын яамдын сайд нар) шилжүүлэх эсвэл Засгийн газраас дээрх асуудлуудыг хариуцсан төрийн төлөөлөгч/түшмэлийг орон нутагт томилох нь зүйтэй. Харин НӨУБ-д одоогийн Засаг даргад төвлөрч буй орон нутгийн боловсон хүчний бодлого болоод, үйлчилгээний зохион байгуулалттай холбоотой эрхийг шилжүүлж болох юм. Ингэснээр төрийн болон орон нутгийн удирдлагын чиг үүрэг, эрх мэдлийн ялгаа тодорхой болох бөгөөд гагцхүү тэдгээрийн хоорондын харилцааг зохицуулахад чиглэсэн хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлмээр байна. ИТХ - ын боловсон хүчний бодлого, үйлчилгээний зохион байгуулалт, түүнд тавих хяналттай холбоотой эрх хэмжээг нэмэгдүүлэхийн хэрээр ИТХ - ын байнгын тогтвортой

³³ Орлогыг буюу гол нэр төрлийн татварыг төвдөө төвлөрүүлэх ба эргүүлэн хуваарилахдаа татварыг хуваах, тухай орон нутгаас бий болсон татварын орлогын хэмжээтэй уялдуулах, шударга, ил тод хуваарилах зэрэг зарчмуудыг баримтлах нь зүйтэй.

³⁴ Ялангуяа бага, дунд боловсрол, өрхийн эмч, эмнэлгийн анхан шатны тусламж үзүүлэх зэрэг үйлчилгээнд орон нутгийн удирдлагын байгууллагын оролцоог нэмэгдүүлэх.

³⁵ Үйлчилгээний нийлүүлэлт, зохион байгуулалт, хяналт тавих, холбогдох шийдвэр гаргах үйл ажиллагаа нь аль болох иргэдээр эсвэл тэдэнтэй хамгийн ойр байх засаглалын институтцээр шийдэгддэг байх гэсэн агуулгатай.

ажиллах бололцоог бий болгоно. ИТХ нь дотроо үйлчилгээний чиглэл бүрийг хариуцсан хороодын зохион байгуулалтаар ажиллах бүтцэд шилжинэ. Ингэснээр ИТХ нь Засаг даргын тамгын газартай ойр хамтран ажиллах нөхцлийг урамшуулна.

- Засаг дарга захиргааны албан хаагчын статустай болсноор одоогийн дөрвөн жил тутамд сонгуулиар солигддог байдал өөрчлөгдөж, ажлын үр дүнгээс нь хамааруулан удаан ажиллуулах боломж нээгдэнэ. Сумын ИТХ - аас сумын Засаг даргыг хуулийн хүрээнд мэргэжлийн шаардлага хангасан хүнээр томилдог болгох нь зүйтэй. Сумын Засаг дарга нь аймгийн Засаг даргаас илүүтэй сумын ИТХ - ын өмнө хариуцлага хүлээж, ажлаа тайлагнана.
- Хоорондоо газар зүйн хувьд ойр дөт оршиж байгаа олон сумдуудыг нэгтгэж захиргааны болон үйлчилгээний давхар зардлыг хэмнэх шаардлагатай. Цаашид сумыг нутгийн өөрөө удирдах ёсонд суурилсан харьцангуй бие даасан, орон нутгийн ард иргэдийн эрх ашгийг илүү хангасан нэгж болгон өөрчлөх нь өнөөгийн бодит шаардлагад нийцнэ.
- Суман дахь төв Засгийн газрын гүйцэтгэх үйлчилгээг аймгийн Засаг дарга эсвэл төрөөс томилогдсон төлөөлөгч/түшмэлтэй сумын Засаг дарга гэрээ байгуулан нийлүүлж болно.
- Сумын түвшинд эмнэлэг, боловсролын үйлчилгээнд хяналт тавих, төсөвт байгууллагын ажлын үр дүнг нь үнэлэх, захирал, удирдлагатай хариуцлага тооцох эрх, хэмжээг НӨУБ - д шилжүүлэх нь зүйтэй.
- Засаг захиргааны нэгжүүдэд оноож буй чиг үүргүүдийг хот ба хөдөөгийн ялгаатай байдал онцлогийг харгалзан ялгавартайгаар оноож өгөх хэрэгтэй. Энэ хүрээний хуулиудад нэмэлт өөрчлөлт оруулах. Нийслэл, дүүргийн статус, чиг үүргийг аймаг, сумынхтай адилтган авч үзсэн одоогийн хуваарилалтыг өөрчлөн төвлөрсөн суурин газрын ба хөдөөгийн засаг захиргааны нэгжийн хариуцах чиг үүргийн үндсэн хоёр ангиллыг бий болгомоор санагдана.
- Хөдөө, хотын засаг захиргааны

нэгжүүдийн онцлог нөхцөлд тохирсон чиг үүргийн хуваарилалтыг засаг захиргааны түвшингүүд хооронд (аймаг, сум хооронд) маш тодорхой зааж өгөх хэрэгтэй байна. Одоогийн үйлчилгээний чиг үүргийг хэт ерөнхийлсэн, орон нутгийн бүх түвшинд адилтган нэгэн төрлийн байдлаар хуваарилсан салбар хуулиудыг өөрчилж, хууль эрх зүйн шинэ орчныг бүрдүүлмээр байна. Боловсрол, эрүүл мэндийн стандартыг улс даяар тогтоож мөрдүүлэх одоогийн бодлого нь зөв боловч түүнийг орон нутагт газар дээр нь хянах, хариуцлагыг шуурхай тооцох механизмыг бий болгох хэрэгтэй. Энэхүү үүргийг тухайн орон нутгийн иргэдийг төлөөлж НӨУБ - аар дамжуулан тавих нь зарчмын хувьд зөв гэсэн саналтай байна.

8.2. Төрийн ба нутгийн удирдлага хоорондын орлогын хуваарилалт

Төв засгийн газар ба орон нутгийн удирдлага хоорондын орлого хуваарилалтын тогтолцоог өөрчилж шинэчлэх шаардлагатай байна. Өөрчлөлт шинэчлэлтийн хүрээнд:

- Орлого хуваарилах тогтолцоонд шударга, ил тод, эрх тэгш, урьдчилан тооцож болох, тогтвортой гэсэн зарчмуудыг хэрэгжүүлэх нь зөв юм. Орлогын хуваарилалтын тогтолцоо нь тотвортой байснаар орон нутгийн удирдлага хаанаас ямар орлого, санхүүжилт авч болохоо урьдчилан тооцож, ингэснээр тэдэнд дунд хугацаанд хөгжлийн төлөвлөгөөгөө хэрэгжүүлэх бодит боломж бий болно. Орон нутгийн нийгэм эдийн засгийн хөгжлийн ерөнхий дүр зураг ямархуу байгааг харгалзан үзсэний үндсэн дээр санхүүгийн тусламж дэмжлэг үзүүлдэг болох нь Засгийн газрын бодлого байх учиртай.
- Орон нутгийн түвшинд орлого олдог санаачлагыг бий болгож, дээрээс шахаж орон нутгийн орлогын төлөвлөгөөг үндэслэлгүй хийдэг байдлыг зогсоох, зарим аймагт бий болсон нэмэгдэл орлогыг одоогийнх шиг төвд төвлөрүүлэхээ больж орон нутагт нь үлдээдэг зарчмаар ажиллах нь зөв юм.
- Орон нутгийг санхүүгийн хувьд бие даалгаж, өөрийгөө санхүүжүүлэх зарчмаар

ажиллуулах, мөн тэдний ашиг сонирхолыг бий болгоход чиглэсэн хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх асуудлыг шийдвэрлэх хэрэгтэй.

- Засаг захиргааны нэгжүүдийг нэгтгэн томсгож, орон нутгийн орлогын баазыг нэмэгдүүлэх бодлого барих, бүх түвшний төсвийн байгууллагын тоог багасгаж, төсвийн зарлагын үр ашигтай тогтолцоог бий болгомоор байна³⁶.
- Орон нутгийн өмчийн ашиглалтыг сайжруулах, ялангуяа газрыг эдийн засгийн эргэлтэнд оруулах явдлыг түргэтгэх шаардлагатай.
- Засгийн газраас орон нутагт олгож буй санхүүгийн тусламж, дэмжлэгийг тодорхой шалгууруудаар үнэлэн олгож байх нь зүйтэй байна. Тухайлбал:
 - Газар нутгийн хэмжээ, төвөөс алслагдсан байдлыг харгалзан санхүүгийн дэмжлэгийг хуваарилах
 - Хүн амын тоог харгалзан санхүүгийн дэмжлэгийг хуваарилах, одоогийн нэг хүн амд ноогдох татаасын тэнцвэргүй байдлыг арилгах.
 - Бүс нутгийн эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийг харгалзан (нэг хүнд ноогдох төсвийн орлого, ядуурлын түвшин, бүс нутгийн эдийн засгийн өсөлт...г.м) бүс нутгийн хөгжлийг тэнцвэржүүлэх зорилгоор санхүүгийн дэмжлэгийг хуваарилах.
 - Засгийн газраас орон нутагт үзүүлэх санхүүгийн тусламж дэмжлэгийг бодит шалгуураар, тодорхой нөхцлөөр олгодог байх.
 - Салбаруудын онцлогийг харгалзан үзсэний үндсэн дээр татаасыг хуваарилах, тухайлбал боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг тэргүүлэх салбарт татаасыг ахиухан хуваарилах зарчмыг барих гэсэн саналуудыг оруулж байна.

Засгийн газраас орон нутагт олгох санхүүгийн тусламж, дэмжлэгийг дараах томъёонуудын аль нэг хувилбараар тооцон шийдвэрлэж байх боломжтой.

I. Төсвийн хэрэгцээ ба чадавхийг харгалзан үзэх³⁷

$$TR_i = Ni - Ci - OTR_i$$

TR_i - тухайн аймагт хуваарилах санхүүгийн тусламж, дэмжлэг

N_i - тухайн аймгийн төсвийн хэрэгцээ

C_i - тухайн аймгийн төсвийн чадавхи

OTR_i - тухайн аймагт олгох тусгай зориулалтын татаас

II. Төсвийн чадавхийг тэнцвэржүүлэх

$$TR_i = P_i (B/P - B_i/P_i)$$

TR_i - орон нутагт хуваарилах санхүүгийн тусламж, дэмжлэг

B_i - аймгийн татварын бааз

P_i - аймгийн хүн амын тоо

B - улсын татварын бааз

P - улсын нийт хүн амын тоо

III. Нэг хүнд ноогдох татаасыг ижил хуваарилах

$$TR_i = P_i (TT/P)$$

TT - санхүүгийн тусламж, дэмжлэгийн нийт хэмжээ

P_i - тухайн орон нутгийн хүн ам

P - татааст хамрагдах нийт хүний тоо

Энд санал болгож буй бодлогын хувилбар ба өнөөдөр төрөөс хэрэгжүүлж буй бодлогыг харьцуулан үзүүлэв. Бодлогын зарчим, иргэдийн оролцоо, хяналт, эдийн засгийн үр ашиг ба улс төрийн нөлөөлөл гэсэн үзүүлтүүдийг шалгуур болгон авсан болно.

³⁶ Монгол улсад төсвөөс санхүүждэг 7000 гаруй байгууллага байна. 357 хүнд нэг байгууллага ногдож байна.

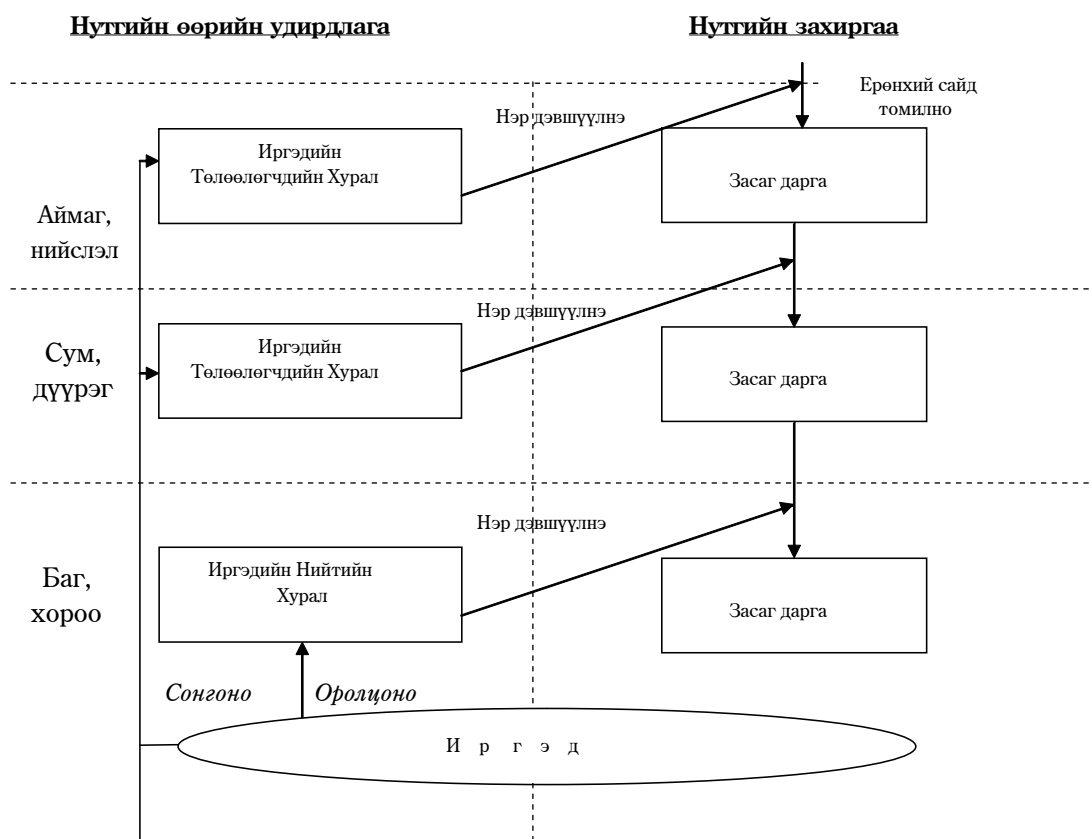
³⁷ Австрали, Герман, Япон, Солонгос, Англи орнуудад өргөн хэрэглэдэг.

Хүснэгт 5. Одоогийн ба санал болгож буй бодлогын хувилбарын харьцуулалт

Шалгуур үзүүлэлтүүд	Одоогийн бодлого	Санал болгож буй бодлого
Үндсэн зарчим	Төсвийн орлогыг төвлөрүүлэн, боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээ, санхүүжилтийг яамдаар дамжуулан орон нутагт хүргэж байна.	Нэг хэсэгтээ төсвийн орлогыг төвлөрүүлэх, орон нутагт санхүүжилтийг татаасын хэлбэрээр олгох. Харин үйлчилгээг нийлүүлэх зохион байгуулах ажлыг орон нутагт хариуцуулах.
Иргэдийн эрхийг хангах, оролцоо	Иргэдийн оролцоо сул, иргэд бэлэн зүйлийг төвөөс/дээрээс шаарддаг сэтгэлгээтэй болсон.	Иргэдийн оролцоо нэмэгдэх боломжтой. Ялангуяа орон нутгийн иргэдийн төлөөллийн болон бусад байгууллагуудын санаачлага нэмэгдэнэ.
Хяналт, мониторинг	Төрийн сангийн тогтолцоонд шилжсэнээр төсвийн мөнгийг нэгдсэн удирдлагын дор хяналттай, үр ашигтай зарцуулах боломж бүрдэж байгаа боловч, орон нутгийн ашиг сонирхолд тэр бүр нийцэхгүй байна.	Төсвийн зарцуулалтын болоод төрийн үйлчилгээний чанарт тавих иргэдийн төлөөллийн болон бусад иргэний нийгмийн байгууллагуудын хяналт, оролцоог идэвхжүүлмээр байна. Энэ нь нийгмийн хяналтын механизмыг өдөөх хүчин зүйл болно.
Эдийн засгийн үр ашиг, үр нөлөө	Төсвийн зориулалтын бус, үрэн гаран байдлыг хязгаарлаж байна. Гэхдээ энэ нь аливаа төрийн үйлчилгээний өртгийг хамгийн бага байлгаж буй тогтолцоо гэж үзэх үндэсгүй. Төвөөс орон нутаг дахь үйлчилгээний өртөг, зардлыг бодитой тооцох боломж муутай. Энэ нь үйлчилгээг нэг аймаг нөгөөгөөс илүү эсвэл дутуу хэрэглэх нөхцлийг бий болгож байна.	Төсвийн зохистой зарцуулалт нь иргэний нийгэм, иргэдийн оролцооноос шалтгаална. Үйлчилгээг иргэдэд хамгийн ойр засаглалын байгууллага хүргэх нь үйлчилгээний өртөг зардлыг бодитой тооцох үндэс болдог. Энэ утгаараа үйлчилгээг хамгийн бага өртгөөр хүргэх боломжийг нэмэгдүүлнэ.
Улс төрийн нөлөөлөл	Үндэсний түвшний улс төрчид, зарим намууд илүү дэмжиж байна. Учир нь улс төрийн зорилгоор орон нутаг, тэнд ажиллаж буй албан тушаалтнуудыг өөрийн нөлөөлөлд хараат байлгах сонирхолтой.	Орон нутгийн улс төрчид, гол албан тушаалтнууд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, иргэдийн дэмжлэгийг авах магадлал өндөр. Зарим улс төрийн нам, лидерүүдийн дэмжлэгийг авах боломжтой.

ХАВСРАЛТУУА

Хавсралт 1. Монгол улсын нутгийн удирдлагын тогтолцоо



Хавсралт 2. Ярилцлагын удирдамж. ЕРӨНХИЙ ЭРХ ХЭМЖЭЭ

Засгийн газар ба орон нутгийн удирдлага хоорондын эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт

2004 оны 5 сар

Ярилцлагын зорилго

Энэхүү ярилцлагын зорилго нь орон нутгийн удирдлагын болон мэргэжлийн хүрээнд ажиллаж буй төрийн албан хаагчидтай уулзаж төв Засгийн газар ба орон нутгийн удирдлага хоорондын үүрэг, функцийг хуваарилалтын өнөөгийн нөхцөл байдлыг үнэлж, түүнийг хэрхэн оновчтойгоор дахин хуваарилах боломжийн талаархи оролцогчдын санаа, бодлыг тодорхойлоход оршино.

Зорилтууд

- Орон нутгийн удирдлага дахь Засаг дарга ба ИТХ-ын эрх мэдлийн өнөөгийн төвшин
- Нутгийн өөрийн удирдлагын орон нутагт гүйцэтгэж буй үүрэг
- Төрийн үйлчилгээний хуваарилалт, түүнийг хүргэхэд Засгийн газар, Засаг дарга ба ИТХ-ын үүрэг, эрх мэдэл, хууль эрх зүйн болон санхүүгийн нөхцөл байдал тэдгээрийг цаашид шинэчлэх боломж
- Сонгон авсан тодорхой төрийн үйлчилгээний удирдлага, санхүүжилт дахь Засгийн газар ба нутгийн удирдлагын үүрэг, оролцооны өнөөгийн байдал, цаашид оновчтой болгох боломж

Ярилцагчийн үндсэн мэдээлэл

1. Нэр _____ 2. Нас _____
А. 18-25 Б. 26-35 В. 46-59 Д. 60-аас дээш
3. Хүйс _____ 4. Боловсрол _____
Эр Эм А. Дээд Б. Бүрэн дунд В. Бүрэн бус дунд
5. Одоогийн эрхэлж буй ажил, албан тушаал: _____
6. Засаг захиргааны нэгж Аймаг _____ Сум _____ Огноо _____

1. Монгол улсын хувьд засаг захиргааны удирдлагын хувьд хэр зэрэг төвлөрсөн бэ?

- А. Хэт төвлөрсөн Б. Төвлөрсөн В. Мэдэхгүй Г. Төвлөрөөгүй Д. Огт төвлөрөөгүй

Нэмэлт тайлбар:

2. Орон нутагт Засаг дарга ба ИТХ-ын аль нь илүү эрх мэдэлтэй вэ?

А. Засаг дарга Б. Адил В. ИТХ Г. Мэдэхгүй

Нэмэлт тайлбар:

3. Засаг дарга илүүтэй төрийн удирдлагыг төлөөлдөг үү эсвэл орон нутгийн удирдлагыг төлөөлдөг үү.

А. Төр (Засгийн газар) Б. Орон нутаг В. Аль алиныг нь Г. Мэдэхгүй

Нэмэлт тайлбар:

4. ИТХ-ын орон нутгийн удирдлагад гүйцэтгэх ёстой болон гүйцэтгэж буй үүргийг үнэлнэ үү?

Гүйцэтгэх ёстой А. Маш чухал Б. Чухал В. Дунд Г. Чухал бус
Гүйцэтгэж буй А. Маш чухал Б. Чухал В. Дунд Г. Чухал бус

Нэмэлт тайлбар:

5. Засаг даргын орон нутгийн удирдлагад гүйцэтгэх ёстой болон гүйцэтгэж буй үүргийг үнэлнэ үү?

Гүйцэтгэх ёстой А. Маш чухал Б. Чухал В. Дунд Г. Чухал бус
Гүйцэтгэж буй А. Маш чухал Б. Чухал В. Дунд Г. Чухал бус

Нэмэлт тайлбар:

6. Засаг дарга ба ИТХ-ын хоорондын эрх мэдэл, чиг үүргийн хуваарилалтын асуудал хэр тодорхой байдаг вэ?

А. Маш тодорхой Б. Тодорхой В. Мэдэхгүй Г. Тодорхой бус Г. Огт тодорхойгүй

Хэрэв тодорхой бус гэсэн хариултыг сонгосон бол уг асуудалд хамгийн маргаантай гэж үзэх ямар асуудлууд байдаг вэ?

7. Төрийн үйлчилгээнүүдээс дараах шинжүүдээр дүгнэж үнэлгээ өгнө үү?

I. Тухайн үйлчилгээг орон нутгаас санхүүжүүлэх боломж байна уу?

Хэрэв хамгийн өндөр боломжтой бол -5, хамийн бага бол 1, дунд бол 3, бага боломжтой бол 2, өндөр боломжтой бол 4 оноо өгнө үү?

II. Тухайн үйлчилгээг төв Засгийн газраас, орон нутаг бие даан, эсвэл хамтран хүргэх боломжийг та юу гэж үзэж байна вэ?

Хэрэв зөвхөн Засгийн газраас хүргэх нь үр ашигтай бол "ЗГ", зөвхөн орон нутгаас хүргэх боломжтой бол - "ОН" үүн дотроо зөвхөн аймгаас бол "ОНА", зөвхөн сумаас бол "ОНС", зөвхөн багаас бол "ОНБ", орон нутаг ба Засгийн газар хамтран хүргэх нь үр ашигтай бол "Х" гэсэн үнэлгээ тавина уу? Ингэхдээ тухайн үйлчилгээг орон нутгаас хүргэхэд боловсон хүчин, өмчийн болон бусад нөөцийн хувьд боломж байгаа эсэхийг анхаарна уу.

	Төрийн үйлчилгээнүүд	I	II	III	Нэмэлт тайлбар
A.	Хуулийн дагуух орон нутгийн хэрэгцээт бүтээгдэхүүн				
1.	Нийтийн ариун цэврийг хангах, хог зайлуулах, хадгалах, устгах				
2.	Орон нутгаас эрхлэх байгаль хамгаалах арга хэмжээ, тохижилт, цэцэрлэгжилт, түүний өргөтгөл, шинэтгэл, арчилгаа				
3.	Хортон амьтан устгах				
4.	Орон нутгийн замын засвар, арчилгаа				
5.	Усан хангамж, цэвэрлэх байгууламжийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах				
6.	Үерийн хамгаалалт хийх, хөрсний элэгдэлтэй тэмцэх;				
7.	Гал түймрээс хамгаалах арга хэмжээ				
8.	Орон нутгийн өмчийн дэд бүтэц				
9.	Мал, амьтны болон малаас хүнд халдварладаг өвчинтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ				
Б.	Бусад үйлчилгээ				
10.	Цэцэрлэг, бага боловсрол				
11.	Дунд боловсрол				
12.	Нэгдсэн эмнэлэг				
13.	Эмч, өрхийн эмчийн үйлчилгээ				
14.	Хот төлөвлөлт				
15.	Иргэний болон гэрлэлтийн бүртгэл				
16.	Спорт, амралт				
17.	Соёл, урлаг				
18.	Бусад				

III. Нэмэлт тайлбарыг асуухдаа үйлчилгээ тус бүрийн хувьд дараах асуудлуудыг ярилцагчаас асууна уу? Тухайн үйлчилгээг хүргэхэд:

1. Засаг даргын эрх хэмжээ
2. ИТХ-ын эрх
3. Хууль, эрх зүй тодорхойгүй буюу зөрчилтэй байдал
4. Шийдвэр гаргах эрхтэй ч нөөцийн тогтвортой хангамж байдаг эсэх (санхүү, боловсон хүчин, бусад)

Хавсралт 3. Ярилцлагын удирдамж. ТӨРИЙН ҮЙЛЧИЛГЭЭ

Засгийн газар ба орон нутгийн удирдлага хоорондын эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт

2004 оны 5 сар

Ярилцлагын зорилго

Энэхүү ярилцлагын зорилго нь сонгон авсан төрийн үйлчилгээний удирдлага, санхүүжилт дахь төв Засгийн газар болон орон нутгийн удирдлагын гүйцэтгэж буй үүрэг, үйлчилгээг үр ашигтай, чанартай болгоход дээрх субъектүүдийн эрх хэмжээ ямар байвал зохих зэрэг асуудлуудыг бодлого тодорхойлогчид болон мэргэжилтнүүдтэй ярилцах байдлаар тодорхойлоход оршино.

Зорилгууд

- Үйлчилгээний удирдлага, санхүүжилтийн одоогийн төвшин, түүн дэх Засгийн газар, Засаг дарга, ИТХ-ын оролцоо, эрх хэмжээ
- Тухай үйлчилгээг чанартай, үр ашигтай болгоход түүний удирдлага, санхүүжилтийн одоогийн механизмыг хэрхэн шинэчилж болох

Ярилцагчийн үндсэн мэдээлэл

1. Нэр _____ 2. Нас _____
_____ А. 18-25 Б. 26-35 В. 46-59 Д. 60-аас дээш
3. Хүйс _____ 4. Боловсрол _____
Эр _____ Эм _____ А. Дээд Б. Бүрэн дунд В. Бүрэн бус дунд
5. Одоогийн эрхэлж буй ажил, албан тушаал: _____
6. Засаг захиргааны нэгж Аймаг _____ Сум _____ Огноо _____

Үйлчилгээний байгууллагын нэр _____ Үйлчилгээний дугаар _____

1. Үйлчилгээний байгууллагын удирдлагад дараах субъектүүд ямар үүргийг гүйцэтгэж байна вэ? (тэдгээрийн нөлөөллийг 1-5 оноогоор үнэл)

5 - хамгийн их нөлөөтэй, 4 - нөлөөтэй, 3 - мэдэхгүй, 2 - нөлөөгүй, 1 - огт нөлөөгүй). Эрх хэмжээ бүрийг оноогоор үнэлэхээс гадна ярилцагчийн нэмэлт санааг тэмдэглэн авна. I - гэсэн баганад одоогийн байгаа нөхцөл байдлыг, II - баганад ярилцагчийн бодлоорхи байх ёстой төвшинг авч үзнэ. Өөрөөр хэлбэл Үйлчилгээний байгууллагын удирдлагад дараах субъектүүд ямар үүргийг гүйцэтгэвэл тухайн үйлчилгээ илүү чанартай, үр ашигтай болох вэ?

Эрх, хэмжээ	Засаг дарга		Яам агентлаг		ИТХ		Сургуулийн захиргаа		Эцэг эхчүүд, сурагчид	
	I-байгаа	II-байх ёстой	I-байгаа	II-байх ёстой	I-байгаа	II-байх ёстой	I-байгаа	II-байх ёстой	I-байгаа	II-байх ёстой
1. Шийдвэр гаргах										
2. Сургуулийн эцсийн үр дүнг үнэлэх										
3. Төсөв батлах										
4. Төсөв хуваарилах										
5. Төсөв зарцуулах										
6. Зардлын норм, норматив тогтоох										
7. Сургалтын тоног төхөөрөмж худалдан авах										
8. Өмч хөрөнгө худалдан авах, зарцуулах										
9. Урсгал болон их засвар хийх										
10. Барилгаа түрээслэх										
11. Ажиллагчдыг шилж сонгож, томилох										
12. Ажиллагчдын цалинг тогтоох										
13. Шагнаж урамшуулах										
14. Ажлаас халах, арга хэмжээ авах										
15. Үйлчлүүлэгчдийн тоог тодорхойлох										
16. Үйлчилгээний чанар, стандарт тогтоох, хянах										
17. Стратеги болон үйл ажиллагаагаа төлөвлөх										
18. Бусад										

Хавсралт – 4 Ярилцлагын удирдамж. ТӨСВИЙН ХАРИЛЦАА

Засгийн газар ба орон нутгийн удирдлага хоорондын эрх мэдлийн зохистой хуваарилалт

2004 оны 4 сар

Ярилцлагын зорилго

Энэхүү ярилцлагын зорилго нь орон нутгийн удирдлагын болон мэргэжлийн хүрээнд ажиллаж буй төрийн албан хаагчидтай уулзаж төв Засгийн газар ба орон нутгийн төсөв, санхүүгийн үүрэг, функцийг хуваарилалт, эрх мэдлийн өнөөгийн нөхцөл байдлыг үнэлж, түүнийг хэрхэн оновчтойгоор дахин хуваарилах боломжийн талаархи оролцогчдын санаа, бодлыг тодорхойлоход оршино.

Зорилтууд

- Орон нутгийн удирдлага дахь Засаг дарга ба ИТХ-ын төсөв санхүүгийн эрх мэдлийн өнөөгийн төвшин
-Нутгийн өөрийн удирдлагын орон нутагт гүйцэтгэж буй үүрэг
- Төрийн үйлчилгээний хуваарилалт, санхүүжилтэнд Засгийн газар, Засаг дарга ба ИТХ-ын үүрэг, эрх мэдэл, хууль эрх зүйн болон санхүүгийн нөхцөл байдал тэдгээрийг цаашид шинэчлэх боломж
- Сонгон авсан тодорхой төрийн үйлчилгээний удирдлага, санхүүжилт дахь Засгийн газар ба нутгийн удирдлагын үүрэг, оролцооны өнөөгийн байдал, цаашид оновчтой болгох боломж

Ярилцагчийн үндсэн мэдээлэл

- 1.Нэр _____ 2. Нас _____
A. 18-25 B. 26-35 C. 46-59 D. 60-аас дээш
3. Хүйс _____ 4. Боловсрол _____
- Эр _____ Эм _____ A. Дээд B. Бүрэн дунд C. Бүрэн бус дунд
5. Одоогийн эрхэлж буй ажил, албан тушаал: _____
6. Засаг захиргааны нэгж _____ Аймаг _____ Сум _____ Огноо _____

1. Орон нутгийн орлогын тухай _____ 2001 _____ 2002 _____ 2003 _____
- Орон нутгийн өөрийн орлого /харьцаа/
 - Улсын татаас /харьцаа/
 - Улсад төвлөрүүлсэн татвар

2. Орон нутгийн төсвийн орлогод хамгийн чухал байр суурь эзэлдэг 5 орлогыг тодорхойлно уу /2003 оны тайлангаар/

- 1.
- 2.
- 3.
- 4.
- 5.

3. Орон нутгийн төсөв хэлэлцэх, батлахад ямар субъект илүү эрх мэдэлтэй оролцож, шийдвэр нь илүү нөлөөтэй байдаг вэ?

4. Орон нутгийн төсвийн орлогын үнэлгээ

I. Орон нутгийн татварын орлогуудаас орон нутгийн төсөвт аль нь илүү ач холбогдол, байр суурийг эзлэх вэ? /5 - хамгийн чухал, 4 - чухал, 3 - мэдэхгүй, 2 - чухал бус, 1 - огт хэрэггүй/

II. Тухайн төсвийн орлогын хувь хэмжээг тогтооход орон нутгийн удирдлагын бие даан шийдэх эрхийг үнэлнэ үү? (1-5 баллаар)

III. Тухайн төсвийн орлогыг цуглуулахад орон нутгийн удирдлагын оролцоо, санаачилгыг үнэлнэ үү?

№	Үзүүлэлт	I	II	III	Тэмдэглэл
Аймаг нийслэлийн татварын орлого					
1	Хотын албан татвар				
2	Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр				
3	Газрын төлбөр				
4	Ус рашаан ашигласны төлбөр				
5	Ашигт малтмалын хайгуул хийх болон ашиглахад олгох тусгай зөвшөөрлийн төлбөр				
6	Үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар				
Татварын бус орлого					
1	Орон нутгийн оролцоотой ААН-ээс орох дивидент				
2	Орон нутгийн өмч борлуулсан орлого, хүү торгуулийн орлого				
3	Хууль тогтоомжийн дагуу бусад орлого				
Сум, дүүргийн татварын орлого					
1	Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар				
2	Өв залгамжлал бэлэглэлийн албан татвар				
3	Бууны албан татвар				
4	Хот суурин газрын нохойны албан татвар				
5	Улсын тэмдэгтийн хураамж				
6	Агнуурын нөөц ашигласны төлбөр				
7	Байгалийн ургамал ашигласны төлбөр				
8	Ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох эрхийн зөвшөөрлийн хураамж				
9	Ойгоос хэрэглээний мод түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөр				
10	Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр				
11	Ус рашаан ашигласны төлбөр				
Сум, дүүргийн татварын бус орлого					
1	ОН-ийн оролцоотой ААН-ээс орох дивидент				
2	ОН-ийн өмч борлуулсан орлого, хүү торгуулийн орлого				
3	Хууль тогтоомжийн дагуу бусад орлого				

5. Орон нутгийн төсвийн зарлага батлахад Засгийн газар, Засаг дарга, ИТХ - ын оролцоо, эрх хэмжээ ямар байдаг вэ?

Төрийн үйлчилгээнүүд	Засаг даргын оролцоо	ИТХ-ын эрх	Засгийн газар	Хууль, эрх зүй тодорхойгүй буюу зөрчилтэй байдал	Нэмэлт тэмдэглэл
А Хуулийн дагуух орон нутгийн хэрэгцээт бүтээгдэхүүн					
1. Нийтийн ариун цэврийг хангах, хог зайлуулах, хадгалах, устгах					
2. Орон нутгаас эрхлэх байгаль хамгаалах арга хэмжээ, тохижилт, цэцэрлэгжилт, түүний өргөтгөл, шинэтгэл, арчилгаа					
3. Хортон амьтан устгах					
4. Орон нутгийн замын засвар, арчилгаа					
5. Усан хангамж, цэвэрлэх байгууламжийн хэвийн үйл ажиллагааг хангах					
6. Үерийн хамгаалалт хийх, хөрсний элэгдэлтэй тэмцэх					
7. Гал түймрээс хамгаалах арга хэмжээ					
8. Орон нутгийн өмчийн дэд бүтэц					
9. Мал, амьтны болон малаас хүнд халдварладаг өвчинтэй тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ					
Б. Бусад үйлчилгээ					
10. Цэцэрлэг, бага боловсрол					
11. Дунд боловсрол					
12. Нэгдсэн эмнэлэг					
13. Эмч, өрхийн эмчийн үйлчилгээ					
14. Хот төлөвлөлт					
15. Иргэний болон гэрлэлтийн бүртгэл					
16. Спорт, амралт					
17. Соёл, урлаг					
18. Бусад					

6. Тухайн жилийн орон нутгийн төсвийн орлого, орон нутгаас улсад төвлөрүүлсэн төсөв давж биелэх, дутах үеийн ЗГ, ИТХ хоорондын харилцаа, гаргадаг шийдвэрүүд

Үзүүлэлт	Төв ЗГ	ИТХ
1 Орон нутаг, улсад төвлөрүүлсэн төсвийн орлого давж биелэх		
2 Орон нутгийн төсвийн орлого давж биелэх, улсад төвлөрүүлэх төсвийн орлого дутах		
3 Орон нутгийн төсвийн орлого дутах, улсаа төвлөрүүлэх төсвийн орлого давж биелэх		
4 Орон нутгийн болон улсад төвлөрүүлэх төсвийн орлого дутуу биелэх		

7. Татаасын тухай

А. Татаас авах үндэслэл, гол шалгуур үзүүлэлтүүд

Б. Татаасын хэмжээ, түүнийг батлах, олгох үйл ажиллагаа

В. Татаасын өөрчлөлт, хуваарилалт дахь ИТХ, Засаг дарга, Засгийн газрын оролцоо
Аймаг, сумын ИТХ

Аймаг, сумын Засаг дарга

Засгийн газрын оролцоо

НОМ ЗҮЙ

- ADB, 2002, Governance Assessment of Mongolia, Asian Development Bank
- ADB, 2003, Terms of Reference of ADB TA 3948, Capacity Building for Integrated Regional Development
- Р. Бурмаа, 2001, “Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын нээлттэй байдал-иргэдийн оролцоо” Судалгааны тайлан
- G. Andersson, 2000, Back to the Steppe: Prospects and Challenges for Local Self-Governance in Contemporary Mongolia, University of Gothenburg, Sweden
- В.И.Васильев, 1999, Местное самоуправление
- Я.Долгоржав, 2002, Монгол улсын нутгийн удирдлагын хүрээний бодлого, түүний хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал, Соросын сан
- Я.Долгоржав, 2000, Нутгийн өөрөө удирдах ёс, Улаанбаатар
- Erik Amna, Stig Montin, 2000 Towards a New Concept of Local Self-Government?
- Eriksson, Cecilia, Granberg, Mikael & Johan Мцрк (2000), Democracy and Local Self-governance in Mongolia. Documentation of Research Module within the Project Capacity Building for Local Self-Governance in Mongolia. Orebro: Novemus, University of Orebro
Poland: Fagbokforlaget Vigmstad & Bjorke AS
- European charter of local self government, Strasbourg, 15.X.1985
- Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund, 2001, Second country cooperation framework for Mongolia, New York
- John Loughlin, (2001): Subnational Democracy in the European Union, Challenges and Opportunities. Oxford: University press
- GOM, 2000, Action Programme of the Government of Mongolia 2000-2004, Ulaanbaatar, Interpress
- Монгол Улсын Боловсролын тухай хууль
- Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, 1992, нэмэлт өөрчлөлтүүд
- Монгол Улсын Засгийн газар, 2001, Хүний аюулгүй байдлыг хангах Сайн засаглал хөтөлбөр, хөтөлбөрийн бүрэлдэхүүн хэсгүүдийн үйл ажиллагааны дунд хугацааны /2001-2004/ төлөвлөгөө, Улаанбаатар
- Монгол Улсын Үндсэн хууль, 1992
- Монгол Улсын Татварын ерөнхий хууль, 1992, нэмэлт өөрчлөлтүүд

Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хууль, 1995

Монгол Улсын Төсвийн тухай хууль, 1992

Монгол Улсын Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль

Монгол Улсын Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль, 1993

Монгол Улсын Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль, 2002

Монгол Улсын Эрүүл мэндийн тухай хууль

Монгол Улсын Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Шведийн олон улсын хөгжлийн агентлаг, 2001, “Монгол улсад төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрөө удирдах ёсны чадавхийг дээшлүүлэх нь II 2001-2004” төслийн баримт бичиг

Монгол Улсын статистикийн эмхэтгэл, Улаанбаатар, 2001

Монгол Улсын Засгийн газар, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, 1997, Монгол Улсын Хүний хөгжлийн илтгэл, Улаанбаатар

Монгол Улсын Засгийн газар, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, 2000, Монгол Улсын Хүний хөгжлийн илтгэл, Улаанбаатар

Орон нутгийн удирдлагын хөгжил сан, Шведийн Ореброгийн Их сургууль, 2002, 2003, 2004 Орон нутгийн улс төрийн ёс зүйн асуудал судалгааны тайлан, Монгол Улсын Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Шведийн олон улсын хөгжлийн агентлаг, “Монгол Улсад төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрөө удирдах ёсны чадавхийг дээшлүүлэх нь II 2001-2004” төсөл

Монгол Улсын Засгийн газар, Хүний аюулгүй байдлыг хангах Сайн засаглал хөтөлбөр, 2003, Засаглалын нэр томьёоны тайлбар /Монгол, Англи хэл дээр/, Улаанбаатар

Монголын Нээлттэй Нийгэм хүрээлэн /Соросын сан/, 2003, Монголын төрийн бус байгууллагуудын лавлах

Монгол Улсын Засгийн газар, 2002, “Монгол Улсад нутгийн удирдлагын чадавхийг дээшлүүлэх нь” төсөл, “Орон нутгийн улс төрийн ёс зүйн асуудал” судалгааны тайлан

Монгол Улсын санхүүгийн албаны түүх, 1996

Санаачилга-Үр дүн, Монголын нутгийн удирдлагын холбооны эмхэтгэл, Улаанбаатар, 2002

Монголын нутгийн удирдлагын холбоо, 2002, Хурал, өөрөө удирдах ёс эмхэтгэл, Улаанбаатар

Б. Намхайжанцан, 2003, Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл: Онол, тайлбар, хэрэгжилт, Улаанбаатар хот

НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Удирдлагын хөгжлийн хөтөлбөр, 1996, Нэр томьёоны тайлбар толь: Төрийн захиргааны өөрчлөлт, шинэчлэл ба удирдлагын хөгжил, Улаанбаатар хот

МНУХ, 2003, Нутгийн өөрийн удирдлагын өнөөгийн байдал, ололт, дутагдал, хандлага, Улаанбаатар, 2003

Санхүү, эдийн засгийн яам, 2003, Бүс нутгийн удирдлага, төлөвлөлт, Улаанбаатар хот

“Төрийн мэдээлэл” сэтгүүл, №1,4, 5, 1992

Улсын салбарын удирдлага, санхүүжилтын шинэчлэл: Хуулийн эмхэтгэл, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Улаанбаатар хот, 2003 он

Улсын салбарын удирдлага, санхүүжилтын шинэчлэл: Заавар журмын эмхэтгэл, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дэргэдэх Төрийн захиргааны шинэчлэлийн төсөл, Улаанбаатар хот, 2003

Н.Э.Шишкина, 1995, Местное управление в зарубежных странах

С. Эрдэнэчимэг, О. Лхагвасүрэн, Улсын салбарын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл: Төсвийн байгууллагын бүтээгдэхүүн тодорхойлох, бүтээгдэхүүний өртөг тооцох гарын авлага, Улаанбаатар хот, 2003