

Нээлттэй Нийгэм  
Форум

Нийгмийн Дэвшил  
Эмэгтэйчүүд Хөдөлгөөн

**“ТӨСВИЙН ХҮҮ  
ТОРГУУЛИЙН ОРЛОГЫН  
БҮРДҮҮЛЭЛТИЙН  
МОНИТОРИНГ”  
ТАЙЛАН**

Улаанбаатар хот  
2006 он

Энэхүү тайланг хэсэгчлэн болон бүтнээр нь хэвлэхийг хүсвэл Нийгмийн Дэвшил Эмэгтэйчүүд Хөдөлгөөний хаягаар хандаж зохих зөвшөөрөл авах буюу иш татсан тохиолдолд байгууллага болон энэхүү тайлангийн нэрийг заавал дурьдана.

Боловсруулсан: С.Оюунтуяа

Хянасан: Р.Бурмаа

Санал хүсэлт байвал доорхи хаягаар холбоо барина уу.

Нийгмийн Дэвшил Эмэгтэйчүүд Хөдөлгөөн

Үндэсний Түүхийн музейн хойд хаалга, өрөө-1

Утас: 328291, факс: 322340

Электрон шуудан: [wsp@magicnet.mn](mailto:wsp@magicnet.mn)

Шуудангийн хаяг: Улаанбаатар-11, Ш/Х-20а



## ГАРЧИГ

Талархал	4
Товчилсон үгсийн жагсаалт	5
Хүснэгт, графикийн жагсаалт	5
Оршил	6
Товч агуулга	8
1. Улс төр, нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдлын тойм	10
2. Эрх зүйн орчин	12
2.1 Төсвийн харилцааны эрх зүйн орчин	12
2.2 Мониторинг хийхэд баримтлал болгосон холбогдох хуулийн заалтууд	13
3. Мониторингийн танилцуулга	14
3.1 Төслийн зорилго, зорилтууд	14
3.2 Төслийн хугацаа, хамрах хүрээ, байршил	15
3.3 Төслийн зохион байгуулалт	16
4. Мониторингийн аргачлал	17
4.1 Юунд мониторинг хийсэн бэ?	17
4.2 Мэдээллийн эх үүсвэрүүд, түүнийг цуглуулсан аргууд	18
5. Мониторингийн дүн	21
6. Дүгнэлт, зөвлөмж	38
7. Ном зүй	41

## ТАЛАРХАЛ

Мониторингийн төслийн бүхий л үе шатанд санхүүгийн болон арга зүйн дэмжлэг туслалцаа үзүүлж байсан Нээлттэй Нийгэм Форумын хувь нэмрийг онцлон тэмдэглэж байна.

Энэхүү мониторингийг гардан зохион байгуулсан төслийн багийн нийт гишүүд болон Нийгмийн Дэвшил Эмэгтэйчүүд Хөдөлгөөний орон нутагдахь салбар зөвлөлийн зохицуулагч, сайн дурын ажилтнуудад гүн талархлаа илэрхийлж байна.

Мониторингийг орон нутагт зохион байгуулах, мэдээлэл цуглуулах ажилд идэвхи зүтгэлтэй оролцож, дэмжлэг үзүүлсэн аймаг, сум, дүүргийн болон орон нутгийн захиргааны байгууллагын удирдлагууд, төрийн албан хаагчид, байгууллага, хувь хүмүүс болон энэхүү тайланг бэлтгэн боловсруулахад туслалцаа үзүүлж хамтран ажилласан бүх хүмүүст гүн талархлаа илэрхийлье.

## ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

МУ	Монгол улс
УИХ	Улсын Их Хурал
ИТХ	Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
НҮБХХ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр
ННФ	Нээлттэй Нийгэм Форум
НДЭХ	Нийгмийн Дэвшил Эмэгтэйчүүд Хөдөлгөөн
ТБУС	Төсвийн Байгууллагын Удирдлага Санхүүжилт
МХГ	Мэргэжлийн Хяналтын Газар
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн

## ХҮСНЭГТ, ГРАФИКИЙН ЖАГСААЛТ

### 1. Хүснэгт

- 1) Хүснэгт №1 – 2002-2005 оны улсын нэгдсэн төсвийн орлого, татварын бус орлого, хүү торгуулийн орлогын харьцуулалт
- 2) Хүснэгт №2 – 2002-2005 оны орон нутгийн төсвийн орлого, татварын бус орлого, хүү торгуулийн орлогын харьцуулалт
- 3) Хүснэгт №3 – “В” аймгийн 2001-2005 оны төсвийн нэгдсэн дүн
- 4) Хүснэгт №4 – “А” аймгийн 2001-2005 оны төсвийн нэгдсэн дүн
- 5) Хүснэгт №5 – “В” аймгийн “Т” сумын 2001-2005 оны төсвийн нэгдсэн дүн
- 6) Хүснэгт №6 – “В” аймгийн “Т” сумын 2001-2005 оны хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн дүн
- 7) Хүснэгт №7 – “В” аймгийн 2006 оны хүү торгуулийн орлогын улирлын төлөвлөгөө
- 8) Хүснэгт №8 – “В” аймгийн “Т” сумын 2005 оны хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлт, хуваарилалт
- 9) Хүснэгт №9 – “У” аймгийн төсвийн хүү торгуулийн орлогын төлөвлөгөө
- 10) Хүснэгт №10 – “В” аймгийн 2001-2005 оны хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлсэн байгууллагуудын орлогын гүйцэтгэлийн дүн

### 2. График

- 1) График №1 – “В” аймгийн 2001-2005 оны төсвийн орлогын төлөвлөлтийн дүн
- 2) График №2 – “В” аймгийн 2001-2005 оны төсвийн орлогын гүйцэтгэлийн дүн
- 3) График №3 – “В” аймгийн хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн дүн
- 4) График №4 – “А” аймгийн 2001-2005 оны хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн харьцуулалт
- 5) График №5 – “В” аймгийн “Т” сумын 2005 оны хүү торгуулийн орлогын төлөвлөгөө
- 6) График №6 – “В” аймгийн “Т” сумын хүү торгуулийн орлогын эх үүсвэр
- 7) График №7 – “В” аймгийн 2006 оны хүү торгуулийн орлогын сарын төлөвлөгөө
- 8) График №8 – “В” аймгийн 2001-2005 оны хүү торгуулийн орлогын гүйцэтгэлийг бүрдүүлэгч байгууллагаар харьцуулсан дүн
- 9) График №9 – “У” аймгийн 2003-2005 оны татварын хяналт шалгалтын дүнгийн харьцуулалт

## ОРШИЛ

Монгол улсад төрийн үйл ажиллагаа, тэр дундаа төсвийн үйл явц ил тод бус, энэ талаархи мэдээлэл хаалттай, хүртээмжгүй байгаа нь иргэдийн оролцоо, хяналтыг сулруулж, хүний эрх зөрчигдөх, төрийн үйлчилгээний чанар доройтох үндэс болж байна. Энэхүү хэрэгцээ шаардлагын хүрээнд Нийгмийн Дэвшил Эмэгтэйчүүд Хөдөлгөөнөөс “Төсвийн хүү торгуулийн орлогын бүрдүүлэлтийн мониторинг” төслийг ННФ-ын санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр зургаан сарын хугацаанд хэрэгжүүлж, мониторингийн үр дүнд тулгуурлан энэхүү тайланг боловсруулан нийтийн хүртээл болгож байна.

Социализмын үед 209 төрлийн торгууль байсан бол эдүгээ 2000-3000 гаруй болж нэмэгджээ. Иймд төсвийн татварын бус орлогын нэг үзүүлэлт болох хүү торгуулийн орлогыг сонгон авч энэ удаагийнхаа мониторингийг хийсэн бөгөөд уг төсвийн орлогын бүрдүүлэлтийн бодит байдалд үнэлгээ өгч, түүнийг бүрдүүлэх явцад тохиолдож буй хүндрэл бэрхшээл, хүний эрх зөрчигдөж буй эсэх талаар баримт факт цуглуулах, мониторингоор илрүүлсэн зүйлсийн хүрээнд санал зөвлөмж боловсруулах зорилготой юм.

Мониторингод хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлт болон гүйцэтгэлийн хувь хэмжээ, түүний төсөвт эзлэх хувь, хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлж буй эх үүсвэр, байгууллагууд, хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлж буй өнөөгийн нөхцөл байдал, хүний эрх зөрчигддөг эсэх, хууль тогтоомжийн хэрэгжилт ямар байгаа зэрэг асуудлыг хамруулсан болно.

Мониторингоор хүү торгуулийн орлого бүрдүүлж байгаа өнөөгийн нөхцөл байдал нь хүний эрхийн зөрчлийн үндэс болсоор байна гэсэн дүгнэлтэд хүрлээ. Энэ нь бизнес эрхлэгчидтэй шууд харилцдаг татварын хэлтэс,

санхүүгийн хяналт шалгалтын алба, мэргэжлийн хяналтын газар, цагдаагийн байгууллага, галын алба зэрэг байгууллагын ажлыг дүгнэхдээ илрүүлсэн зөрчлийн тоо, тавьсан торгуулийн хэмжээ, түүнийг барагдуулсан байдал, оногдуулсан хүү торгуулийн орлогын төлөвлөгөөний биелэлт зэргийг үндэслэн ажлыг нь дүгнэдэг хандлага, мөн хүү торгуулийн орлогыг төсвийн татварын бус орлогыг бүрдүүлэх хоёр дахь гол эх сурвалж болгон, түүнийг торгох эрх бүхий, хуулийн хэрэгжилтэнд хяналт тавьж ажилладаг байгууллагуудад төлөвлөгөө гарган хүргүүлж, төсвийн тодорхой хувийг торгуулийн орлогоор бүрдүүлж байгаатай холбоотой байна гэж үзлээ.

Мониторингийн тайлангийн дүгнэлтийг мониторингоор илрүүлсэн баримт, факт, ажиглалтад үндэслэн боловсруулсан бол санал зөвлөмжүүд нь зөвхөн мониторингийн дүн шинжилгээний багийн гишүүдийн үзэл бодлыг илэрхийлнэ. Мөн энэхүү тайланд алдаатай бичигдсэн болон орхигдуулсан зүйлс байвал зөвхөн мониторингийн багийн гишүүдийн хариуцлагатай холбоотой болохыг тэмдэглэж байна.

Мониторингод 3 аймаг, түүний 6 сум, нийслэлийн нэг дүүргийг хамруулсан. Мониторингийн хүрээнд орон нутгуудыг хооронд нь уралдуулахыг зориогүй бөгөөд төсвийн хүү торгуулийн орлогын бүрдүүлэлтийн бодит байдал, дүр зургийг гаргахыг чухалчиллаа. Мониторингийн хүрээнд ярилцлагад оролцогчдын хүсэлт болон мэдээллийн эх сурвалжаа хамгаалах зорилгоор эдгээр орон нутаг, байгууллага, албан тушаалтан, хувь хүмүүсийн нэрийг тайланд дурьдаагүй болно.

## ТОВЧ АГУУЛГА

“Төсвийн хүү торгуулийн орлогын бүрдүүлэлтийн мониторинг” төслийн хүрээнд төсвийн татварын бус орлогын нэг үзүүлэлт болох хүү торгуулийн орлогыг сонгон авч мониторинг хийсэн болно.

Мониторингийн хүрээнд бид холбогдох статистик тоон баримтуудыг цуглуулж, шинжлэн судлах мөн төсвийн энэхүү орлогыг бүрдүүлж байгаа байгууллага, албан тушаалтнууд, бизнес эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгж, байгууллага, хувь хүмүүс, төрийн бус байгууллага зэрэг иргэний нийгмийнхэнтэй уулзаж ярилцсан. Мөн хүү торгуулийн орлогыг хэрхэн бүрдүүлж байгаа, энэ үйл явцад хүний эрх хэрхэн зөрчигддөг талаар бодит факт, баримтуудыг цуглуулж авсан.

Хүү торгуулийн орлогыг татварын алба, мэргэжлийн хяналтын газар, цагдаагийн газар, шүүх, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн байгууллага, онцгой байдлын алба, аудит, иргэний бүртгэл мэдээллийн алба зэрэг арав орчим байгууллага төсөвт төвлөрүүлж байна. Хүү торгуулийн орлогын бүрдүүлэлтэнд мониторинг хийснээр дараахь дүгнэлтэд хүрлээ. Үүнд,

- Хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлж буй нөхцөл байдал нь хүний эрхийн зөрчлийн нэг үндэс болж байна. Хүү торгуулийн орлогыг төлөвлөж, төлөвлөгөөг сар, улирлаар орлого бүрдүүлэгч байгууллагуудад хуваарилан хүргүүлж байгаа, мөн дээрх байгууллага, албан тушаалтны ажлыг дүгнэхдээ орон нутгийн орлогод оруулж байгаа хүү торгуулийн орлогын дүн, илрүүлсэн зөрчлийн тоо зэргийг харгалзан үздэг нь ийм нөхцөл байдалд хүргэдэг байна.



- Хүү торгуулийн орлого бүрдүүлж буй байдал нь жижиг дунд бизнес эрхлэгч иргэдээ торгох, тэднээс зөрчил хайх үндэс болсон байна. Цагдаагийн байгууллага, мэргэжлийн хяналт, татвар зэрэг байгууллагын төрийн үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүргийг урвуулж, гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, хууль тогтоомжийг сурталчлан таниулах, ард иргэдэд энэ талын ойлголт мэдээлэл, зөвлөмж зөвлөгөө өгөхөөс илүү торгох, зөрчил хайх ажиллагаа руу татан оруулжээ.
- Хүү торгуулийн орлого нь төсвийн татварын бус орлогыг бүрдүүлэх гол хүчин зүйл нь болж, улмаар өндөр хувиар давж биелж байгаа нь төсвийн бусад тасарсан орлого болон төсөвт төлөвлөгдөөгүй зардлыг нөхөх нөхөөс болж байна.
- Хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлж байгаа субъектуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих механизм тодорхойгүй байна. Орон нутгийн төсвийн хүү торгуулийн орлого бүрдүүлэгч байгууллагууд нь ихэвчлэн босоо тогтолцоотой байгаагаас тэдний ажлыг дүгнэх, үйл ажиллагаанд нь хяналт тавих, хариуцлага тооцох механизм орон нутагт байхгүй байна.
- Төсвийн үйл явцад оролцох болон хяналт тавих иргэдийн оролцоо хангалтгүй байна. Энэ нь төсвийн талаархи мэдээлэл ил тод бус, олж авах боломжгүй байгаатай холбоотой. Монгол улс нь ойролцоогоор 2.5 сая хүн амтай, 1.566.500 км.кв нутаг дэвсгэртэй хүн амын суурьшил сийрэг таруу бөгөөд Орос, Хятад гэсэн хоёр том гүрний дунд оршдог. Газар зүйн онцлог шинж бүхий бүс нутагтай, олон уртрагийн түвшинд байрладаг далайд гарцгүй улс юм.

# 1. УЛС ТӨР, НИЙГЭМ, ЭДИЙН ЗАСГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДЛЫН ТОЙМ

Монгол улс нь ойролцоогоор 2.5 сая хүн амтай, 1.566.500 км.кв нутаг дэвсгэртэй хүн амын суурьшил сийрэг таруу бөгөөд Орос, Хятад гэсэн хоёр том гүрний дунд оршдог. Газар зүйн онцлог шинж бүхий бүс нутагтай, олон уртрагийн түвшинд байрладаг далайд гарцгүй улс юм.

Үндэсний Статистикын Газрын мэдээгээр монгол орны нийт хүн амын 33 хувь нь Улаанбаатар хотод буюу нийт хүн амын 57 хувь нь хот суурин газарт, үлдэх 43 хувь нь хөдөө орон нутагт амьдарч байгаа бөгөөд хүн амын 35.6 хувь орчим нь нэн ядуу, 35 орчим хувь нь ядуурлын ирмэгт байна. Нэн ядуу хүмүүсийн 57 хувь нь хот суурин газарт амьдарч байгаа бөгөөд үүний 26 хувь нь нийслэл хотод амьдарч байна.

Монгол улс нь харьцангуй доогуур орлоготой улс бөгөөд нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүн 2003 онд 477 ам.доллар байсан бол 2005 оны байдлаар 899264 төгрөг /ойролцоогоор 749 ам.доллар/ болж өссөн.

Эдийн засаг, улс төр, нийгмийг бүхэлд нь хамарсан бүтцийн өөрчлөлтийг 1990-ээд оноос эхэлсэн. Энэ үеэс дотоодын зах зээл болон худалдааг либеральчлах, валютын ханшийг уян хатан байлгах, төрийн өмчийг хувьчлах зэрэг шинэчлэлүүдийг хийж эхэлсэн. Шилжилтийн эхэн үе гэгддэг 1990-1994 онд эдийн засаг огцом уналтанд орж, үндэсний орлого эрс буурсан. Харин 1995 оноос эдийн засаг анх удаа өсөж сэргэх тэмдэг илэрч, инфляцийг хяналтанд авч, хувийн хэвшил тогтворжиж эхэлсэн. 1999-

2001 онд тохиолдсон ган зудын улмаас мал сүрэг ихээр хорогдсон нь ДНБ-ний 1/3-ээс илүү хувийг эзэлдэг хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэлийг ихээхэн хэмжээгээр бууруулсан. Үүний улмаас 2000-2001 онд нийт эдийн засгийн өсөлт саарсан байна.

Сүүлийн 5 жилд Монгол улсын эдийн засагт нэлээд өөрчлөлт гарч хөдөө аж ахуйн үйлдвэрлэлийн уналттай зэрэгцэн аж үйлдвэр үйлчилгээний салбарын өсөлт хурдсаж 2002 онд ДНБ-ий өсөлт 4 хувь болсон. 2003 онд энэ өсөлт 5.5 хувьтай болж өсчээ. Монгол улс эдийн засгийн хөгжлийн бүсчилсэн баруун, хангайн, төвийн, зүүн гэсэн 4 бүсэд хуваагддаг.

Төсвийн тэнцлийн хувьд улсын төсвийн нийт тэнцлийн алдагдал 2004 онд 16.5 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий 0.9 хувь, урсгал тэнцлийн ашиг 164.6 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий 9.1 хувьтай тэнцжээ. 2003 оноос төрийн сангийн нэгдсэн тогтолцоонд шилжсэнээр төсвийн хариуцлага дээшилж, төсвийн зарлагын тогтолцоо шинэчлэгдэж төрийн сангийн мөнгөн хөрөнгийн урсгалыг оновчтой зохицуулснаар төсвийн алдагдал багасч өнгөрсөн онд төсвийн тэнцэл ашигтай гарсан байна.

Улс төрийн хүрээнд Монгол улсад ардчиллын үйл явц түргэн хурдацтай хөгжиж өрнөсөн. 1992 онд шинэ Үндсэн хуультай болсноос хойш УИХ-ын сонгууль, Ерөнхийлөгчийн ба орон нутгийн сонгууль 4 удаа болсон. Монгол улс нь засаг захиргааны хувьд нийслэл Улаанбаатар хот, 21 аймгаас бүрдсэн 22 томоохон нэгжтэй. Аймгууд нь хүн амын тоо, газар нутгийнхаа хэмжээгээр харилцан адилгүй. Хүн амын хувьд 12500-122000-ын хооронд хэлбэлздэг. Нийслэл Улаанбаатар хот нь 9 дүүрэгтэй, 125 хороотой бол 21 аймаг нь 328 сум, 1560 багтай. Үндсэн хуульд зааснаар аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор гэж тодорхойлогддог.

## 2. ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН

### 2.1. Төсвийн харилцааны эрх зүйн орчин

Төсвийн харилцааны эрх зүйн зохицуулалтын үндэс нь 1992 оны Монгол улсын Үндсэн хууль, 2002 оны 6 сарын 27-ны өдөр батлагдсан Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль, мөн оны 11 дүгээр сарын 2-ны өдрийн Монгол улсын нэгдсэн төсвийн тухай хуулиуд байдаг. Төсөв санхүүгийн тогтолцооны эрх зүйн үндсийг шинэчлэн тогтоосон 2002 оноос төсөв санхүүгийн шинэчлэл эрчимжсэн.

Монгол улсын нэгдсэн төсвийн тухай хууль нь нэгдсэн төсөв, төсөв захирагчийн эрх үүрэг, төсвийн орлого зарлагын ангилал, төсвийн гүйцэтгэлийг тайлагнах, төсвийн бүртгэлтэй холбоотой харилцааг, Төсвийн байгууллагын удирдлагасанхүүжилтийн тухай хуулиар төсөв зохиох, батлах, зарцуулах, тайлагнах, төсвийн талаархи төрийн байгууллага, албан тушаалтны эрх үүрэг, төсвийн байгууллагын хүний нөөцийн бодлого, үйл ажиллагааны удирдлагын зарчим, төсвийн хяналт хариуцлагатай холбоотой харилцааг зохицуулж байна.

“Төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах санхүүгийн эх үүсвэрийг бий болгох зорилгоор тухайн жилд төрийн мэдэлд хуримтлуулан хуваарилж, зарцуулах мөнгөн хөрөнгийн орлого, зарлагын тэнцлийг Монгол улсын нэгдсэн төсөв гэнэ” хэмээн Нэгдсэн төсвийн тухай хуульд заасан. Тус хуулиар улсын нэгдсэн төсөв нь дараахь бүрэлдэхүүнтэй.

- Улсын төсөв – УИХ-аас баталж, Засгийн газар бүрдүүлэн зарцуулах төсөв

- Орон нутгийн төсөв – ИТХ-аас баталж аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн засаг даргын бүрдүүлэн зарцуулах төсөв.

Тус хуулиар төсвийн орлогыг “төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зорилгоор бүх шатны төсөвт зохих хууль тогтоомжийн дагуу бүрдүүлэн хуримтлуулж байгаа албан

татвар, төлбөр, хураамж, хүү торгууль болон гадаад, дотоод бусад эх үүсвэрээс бүрдэх орлого” гэж тодорхойлжээ. Төсвийн орлогын эх үүсвэр нь татварын болон татварын бус орлогоос бүрдэх бөгөөд татварын орлого нь хуулиар тогтоосон албан татвар, хураамж, төлбөрөөс бүрдэх бол татварын бус орлогын талаар Монгол улсын нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн 8.2.2-д “Татварын бус орлого төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгжийн төрийн болон орон нутгийн өмчид ногдох хувьцааны ногдол ашиг, төрийн болон орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг ашигласны төлбөр болон борлуулсны орлого, хүү, торгуулийн орлого болон хууль тогтоомжийн дагуу төсөвт орох бусад орлогоос бүрдэнэ” гэж заасан байдаг.

## **2.2. Мониторинг хийхэд баримтлал болгосон холбогдох хуулийн заалтууд**

Төрийн үйл ажиллагааны үндэс болсон төсөв нь голчлон татвараас бүрддэг, тэгвэл иргэн бүр Үндсэн хуулиар татвар төлөгч байдаг учраас иргэдийн төсвийн үйл явц дахь оролцоо хяналт нь зүй ёсны бөгөөд бодитой байх ёстой. Энэхүү хэрэгцээ шаардлагын хүрээнд хэрэгжүүлж буй мониторингийн зорилго, үйл ажиллагаа, агуулгатай холбоотойгоор доорх заалтуудыг үндэслэсэн болно.

Монгол улсын Үндсэн хуульд “Төрөөс хүний эрх, эрх чөлөөг хангахуйц эдийн засаг, нийгэм, хууль зүйн болон бусад баталгааг бүрдүүлэх, хүний эрх, эрх чөлөөг зөрчихтэй тэмцэх, хөндөгдсөн эрхийг сэргээн эдлүүлэх үүргийг иргэнийхээ өмнө хариуцна” гэж 19 дугаар зүйлийн 19.1-д заасан байна.

Үндсэн хуулийн 1 зүйлийн 1.2 дахь хэсэгт “Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх нь төрийн үйл ажиллагааны үндсэн зарчим мөн”, 2-р бүлгийн 16 дугаар зүйлд:

- 16.3-д “хөдлөх, үл хөдлөх хөрөнгө шударгаар олж авах, эзэмших, өмчлөх, өв залгамжлуулах эрхтэй. Хувийн өмчийг хууль бусаар хураах, дайчлан авахыг хориглоно.”
- 16.4-д “...хувийн аж ахуй эрхлэх эрхтэй”.
- 16.17-д “төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй” гэжээ.

## 3. МОНИТОРИНГИЙН ТАНИЛЦУУЛГА

### 3.1. Төслийн зорилго, зорилтууд

“Төсвийн хүү торгуулийн орлогын бүрдүүлэлтийн мониторинг” төслийн

#### Үндсэн зорилго нь:

- Төсвийн хүү торгуулийн орлого бүрдүүлэх үйл явцад мониторинг хийх замаар түүний бодит байдал, цаашид анхаарах гол чиглэлүүдийг тодорхойлж, санал зөвлөмж боловсруулах
- Хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлэх явцад хүний эрх зөрчигдөж буй эсэх талаар баримт, мэдээлэл цуглуулах

#### Төслийн зорилт нь:

- Төсвийн хүү торгуулийн орлогоос улс болон орон нутгийн хэмжээнд хэдий хэмжээний мөнгө олдог, уг орлогыг бүрдүүлэх явцад гарах сөрөг үр дагавар бий эсэх, хүний эрх зөрчигддөг эсэх талаар баримт факт цуглуулж эрх зүйн орчны болон нөхцөл байдлын задлан шинжилгээ хийж, дүгнэлт гаргах
- Төсвийн хүү торгуулийн орлогын эх үүсвэрүүд, түүнийг бүрдүүлж буй байгууллагуудыг тодорхойлох
- Төсвийн хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлэх явцад учирч буй бэрхшээл, хүндрэлийг тодорхойлох, хуулийн хэрэгжилтийн байдалд дүгнэлт хийх

- Төсвийн хүү торгуулийн орлогыг төлөвлөх болон бүрдүүлэх үйл явцад иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо, хяналт ямар түвшинд байгаа талаар үнэлэлт дүгнэлт өгөх
- Мониторингийн үр дүн, санал зөвлөмжийг үндэсний болон орон нутгийн бодлого боловсруулагчид, олон нийтэд танилцуулж, тараах.

### 3.2. Төслийн хугацаа, хамрах хүрээ, байршил

Нийт 6 сарын хугацаатай хэрэгжсэн мониторингийн хүрээнд хамрах орон нутгийг бүс нутаг болон газар зүйн байрлал, хүн амын төвлөрөл, эдийн засгийн идэвхитэй байдал зэргийг харгалзан 3 аймаг, тус аймгуудын 6 сум, нийслэлийн нэг дүүргийг сонгон авсан.

Төсвийн орлогын “татварын бус орлого” гэсэн хэсэг нь төсөвт газрын өөрийн орлого, хүү торгуулийн орлого, бусад орлогуудаас бүрддэг. Харин энэхүү төслийн хүрээнд зөвхөн “**хүү торгуулийн орлого**” гэсэн үзүүлэлтийг сонгон авч мониторинг хийсэн болно.

Мониторингийн судалгаа, шинжилгээний ажлыг дараахь хүрээнд авч үзсэн. Үүнд,

- Холбогдох хууль тогтоомж /Үндсэн хууль, Нэгдсэн төсвийн тухай хууль, холбогдох бусад хууль, Засгийн газрын тогтоол, сайдын тушаал, журам, зааврууд гэх мэт/
- Орон нутгийн байгууллагуудын шийдвэрүүд /Засаг даргын захирамж, ИТХ-ын тогтоол, хурлын тэмдэглэл, аудитын дүгнэлт, хэлтэс, агентлагуудын ажил дүгнэх журам гэх мэт/
- 2001-2005 оны төсвийн тоон үзүүлэлтүүд

- Хүү торгуулийн орлого бүрдүүлэх үйл явцад оролцдог этгээдүүд /тухайлбал, мэргэжлийн хяналтын байгууллага, татварын алба, цагдаагийн газар, онцгой байдлын хэлтэс гэх мэт/, сонирхогч талуудын мэдээлэл, ярилцлага /тухайлбал, орон нутагт бизнес эрхэлж байгаа аж ахуйн нэгж, хувь хүмүүс, төрийн бус байгууллагын төлөөлөгчид гэх мэт/, хүний эрх хэрхэн зөрчигдөж байгаа талаар жишээ, баримтууд зэрэг байна.

### 3.3 Төслийн зохион байгуулалт

Төслийн удирдагч, зохицуулагчаар Нийгмийн Дэвшил Эмэгтэйчүүд Хөдөлгөөн, Сонгогчдын Боловсрол Төвийн ажилтан С.Оюунтуяа ажилласан. Төслийн баг 9 гишүүн, 4 сайн дурын ажилтантай бөгөөд дараахь чиглэлүүдээр ажилласан.

- Судалгаа шинжилгээний хэсэг
- Дүн шинжилгээний хэсэг
- Нөлөөллийн үйл ажиллагааны хэсэг

Мониторингийн аргачлал боловсруулах, багийн гишүүдийн чадавхийг дээшлүүлэх, мониторингийн баримт мэдээллийг цуглуулах, түүнийг баримтжуулах, мониторингийн тайланг боловсруулахад арга зүйн болоод мэргэжлийн туслалцаа бүхий цуврал сургалтыг санхүүжүүлэгч байгууллагаас зохион байгуулсан. Үүнд төслийн багийн гишүүд хамрагдаж бэлтгэгдсэн болно. Анхны сургалтыг Нээлттэй Нийгэм Форумаас Будапештэд төвтэй Нээлттэй Нийгэм Хүрээлэнгийн Эрх зүйн санаачлага байгууллага, хоёр дахь шатны сургалтыг Латви улсын Провидус байгууллагатай хамтран зохион байгуулав.

Төслийн зөвлөхөөр 2004 оны “УИХ-ын сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийн мониторинг” төслийн удирдагчаар ажиллаж байсан туршлага бүхий Нийгмийн Дэвшил Эмэгтэйчүүд Хөдөлгөөний тэргүүн, Сонгогчдын Боловсрол Төвийн захирал Р.Бурмаа ажилласан.



## 4. МОНИТОРИНГИЙН АРГАЧЛАЛ

Мониторингийн аргачлалыг тус байгууллагаас урьд өмнө хэрэгжүүлсэн мониторингийн аргачлал дээр үндэслэн санхүүжүүлэгч байгууллагын туслалцаа болон тэднээс зохион байгуулсан сургалт, багийн бүх гишүүдийн оролцоотойгоор боловсруулж бэлтгэсэн болно.

### 4.1. Юунд мониторинг хийсэн бэ?

Төсвийн урсгал орлого нь татварын орлого болон татварын бус орлогоос бүрддэг. Татварын бус орлогын төрлүүдийг хуулиар тогтоож өгсөн байдаг. Энэ мониторингийн төслийн хүрээнд татварын бус орлогын хүү торгуулийн орлого гэсэн үзүүлэлтийг сонгон авсан болно.

#### **Мониторингийн арга хэмжээнд:**

- хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлж буй этгээдүүд
- хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлт болон гүйцэтгэлийн хувь хэмжээ, төсөвт эзлэх хувь
- хүү торгуулийн орлогын эх үүсвэр, төрлүүд
- хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлж буй нөхцөл байдал
- хүний эрх зөрчигдөх, хууль тогтоомжийн гажуудал гарч буй эсэх зэрэг асуудлыг хамруулав.

Мониторингийн арга хэмжээнд хамаарах орон нутгийг бүс нутаг, эдийн засгийн төлөв байдал, хүн амын нягтрал зэргийг харгалзан 3 аймаг, түүний 6 сум, нийслэлийн нэг дүүргийг сонгон авсан бөгөөд мониторингийн ярилцлагад оролцогчдын хүсэлтээр болон мэдээллийн эх сурвалжаа хамгаалах зорилгоор тайланд орон нутаг, мэдээлэл өгсөн байгууллага, хувь хүн, албан тушаалтны нэрийг дурьдаагүй болно.

## **Мониторингийг 4 үе шаттай зохион байгуулсан ба Үүнд:**

- 1** Арга хэмжээнд хамаарах шаардлагатай, олдож болох бүхий л мэдээллийг цуглуулсан.
- 2** Цуглуулсан мэдээллүүддээ дүгнэлт анализ хийж, өөр бусад нотолгооны зүйлсээр давхар нотлох боломжит эх сурвалжуудыг хайлаа.
- 3** Дээрх мэдээллүүдийг шинжлэн боловсруулах ажлыг энэ шатанд хийв.
- 4** Мониторингийн төгсгөлийн шатанд тайлангийн боловсруулалтыг хийсэн болно.

## **4.2. Мэдээллийн эх үүсвэрүүд, түүнийг цуглуулсан аргууд**

Мэдээллийн эх үүсвэрүүдэд мониторингийн арга хэмжээнд хамаарах хууль эрх зүйн баримт бичиг, албан ёсны тайлан, тоо баримтууд, ижил төстэй судалгааны тайлан, ярилцлага, хэлэлцүүлгийн тэмдэглэлүүд, бодит кейс, баримтууд, бичмэл нотлох баримтууд хамаарна. Мониторингийн хүрээнд мэдээллийг цуглуулах болон үнэлэх, баримтжуулахдаа дараахь бүлэг аргуудыг хэрэглэсэн. Үүнд,

### **1. Оролцооны арга**

**Чухал буюу гол мэдээлэгчидтэй ярилцах** – Төслийн багийн гишүүн мониторингийн зорилго, үйл ажиллагаа, мониторингийн асуудлыг маш нарийн тайлбарласны үндсэн дээр 34 чухал буюу гол мэдээлэгчтэй ярилцаж, холбогдох мэдээлэл авсан. Чухал буюу гол мэдээлэгчээр төсвийн хүү торгуулийн асуудалтай хамгийн ойр ажилладаг, энэ талаар сайн мэдэх албан тушаалтанг сонгон авч, ганцаарчлан болон зарим тохиолдолд адил мэргэжил эсвэл албан тушаалын зэрэглэлийн хувьд нэг түвшний хоёр хүмүүсийг оролцуулан зохион байгуулсан. Тухайлбал, төсвийн төлөвлөлт хариуцсан мэргэжилтэн, татварын албаны дарга, байцаагчид, төсвийн орлого хариуцсан мэргэжилтэн, хүү торгуулийн орлого бүрдүүлж ажилладаг байгууллагуудын дарга, нягтлан бодох зэрэг. Энэ аргаар мониторингийн маш чухал тоо, баримт, жишээ кейсийг гаргуулж авсан юм.

**Зорилтот буюу фокус бүлгийн ярилцлага зохион байгуулах** – Нийт 16 удаа фокус бүлгийн ярилцлага зохион байгуулсан. Нэг удаагийн бүлгийн ярилцлагад 8-12 хүн оролцож байв. Нэг аймаг, дүүрэгт 4 удаа зохион байгуулагдсан бүлгийн ярилцлагын 2-ыг аймгийн төвд, 2-ыг сонгон авсан сумдад тус бүр зохион байгуулсан. Бүлгийн ярилцлагад төсвийн үйл явцад оролцдог төрийн байгууллага, хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлж ажилладаг байгууллагуудын төлөөлөл, орон нутагт үйл ажиллагаа явуулдаг бизнесийн байгууллага, төрийн бус байгууллага, иргэний нийгмийн төлөөллийг оролцууллаа. Бүлгийн ярилцлагын үед оролцогчдын дунд нээлттэй асуулт тавих замаар ярилцлагыг өрнүүлж байсан бөгөөд энэ үед маш чухал мэдээллүүдийг олж авсан нь хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлж байгаа өнөөгийн нөхцөл байдал, хандлагыг тодорхойлоход чухал байсан.

**Кейс судлах** – Мониторингийн хүрээнд чухал буюу гол мэдээлэгчтэй уулзах, бүлгийн ярилцлага зохион байгуулах зэргээр мэдээлэл цуглуулж байх явцад олон тооны кейс, баримтууд гарч ирж байв. Төслийн багийн зүгээс цугларсан кейсүүдийг задлан шинжилж, мониторингийн агуулгад холбогдох, нийтлэг тохиолддог кейсүүдийг бүртгэн авсан. Нийт 60 орчим кейс олдсоноос 30 орчмыг нь бид мониторингийн агуулгад холбогдоно хэмээн нягтлан судалсан. Тодорхой кейсүүд дээр төслийн багийн зүгээс нөхцөл байдлын болон хууль, эрх зүйн шинжилгээ хийлээ.

## **2. Мэдээлэл боловсруулалтын аргууд**

**Ажиглалт хийх** – Төсвийн хүү торгуулийн орлогын бүрдүүлэлтийн бодит байдлыг тодорхойлох, энэ төрлийн орлогыг бүрдүүлэхэд тохиолдож байгаа нийтлэг бэрхшээл, хүндрэл зэргийг нэгтгэн дүгнэхэд энэ арга маш чухал байлаа.

**Бичиг баримтанд дүн шинжилгээ хийх** – Мониторингийн хүрээнд 2711 ИТХ-ын тогтоол, хуралдааны материал, 1291 засаг даргын захирамж, мониторингийн агуулгад холбогдох бусад нэлээд тооны баримт бичгүүдэд /тухайлбал, аймгийн аудитын байгууллагын дүгнэлт, төсвийн хүү торгуулийн орлого бүрдүүлж ажилладаг байгууллагын дүрэм, журмууд гэх мэт/ энэхүү аргаар шинжилгээ хийлээ.

**Статистик тоон үзүүлэлт ашиглах** – Мониторингийн нэг чухал асуудал нь хүү торгуулийн орлогоос олж байгаа мөнгөн дүн, түүний төсөвт эзлэх хувь, төлөвлөлт болон гүйцэтгэл зэргийг сүүлийн 5 жилээр судалж үзэх явдал байсан. Статистик тоон үзүүлэлтүүдийн эх сурвалж нь Үндэсний Статистикын Газраас гаргадаг жил бүрийн статистикын эмхтгэл, мөн аймаг, сумын төсвийн асуудал хариуцсан хэлтэс, албан тушаалтны гаргаж өгсөн баримтууд байв.

### 3. Баримтжуулсан аргууд

**Бичмэл болон албан ёсны баримтуудыг хуулбарлан авах** – Энэ арга техникийн боломжоос хамааралтайгаар хэрэглэгдсэн. Бичмэл баримтуудыг хуулбарлан авах нь мониторингийн чухал нотлох баримт болохын зэрэгцээ, цаг хэмнэх ач холбогдолтой байсан. Гэвч мониторингод хамрагдсан сумдад хувилах машин огт байгаагүй, харин аймгийн төв болон хамрагдсан дүүрэгт л уг аргыг хэрэглэсэн.

**Зарим баримтуудыг фото хальсанд буулган авах** – Хөдөө сумдад ажилласан төслийн багийнхан ихэвчлэн энэ аргыг хэрэглэсэн. Хуулбарлан авах боломжгүй үед зарим нэг чухал бичмэл баримтуудыг дижитал аппаратын тусламжтайгаар хэсэгчлэн болон бүтнээр нь фото хальсанд буулгаж хадгалсан болно.

**Видео бичлэг хийх** – Мониторингийн судалгаа, шинжилгээний ажлын явцыг боломжийн хэлбэрээр видео хальсанд буулгасан. Зарим нэг албан тушаалтан, орон нутгийн бизнес эрхлэгчидтэй уулзсан уулзалтын бичлэгийг мөн буулган авсан.

**Ярилцлагыг дуу хураагуурт буулган авах** – Фокус ярилцлагын үед болон сумын түвшинд, мөн гараар тэмдэглэл хөтлөх боломжгүй нөхцөлд /тухайлбал, мэдээлэл өгч байгаа хүмүүсийн боломж, гудамжинд болон барааны, хүнсний зах, цаг агаарын байдлаас хамааран/ уулзалт, ярилцлагыг дуу хураагуурт буулган авсан.

**Ярилцлагын тэмдэглэл хөтлөх** – Хамгийн түгээмэл хэрэглэгдсэн. Мэдээлэл өгч байгаа хүмүүс ихэвчлэн төслийн багийн гишүүдээс ямар нэг техник хэрэгсэл хэрэглэхэд маш дургүй байсан. Иймд ихэнх тохиолдолд бид уулзалт, ярилцлага зэргийг гараар тэмдэглэл хөтөлж баримтжуулсан.

**Зарим тохиолдолд олж авсан мэдээллийг холбогдох албан тушаалтнуудын тамга, гарын үсгээр баталгаажуулсан** – Хөдөө орон нутагт хуулбарлан авах боломжгүй зарим баримтуудын талаар төслийн багийн гишүүний хийсэн тэмдэглэл, зарим албан тушаалтнуудын зүгээс гаргаж өгсөн тоо баримтууд зэргийн үнэн, бодит байдлыг батлах зорилгоор үүнийг хэрэглэсэн.

## 5. МОНИТОРИНГИЙН ДҮН

Улсын төсвийн нийт орлого нь урсгал орлого болон тусламжийн орлогоос, урсгал орлого нь татварын болон татварын бус орлогоос бүрддэг. 2002-2005 оны улсын нэгдсэн төсвийн орлого /хүснэгт №1/ болон орон нутгийн төсвийн орлогын дүнг /хүснэгт №2/ татварын бус орлого, хүү торгуулийн орлогын дүнд харьцуулан харуулъя.

<b>Хүснэгт №1 /сая төгрөгөөр/</b>	<b>2002 он</b>	<b>2003 он</b>	<b>2004 он</b>	<b>2005 он</b>
Нийт орлого, тусламжийн дүн	477049.0	553889.3	713113.6	837858.3
Татварын бус орлого	110569.4	124257.9	123173.8	140378.2
Нийт орлогод татварын бус орлогын эзлэх хувь	23.2 хувь	22.4 хувь	17.3 хувь	16.8 хувь
Хүү торгуулийн орлого	9062.0	17550.6	20471.1	14544.3
Нийт орлогод хүү торгуулийн эзлэх хувь	1.9 хувь	3.2 хувь	2.9 хувь	1.7 хувь
Татварын бус орлогод хүү торгуулийн эзлэх хувь	8.2 хувь	14.1 хувь	16.6 хувь	10.4 хувь

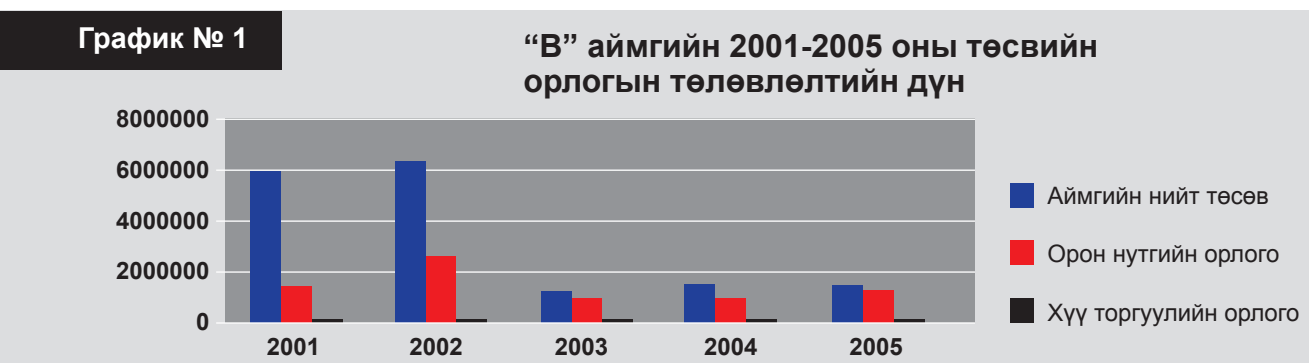
<b>Хүснэгт №2 /сая төгрөгөөр/</b>	<b>2002 он</b>	<b>2003 он</b>	<b>2004 он</b>	<b>2005 он</b>
Нийт орлого, тусламжийн дүн	104818.1	52312.8	68766.6	78308.9
Татварын бус орлого	18541.5	12284.6	11584.8	11580.4
Нийт орлогод татварын бус орлогын эзлэх хувь	17.7 хувь	23.5 хувь	16.8 хувь	14.8 хувь
Хүү торгуулийн орлого	4956.0	5447.2	5897.2	6536.2
Нийт орлогод хүү торгуулийн эзлэх хувь	4.7 хувь	10.4 хувь	8.6 хувь	8.3 хувь
Татварын бус орлогод хүү торгуулийн эзлэх хувь	26.7 хувь	44.3 хувь	51 хувь	56.4 хувь

Орон нутгийн түвшинд татварын бус орлогын төрлүүдийг хуулиар тогтоосон байдаг бөгөөд төсөвт байгууллагын өөрийн орлого, хүү торгуулийн орлого нь төсвийн татварын бус орлогыг бүрдүүлэх гол хүчин зүйлс болсоор ирсэн байна. Хүү торгуулийн орлогын аймаг, сумын түвшинд нийт төсөвт эзлэх хувь, төлөвлөлт болон гүйцэтгэлийг мониторингод хамрагдсан зарим аймаг, сумдаар төлөөлүүлэн харуулъя.

“В” аймгийн 2001-2005 оны төсвийн нэгдсэн дүнгийн судалгаа /хүснэгт №3/:

Хүснэгт №3		2001 он	2002 он	2003 он	2004 он	2005 он
Аймгийн нийт төсөв	Төлөвлөлт	5975515.7	6319859.4	1090937.9	1374705.5	1411438.2
	Гүйцэтгэл	6374720.1	6808614.7	1261058.4	1479195.8	1629861.1
Орон нутгийн орлого	Төлөвлөлт	1299401.7	2689824.0	961318.9	1019418.5	1268012.4
	Гүйцэтгэл	1749247.2	3053160.2	1147896.8	1203195.5	1401112.4
Үүнээс: Хүү торгуулийн орлого	Төлөвлөлт	37610.0	38416.0	39987.0	40411.0	64174.6
	Гүйцэтгэл	34939.3	44026.2	105178.8	72296.2	84228.9

Төлөвлөлт /график №1/ болон гүйцэтгэлийг графикаар /график №2/ дүрслэн харуулбал,



Эндээс харахад хүү торгуулийн орлого нь нийт төсөвт 0.6-4.3 хувь, орон нутгийн орлогын 3-5 хувь байхаар төлөвлөгддөг ба энэ орлого нь 5.6-65.2 сая төгрөгөөр давж биелсэн дүнтэй байна. Аймгийн нийт төсөвт хүү торгуулийн орлогын эзлэх хувийг гүйцэтгэлээр нь тооцвол 2001 онд 0.5 хувь, 2002 онд 0.6 хувь, 2003 онд 8.3 хувь, 2004 онд 4.8 хувь, 2005 онд 5.2 хувь болж байна. Хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлтийг гүйцэтгэлийн дүнтэй нь харьцуулбал /график №3/,



“А” аймгийн төсвийн нэгдсэн дүн /хүснэгт №4/ болон хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлт гүйцэтгэлийг /график №4/ харуулбал,

<b>Хүснэгт № 4</b>		<b>2001 он</b>	<b>2002 он</b>	<b>2003 он</b>	<b>2004 он</b>	<b>2005 он</b>
Аймгийн нийт төсөв	Төлөвлөлт	3662687.0	3969448.0	883685.4	1537972.7	2017985.9
	Гүйцэтгэл	1249456.9	1555284.0	735157.8	1175917.8	1958711.6
Орон нутгийн орлого	Төлөвлөлт	979223.0	1399335.6	500283.0	1059095.0	1826459.0
	Гүйцэтгэл	1249456.9	1555284.0	735157.8	1175917.8	1958711.6
Үүнээс: Хүү торгуулийн орлого	Төлөвлөлт	28000.0	25000.0	32000.0	32230.0	37000.0
	Гүйцэтгэл	36978.8	43791.3	36088.2	36724.9	252634.2



“В” аймгийн “Т” сумын төсвийн нэгдсэн дүнг /хүснэгт №5/ харуулъя.

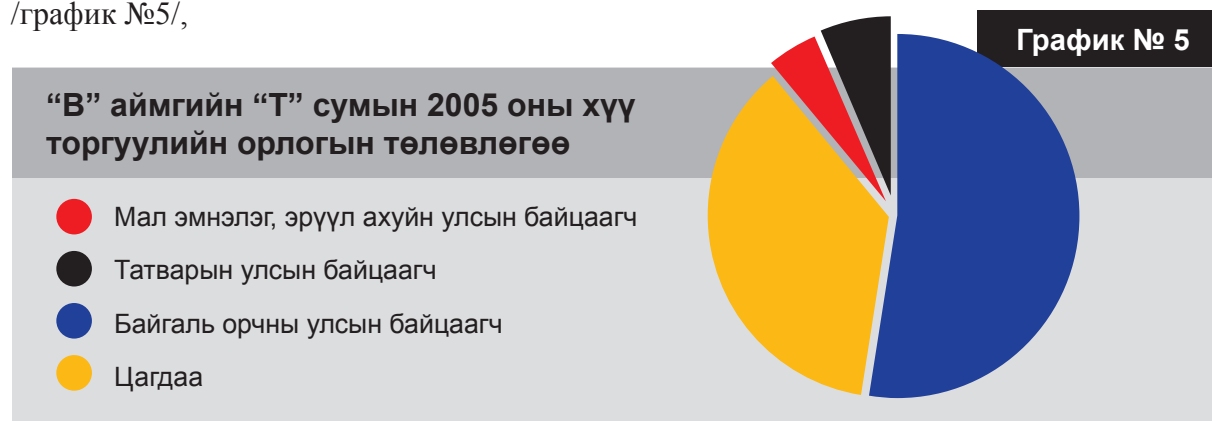
Хүснэгт № 5	Сумын төсөв /татаасын хамт		Орон нутгийн орлого	
	Төлөвлөлт	Гүйцэтгэл	Төлөвлөлт	Гүйцэтгэл
2001 он	97438.3	95734.9	19562.5	17588.3
2002 он	106498.4	126689.0	16686.5	18288.2
2003 он	114336.2	115186.2	17713.2	18308.6
2004 он	136702.3	139293.6	17834.5	13572.1
2005 он	161636.0	164895.8	17692.8	20361.9
2006 он	185852.7		21148.0	

Үүнээс, хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлт, гүйцэтгэлийг харьцуулж /хүснэгт №6/ харуулбал,

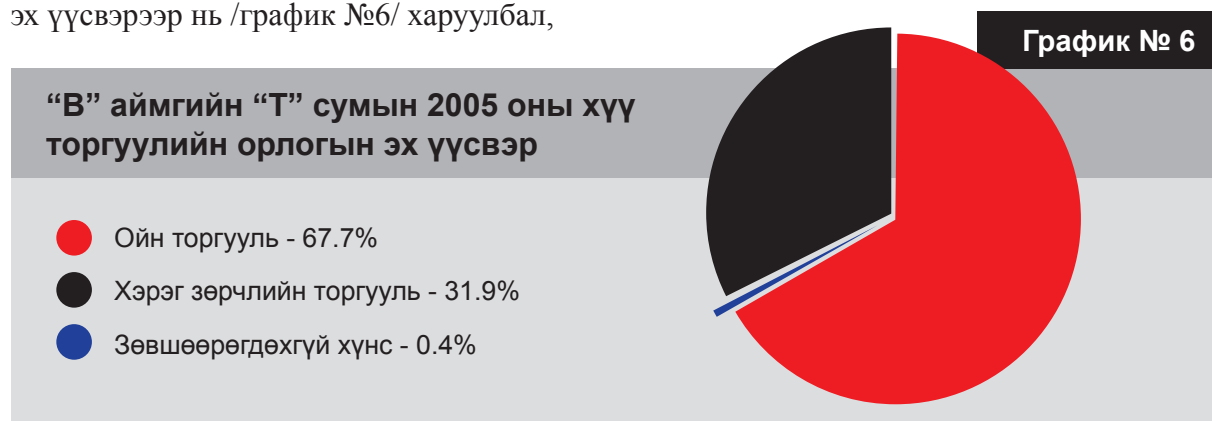
Хүснэгт № 6	Төлөвлөлт	Гүйцэтгэл	Гүйцэтгэлийн хувь
2001 он	350.000	303.000	86.6
2002 он	450.000	293.000	65.1
2003 он	800.000	820.000	102.5
2004 он	800.000	842.000	105.2
2005 он	800.000	2.238.100	279.8
2006 он	1.200.000		



Сумын ИТХ-аас 2005 оны хүү торгуулийн орлогын төлөвлөгөөг хуваарилж өгсөн байдлыг авч үзэхэд /график №5/,



Тус сумын хүү торгуулийн орлогын гүйцэтгэлийг нь эх үүсвэрээр нь /график №6/ харуулбал,



Хүү торгуулийн орлогыг төсөвт дараахь байгууллагууд төвлөрүүлж байна:

1. татварын байгууллага
2. мэргэжлийн хяналтын байгууллага
3. цагдаагийн байгууллага
4. шүүх, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэлийн байгууллага
5. онцгой байдлын алба
6. аудитын байгууллага
7. иргэний бүртгэл мэдээллийн байгууллага
8. гоц халдвартын байгууллага
9. стандарт хэмжил зүйн байгууллага
10. газрын албаны байгууллага.

Эдгээр байгууллагуудаас татварын алба, цагдаагийн байгууллага, мэргэжлийн хяналтын албанаас орох торгуулийн орлогоор төсвийн энэ орлого голчлон бүрддэг байна. Сумын төсвийн хувьд хүү торгуулийн орлого нь 2003 оныг хүртэл бараг 100 хувь цагдаагийн байгууллагаас орж ирдэг байсан бол өнөөдөр ч энэ нөхцөл байдал хэвээр хадгалагдаж, цөөн хэдэн хувийг мэргэжлийн хяналтын байгууллага, татварын хяналт шалгалтаас орж ирж байна.

**Мониторингийн хүрээнд 2711 ИТХ-ын тогтоол, хуралдааны материал, 1291 засаг даргын захирамжтай танилцаж, 78 төрийн албан хаагч, 34 аж ахуйн нэгж, 80 орчим иргэдтэй биечлэн уулзаж, 16 удаа бүлгийн ярилцлага зохион байгуулсан. Хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлж байгаа байдалд мониторинг хийж дараахь нийтлэг зүйлсийг олж тогтоолоо.**

### **1. Төсвийн орлогын энэхүү зүүлэлтийг урьдчилан “төлөвлөх”, орлого бүрдүүлэгч байгууллагуудад “хуваарилах” журмаар бүрдүүлдэг.**

Мөн орлого бүрдүүлэгч байгууллагууд түүнийг “торгох” эрх бүхий албан тушаалтан, улсын байцаагч нартаа хуваарилдаг байдал нийтлэг байна. Хэдийгээр уулзаж байгаа албан тушаалтан, байгууллага бүр хүү торгуулийн орлогыг төлөвлөдөггүй, урсгалаараа давж биелдэг, угаас энэ орлогыг төлөвлөх боломжгүй орлого байдаг гэсэн ч мониторингоор илрүүлсэн зүйлс тэдний энэ яриаг батлаагүй. Тэд үндэслэлээ энэ сар, энэ улирал, энэ жилд тэдэн хүнийг төдөн төгрөгөөр торгоно гэж төлөвлөж болдоггүй хэмээн тайлбарлаж байсан.

Бодит байдал дээр хүү торгуулийн орлогын төлөвлөгөөг аймгийн Санхүү эдийн засаг бодлого зохицуулалтын хэлтсээс боловсруулан хянаж зарим орон нутгуудад шууд, зарим нь ИТХ-аар батлан орлого бүрдүүлэгч байгууллагуудад хүргүүлдэг байна. Тухайлбал, “В” аймгийн ИТХ ээлжит IV хуралдаанаараа 2006 оны төсөвт төвлөрүүлэх хүү торгуулийн орлогыг төлөвлөн орлого бүрдүүлэгч байгууллага болон сар, улирлаар нь батлан хүргүүлсэн байна. Хүү торгуулийн орлогын төлөвлөгөөг

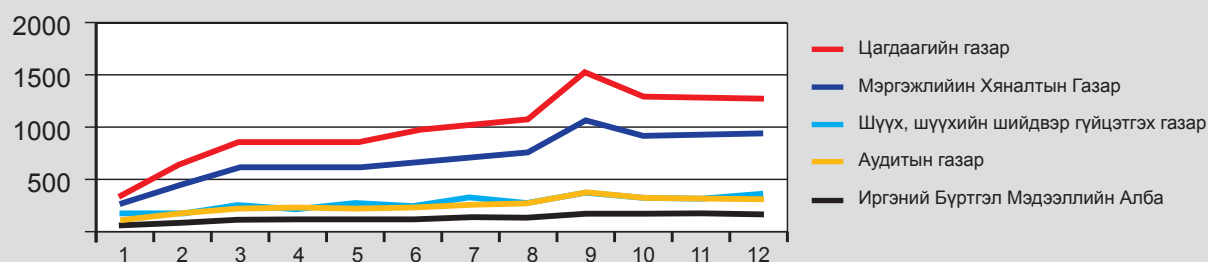
байгууллага тус бүрээр улирлаар /хүснэгт №7/, сараар нь /график №7/ тус тус харуулъя.

### Хүснэгт № 7

№	Хүү торгуулийн орлого	Улирлаар	1-р	2-р	3-р	4-р
1.	Мэргэжлийн хяналтын газар	8500.0	1332.0	1860.0	2555.0	2753.0
2.	Аудитын газар	3000.0	485.0	660.0	895.0	960.0
3.	Шүүх, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх алба	3000.0	485.0	660.0	895.0	960.0
4.	Цагдаагийн газар	12000.0	1858.0	2680.0	3615.0	3847.0
5.	Иргэний бүртгэл мэдээллийн алба	1500.0	240.0	340.0	440.0	480.0
<b>Бүгд дүн</b>						<b>28000.0</b>

### График № 7

“В” аймгийн 2006 оны хүү торгуулийн орлогын сарын төлөвлөгөө



Мөн аймгийн “Т” сумын өнгөрсөн оны хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлт, хуваарилалтыг /хүснэгт №8/ харуулъя.

### Хүснэгт № 8

1.	Байгаль орчны улсын байцаагч	415.000 төгрөг
2.	Татварын улсын байцаагч	50.000 төгрөг
3.	Цагдаа	295.000 төгрөг
4.	Мал эмнэлэг, үржлийн алба, эрүүл ахуйн улсын байцаагч	40.000 төгрөг
5.	<b>Бүгд</b>	<b>800.000 төгрөг</b>

“У” аймгийн төсвийн нэг жилийн хүү торгуулийн орлогын төлөвлөгөөг дараахь байдлаар /хүснэгт №9/ хуваарилсан байна.

<b>Хүснэгт № 9</b>	<b>Байгууллагын нэр</b>	<b>Төлөвлөгөө</b>	<b>Эзлэх хувь</b>
1.	Шүүх	3400.0	10.4
2.	Татварын хэлтэс	15000.0	45.7
3.	Цагдаа	4000.0	12.2
4.	Мэргэжлийн хяналтын газар	3400.0	10.4
5.	Стандарт хэмжил зүй	200.0	0.6
6.	Гоц халдварт	100.0	0.3
7.	Газрын алба	200.0	0.6
8.	Сумдад	6500.0	19.8
	<b>Дүн</b>	<b>32800.0</b>	

Хүү торгуулийн орлогын төлөвлөгөө гаргаж орлого бүрдүүлэгч байгууллагуудад ийнхүү хүргүүлж байгаа нь тэднийг зөрчил хайх, ахиухан торгох ажиллагаа руу түлхдэг байна. “И” дүүргийн галын хяналтын улсын байцаагч “2005 оноос өмнө галын торгуулийн орлогыг 300 мянган төгрөгөөр өгдөг байсан нь их хүндрэлтэй. Төлөвлөгөөгөө гүйцээх гэж хяналт шалгалт дахин дахин хийх шаардлага гардаг байсан” гэсэн бол “А” аймгийн цагдаагийн газраас улирал тутам нээгддэг хилийн боомтын үеэр ажиллах цагдаа нартаа 250 мянган төгрөгийн торгуулийн төлөвлөгөө өгөөд явуулдаг байна.

## **2. Хүү торгуулийн орлого бүрдүүлэгч байгууллага, албантушаалтны ажилдүгнэхшалгуурүзүүлэлтийн нэг нь “илрүүлсэн зөрчлийн тоо, оногдуулсан хүү торгуулийн орлогын хэмжээ, өөрийн орлогын төлөвлөгөөний биелэлт” болсон байна.**

Гол төлөв жижиг бизнес эрхэлж байгаа иргэд, зарим нэг аж ахуйн нэгж байгууллагуудын хүмүүс цагдаа, мэргэжлийн хяналтын улсын байцаагчдыг торгохоос өөр юм хийдэггүй, элдэв өө сэв эрж, янз бүрийн жижиг сажиг зүйлээр шалтаглан торгодог гэж үнэлсэн. Тухайлбал, “В” аймгийн засаг даргын 2001 оны 05 сарын 01-ний өдрийн “Хэлтэс албадын ажлыг дүгнэх үзүүлэлт батлах тухай” 119-р захирамжаар засаг даргын эрхлэх ажлын хүрээнд ажиллах хэлтэс, албадын ажлыг дүгнэх үзүүлэлтүүдийг баталжээ. Үүнд,

- Татварын хэлтэс гэсэн VI хэсгийн 2.1-д “татварын тайлангуудыг хянаж зөрчил илрүүлэн ногдуулалт хийсэн байдал”-аар
- Санхүүгийн хяналт шалгалтын алба гэсэн VII хэсгийн 1-д “илрүүлсэн нийт төлбөр, зөрчил”, мөн 5-д “ногдуулсан торгууль, шийтгэвэр, оногдуулалт, барагдуулалт”-аар
- Мэргэжлийн хяналтын алба гэсэн XXII хэсгийн 1-д “улсын байцаагчдын тавьсан торгууль, нөхөн төлбөр, тэдгээрийн барагдуулалт”-аар ажил дүгнэхээр заасан байна.

Мөн “В” аймгийн мэргэжлийн хяналтын газрын нягтлан бодох хэлэхдээ “Сайн байцаагч нар 4-5 сая төгрөг, муу байцаагч 100.000-1 сая төгрөгийн орлогыг жилд оруулдаг. Байгаль орчны хяналтын байцаагч нар сайн, мал эмнэлэг, үржлийн албаны байцаагч нар муу байдаг” гэсэн нь байцаагчдыг сайн, муу гэж ялгах үзүүлэлт нь торгуулийн дүнгээр хэмжигдэж байгааг харуулж байна.

Өнөөдөр төсвийн орлогын төлөвлөгөө, тэр дундаа хүү торгуулийн орлогын төлөвлөгөөг биелүүлэхийн тулд орлого бүрдүүлдэг байгууллага, албан тушаалтны хувьд янз бүрийн урамшууллын болон сахилгын хариуцлагын хэлбэрийг ашиглаж байна. Тухайлбал, орлогын төлөвлөгөө сайн

оруулж давуулан биелүүлэх зэргээр идэвхи санаачилгатай ажиллавал оруулсан орлогын тодорхой хувиар мөнгөөр урамшуулах, эсвэл эд зүйлсээр шагнах, харин торгуулийн орлого оруулахгүй бол цалингийн тодорхой хувийг хасах, торгох, сануулах зэргээр хариуцлага тооцсон байх юм.

“А” аймгийн “Н” сумын байгаль орчны хяналтын улсын байцаагч ярихдаа “нэг жилийн хугацаанд ажиллаж байна. Өмнө ажиллаж байсан байцаагч маань нэг жилийн хугацаанд огт “торгууль тавиагүй” гээд аймгийн МХГ-аас торгуулсан байсан” гэсэн бол “И” дүүргийн эрчим хүчний хяналтын улсын байцаагч “Торгуулийн орлогын төлөвлөгөөг байцаагч нараар шууд хуваарилдаггүй ч торгуулийн орлогын хэмжээг ажил дүгнэх үзүүлэлтэнд оруулж харгалзан үздэг. Торгуулийн орлогынхоо 10 хувийг урамшуулал болгон авдаг. Уг нь байцаагчдын ажлыг дүгнэж урамшуулахдаа илрүүлсэн зөрчил, торгуулийн орлогын хэмжээг бус илрүүлсэн зөрчлийг хэрхэн арилгуулах арга хэмжээ авснаар, яаж шийдвэрлэснийг харгалзан үздэг байвал зүгээр” гэжээ.

Мөн дүүргийн засаг даргын 2004 оны 07 сарын 22-ны өдрийн 275 тоот захирамжаар татварын хэлтсийн даргыг орон нутгийн орлогыг бүрэн бүрдүүлэх, татварын хяналт шалгалтын 3-5 жилийн 65 сая төгрөгийн хуримтлагдсан өрийг барагдуулан идэвхи зүтгэл гарган ажилласны хариуд 19496.0 /арван есөн сая дөрвөн зуун ерэн зургаан мянга/ төгрөгөөр урамшуулсан байна.

“В” аймгийн нэгэн цагдаагийн ажилтан хэлэхдээ “Бид гэрээ байгуулж ажилладаг. Гэрээнийхээ нөхцөлийг биелүүлэхгүй бол цалингаасаа 20-40 хувиар хасуулдаг. Бүрэн бус техник гэсэн зөрчил дээр зөвхөн нэг дохио дутуу байвал 5000 төгрөгөөр торгоно. Үүнээс доогуур торгууль байдаггүй учир бидэнд хүндрэл учирч байна. Иргэн хүн бол зөвхөн нэг дохио дутуу нөхцөлд 5000 төгрөг төлөх нь хэцүү шүү дээ. Иймээс торгуулийн төлөвлөгөө их байна” гэжээ.

### **3. Хүү торгуулийн орлогоор төсвийн төлөвлөгдөөгүй зардал, тасарсан орлогыг нөхдөг байна.**

Мониторингийн бүхий л орон нутгуудад энэ асуудал давтагдаж байсан. Орон нутгийн төсвийн хүрэлцээгүй байдал, төсвийн татварын болон татварын бус бусад тасарсан орлогын үзүүлэлт, тухайн сум, аймгийн ажлыг дүгнэхдээ орон нутгийн төсвийн орлогын биелэлтийг харгалздаг зэрэг нь ийм байдалд хүргэдэг байна. Энэхүү татварын бус орлогын бүрдүүлэлт, зарцуулалтын талаар засаг даргын захирамж, ИТХ-ын тогтоол, шийдвэрт мониторинг хийхэд дараахь агуулгатай байсан. Үүнд,

- “төлөвлөгдөөгүй зардлыг нөхөх зорилгоор орон нутгийн орлогыг нөөц ашиглан давуулан биелүүлэх”
- орлого давуулан “шагналын сан бий болгох”
- “ойн арга хэмжээний зардлыг орлого болон төсөвт байгууллагаас бүрдүүлэн шагнал урамшуулалд олгох”
- “үндэсний баяр наадмын зардлыг орон нутгийн орлогын давсан орлогоос гаргах” зэрэг.

“В” аймгийн “О” сумын төрийн сангийн төлөөлөгч хэлэхдээ “Төсөв хүрэлцдэггүй учир байгаль орчны хяналтын улсын байцаагчаа аймгийн төв рүү орлого олж ир гээд хөөж явуулдаг. Байцаагч намар 45 хоног, хавар 45 хоног аймгийн төвд очиж өдөр нь гоожингоо бичиж шөнө нь хяналт тавьдаг. Учир нь манай сум аймгийн төвийн залгаа сум тул аймгийн төвийнхөн манай сумын газар нутагт ойн зөрчил их хийдэг. Харин цагдаа хэсгийн төлөөлөгч нуур руу явж байгаа явуулын машинаас зөрчил хайж торгуулийн төлөвлөгөөний 50 хувийг хийдэг” гэжээ.

Мөн аймгийн “Т” сумын татварын байцаагч “зарим тасарсан орлогын үзүүлэлтийг хүү торгуулийн орлогын төлөвлөгөөнөөс илүү гарсныг нь гүйлгэдэг. Олон төрлийн орлого тасарвал сум орны ажлын үзүүлэлтэнд муугаар нөлөөлдөг болохоор ийм арга хэмжээ авдаг” гэсэн бол төрийн сангийн төлөөлөгч нь “2006 оны төсвийн төлөвлөгөөг 55

сая байхаар тооцоод явуулахад 39 сая л батлагдаж ирсэн. Тэгэхээр эх үүсвэр нь тодорхойгүй маш олон зардлууд үлддэг, үүнийг хүү торгуулийн орлого, ойгоос хэрэглээний мод бэлтгэснээс орох орлогоор л нөхнө” хэмээн ярьж байна. Тус аймгийн 2005 оны орон нутгийн төсвийн нийт орлогыг ерөнхий дүнгээр нь харьцуулан судалж үзвэл ойгоос орох орлого 136.2 хувиар, төсөвт байгууллагын өөрийн орлого 139.1 хувиар, улсын тэмдэгтийн хураамж 327.1 хувиар, хүү торгуулийн орлого 279.8 хувиар биелсэн боловч мал бүхий иргэний орлогын татварын биелэлт 69.7 хувь, газрын төлбөр 37.3 хувь, хувиараа аж ахуй эрхэлсний орлогын албан татвар 20 хувийн биелэлттэй байна.

“И” дүүргийн ИТХ-ын 2005 оны 12 сарын 15-ны өдрийн ээлжит бус 4-р хуралдаан дээр “Дүүргийн орон нутгийн татварын орлогын төлөвлөгөө нь зарим нэр төрлөөр биелэгдэх боломжгүй, уг төлөвлөгөөний тасалдлыг бусад нэр төрлийн татвараар нөхөж, нийт дүнгээр биелүүлэхээр ажиллаж байгаа” тухай татварын байгууллагаас мэдээлэл хийсэн байна.

Хүү торгуулийн орлогыг төсвийн төлөвлөгдөөгүй зардал, тасарсан үзүүлэлтийг нөхөх нөхөөс болгохын зэрэгцээ байгууллагын орлогын эх үүсвэр болгон ашиглах сонирхол ч мөн байна. Тухайлбал, мэргэжлийн хяналтын газрын торгууль, шийтгэвэр, акт, нөхөн төлбөр зэрэг орлогуудын 20 хувийг УМХГ-т төвлөрүүлэн дахин хуваарилах нэрээр 2005 оны 09 дүгээр сарын 15-ны өдрийн 01/2473 тоот гэрээг Төрийн сангийн газар УМХГ байгуулсан байна. Энэ гэрээний дагуу “В” аймгийн МХГ 2005 оны 12 сарын 28-ны өдөр 2.122.1 мянган төгрөгийг УМХГ-т шилжүүлжээ.

#### **4. Хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлт нь бодит байдалтай уялдаж хийгддэггүй.**

Хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлт нь гол төлөв урьд оны гүйцэтгэлийн өссөн дүнг үндэслэн хийгдэж байна. Хүү торгуулийн орлогын төлөвлөгөө тасардаг зарим орон нутгийн хувьд ч өмнөх оны төлөвлөсөн дүнгээс “бууруулан төлөвлөх” ойлголт байдаггүй байна. Төсвийн татварын бус энэ орлогын төлөвлөлтийн гажуудал нь эргээд орлого бүрдүүлэгч байгууллага, албан тушаалтнуудад хүнд дарамт болдог ажээ.



“И” дүүргийн засаг даргын орлогч “Хүү торгуулийн орлогыг төлөвлөхдөө бодитой тавьж өгөх ёстой. Ер нь дээрээс төлөвлөгөө өгөхдөө жил жилээр өсгөөд байдаг. Өөрөөр хэлбэл урьд жилийн хүү торгуулийн орлогын хэмжээгээр дараа жилийнхийг төлөвлөж өгдөг нь орон нутагт хүндрэл учруулж, татварын орлогын төлөвлөгөө тасрах, эсвэл аж ахуйн нэгж байгууллагуудад шахалт дарамт учруулах нэг нөхцөл болоод байгаа” талаар цохож тэмдэглэсэн. Мөн “В” аймгийн “Т” сумын төрийн сангийн төлөөлөгч ярихдаа “хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлтийг буруу хийдэг, аймгийн татвараас хүү торгуулийн орлогын төлөвлөгөөг сумдад өгдөг. Жил бүр цагдаагаас л ордог байсан болохоор түүний багцаанд уядаг ч нэмээд явуулчихдаг” гэжээ.

## **5. Хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлж байгаа үйл явцад тавих хяналт сул байна.**

Мониторингод хамрагдсан орон нутгуудын удирдлагуудын санаа зовж байгаа гол зүйл нь торгуулийн үнэт цаасны тухай асуудал байсан. Торгуулийн үнэт цаасны тооцоог орон нутагт хянах ямар ч боломжгүй байгаа нь орон нутгийн төсөвт орох ёстой торгуулийн орлого бүрэн орж байгаа эсэхийг мэдэх боломж олгохгүй байна. Энэ нь хүү торгуулийн орлого бүрдүүлэгч байгууллагууд нь үнэт цаасаа өөрийн харъяалах дээд байгууллагаасаа авдагтай холбоотой.

2003 оныг хүртэл хүү торгуулийн орлогыг байгууллага тус бүр өөрийн дансандаа хийгээд дараа нь төсөвт шилжүүлдэг байсан нь 2003 оноос төрийн сангийн нэгдсэн тогтолцоонд шилжсэнтэй холбоотойгоор нэг дансанд ордог болсон. Мониторингийн орон нутаг тус бүрд хүү торгуулийн орлогыг аль байгууллагаас, хэдэн төгрөг, ямар зөрчил шалтгаанаар орж ирсэн талаархи эх үүсвэрийг гаргаж тавихыг оролдсон боловч мэдээлэл маш хангалтгүй байсан.

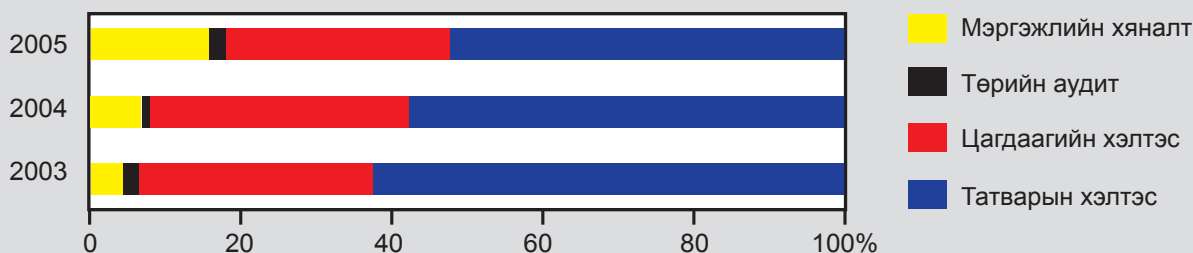
Зарим орон нутгийн хүү торгуулийн дансны хуулгатай танилцсан боловч мэргэжлийн хяналтын, цагдаагийн, татварын хяналт шалгалтын торгууль гэх зэргээр ангилж таних боломжгүй, “хүү торгууль”, “торгууль” гэсэн ерөнхий нэрээр ордог байна. Гэсэн хэдий ч мониторингийн орон

нутгийн багийн гишүүдийн тусламжтайгаар 2 аймгийн хүү торгуулийн орлогыг байгууллага болон он тус бүрээр олж авсан болно. Тухайлбал, “В” аймгийн 2001-2005 онд төсвийн хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлсэн байгууллагуудын орлогын гүйцэтгэлийг хүснэгтээр /хүснэгт №10/ болон графикаар /график №8/ харуулбал,

Хүснэгт № 10	Нийт орлого	Үүнээс:			
		Мэргэжлийн хяналт	Төрийн аудит	Цагдаагийн хэлтэс	Татварын хэлтэс
2003	55674.1	2520.6	1399.8	17058.5	34695.2
2004	74469.3	5135.2	730.7	25910.6	42692.8
2005	87079.4	13744.6	2087.1	25970.0	45277.7

График № 8

**Орлого бүрдүүлж байгаа байгууллагуудаар нь харьцуулсан байдал**



Мониторингийн зарим орон нутгийн хүү торгуулийн орлогын талаар гаргаж өгсөн тоо баримтууд хоорондоо зөрөөтэй байсан. “А” аймгийн “М” сумын 2004 оны хүү торгуулийн орлогын төлөвлөгөө нь 500000 төгрөг, гүйцэтгэл нь 455000 төгрөг буюу 91 хувьтай байсан бөгөөд энэ нь татварын хяналт шалгалтаас 85000 төгрөг, байгаль орчноос 320000 төгрөг, аж ахуйн нэгжийн торгуулийн орлого 50000 төгрөгөөс бүрдсэн байв. Харин 2005 онд төлөвлөгөө нь 500000 төгрөг байсан бөгөөд гүйцэтгэл нь 799800 төгрөг болж давж биелсэн бөгөөд үүний 245000 цагдаагийн, үлдэх 554800 нь бусад байцаагчдын тавьсан торгууль байна. Эндээс харахад 2004 онд цагдаагийн торгуулийн орлогод нэг ч төгрөг ороогүй байна.

**Бодит байдал дээр ямар байсан бэ?**

**Сумын засаг даргын орлогчийн ярианаас:**

- Төсөвт орох хүү торгуулийн орлого маш бага байдаг. Өнгөрсөн жилийн хувьд хэсгийн төлөөлөгч, цагдаагийн торгуулийн орлогыг төсөвт хийлгүйгээр ажлын байрных нь тохижилт, ажиллах боломж, нийгмийн асуудалд нь эргээд зарцуулсан. Байгаль орчны байцаагчийн хилийн нээлтийн үеэр олж ирсэн орлогыг ч төсөвт хийлгүйгээр байгаль орчных нь асуудалд зарцуулсан.

**Сумын хэсгийн төлөөлөгчийн ярианаас:**

- Сумын захиргаанаас их дэмжиж ажилладаг. Торгуулийн орлогын 60 хувийг эргээд цагдаагийн үйл ажиллагаанд зарцуулдаг. 40 хувь нь орон нутагтаа ордог. 2005 оны 11 дүгээр сараас хойш 320000 төгрөгийн торгууль тавьсан, нийтдээ өнгөрсөн онд 900000 гаруй төгрөгийн торгуулийн орлого хийсэн. Шийтгэврээр нэг ч торгоогүй, дандаа торгуулийн хуудсаар 5000 төгрөгийн дотор торгосон. Хүү торгуулийн орлого сайн ордог.

Сумдад хамгийн нийтлэг байсан нэг асуудал бол торгуулийн төлөвлөгөөгөө ямар нэг байдлаар гадны эх үүсвэрээс бүрдүүлэхийг эрмэлзэж ажилладаг байна. Үүнийгээ тэд суманд ядуурлын түвшин өндөр, хүн ам цөөн, гэмт хэрэг болон захиргааны зөрчил харьцангуй бага байдагтай холбон ярьж байсан. “В” аймгийн “Т” сум нь дайран өнгөрөх жуулчны автомашинуудыг шалгах зорилгоор тусгай пост гарган нийт торгуулийнхаа 90 хувийг зуны улиралд олдог гэсэн бол “О” сум нь ойн зөрчлөөс тэгэхдээ сумынхаа харьяат бус хүмүүсээс орлогоо бүрдүүлдэг ажээ.

“А” аймгийн “М”, “Н” сум хилийн түр боомтын нээлтийн үеэр торгуулийн орлогоо бүрдүүлдэг бөгөөд энэ хоёр сум болон аймгаас очсон байцаагч нар хоорондоо уралдаж орлого олдог бөгөөд ингэхдээ аль болох өөр бусад аймаг, сумын хүнээс хураамж, торгууль авдаг байна. Харин “У” аймгийн сумдын хувьд ямар нэг байдлаар бусад сумд шигээ орон нутгийн онцлог /хилийн боомтын сум, эсвэл бүсийн болон аялал жуулчлалын зам дайран өнгөрдөггүй, дэд бүтэц хөгжөөгүй тул аж ахуй эрхлэгчдийн тоо цөөн зэрэг/ байхгүй, тэгээд ч сумын ядуурлын түвшин өндөр тул энэ төрлийн орлого тасардаг байна.

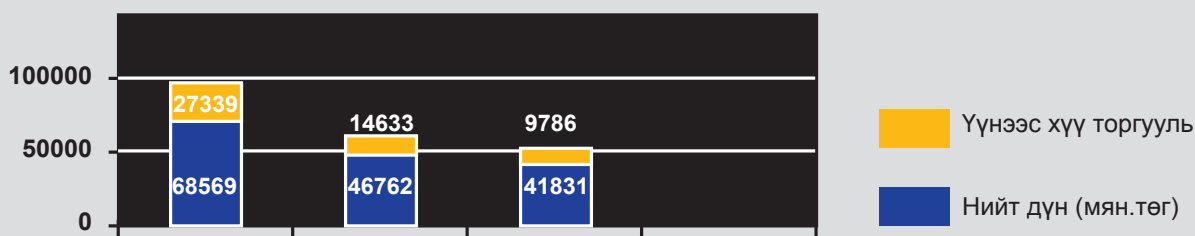
**6. Хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлж буй өнөөгийн нөхцөл байдал нь хүний эрхийн зөрчлийн үндэс, орон нутгийн жижиг бизнесийн хөгжлийн тушаа болж байна.**

Хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлэгч байгууллагуудад торгуулийн төлөвлөгөө хуваарилан өгч байгаа нь орон нутгийн хөгжлийг авч явдаг жижиг бизнес эрхлэгчдийн хувьд аж ахуй эрхлэхэд төвөгтэй байдалд хүргэдэг байна. Өнөөдөр нэг аймагт дунджаар торгох эрх бүхий 360 орчим хүртэл албан тушаалтан /баг, хорооны засаг дарга нараас эхлээд улсын байцаагчид хүртэл/ байна.

2004 онд Үндэсний Татварын Ерөнхий Газрын хяналт шалгалтаар 6463.0 сая төгрөгийн хүү торгуулийн орлого, 2005 онд 13542 татвар төлөгчийг татварын хяналт шалгалтанд хамруулж 12231.1 сая төгрөгийн хүү торгуулийн орлого төсөвт оруулсан байна. “У” аймгийн 2003, 2004, 2005 оны татварын хяналт шалгалтын байцаагчийн хяналт, шалгалтаар тогтоосон нөхөн татварын дүн, түүнээс хүү торгуулийн орлогын дүнг харьцуулан /график №9/ харуулбал ,

График № 9

**Хяналт шалгалтаар тавигдсан нөхөн татвар, хүү торгууль**



“И” дүүргийн татварын хэлтэст бүртгэлтэй аж ахуйн нэгжүүдийн 2003 онд 33 хувь, 2004 онд 33 хувь, 2005 онд 29.6 хувь нь татварын ногдолтой тайлан гаргаж өгсөн бол үлдэх 67-70.4 хувь нь “Х” тайлан /үйл ажиллагаа явуулаагүй тухай/ эсвэл алдагдалтай тайлан гаргаж өгсөн байна. Мөн “В” аймгийн 380 гаруй аж ахуйн нэгжийн гуравны нэг нь алдагдалтай болон “Х” тайлан /үйл ажиллагаа явуулаагүй тухай/ гаргаж өгсөн тухай 2005 оны аудитын дүгнэлтэд дурьджээ.

Суманд байдал дээрхийн нэгэн адил байгаа бөгөөд “А” аймгийн “М” сумын төрийн сангийн төлөөлөгч “аж ахуйн нэгжийн дарамт шахалт маш их байдаг болохоор компани байгуулаад нэг жил “Х” тайлан /үйл ажиллагаа явуулаагүй тухай/ гаргаж өгөөд л хаалгаа барьдаг” тухай ярьж байсан бол мөн аймгийн “Н” суманд мониторингийн багийн бүрэлдэхүүнийг хүрч очиход ихэнх дэлгүүр нь хаалттай байсан бөгөөд энэ тухай иргэн Э “та нарыг хараад гадны машин байна, аягүй бол мэргэжлийн хяналтынхан яваа” гээд худалдагч нар нь хаагаад явчихсан тухай ярьж байсан.

Хүний эрхийг хамгаалж ажиллах ёстой цагдаагийн байгууллага нь хүний эрхийг зөрчиж байна. Энэ нь цагдаа нарын буруутай үйл ажиллагаа гэхээс илүүтэй төсвийн орлого бүрдүүлэлтийн өнөөгийн гаж хандлага, торгуулийн төлөвлөгөө өгдөг болон тэдний ажил дүгнэх шалгууртай холбоотой байна.

“А” аймгийн “Н” сумын татварын байцаагч “аймгийн цагдаагийн газраас цагдаа нартаа баахан торгуулийн тасалбар өгөөд мөнгө олж ир гээд хилийн нээлтээр хөөгөөд явуулдаг. Энэ нь ард түмнийг ядууруулж, цагдаа нарыг ёс зүйгүй авирлахад хүргэдэг. .... боомтоор хил гарахын тулд 4 удаагийн дамжлага тус бүрд хураамж торгууль төлж байж гардаг. Торгуулийн мөнгө нь төсвийн орлогод орж байгаа нь хүний эрхийг зөрчих шалтгаан болдог. Давсан орлого нь тухайн байгууллагынхаа мэдэлд үлдээд байгаа учраас л тэдэнд ашиг сонирхол байж аль болох торгох гээд байдаг. Төрийн цагдаа л нүүрээ барж мөнгө олж ирдэг, тэр нь төсөв рүү ордог, тэгээд л цагдаа муу нэр зүүж ард нь засаг дарга түүнийг зараад сууж байдаг” хэмээн ярьсан юм.

Цагдаагийн байгууллага нь цагдаа нартай үр дүнгийн гэрээ байгуулж ажилладаг. Гэрээгээ дүгнэхдээ илрүүлсэн зөрчлийн тоо, оногдуулсан хүү торгуулийн орлогоор ажлыг нь дүгнэдэг хандлага байсаар байна. Үүнийг “В” аймгийн нэгэн замын цагдаагийн гэрээний биелэлтийн хүснэгтээс харж болох юм. Уг гэрээг дүгнэснийг харахад тухайн цагдаа зөрчил гаргасан 388 жолоочийг 660 мянган төгрөгөөр торгож энэ үзүүлэлт нь 163 хувийн биелэлттэй байгаа бол иргэдэд 3 удаа ухуулга яриа хийсэн үзүүлэлт нь 25 хувийн биелэлттэй байна.

Мониторингийн “У” болон “В” аймгуудад захиргааны аливаа зөрчилд хуульд заасан торгуулийн хэмжээний аль болох дээд хязгаараар нь торгох хандлага түгээмэл байсан. Тухайлбал, “У” аймгийн мэргэжлийн хяналтын байцаагчийн 2 зөрчлийн тэмдэглэл, торгуулсан иргэдийн торгуулийн мөнгө тушаасан баримттай танилцахад зөвшөөрөлгүй хүнс худалдаж Хүнсний тухай хуулийн 9.1.2, 9.4.1-ийг зөрчсөн зөрчилд мөн хуулийн 17.1.2-ыг үндэслэн 30 мянган төгрөгөөр торгожээ. Хүнсний тухай хуулийн 17.1.2-т торгуулийн хэмжээг иргэнд 15-30 мянган төгрөг байхаар заасан байна.

## 6. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ

Төсвийн хүү торгуулийн орлогын бүрдүүлэлтийн мониторингоос үзэхэд хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлт, бүрдүүлэлттэй холбоотойгоор хүний эрхийн зөрчил болон бизнес эрхлэгчдэд тулгарч байгаа хүндрэл бэрхшээл их болж, түүнийг давуулан биелүүлж өөрийн мэдэлд зарцуулах хөрөнгө болгон ашиглах сонирхол төсөв захирагчдын дунд их байна.

Төслийн багаас сонгон авсан орон нутгуудад мониторинг хийж дараахь дүгнэлтэд хүрлээ. Үүнд,

**1** Хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлж буй нөхцөл байдал нь хүний эрхийн зөрчлийн үндэс болж байна. Хүү торгуулийн орлогыг төлөвлөж, төлөвлөгөөг сар, улирлаар орлого бүрдүүлэгч байгууллагуудад хуваарилан хүргүүлж байгаа, мөн дээрх байгууллага, албан тушаалтны ажлыг дүгнэхдээ орон нутгийн орлогод оруулж байгаа хүү торгуулийн орлогын дүн, илрүүлсэн зөрчлийн тоо зэргийг харгалзан үздэг нь ийм нөхцөл байдалд хүргэдэг байна. Хүү торгуулийн орлогын төлөвлөлтийн энэхүү гажуудал болон ажил дүгнэдэг шалгуур үзүүлэлт нь орлого бүрдүүлэгч байгууллагуудад хүнд ачаа болж, эдгээр байгууллага, албан тушаалтнууд нь эргээд иргэд, аж ахуйн нэгж рүүгээ “дайрах”-аас аргагүй болгодог байна.

**2** Хүү торгуулийн орлого бүрдүүлж буй өнөөгийн практик нь жижиг дунд бизнес эрхлэгч иргэдээ торгох, тэднээс зөрчил хайх үндэс болсон байна. Цагдаагийн байгууллага, мэргэжлийн хяналт, татвар зэрэг байгууллагын төрийн үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүргийг урвуулж, гэмт хэрэг, зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх, хууль тогтоомжийг сурталчлан таниулах, ард иргэдэд энэ талын ойлголт мэдлэг өгөхөөс илүү торгох, зөрчил хайх ажиллагаа руу оруулжээ. Энэ нь орон нутгийн жижиг бизнесийн хөгжилд саад тотгор болж байна.

**3** Хүү торгуулийн орлого нь төсвийн татварын бус орлогыг бүрдүүлэх гол хүчин зүйл нь болж, улмаар өндөр хувиар давж биелж байгаа нь төсвийн бусад тасарсан орлого болон төсөвт төлөвлөгдөөгүй зардлыг нөхөх нөхөөс болж байна. Энэ нь төсвийн төлөвлөлт бодит байдалтай уялдаж хийгддэггүйтэй холбоотой бөгөөд орон нутгийн орлого бүрдүүлэлтийн асуудлаар судалгаа шинжилгээ хийж орон нутгийнх нь онцлогт тохируулан зохицуулалт хийж уялдааг нь хангадаг газар ч алга байна.

**4** Хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлж байгаа субъектуудын үйл ажиллагаанд хяналт тавих механизм тодорхойгүй байна. Орон нутгийн төсвийн хүү торгуулийн орлого бүрдүүлэгч байгууллагууд нь ихэвчлэн босоо тогтолцоотой байгаагаас тэдний ажлыг дүгнэх, үйл ажиллагаанд нь хяналт тавих, хариуцлага тооцох механизм орон нутагт байхгүй байна. Торгуулийн орлого оруулж байгаа байгууллагуудын хэрэглэж байгаа үнэт цаасанд тавих орон нутгийн хяналт байхгүй учраас хүү торгуулиар орон нутгийн орлогод орж буй орлого үнэт цаасны зарцуулалттай тохирч буй эсэхийг ч мэдэх аргагүй байна.

**5** Төсвийн үйл явцад оролцох болон хяналт тавих иргэдийн оролцоо хангалтгүй байна. Энэ нь төсвийн талаархи мэдээлэл ил тод бус, олж авах боломжгүй байгаатай холбоотой.

**6** Хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна. Тухайлбал, Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай МУ-ын хуулийн 19 дүгээр зүйлийн 19.1-д “тухайн жилд шүүхийн шийдвэр биелүүлэх, замын хөдөлгөөний болон хэв журмын зөрчлийг арилгах чиглэлээр улсын орлого болгосон, торгох ял ногдуулж төсөвт тушаасан мөнгөний 40 хувьтай тэнцэх хэмжээний хөрөнгийг гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажилд зориулан дараагийн жилийн орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлнэ” гэж заасан байна. Мониторингод хамрагдсан аль ч орон нутагт хуулийн энэ зохицуулалт хэрэгждэггүй нь харагдсан. “И” дүүргийн татварын хэлтсийн даргад үр дүнгийн гэрээний урамшуулал болгон 19.5 сая төгрөг олгосон нь ТЗ-6 буюу хэлтсийн даргад жилийн эцэст ажлыг нь дүгнээд А үнэлгээтэй бол дээд тал нь 160000 төгрөгийн шагнал олгохоор заасан Засгийн газрын 2004 оны 42 тоот тогтоолын 5-р хавсралтаар батлагдсан Төрийн албан хаагчид ажлын үр дүнгээр мөнгөн урамшуулал олгох журмыг зөрчсөн байна.

**Мониторингийн хүрээнд цуглуулсан мэдээлэл, олж илрүүлсэн баримт факт, дүгнэлт дээрээ тулгуурлан төслийн багаас дараахь санал, зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:**

■ Мэргэжлийн хяналтын газар, Цагдаагийн газар, Татварын алба зэрэг орон нутгийн төсвийн орлого бүрдүүлэн ажиллаж байгаа байгууллагууд үйл ажиллагааны болон санхүүгийн тайлангаа олон нийтэд тайлагнах, ил тод байлгах, нээлттэй шударга байх зарчмыг баримтлах

■ Төсвийн төлөвлөлт, бүрдүүлэлт, зарцуулалтанд оролцох иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх, төсвийн үйл явцыг нээлттэй ил тод болгох, орон нутгийн төрийн бус байгууллагуудын төсвийн үйл явцад задлан шинжилгээ, мониторинг хийх чадавхийг нэмэгдүүлэх

■ Төсвийн орлогын бааз суурийг нэмэгдүүлэх бусад боломжийг судлах, орон нутгийн жижиг бизнесийг хөхүүлэн дэмжих замаар татварын орлогыг нэмэгдүүлэх

■ Төсвийн давсан орлогыг зарцуулах, тайлагнах журмыг олон нийтийн оролцоо, хяналттай байх чиглэлд өөрчлөлт оруулах

■ Төсвийн хүү торгуулийн орлогыг төсвийн татварын болон татварын бус бусад орлогуудтай харьцуулан гүнзгийрүүлж судлах, орон нутгийн төсвийн асуудлаар бодлогын түвшинд иж бүрэн судалгаа шинжилгээ хийх.



# 7. НОМ ЗҮЙ

## 1. Хууль тогтоомжууд

1. МУ-ын Үндсэн хууль, 1992 он.
2. МУ-ын нэгдсэн төсвийн тухай хууль, 2002 он.
3. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль, 2002.

## 2. Гарын авлага, ном, сурах бичиг

1. “Төсөв – Иргэний хяналт, оролцоо” иргэний гарын авлага.  
УИХ, НҮБХХ-ийн Ардчилсан засаглалын парламентыг бэхжүүлэх төсөл. 2005 он.
2. “МУ-ын 2006 оны төсөв” сурталчилгааны хялбаршуулсан гарын авлага.  
УИХ, НҮБХХ-ийн Ардчилсан засаглалын парламентыг бэхжүүлэх төсөл. 2006 он.
3. “Орон нутгийн санхүүгийн хөгжил” сургалтын гарын авлага.  
Нийгмийн Хөгжлийн Төв. 2005 он.
4. “Улсын төсвийн үйл явц” иргэдэд зориулсан хөтөч гарын авлага. ННФ. 2005 он.
5. “Орон нутгийн төсвийн үйл явц” иргэдэд зориулсан хөтөч гарын авлага.  
ННФ. 2005 он.
6. “МУ-ын статистикийн эмхтгэл-2005”. ҮСГ, 2006 он.

## 3. Судалгааны тайлан, бусад баримт бичгүүд

1. “Бизнесийн хөгжилд төрийн оролцоо” судалгааны тайлан,  
Өвөрхангай аймгийн НДЭХ-ий салбар зөвлөл, 2005 он.
2. “ИТХ-ын нээлттэй байдал – иргэдийн оролцоо” судалгааны тайлан, НДЭХ. 2005 он.
3. “Үндэсний ба нутгийн удирдлагын чиг үүргийн зохистой хуваарилалт”  
бодлогын судалгаа. ННФ. 2005 он.
4. “Төсөвт иргэдийн оролцоо” судалгааны тайлан. НДЭХ. 2002 он.
5. “Монгол дахь бичил санхүүгийн дэд салбарын судалгаа”, 2005 он. НҮБХХ.

## 4. Вэбсайт болон бусад эх сурвалж

1. “Ард түмэн – Төр” цуврал сонины 3 дахь дугаар. НДЭХ. 2003 он.
2. [www.open-government.mn](http://www.open-government.mn)
3. [www.forum.mn](http://www.forum.mn)
4. [www.mof.pmis.gov.mn](http://www.mof.pmis.gov.mn)
5. [www.mta.mn](http://www.mta.mn)

## ТЭМДЭГЛЭЛ