

Хэлэлцүүлэгт зориулсан төсөл

**Монгол улсын төв, орон нутгийн харилцааг
шинэчлэн тодорхойлох нь:
Орон нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг
хэрэгжүүлэх боломжит чиглэлүүд**

**НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газар
2008 оны 10 дугаар сар**

Оршил

НҮБХХ-өөс Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газартай хамтран хэрэгжүүлж байгаа “Орон нутгийн засаглалыг дэмжих хөтөлбөр” (ОНЗДХ) олон улсын зөвлөхийг¹ 2008 оны 5 дугаар сард гурван долоо хоногийн хугацаагаар урьж авчирсан юм. Тус зөвлөх үйлчилгээний зорилго нь Монгол улсын орон нутгийн удирдлагын тогтолцооны өнөөгийн байдалд дүн шинжилгээ хийх, түүнийг бэхжүүлэх чиглэлээр хийх шинэтгэлийн талаар санал, зөвлөмж боловсруулахад оршиж байв. УИХ-ын сонгуулийн өмнө шинэтгэлийн ерөнхий чиглэлийг боловсруулж, шинэ Засгийн газар бүрдмэгц яриа, хэлэлцүүлгийг эхлүүлэх, үүний үндсэн дээр шинэтгэлийн үзэл баримтлал, төлөвлөгөөг нарийвчлан боловсруулах, тооцоо, судалгааны ажилд яаравчлан орох төлөвлөгөөтэйгээр цаг хугацааг ийнхүү сонгон авсан юм.

Тайланг боловсруулах явцад өмнөх УИХ-ын Төрийн байгуулалтын байнгын хорооны гишүүд, Засгийн газрын ХЭГ-ын удирдлага, Сангийн яам, салбарын яамд, төрийн бус байгууллага, олон улсын байгууллагуудын ажилтнууд, орон нутгийн төлөөлөлтэй уулзаж санал, зөвлөлгөө авсан болно.

Олон улсын зөвлөхийн бэлтгэсэн судалгааны тайланг НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газар хянаж үзээд Монгол улсын бодит нөхцөл байдалтай шууд холбогдож болох дүгнэлт, зөвлөмжийг хураангуйлан толилуулав. 3 долоо хоногийн хугацаанд нийслэл хот, дүүргүүдийн асуудлыг судлах боломжгүй байсан тул дүгнэлт, зөвлөмжүүд зөвхөн аймаг, сумдын хэмжээнд хязгаарлагдсан байгаад уучлалт хүсье.

2008 оны 9 дүгээр сарын 12-нд гарын үсэг зурсан Монгол ардын хувьсгалт нам, Ардчилсан намын Хамтран ажиллах гэрээнд “төвлөрлийг сааруулж, орон нутгийн удирдлагын болон эдийн засгийн бие даасан байдлыг хангана. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн хуульд өөрчлөлт оруулж, орон нутгийн санхүүгийн эрх мэдлийг өргөтгөнө” гэсэн заалт тусгагдсан бөгөөд Засгийн газар энэ зорилтыг хэрэгжүүлэхэд тус төслийн хүрээнд хийгдэж байгаа ажил зохих хувь нэмрээ оруулна гэдэгт найдаж байна.

НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн
Монгол дахь Суурин төлөөлөгчийн газар

¹ Тони Левитас, АНУ-ын Development Alternatives Inc (DAI)-т санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах, боловсролын салбарын санхүүжилт, хотын засаглалын чиглэлийн ахлах зөвлөхөөр 10 гаруй жил ажиллаж байгаа, Македон, Серби, Польш, Украин, Румын зэрэг Зүүн европын шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад зөвлөлгөө өгсөн, орон нутгийн удирдлагын шинэтгэл, санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр эрдэм шинжилгээний олон бүтээл хэвлүүлсэн, Харвардын их сургууль, Массачусетийн институтэд багшилж байсан туршлагатай.

Нэг. Орон нутгийн засаг захиргааны өнөөгийн төлөв байдал

Орон нутгийн засаг захиргааг өөрчлөн шинэчлэх тухай маргаан, хэлэлцүүлэг нь 1997 оноос эхлэн удаан хугацааны турш маргасны эцэст 2002 онд батлагдсан “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай” хуулийн үр дагаврын эргэн тойронд өрнөж байгаа билээ. Тус хуулийг баталсан явдал нь Монгол улсад 1992 оноос хойш бий болсон төсвийн алдагдлын асуудлыг шийдвэрлэх оролдлого байсан юм. Энэ хууль нь үндсэн гурван бүрэлдэхүүн хэсэгтэй:

- Нэгдүгээрт, бүх зардлыг улсын нэгдсэн төсөвт тусгах шаардлага тавьснаар төсвийн зарлагын хяналтыг төвлөрүүлж, төсвийн зарлагын талаархи эрх мэдлийг салбарын яамдад эргүүлэн төвлөрүүлсэн юм. Үүний үр дүнд хууль хэрэгжиж эхлэхээс өмнө орон нутгийн төсвийн нийт зардал улсын төсвийн нийт зардлын 30 орчим хувийг (ДНБ-ний 13 орчим хувь) эзэлдэг байсан бол одоо энэ тоо 10 орчим хувь (ДНБ-ний 3 орчим хувь) болсон байна.
- Хоёрдугаарт, уг хуулиар салбарын яам (төсвийн ерөнхийлөн захирагч) болон төрийн үйлчилгээг үзүүлэх үүрэгтэй түүний харьяа байгууллага (ерөнхий менежер)-ийн хооронд байгуулах үр дүнгийн гэрээний үндсэн дээр төсвийг зарцуулж байх шаардлага тавих замаар төрийн эх үүсвэрийн зарцуулалтын үр өгөөжийг дээшлүүлэх зорилго тавьсан. Үр дүнгийн гэрээнд тухайн үйлчилгээ үзүүлэхэд шаардагдах нэгж зардал, бүх гарцын хугацаа, тоо хэмжээ болон чанарыг нарийн тодорхойлж байх заалттай.
- Гуравдугаарт, уг хуулиар төрийн бүх мөнгөний урсгалыг хянаж байх зорилго бүхий цахим хэлбэрийн Төрийн нэгдсэн санг ашиглалтад оруулсан юм. Энэ тогтолцоо нь улсын төсвийн бүх орлого, зарлагыг эдийн засгийн төрөл, зориулалт болон байгууллага тус бүрээр кодчилсноох төрийн сангийн хөрөнгийн зарцуулалтад хяналт тавих бололцоотой болсон юм.

Энэ тайланд ТБУСТХ-д аливаа үнэлэлт, дүгнэлт өгөхийг зориогүй боловч төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны талаархи маргаан, хэлэлцүүлэгт тус хууль онцгой байр суурь эзэлж байгаа учраас зарим нэг ерөнхий ажиглалтад тулгуурлан хийсэн дүгнэлтийг гаргав. Үүнд:

Юуны түрүүнд Монгол улс олон жил ужиг оршсон төсвийн алдагдлаас гарч хууль анхдагч зорилгоо биелүүлсэн хэмээн үзэж байна. Монгол улс сүүлийн 3 жил дараалан төсвийн алдагдалгүй ажиллав. Хуулийн энэ ололтыг дутуу үнэлж болохгүй юм.

Үүнийн нэгэн адилаар сумдын түвшинд хүртэл өргөжүүлэхээр бэлтгэл нь хийгдэж байгаа Төрийн сангийн нэгдсэн тогтолцоо нь төрийн салбар дахь санхүүгийн хариуцлагыг дээшлүүлэх, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалтын талаархи мэдээллийн тогтолцоог бий болгож, мэдээллийн чанар ч үлэмж сайжирсан билээ. Мэдээллийн ийм тогтолцоо бий болсноор төрийн үйлчилгээний талаар хүлээх хариуцлага (зардал), санхүүжилтийг засгийн газрын түвшин бүрийн хооронд оновчтой хуваарилах талаар бодитой тооцоо гаргаж, дүн шинжилгээ хийх боломж шинжээчдэд магадгүй анх удаа олдож байна гэсэн хэрэг. Иймд тус хууль маш бодитой, бас томоохон найдвар төрүүлсэн үр дүн гаргасан юм.

Гэвч үр дүнгийн гэрээ амьдрал дээр хэр зэрэг хэрэгжиж байгаа талаар тодорхой зүйл харагдахгүй байна. Наад зах нь төсвийн ерөнхийлөн захирагч болон ерөнхий менежерүүд үйлчилгээний нэгж зардлыг тодорхойлох, үйлчилгээ тус бүрийн тоо хэмжээ, чанар, цаг хугацааг нарийн тогтооход ихээхэн хүндрэлтэй тулгарах нь ойлгомжтой. Цаашилбал, аливаа гэрээ байгуулах нь ихээхэн цаг хугацаа, хөдөлмөр шаардсан ажил учраас бодит амьдрал дээр эдгээр нь хэлбэрийн төдий зүйл байх магадлалтай.

Харин бидний судалж буй сэдэвтэй холбогдуулан тэмдэглэхэд тус хууль төрийн санхүүгийн ихээхэн төвлөрөл үүсгэж, улс орны хөгжилд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн гүйцэтгэх үүргийг ихээхэн хумьсан юм. Үүнээс үүдэн дараахь шүүмжлэл гарах болсон байна: а) орон нутгийн засаг захиргааны орлого өчүүхэн бага учир тухайн нутаг орныхоо иргэдийн аж амьдралыг сайжруулахад тэдний хийж чадах зүйл бараг үгүй болсон; б) тухайн нутаг дэвсгэрт салбарын яамдаас явуулж буй үйл ажиллагаанд орон нутгийн зүгээс хяналт тавих боломжгүй болсон; в) орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын зарлагыг төвлөрсөн төсөвт тусгах, хөрөнгө оруулалтын шийдвэрийг төвлөрсөн байдлаар батлах зэрэг хязгаарлалт тогтоосон нь орон нутгийн дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтын асуудлыг шийдвэрлэхэд нэн хүндрэлтэй болсон зэрэг.

ТБУСТХ-ийн талаар гарч байгаа эдгээр шүүмжлэл нь мэдээжийн, зарим талаараа нэлээд үндэслэлтэй боловч энэ байдлыг засч залруулах талаар авч буй хариу арга хэмжээнүүд нь дорвитой бус, тохиолдлын шинжтэй, төв-орон нутгийн харилцааны үндсэн суурь асуудлыг цогцоор нь шийдвэрлэх талаар дутагдалтай явж ирэв.

Энд асуудлын гол нь орон нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь төв засгийн газрын төлөөний байгууллага байж, орон нутгийн иргэдийн сонгуулиар байгуулагдсан хурал нь түүнд зөвхөн зөвлөдөг үүрэгтэй байхуу, эсвэл үйлчилгээний талаар түүний хүлээх хариуцлага их, бага байснаас үл хамааран жинхэнэ бие даасан, өөртөө засах эрхтэй орон нутгийн засгийн газар байх уу гэдгийг шийдэх явдал юм².

Чухам энэ асуултад тодорхой хариулт өгч чадахгүй байгаагаас үйлчилгээний талаархи хариуцлагыг төв-орон нутгийн түвшингүүдийн хооронд хэрхэн хуваарилах асуудал бүрхэг болж байгаа юм. Хэрэв нутгийн захиргаад нь төв засгийн газрын салбар буюу төлөөний үүрэг гүйцэтгэж, хурал нь зөвлөх үүрэгтэй бол засгийн газрын түвшингүүдийн хооронд чиг үүрэг хуваарилах асуудал ач холбогдол багатай бөгөөд учир нь эцсийн эцэст төр бүх хариуцлагыг хүлээх болж байна.

Үүнтэй холбогдуулан тэмдэглэхэд ТБУСТХ үйлчилгээний чиг үүргийг төрийн захиргааны доод түвшнээс дээд түвшинд ихээхэн хэмжээгээр эргүүлэн төвлөрүүлсэн боловч энэ өөрчлөлтийг хийхдээ Монгол улсын орон нутгийн засаг захиргаа чухам ямар эрх мэдэлтэй, ямар чиг үүрэгтэй, ямар байгууллага байх вэ гэдгийг тодорхойлолгүй орхисон байна.

² Үүнтэй төстэй дүгнэлтийг Кейт Маклин, *Монгол улсад төвлөрлийг сааруулах үйл явцад хийсэн үнэлгээ*, Дэлхийн банк, 2000, Гита Стейнер-Хамси, Инес Слоуп, “*Монгол улсад төвлөрлийн сааруулах болон дахин төвлөрүүлэх шинэтгэл: Савлуурын хөдөлгөөнийг ажиглах нь*”, *Journal of Comparative Education*, 2004 оны 2 дугаар сар. Боть 40, Дугаар 1-д үзэж болно.

Чухамхүү ТБУСТХ-ийн амжилт нь өөрөө орон нутгийн бие даасан засаг захиргаатай болох боломж, зайлшгүй хэрэгцээ шаардлагыг бий болгожээ хэмээн маргах нь магадгүй парадокс байж болох юм. Тус хууль хэрэгжиж төрийн санхүү тогтворжсоноор төвлөрлийг сааруулахад саад тотгор болж байсан төсвийн алдагдлын асуудал шийдвэрлэгдсэн. Улсын төсөв ашигтай болсон боловч үндэсний засгийн газар хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөгөө сүүлийн хоёр жил дараалан³ тасалсан байдал нь хэт их төвлөрөл хөгжилд саад тотгор болж эхэлснийг илтгэж болох юм.

Монгол улс төрийн байгууламжийн хувьд “нэгдмэл” байх тухай Үндсэн хуулийн заалт, түүнийг хэрхэн тайлбарлах талаар улс төрчдийн дунд төөрөгдөл түгээмэл байгаа талаар хэлэлцүүлгээ үргэлжлүүлэе.

Ихэнх улс орны нэг адил “нэгдмэл” гэдэг нь хууль тогтоох эрх мэдэл зөвхөн үндэсний парламентад байх гэсэн утгыг илэрхийлдэг. Нэгдмэл улс орнуудад үндэсний парламент нь хууль тогтоох эрх мэдлээ засгийн газрын бусад түвшин, орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагуудад хүртэл шилжүүлж болдог. Австрали, Швед зэрэг нэгдмэл улс ихээхэн хэмжээний эрх мэдэл, хариуцлагыг захиргааны доод шатны байгууллагуудад шилжүүлсэн байдаг. Гэвч ихэнх оронд Монголын нэг адил доод түвшинд ногдуулах хариуцлага ихээхэн хязгаарлагдмал байдаг.

Энэ бол ер бусын зүйл биш юм. Харин Монгол улсын Үндсэн хуулинд “*Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжсийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ*” хэмээн заасан нь ихээхэн хачирхал төрүүлж байгаа юм (Жардугаар зүйл).

Түүнээс гадна Жардугаар зүйлд “*Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрт төрийн удирдлагыг тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Засаг дарга хэрэгжүүлнэ*” гэж заасан байна. Жаран нэгдүгээр зүйлд энэ санааг улам тодорхой болгож “*Засаг дарга тухайн Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн хамт засаг төрийн төлөөлөгчийн хувьд харьяа нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомж, Засгийн газар, харьяалах дээд шатныхаа байгууллагын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах ажлыг Засгийн газар, дээд шатны Засаг даргын өмнө хариуцна*” гэж заасан байна.

Өөрөөр хэлбэл бүх шатны засаг дарга нар орон нутгийн засаг захиргааны тэргүүний үүргийг гүйцэтгэх боловч тэд үндэсний Засгийн газраас томилогдож, төлөөлж буй хурлаасаа илүү Засгийн газарт үйлчлэх үндсэн үүрэгтэй мэт харагдаж байна. Жаран нэгдүгээр зүйлийн 61.2-т “*Засаг дарга тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны Хурлын шийдвэрт хориг тавих эрхтэй*” гэж заасан байдаг.

Уг зүйлийн гурав дахь заалтад засаг даргын тавьсан хоригийг буцааж, засаг даргыг огцруулах эрх мэдлийг хуралд олгосон байна. Мөн түүнчлэн 62.2-т “*Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно*” гэж заасан. Энэ нь Үндсэн хуульд орон нутгийн хуралд бодит эрх мэдэл олгох зорилго агуулагдаж байгааг тодорхой харуулж байна.

Гэхдээ засаг дарга төв засгийн газрын ашиг сонирхлыг төлөөлөх үндсэн үүрэгтэй байгаа нөхцөлд тухайн нэг засаг даргыг огцруулахад хүргэлээ ч дараагийн засаг даргыг

³ Монгол Улсын улирлын тайлан, Дэлхийн банк, 2008 оны 2 дугаар сар, хуудас 5.

мөн л дээд шатны байгууллага томилох тул энэ эрх мэдэл хэр бодитой байхыг хэлэхэд хэцүү юм. Түүнчлэн тухайн нутаг орны ерөнхий төлөв байдлыг сайжруулах талаар хамгийн их эрх мэдэлтэй төрийн төлөөлөгч болох засаг даргатай ноцтой зөрчилд орох эрсдэл хүлээх сонирхол хуралд байхгүй гэдэг нь бас тодорхой байна.

Нөгөө талаас “нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх мэдэлд хамаарах асуудал”-ыг Үндсэн хуульд огт хөндөөгүй бөгөөд харин Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар зохицуулсан байдаг. Уг хуулийн 14 дүгээр зүйлд хуралд хамаарах 32 бүрэн эрхийг жагсаасан бөгөөд энэ нь өнгөц харахад их дэлгэрэнгүй боловч нарийн судалж үзэхэд эдгээр бүрэн эрхийн ихэнх нь хурлын өөрийн дотоод зохион байгуулалттай асуудлуудад хамаарах бөгөөд бусад нь зарим асуудлыг авч хэлэлцэх, өөр нэг газар боловсруулсан хөтөлбөрийг батлах, эсвэл засаг даргад зөвлөх зэрэг төдийгөөр хязгаарлагдсан байна.

Орон нутгийн мэдлийн өмчийг захиран зарцуулах эрхийг баталгаажуулсан зарим заалтыг эс тооцвол энэ жагсаалтад төрийн үйлчилгээ үзүүлэх хариуцлагын талаар ямар ч заалт байхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл орон нутгийн зам, цэцэрлэгт хүрээлэн, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэр усны хангамж, бохирын шугам сүлжээний байгууламжид засвар үйлчилгээ хийх, сайжруулах зэрэг орон нутгийн засаг захиргааны чиг үүрэгтэй холбоотой асуудлууд энд тусгагдаагүй байна.

Мөн түүнчлэн дунд боловсрол, анхан шатны эрүүл мэндийн үйлчилгээ, эсвэл соёлын байгууллагуудын засвар үйлчилгээг хийх, үйл ажиллагааг нь хангах зэрэг орон нутгийн засаг захиргаадын түгээмэл хариуцдаг нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх бүрэн эрхийн талаар огт дурьдаагүй байна. Ийнхүү Үндсэн хууль, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль орон нутгийн хуралд тодорхой бүрэн эрх олгох зорилго агуулсан боловч эдгээр бүрэн эрхийг тодорхойлсон байдал нь хэт ерөнхий учраас практик ач холбогдол багатай юм.

Товчоор хэлбэл Үндсэн хуулийн дагуу засаглалын бүх түвшинд ардчилсан зарчмаар сонгогдсон хурлыг байгуулж байгаа боловч Монгол улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна гэдэг тодорхойлолтыг практикт хэрэглэж байгаа байдал нь хурлын бараг бүх шийдвэрт үйл ажиллагааны хяналт тавих боломжийг төв засгийн газарт олгож байгаа сэтгэгдэл төрүүлж байна. Ийнхүү эрх зүй, улс төр, захиргааны хувьд бие даасан орон нутгийн засгийн газартай байх тухай утга төгөлдөр хэлэлцүүлэг өрнүүлэх боломж хязгаарлагдмал гэдэг нь ойлгомжтой байна. Энэ нь бие дааж оршин тогтнох чадвартай орон нутгийн засгийн газрыг бий болгож хөгжүүлэх талаар хуучин социалист байсан Зүүн Европын орнуудаас бидний суралцсан бүх зүйлтэй зөрчилдөж байгаа юм.

Хурлуудын бодит эрх мэдлийг маш бүрхэг байдлаар тодорхойлоод зогсоогүй, орон нутгийн засаг захиргаа гэж чухам юу вэ, засгийн газрын төрөл бүрийн түвшинд чухам аль нь юу хийх ёстой вэ гэдэг асуудлуудын эргэн тойронд асар их тодорхой бус, ойлгомжгүй зүйл байна. Орон нутгийн засаг захиргааны тухай ярихдаа чухам аль түвшингийн тухай ярьж байгаа, жишээлбэл аймаг, сумдын хоорондын ялгаа чухам юунд байгааг нарийн ойлгоход хүндрэлтэй байв.

УИХ-ын гишүүд орон нутгийн засаг захиргааг бэхжүүлэх талаар авч байгаа арга хэмжээний тухай танилцуулахдаа орон нутгийн агентлагийн удирдлагыг томилох, өөрчлөх эрх мэдлийг засаг дарга нарт олгосон тухай дурьдаж байсан. ТБУСТХ-иар алдагдсан зарим эрх мэдлийг орон нутагт буцаан олгож байгаа нэг хэлбэр мөн. Гэвч

энэ шийдвэрийг бодитоор дүгнэвэл төв засгийн газрын нэг агентлаг болох салбарын яамдаас нөгөө агентлаг болох засаг даргад эрх мэдэл шилжүүлсэн хэрэг бөгөөд орон нутгийн засаг захиргааны бодит эрх мэдлийг өргөжүүлж байгаа, эсэхийн хувьд эргэлзээтэй асуудал юм.

Аймгийн төв дэх нөхцөл байдлыг авч үзье. Аймгийн Засаг дарга өөр хоорондоо ялгаатай гурван чиг үүргийг нэгэн зэрэг гүйцэтгэж байна. Нэгдүгээрт хариуцаж буй нутаг дэвсгэртээ салбарын яамдын явуулж буй үйл ажиллагааг зохицуулах үүрэгтэй төрийн чухал төлөөлөгч, хоёрдугаарт аймгийн харьяаны бүх сумын засаг дарга нарын ажилд хяналт тавих, гуравдугаарт аймгийн төв дэх сумын хамгийн чухал чухал эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн де факто (жинхэнэ) буюу “орон нутгийн засаг захиргаа”-ны хамгийн том тэргүүн мөн⁴.

Өөрөөр хэлбэл бусад бүх сумдын эрх мэдэл, хариуцлагыг аймгийн төвүүдийн сумдынхтай харьцуулах юм бол баг, хороотой ижил түвшин хүртэл буурсан байдал ажиглагдаж байна. Аймаг, сумын аль түвшинд нь бодитойгоор бие даасан орон нутгийн засаг захиргаа бий болгох тухай асуудал нь онцын шийдвэрлэх үүрэгтэй учир дараагийн бүлэгт энэ тухай авч үзэх болно.

Нэгдмэл улсын тухай үзэл баримтлалын төөрөгдөл төв-орон нутгийн санхүүгийн харилцаанд ч оршин тогтнож байна. Энд чухам ямар санаа хэлэхийг зорьж байна вэ гэвэл хууль тогтоогчид Монгол улс нэгдмэл улс учир нэгдсэн төсөвтэй байна, иймээс төсвийн хөрөнгөөс санхүүждэг бүх байгууллага, түүний дотор орон нутгийн төсөв ч түүний салшгүй хэсэг байж, уг төсвийг хууль тогтоох дээд байгууллага батална гэсэн зарчмыг баримталж шийдвэр гаргасан тал ажиглагдаж байна.

Төв-орон нутаг хоорондын санхүүгийн харилцааны асуудлыг Монгол улсын Үндсэн хуульд тодорхойлоогүй байна. Энэ нь засгийн газрын түвшингүүд хоорондын санхүүгийн харилцааны асуудлыг ихэнх нэгдмэл улс, түүний дотор Европын пост-коммунист улс орнуудад хэрхэн ойлгож, зохицуулсан практикаас эрс зөрөөтэй юм. Пост-коммунист улсууд сүүлийн 15 жилийн хугацаанд доод шатны засаг захиргаадаа бие даасан төсөвтэй болгож эдгээр төсвийг улсын нэгдсэн төсөвт хамруулдаггүй, Сангийн яам нь урьдчилсан хянадаггүй байна.

Харин хууль тогтоомж (ихэнх тохиолдолд Орон нутгийн засаг захиргааны санхүүжилтийн тухай хууль)-д орон нутгийн засаг захиргааны хүртэх ёстой хуваалцсан татвар, ерөнхий тэтгэлэг, зорилтот тэтгэлэг болон өөрийн орлогыг тодорхойлж өгсөн байдаг. Орон нутгийн засаг захиргаа бүр өөрийн орлого бүрдүүлэх, ажлыг зохион байгуулах, хуваалцах татварын орлогын хэмжээ болон төв засгийн газраас тэдэнд шилжүүлэх тэтгэлгийн хэмжээг урьдчилан тооцох үүрэгтэй Төсөв, санхүүгийн газартай байдаг.

Орон нутгийн гүйцэтгэх засаглалын байгууллага хуулийн шаардлагын дагуу орлого, зарлага нь тэнцсэн, орлого, зардлын нэр төрөл бүрийг дансны нэгдсэн төлөвлөгөөний

⁴ Жишээлбэл, ихэнх сумын засаг дарга болон хурал нь усан хангамж, тохижилт үйлчилгээ, суурин газрын үндсэн дэд бүтцийг хариуцсан төсвийн байгууллага буюу төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүдийг удирдах буюу хянах үүрэгтэй байдаг. Харин аймгийн төвд эдгээр чиг үүргийг аймгийн засаг дарга нар хариуцдаг. Төрийн өмч хөрөнгө захиран зарцуулах эрх дээрхтэй ижил төстэй юм. Үүний үр дүнд аймгийн төвд байгаа сумын засаг захиргаа зөвхөн иргэний бүртгэл мэдээлэл болон нотариатын бусад чиг үүргийг гүйцэтгэж байна.

дагуу тодорхойлж төсвийн төслийг орон нутгийн хууль тогтоох байгууллага (Зөвлөл)-д жил бүр өргөн барьдаг. Зөвлөл нь тухайн жилд баталсан төсвийг зориулалтын дагуу, зүй зохистой зарцуулсан эсэхийг тогтоогоод жилийн эцсийн санхүүгийн тайланг баталдаг. Энэхүү санхүүгийн тайланг батлахаас татгалзах тохиолдол нь гүйцэтгэх засаглалын тэргүүнийг чөлөөлөх үндэслэл болдог. Түүнээс гадна хэрэв жилийн эцсийн тайлан, эсвэл төрийн сангийн системийн мэдээллээр аль нэгэн орон нутгийн захиргааны байгууллага төсвийн орлогоос хэтрүүлэн зарцуулсан тохиолдолд үүссэн өрийг төлж барагдуулах хүртэл түүний санхүүгийн бие даасан байдлыг төв засгийн газар түр цуцлах эрхтэй байдаг.

Гэтэл Монгол улсын орон нутгийн засаг захиргаа нь бие даасан төсөвгүй, тогтвортой орлогогүй байна. Харин захиргааны доод шатны байгууллагууд өөрийн орлого, зардлын төслийг дээд шатныхаа байгууллагууд, тэдгээрээр дамжуулан Сангийн ямаар батлуулахаар санал болгон оруулдаг. Сангийн яамны шийдвэрээс тэдний төсвийн хэмжээ шууд шалтгаална гэдгийг мэддэг учир аль болох өндөр тоо тавьж санал оруулдаг, нэгэн сумын засаг даргын орлогчийн хэлснээр “бид хоёр дугуй авахын тулд дөрвөн дугуй хүсдэг”.

Ийнхүү хэлэлцэн тохиролцох хэлбэр нь улс төрийн шударга бус шийдвэр гаргах үүд хаалгыг нээж өгдөг нь тодорхой юм. Онолын хувьд Сангийн яам өнгөрсөн оны гүйцэтгэл, инфляци, ДНБ-ий өсөлт зэргийг тооцох замаар төсвийн хэмжээг шийддэг нь мэдээж боловч үнэн хэрэгтэй үүний цаана юу болж байгааг баталгаатай хэлэх боломжгүй бөгөөд ийм байдал нь орон нутгийн хэмнэлттэй, үр ашигтай төлөвлөх боломжийг багасгадаг.

Орон нутгийн засаг захиргааны орлогыг бүрэн төгс тодорхойлоогүй учир ийм хэлбэрийн “дээрээс доош” хандсан, наймаалцах зарчмаар төсөв зохиох үйл явц ноёлж байна. Ялангуяа төв засгийн газраас доод шатны захиргааны байгууллагуудад олгож буй санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээг тодорхойлох ямарч хууль, томъёо байхгүй байна. Харин үүний оронд шаардлагатай гэж үзсэн үедээ “илүүдэлтэй” газраас “дутагдалтай” нь чөлөөтэй шилжүүлж байх бараг бүрэн⁵ эрхийг Сангийн яаманд олгосон тогтолцоо үйлчилж байна.

Аймгийн түвшинд авч үзвэл, төв засгийн газрын санхүүгийн дэмжлэг, зохицуулалтын үр дүнд бүсүүдийн хоорондхи нэг хүн амд ногдох орлогын ялгааны харьцаа 25:1 байснаа 3.5: 1 болж багассан байна⁶. Монгол улсын хаана амьдарч байгаагаас нь үл хамааран зохих чанартай төрийн үйлчилгээ хүртэх боломжийг бүх иргэдэд тэгш олгох зарчмын үүднээс дээрх байдлаар төвлөрсөн төсвийн орлогыг дахин хуваарилах нь ихээхэн ач холбогдолтой зүйл юм. Гэсэн хэдий ч төсвийн хуваарилалтын энэ тогтолцоо нь орон нутгуудад орлогыг урьдчилан тооцох боломж олгодоггүй, аймгуудын төсвийн орлого жил бүр огцом өсч, буурсан харагдах боловч энэ нь ямар шалтгаантай гэдэг нь ойлгомжгүй, хэр оновчтой гэдэг нь тодорхой бус байна⁷. Үүнээс гадна энэхүү

⁵ Бараг гэж хэлсэн нь УИХ төсөв батлах үеэр зарим нэг өөрчлөлт оруулах боломжтой байдаг.

⁶ Аймгийн төсвийн талаарх мэдээ мэдээллийг Сангийн яамнаас авсан; 2006, 2007 болон 2008 оны үзүүлэлтийг тооцож гаргав.

⁷ Жишээлбэл, санхүүгийн дахин хуваарилалт хийсний дараа Улаанбаатар хотын нэг хүнд ногдох орлого нийт улсын дундажтай ойролцоо болдог. Хотын үйлчилгээ, дэд бүтцийн засвар, үйлчилгээ бусад нутаг дэвсгэрийнхтэй харьцуулахад хавьгүй их байдаг бөгөөд энэ дэд бүтэц

санхүүгийн дэмжлэг, дахин хуваарилалтын механизм сумын түвшинд хэрхэн хийгдэж байгаад дүгнэлт хийхэд шаардлагатай тоо баримт бидэнд дутагдалтай байв.

Төв засгийн газар өөрийн үзэмжээр зарим газраас орлогыг татан авч бусад газарт олгох боломжтой байгаа нь “орон нутгийн татвар” гэх тодорхойлолт бодит амьдрал дээр хууль зүйн зохиомол зүйл гэдгийг харуулж байна. Дээр нь томъёоллын хувьд ихээхэн ойлгомжгүй байна. Нэгдүгээрт орон нутгийн засаг захиргаа татварын хувь хэмжээг тогтоох улс төрийн эрх мэдэл байхгүй учир орон нутгийн татвар гэсэн хаягтай болгон үнэн хэрэгтээ хуваалцах татвар юм. Хоёрдугаарт доод түвшний захиргаатай татвар хуваалцах хувь хэмжээг татварын тухай янз бүрийн хууль тогтоомжид тодорхойлсон байдаг. Гуравдугаарт орон нутгийн гэж нэрлэж буй татвар болон эдгээр татварын хувь хэмжээ байнга өөрчлөгддөг гэсэн сэтгэгдэл төрүүлж байна.

Эцэст нь орон нутгийн өөрийн орлогын бааз суурь туйлын хязгаарлагдмал бөгөөд татвараа өөрсдөө цуглуулах талаар орон нутгийн засаг захиргаад бодоод ч хэрэггүй юм. Тухайн орон нутаг төлөвлөснөөсөө илүү орлого бүрдүүлснээр дараа жил нь Сангийн яамнаас олгох татаасын хэмжээ буурах механизм үйлчилж байгаа цагт өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх гэж төвөг удах шаардлагагүй гэсэн хандлага давамгайлах нь тодорхой.

ХОЁР. Орон нутгийн засаг захиргааны шинэтгэлийн хувилбарууд

Монгол улсын газар нутгийн хэмжээ, хүн ам сийрэг байдал, нүүдэлчин мал аж ахуйн уламжлал нь орчин үеийн төр улс байгуулах оролдлогод ихээхэн бэрхшээл учруулж ирсэн түүхтэй билээ. Засаг захиргааны төв, орон нутгийн байгууллагууд өөр хоорондоо нягт зангилаатай, зааг ялгаа багатай байдал ч үүний нэг шалтгаан юм. Аймаг, сумдын чиг үүрэг, эрх мэдэл, санхүү нь төв засгийн газрын бүтцэд нягт сууж өгсөн тогтолцоотой учраас тэднийг сонгодог утгын орон нутгийн засгийн газар буюу орон нутгийн бие даасан засаг захиргаа хэмээн тодорхойлоход тухайн хүн асуудлыг хэрхэн тусган авч, ойлгож байгаагаас хамаарч байна.

Монгол улсын хүн ам зүй, газар зүйн нөхцөл байдал маш онцлогтой учраас орон нутгийн засаг захиргааны шинэтгэлийг хэрхэн хийх тухай асуудал туйлын хүндрэлтэй юм. Орон нутгийн хөгжил дэх төв засгийн газрын шууд, идэвхтэй оролцоогүйгээр жижиг, алслагдсан сумдын захиргааны төрийн үйлчилгээ хүргэх, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг зохистой удирдах чадавхи дутмаг байдаг бол төрийн үйлчилгээг бие дааж хүргэх, ардчилал, хөгжил дэвшил, эдийн засгийн давуу талыг нутаг орондоо бий болгох хэмжээнд хүрсэн нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдэд хүн амын дийлэнх хэсэг оршин сууж байна.

Монгол улсын асар удам газар нутаг, үүнийг дагалдах дэд бүтцийн болон бусад бэрхшээлүүдээс шалтгаалан үндэсний болон бүсийн гэсэн хоёр түвшинд чадварлаг төр засагтай байх нь зохистой. Нөгөөтэйгүүр томоохон хот, суурин газарт аж төрж буй иргэдэд тэдэнд үзүүлэх төрийн үйлчилгээг сайжруулах, ардчилсан тогтолцоог

улсын бусад хэсэгт амьдардаг хүмүүст үйлчилж байгааг харгалзан үзвэл нийслэл хотоос хэт их мөнгө хурааж авч байна гэсэн сэтгэгдэл төрж байна.

бэхжүүлэх, эдийн засгийн байдалд бодитой үүрэг гүйцэтгэж чадах жинхэнэ бие даасан орон нутгийн засаг захиргаа шаардлагатай.

Энэ нь юу гэсэн үг вэ гэхээр Монгол улс бие даасан орон нутгийн засаг захиргааг сумын түвшинд бий болгож хөгжүүлэх тодорхой зорилт тавьж, энэ зорилтыг шат дараалсан байдлаар хэрэгжүүлэх, өөрөөр хэлбэл эхний ээлжинд томоохон сумдад бие даасан засаг захиргааны эрх мэдэл, хариуцлагыг шилжүүлж эдгээр шинэ чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа байдалд сайтар дүгнэлт үндсэн дээр цаашид бусад сумдыг хамруулан өргөжүүлэх асуудлыг шийдэж болох юм.

Энэ шинэтгэлийн эхний алхам нь аймгийн түвшинд төрийн чиг үүргийг орон нутгийн удирдлагын чиг үүргээс тодорхой зааглаж өгөх явдал юм. Энд аймгийн засаг дарга нарыг төв засгийн газрын төлөөлөгч, харин сумын засаг дарга нарыг орон нутгийн засаг захиргааны гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн хэмээн тодорхойлох шаардлагатай. Энэ нь аймгийн засаг дарга нар аймгийн төвийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг удирдах үүргээс чөлөөлөгдөнө гэсэн хэрэг болно. Түүнчлэн шинэтгэлийн эхний үе шатанд орон нутгийн бие даасан засаглалын статустай болсон 30-40 сумын засаг дарга нарын ажлыг хянах үүргээс чөлөөлөгдөнө гэсэн үг.

Үүн дээр нэмж тэмдэглэхэд төрийн захиргааны төв, орон нутгийн удирдлагын чиг үүргийг ийнхүү заагласны үр дүнд аймгуудыг нэгтгэх асуудал хялбар дөхөм болж болох юм. Засаг захиргааны хуваарийг томсгох талаар сүүлийн 10 жил өргөн хүрээнд хэлэлцэж байгаа боловч улс төрийн шалтгааны улмаас энэ талаар ямар нэг ахиц гараагүй байна⁸.

Хэлэлцүүлгийнхээ үндсэн сэдэв рүү эргэн оръё. Орон нутгийн засаг захиргааны аливаа шинэтгэлийн хамгийн чухал, хамгийн хүнд хэцүү асуудал нь төрийн захиргааны эдгээр байгууллагад ямар чиг үүрэг ногдуулах, түүнийг хэрхэн санхүүжүүлэх вэ гэдгийг тодорхойлох явдал юм. Үүний тулд юуны түрүүнд салбар тус бүр, холбогдох яамдын төсвийг нэг бүрчлэн тооцож үзээд салбарын ямар чиг үүргийг орон нутгийн засаг захиргаанд шилжүүлэх боломжтой, төвлөрсөн төсвөөс эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд хэдий хэмжээний хөрөнгө мөнгө зарцуулж байгааг тодорхойлох хэрэгтэй.

Боловсролын салбарын жишээг авч үзвэл ТБУСТХ батлагдсанаас хойш Боловсролын яам аймаг дахь Боловсролын газраараа дамжуулан сургуулийн өмнөх болон ерөнхий боловсролын сургуулийн бүх санхүүжилтийг шууд хариуцаж байна. Сургуулиудын санхүүжилтийн төсөв нь тухайн сургуульд суралцагчдын тоонд үндэслэн олгодог бөгөөд багш нарын цалин хөлсийг төлөх зориулалттай, туслах ажиллагсдын цалин хөлс зэрэг үйл ажиллагааны зардлыг санхүүлэх зориулалттай гэсэн үндсэн хоёр хэсгээс бүрддэг⁹.

Орон нутгийн засаг захиргаадад багш нарын цалин хөлсийг хариуцуулах нь зөв хувилбар биш юм. Үүнд төрийн албан хаагчдын цалин хөлсний хэмжээг Засгийн газар тогтоодог бөгөөд цаашид ч ийм байх нь тодорхой. Хоёрт, боловсролын салбарт ажиллагсдын асуудлыг оновчтойгоор шийдвэрлэх асар хүнд, улс төрийн хувьд саад

⁸ Дэлхийн банкны бодлогын баримт бичиг, *Монгол улсын бүсчилсэн хөгжлийн түүвэр асуудлууд*, 2005 оны 8 дугаар сар, хуудас 1-25. Өөр бусад ишлэлийг мөн авч үзэж болно.

⁹ Дэлхийн банк, *Монгол улсын боловсролын санхүүжилт: Тэгш байдал ба үр ашгийн үр дагаварууд*, 2006 оны 9 дүгээр сар, хуудас 1-77.

бэрхшээлтэй ажлыг Засгийн газар хийж байгаа бөгөөд үүнийг орон нутгийн засаг захиргаанд шилжүүлэх нь шинэтгэлийг амжилттай эхлүүлэх гараа бус гэдэг нь ойлгомжтой.

Орон нутгийн захиргаадад сургуулийн барилга, байгууламжийн өмчлөлийг шилжүүлж, засвар үйлчилгээ хийх, сайжруулах, түүнчлэн сурган хүмүүжүүлэгч бус ажиллагсдын цалин хөлсийг хариуцах чиг үүрэг ногдуулж болох юм. Үүний санхүүжилтийг зөвхөн боловсролд зарцуулах хатуу болзолтой тэтгэлэг, эсвэл ерөнхий тэтгэлгийн хэлбэрээр олгож, орон нутагт аль салбарт зарцуулах талаар шийдвэр гаргах эрх мэдлийг нь чөлөөтэй орхиж болох юм. Дээрх хоёр хувилбарын аль алинд орон нутгийн захиргаад боловсролын төсвийг тухайн нутаг дэвгэрийн сургуулиудын дунд хуваарилах хэрэгтэй болно. Ингэснээр орон нутгийн захиргаад халаалтын системийг сайжруулах, цэвэр ус болон эрчим хүчний зүй бус алдагдлыг багасгах, сурган хүмүүжүүлэгч бус ажиллагсдын тоог цөөрүүлэх, тэднийг сургуулиадын дунд зохистой хуваарилах зэргээр эх үүсвэрийг үр ашигтай зарцуулах шууд сонирхол нь дээшлэх болно.

Европын пост-коммунист орнуудын туршлагаас харахад орон нутгийн захиргаад өөрсдийн мэдлийн хөрөнгө мөнгө олдмогц сургуулийн барилгад хөрөнгө оруулалт хийх, сургуулиудын санхүүжилтийг нэн түрүүн анхаарч байсан байна. Эндээс эдргээр орны иргэд (сонгогчид) хүүхдүүдийнхээ боловсролд хичнээн их ач холбогдол өгдгийг харж болно¹⁰.

Эрүүл мэнд, нийгмийн халамжийн салбарт ийм зохицуулалт хийж болох боловч томоохон эмнэлгүүдийн хувьд нарийн мэргэжлийн оношлогоо, эмчилгээний тоног төхөөрөмж, боловсон хүчин шаардлагатай байдаг тул эмнэлгийн анхан шатны үйлчилгээнээс бусад нь одоогийн босоо тогтолцоогоо хадгалах нь илүү зохистой.

Орон нутгийн захиргаадад соёл урлаг, биеийн тамир зэрэг салбарт өргөн хүрээний эрх мэдэл олгох нь зүйтэй. Соёлын байгууллагуудын өмчлөлийг орон нутагт нь өгөх, үйлчилгээ хүргэх бүрэн хариуцлагыг шилжүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Иргэдэд соёлын үйлчилгээг хэрхэн хүргэх талаар чөлөөтэй шийдвэр гаргах эрх мэдэлтэй байх, энэ эрх мэдэлд тухайн байгууллагыг хаах, шинээр нээх, эсвэл орлуулах хөтөлбөр хэрэгжүүлэх эрх хамаарч болно.

Хамгаас чухал нь орон нутгийн захиргаадад аливаа хүн ам суурин газрын амин чухал зүйл буюу цэвэр усны хангамж, бохир усны шугам сүлжээ, цэвэрлэх байгууламж, хатуу хог хаягдал цуглуулах, зайлуулах, төвлөрсөн халаалт, орон нутгийн зам, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэцэрлэгт хүрээлэн, оршуулгын газар, нийтийн зах зэрэг “цэвэр орон нутгийн чиг үүрэг”-ийг маш тодорхой хариуцуулан өгөх шаардлагатай.

Ундны усны хамгамж болон бохир усны шугам сүлжээ, цэвэрлэх байгууламжийн хувьд орон нутгийн чиг үүрэг, эрх мэдлийг тодорхойлох нь энэ салбарын шинэтгэлд тулгарах хамгийн том сорилт байж магадгүй. Монголд цэвэр усны нөөц хязгаарлагдмал, хэмнэлттэй ашиглах зорилт амин чухал болсон, тухайн салбарын чиг үүрэг олон салбар, байгууллагад хуваагдсан зэрэг хүчин зүйл ноцтой сорилт болох нь тодорхой¹¹.

¹⁰ Кен Дейви, Үндэсний болон орон нутгийн хариуцлагыг тэнцвэржүүлэх нь: Төв Европын дөрвөн орны боловсролын салбарын удирдлага болон санхүүжилт, Нээлттэй нийгэм хүрээлэн, Орон нутгийн засаглалын санаачлага, Будапешт, 2002 он.

¹¹ Д.Баасандорж, Сатиажит Сингх, (ТӨСӨЛ) *Хөдөө орон нутгийн усны хангамж болон эрүүл ахуй*, ЮНИСЕФ ба НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Улаанбаатар хот, 2008 он.

Иймээс цэвэр усны хангамж, цэвэрлэх байгууламжтай холбоотой орон нутгийн захиргаадад аливаа чиг үүрэг ногдуулах асуудлыг шийдвэрлэхээс өмнө энэ салбарын үйл ажиллагаа, чиг үүргийн одоогийн хуваарилалтын талаар нарийн зураглал хийхэд ихээхэн хүчин чармайлт гаргах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Эдгээр үйлчилгээг хүргэхэд засгийн газар одоо хэдий хэмжээний хөрөнгө мөнгө зарцуулж байгааг тогтоохын тулд холбогдох салбарын яамдын төсвийн зарцуулалтын талаархи мэдээллийг цуглуулж нэгтгэсний үндсэн дээр бодит дүр зургийг гаргах хэрэгтэй болно. Боловсрол, соёлын салбартай харьцуулахад энд дараахь хүндрэлүүд гарч болох юм. Үүнд: а) нийт зардлын аль хэсэг нь цэвэр орон нутгийн шинж чанартай, аль хэсэг нь тухайн чиг үүргийн бүсийн буюу үндэсний хэсэгт ногдож байгааг ялгаж тогтоох; б) үйл ажиллагааны болон засвар үйлчилгээний зардлыг хөрөнгө оруулалтын зарцуулалтаас ялгаж салгах; в) эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд засгийн газар хангалттай хөрөнгө зарцуулдаггүй байх магадлалтай бөгөөд энэ нь хамгийн ноцтой асуудал юм.

Орон нутгийн захиргаадаас дээрх “цэвэр орон нутгийн чиг үүрэг”-ийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай орлогын хэрэгцээг тооцож үзэх явдал туйлаас чухал бөгөөд энэхүү орлого нь жинхэнэ ёсоор хангалттай байх шаардлагатай. Өөрөөр хэлбэл, эдгээр чиг үүргийн зарцуулалтыг одоогийн түвшингээс нь нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэсэн үг юм. Мөн түүнчлэн орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын тендерийн зөвшөөрөгдсөн хэмжээг одоогийн түвшингээс нь нэмэгдүүлж, энэ талын хязгаарлалт тогтоосон дүрэм журмыг хүчингүй болгох эсвэл зарим заалтыг орон нутгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр өөрчлөх хэрэгтэй болно.

Хөрөнгө оруулалтын тендерийг бэлтгэж, зохион байгуулах үүрэгтэй төв агентлагууд хэт их ачаалалд дарагдсан учир Монгол улсын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө тогтмол тасарч байна¹². “Цэвэр орон нутгийн чиг үүрэг-т хамаарах дэд бүтцийн засвар үйлчилгээ, сайжруулах хөрөнгийг жинхэнэ ёсоор бие даасан орон нутгийн захиргаадад хариуцуулбал иргэд орон нутгийн засаглалын байгууллагуудад илүү ач холбогдол өгдөг болохоос гадна хөрөнгө оруулалтын үр ашиг нэмэгдэх боломж бүрдэх болно.

Гэхдээ дээр бичсэн зүйлс нь орон нутгийн захиргаадад ихээхэн хэмжээний хөрөнгө мөнгө хуваарилах тухай, санхүүгийн тайлан, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө, бараа, үйлчилгээ худалдан авах стандартыг сулруулах тухай маргаан биш гэдгийг онцлон тэмдэглэе. Харин ч эсрэгээр төсвийн бусад байгууллагуудын нэгэн адил орон нутгийн захиргаад хатуу стандарт мөрдөж ажиллах ёстой. Төрийн нэгдсэн сангийн үр дүнд бий болсон санхүүгийн хариуцлагын тогтолцоог орон нутгийн түвшинд улам өргөжүүлэх шаардлагатай.

Дээр дэвшүүлэн тавьсан саналууд эрх зүйн хувьд ямар үр дагавартай байх талаар авч хэлэлцье. Бүх шатны засаг дарга нарын хоёрдмол удирдлагыг баталгаажуулсан Үндсэн хуулийн үг хэллэг хэвээр байгаа нөхцөлд төрийн захиргааны төв, орон нутгийн түвшин дэх байгууллагуудын зааг ялгаа бүдэг хэвээр байх болно. Түүнээс гадна орон нутгийн

¹² Дэлхийн банк, *Монгол Улсын улирлын тайлан*, 2008 оны 2 дугаар сар, хуудас 1-24, ялангуяа хуудас 4-7-ийг үзнэ үү; Барилга, хот байгуулалтын яамны албан тушаалтнуудтай хийсэн ярилцлагаас.

захиргаадыг шинэчлэх талаар дорвитой өөрчлөлт хийгдсэн нь мэдрэгдэхгүй байж болох юм.

Урьд өмнө хэлэлцсэн олон шалтгаанаар Үндсэн хуулийн шинэтгэл хийх нь хамгийн хүсүүштэй хувилбар юм. Үндсэн хуулиар баталгаажуулаагүй аливаа зохицуулалт улс төрийн зорилгоор ойр ойрхон өөрчлөх эрсдэлтэй байдаг. Гэхдээ аливаа улс орны Үндсэн хуулийг өөрчлөх асуудал урт удаан хугацаа шаарддаг учраас Орон нутгийн засаглалын тухай шинэ хууль юмуу, эсвэл Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд өөрчлөлт оруулж үүнд төв, орон нутгийн төрийн захиргааны байгууллагуудын чиг үүргийг нарийн заагтай тодорхойлж өгөх хэрэгтэй. Төрийн үйлчилгээний чиг үүргийг тусгаарлах шинэтгэл нь Орон нутгийн санхүүжилтын тухай шинэ хуулиар баталгаажсан цагт энэ нь бодит шалгуур болох юм.

Тус хуулийн зорилго нь орон нутгийн засаг захиргаадыг бие даасан төсөвтэй болгох, хангалттай, урьдчилан тооцох боломжтой, ил тод орлоготой болгох явдал юм. Энэ зорилгод Үндсэн хуультай харшлах зүйл байхгүй тул өөрчлөлт шаардлагагүй. Гэхдээ ТБУСТХ, Нэгдсэн төсвийн тухай хуулинд зохих нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай болно.

Орон нутгийн санхүүжилтийн тухай хуулиар орон нутгийн өөрийн орлогыг тодорхой зааж, төв засгийн газартай хуваалцах татварын нэр төрөл, бүх төрлийн зорилтот болон ерөнхий тэтгэлгийн шинж чанар, тэтгэлгийн нийт хэмжээ, түүнийг хуваарилахад ашиглах томъёо зэргийг нарийн тодорхойлох шаардлагатай. Хуулийн эдгээр хэсгийг боловсруулахдаа орон нутагт хариуцуулах чиг үүрэгтэй нягт уялдуулах шаардлагатай болох талаар өмнө дурдсан билээ. Учир нь орлогын хэмжээг тодорхойлоход тухайн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд гарах зардлыг тооцож үзэх нь хамгийн чухал хүчин зүйл болно.

Иймд хууль боловсруулах, түүний санхүүгийн үр дагаврыг тооцох ажлыг нэгэн зэрэг хийх хэрэгтэй. Энд хамгийн гол анхаарах зүйл нь янз бүрийн татвар нэг хүнд ногдох орлогын хуваарилалтад өөр өөр нөлөө үзүүлдэг учраас зорилтот болон тэнцвэржүүлэх татаасын аль алиныг ашиглах зайлшгүй хэрэгцээ гарна гэдгийг санах явдал юм.

Орон нутгуудад олгох тэтгэлгийн сангийн нийт хэмжээг хэрхэн тогтоох вэ, жил бүрийн санхүүжилтийн хэмжээг урьдчилан тооцох боломжтой байлгахын тулд тэтгэлэг хуваарилах томъёог хэрхэн боловсруулах вэ гэсэн хамгийн гол хүндрэлтэй асуудал үлдэж байна.

Олон улсын практикт үүнийг шийдвэрлэж байгаа хэд хэдэн арга зам байдаг. Хамгийн хялбар бөгөөд үр ашигтай нь ерөнхий болон тэнцвэржүүлэх тэтгэлгийн сангийн нийт хэмжээг эдийн засгийн ерөнхий өсөлтийг дагаж өсдөг цөөн хэдэн татварын нийт орлогын тодорхой хувьтай тэнцүү байхаар тодорхойлох явдал юм. Монгол Улсын хувьд иймэрхүү татварын төрөлд нэмэгдсэн өртгийн албан татвар болон уул уурхайн татвар орж болно. Энэ нь эдийн засаг өсөхийн хэрээр төвлөрсөн төсвөөс орон нутагт олгох тэтгэлгийн хэмжээ автоматаар өсч байх тогтолцоог бий болгоно.

Тус хуулинд нийт тэтгэлгийг нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдэд хуваарилах томъёог тусгах, хэрэв томъёог нарийвчлан тогтоох боломжгүй бол үндсэн зарчмуудыг нь тодорхойлж, нарийн деталиудыг нь орон нутагтай зөвшилцөний үндсэн дээр Засгийн газрын тогтоолоор баталж болох юм. Орон нутгийн асуудал, ялангуяа түүний санхүүжилтийн асуудал хэзээ ч байсаар байх тул түүнийг тусад нь авч үзэж, хэлэлцэж байх байнгын

институцийн хүрээг бий болгох талаар хуульд тусгах нь чухал ач холбогдолтой байх болно¹³.

Эцэст нь дүгнэхэд Монгол улсын өмнө тавигдаж байгаа чухал зорилт бол орон нутгийн засаг захиргааны эрх, үүргийг нарийвчлан тодорхойлох, тэднийг бие даасан төсөвтэй, чиг үүргээ зохистой хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хангалттай, урьдчилан тооцох боломжтой, ил тод орлоготой болгоход оршино. Энэ зорилтыг хэрэгжүүлэх ажил хэзээ ч, хаана ч амар байдаггүй. Тус улсын хүн ам зүй, газар зүй, түүхэн нөхцөл байдлын онцлогийн улмаас энэ зорилтыг Монголд хэрэгжүүлэхэд улам ч илүү хүнд байх нь ойлгомжтой.

Шинэ парламент орон нутгийн засаглалын шинэтгэлийг хийж явуулах асуудлыг тэргүүн зэргийн ач холбогдолтой гэж үзэх юм бол шинэтгэлийн иж бүрэн багцыг 2009 оны эхний хагаст багтаан бэлэн болгож, 2010 оны санхүүгийн жилд шинээр хэрэгжүүлж эхлэх боломж байгаа гэдэгт эргэлзэхгүй байна.

¹³ Үүнийг төв засгийн газар, орон нутгийн засаг захиргааны төлөөллөөс бүрдсэн засгийн газар хоорондын хороо байгуулж, уг хороог тогтмол хуралдуулах замаар шийдвэрлэдэг.

Хавсралт нэг. Монгол улсын төв – орон нутгийн харилцааны иж бүрэн шинэтгэлийн багцыг бэлтгэх шат дараалсан алхмууд

Алхам I: Төв – орон нутгийн харилцааны шинэтгэлийн асуудал хариуцсан ажлын хэсэг байгуулах

Төв – орон нутгийн харилцааны иж бүрэн шинэтгэлийг бэлтгэж, хэрэгжүүлэхийн тулд Засгийн газрын дэмжлэгтэй, улс төрийн гол намууд, гол яамдын төлөөллөөс бүрдсэн Ажлын хэсэг байгуулах. Ажлын хэсэг нь 7-12 хүний бүрэлдэхүүнтэй байх бөгөөд шинэтгэлийн багцыг боловсруулахад шаардлагатай судалгаа, бодлогын шинжилгээний ажлыг удирдаж явуулах, шинэ хуулийн төсөл боловсруулах үүрэгтэй байх юм. Тус Ажлын хэсгийг аль болох хурдан байгуулах.

Алхам II. Шинэтгэлийн үндсэн чиглэлийг тогтоох

Шинэтгэлийг одоо хүчин төгөлдөр байгаа Үндсэн хуулийн хүрээнд хэрэгжүүлэх эсэх талаар шийдвэр гаргах.

Алхам III. Орон нутгийн засаг захиргаатад ямар чиг үүргийг ногдуулах, тэдгээрийг хэрхэн санхүүжүүлэх асуудлыг тодорхойлох шийдвэрийн суурийг бэлтгэх

Шинэтгэлийн үндэс нь төв Засгийн газрын чиг үүргүүдийг орон нутгийн засаг захиргааныхаас маш тодорхой заагласны үндсэн дээр орон нутгийн шинээр гүйцэтгэх чиг үүргүүдийг тодорхойлж, тэдгээрийг хэрхэн санхүүжүүлэх асуудлыг шийдвэрлэхэд оршино. Энэ шийдвэр бол улс төрийн шийдвэр байдаг боловч үүнийг эмпирик буюу туршлага дээр үндэслэсэн найдвартай дүн шинжилгээ, чиг үүргийн хуваарилалтын төрөл бүрийн хувилбарын үр дагаварыг тооцсон санхүүгийн тооцоо, төсөөлөлд суурилах нь илүү үр дүнтэй болно.

Ажлын хэсэг энэ судалгаа, шинжилгээг өөрөө хийх шаардлагагүй, харин түүний хэрэгжилтийг зохицуулж, түүний үр дүнг хүлээн авагч болох ёстой. Үүний зэрэгцээ судалгаанд салбарын яамдын зохион байгуулалт, санхүүгийн талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл шаардлагатай учир Ажлын хэсгээс энэ талын дэмжлэг туслалцаа үзүүлэх шаардлагатай болно.

Энэ бүлгийн үлдсэн хэсэгт орон нутгийн засаг захиргааны чиг үүргийг тодорхойлох, санхүүжилтийн шинэ механизмын загварыг боловсруулахад шаардлагатай судалгаа шилжилгээний талаар товч тайлбарлах болно. Судалгааны хоёр салшгүй бүрэлдэхүүн хэсэг болох чиг үүрэг, санхүүг нэгэн зэрэг судлах шаардлагатай бөгөөд түргэн шуурхай, эрчимтэй хийсэн тохиолдолд 6-8 сарын дотор гүйцэтгэж болно.

A. Орон нутгийн засаг захиргаатад шилжүүлэх шаардлагатай/боломжтой чиг үүрэг, байгууллага, зохицуулалтын эрх мэдлийн талаар салбарын шинжилгээ хийх

Монгол улсад хэрэгжүүлэх орон нутгийн удирдлагын шинэтгэлийн стратегийн урьдчилсан нөхцөл нь орон нутгийн засаг захиргаатад ногдуулах чиг үүргүүд (холбогдох зардал)-ийг тодорхойлж зааглах явдал юм. Онолын хувьд аль чиг үүргийг орон нутагт шилжүүлэх, санхүүжилтийг ямар хэлбэрээр хийхийг тогтоохын тулд бүх

салбарыг шинжлэх шаардлагатай. Гэхдээ амьдрал дээр салбар бүр өөрийн гэсэн онцлог шинж чанартай байдаг бөгөөд өөр өөр аргачлал шаардагддаг учраас эхний ээлжинд хамгийн чухал ач холбогдолтой салбаруудаас эхлэх нь зүйтэй юм.

Төрийн аливаа чиг үүрэг төрийн аль нэг байгууллагаар дамжуулан тухайн үйлчилгээг хүргэх, зохицуулалтын болон хөрөнгө оруулалт хийх бодит эрх мэдлийн нэгдлээс бүрддэг. Гэхдээ чиг үүрэг бүрт эдгээр бүрэлдэхүүн хэсгийн эзлэх хувь харилцан адилгүй байдаг учир аль чиг үүрэг нь сургуулийн өмнөх боловсрол, бага сургууль зэрэг төсвийн байгууллагуудаар дамжуулан үйлчилгээ хүргэхтэй голчлон холбоотой; аль чиг үүрэг нь хот төлөвлөлт зэрэг шийдвэр гаргах болон зохицуулах эрх мэдэлтэй холбоотой; аль чиг үүрэг нь цэвэр усны хангамж зэрэг хөрөнгө оруулалтын санхүүжилт, зохицуулалтын эрх мэдэлтэй холбоотой болохыг ялгаж салгах хэрэгтэй байдаг.

Тухайн байгууллагын удирдлага, санхүүгийн хариуцлагыг орон нутагт шилжүүлэх тухай асуудал хөндөгдөж байгаа 2-3 салбар, хөрөнгө оруулалтын болон зохицуулалтын эрх мэдэл шилжүүлэх тухай асуудал хөндөгдөж байгаа 2-3 салбарыг тус бүр судалж үзэх нь зүйтэй болов уу. Үүний эхний жишээнд соёл, боловсролын салбар, сүүлчийнхэд нь барилга, хот төлөвлөлт, цэвэр, бохир усны шугам сүлжээний үйлчилгээг дурьдаж болох юм. Судалгааны багууд энэ чиглэлийн судалгааны туршлагатай болохын хэрээр эрүүл мэнд, хөдөө аж ахуй, хог хаягдал цуглуулах, нийгмийн халамж зэрэг бусад салбарт өргөжүүлэн хийж болно.

Судалгааны багууд тухайн салбар болон эрх зүйн мэдлэгтэй, Excel программ дээр ажиллах, төсвийн тоо баримтыг тайлж ойлгох, шийдвэр гаргах эрх мэдэл чухам хаа байгааг тогтоох чадвартай, одоогийн тогтолцооны юу нь болж байгаа юу нь болохгүй байгаа, тогтолцооны чухам ямар байгууллага нь шинэ эрх, үүргийг хариуцах чадвартайд үнэлгээ өгөх чадвартай төрөл бүрийн мэргэжлийн, туршлагатай хүмүүсээс бүрдсэн байх чухал ач холбогдолтой болно. Салбар тус бүрийн онцлогийг харгазан үзэж, судалгааг хэрхэн явуулах талаар зарим тайлбарыг доор хийв.

A.1. Соёл

Эхний алхам нь соёлын аль байгууллагыг орон нутгийн мэдэлд байлгах асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай. Жишээлбэл улсын чанартай музей, номын санг ямар ч тохиолдолд орон нутагт шилжүүлэх тухай яриа байж болохгүй. Харин орон нутгийн театр, номын сан, музейг шилжүүлж болох юм. Хоёр дахь алхам нь соёлын бүх байгууллагын аймаг, сумдуудын байршил, үйл ажиллагааны зураглалыг гаргах замаар соёлын үйлчилгээг нутаг орон болгон тэгш хүртэж байгаа эсэхийг тогтоох болно.

Гурав дахь алхам нь одоогоор орон нутаг дахь эдгээр байгууллагын засвар үйлчилгээ, үйл ажиллагааны зардалд (цалин хөлс, үйл ажиллагааны бусад зардал хэлбэрээр) Засгийн газар хэдий хэмжээний хөрөнгө мөнгө зарцуулж байгааг олж тогтоох явдал байна. Өөрөөр хэлбэл эдгээр байгууллагыг орон нутгийн хариуцлагад шилжүүлснээр хэдий хэмжээний орлого хэрэгтэй болохыг тооцох шаардлагатай болно. Энд дараахь зарчмын асуудлыг харгалзаж үзэх хэрэгтэй.

- *Чиг үүргийн төвлөрлийг сааруулах* (тухайн үйлчилгээг хүртэх хүн амын тоонд үндэслэн орон нутгийн засаг захиргаадад санхүүжилтийг олгох);

- *Байгууллагын төвлөрлийг сааруулах* (хүн амд үзүүлэх үйлчилгээ жигд бус ч гэсэн байгууллагуудын өмнөх жилүүдийн зардлыг үндэслэн орон нутгийн засаг захиргаадад санхүүжилтийг олгох);
- Дээрх хоёр хэлбэрийн хослол.

Дөрөв дэх алхам нь Засгийн газар орон нутгийн соёлын байгууллагуудад хэдий хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийж байсныг тогтоож, хөрөнгө оруулалтын урсгал орлогын хэдий хэмжээг орон нутгийн төсөвт тусгахыг тооцох шаардлагатай болно.

А.2 Боловсрол

Боловсролын салбарын нөхцөл байдал зарим талаар соёлын салбарынхтай ижил төстэй, зарим талаар ялгаатай байна. Санхүүжилтийнх нь өнөөгийн тогтолцоо болон энэ салбарын үзэгдэх байдал, иргэн бүрийн сонирхлын асуудал байдаг зэргээс цэцэрлэг, ерөнхий боловсролын сургууль, дотуур байрны тархалтын зураглалыг хийх, багш нар, бусад ажиллагсдын цалин хөлс, үйл ажиллагааны бусад зардлын санхүүжилтийг салгаж үзэхэд хүндрэлгүй байх болно. Мөн түүнчлэн Засгийн газар сүүлийн хэдэн жилийн хөрөнгө оруулалтын зардал, ирэх жилүүдийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээг тооцож гаргахад төдийлэн хүндрэлтэй биш.

Багш нарын цалин хөлс боловсролын нийт зардалд томоохон хувь эзэлдэг учраас цэцэрлэг, сургуулийн санхүүжилт, удирдлагыг орон нутгийн засаг захиргаадад бүрэн хэмжээгээр хариуцуулах нь алдаатай зүйл болох нь ойлгомжтой.

Харин дээр дурдсан ёсоор орон нутгийн засаг захиргаадад сургууль, цэцэрлэгийн барилгын өмчлөлийг шилжүүлж, барилга байгууламжийн засвар үйлчилгээ, тасралтгүй үйл ажиллагаа, сайжруулах (шинэ хөрөнгө оруулалт) асуудлыг хариуцуулж болно.

Энэ саналыг бодит ажил болгохын тулд дараахь судалгаа хийх шаардлагатай болно:

- Эдгээр зардлын хуваарилалтын зураглал хийж, зардлыг суралцагчдын тоо, сургууль (хэмжээ), дотуур байр, дотуур байранд сууж байгаа суралцагчдын тоотой харьцуулах;
- Энэ салбарт хийж буй хөрөнгө оруулалтын сангийн нийт хэмжээ болон түүний ашиглалт;
- Сургуулийн барилга байгууламжийн өмчлөлийг орон нутагт шилжүүлэхэд эрх зүйн болон практик хүндрэл бэрхшээл;
- Сурган хүмүүжүүлэгч бус ажиллагсдыг ажилд авах, ажлаас халах асуудлыг орон нутгийн засаг захиргаадад хариуцуулахад тулгарч болох эрх зүйн болон практик хүндрэл бэрхшээл;
- Ажиллагааны зардал болон хөрөнгө оруулалтын төсвийг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд сургууль, орон нутгийн засаг захиргаа хоорондын төсвийн үйл явц ямар байхыг тодорхойлох;
- Сургуулийн барилга байгууламж, эсвэл түүний нэг хэсгийг (жишээлбэл сургуулийн дотуур байр) нээх, хаах шийдвэрийг Боловсролын ямаар зайлшгүй батлуулах шаардлагатай эсэх;
- Энэ бүгдээс хамгийн чухал нь эдгээр хариуцлагыг (өмчлөх эрх мэдлийг оролцуулан) аймагт, эсвэл сумын аль түвшинд, ямар үндэслэлээр ногдуулах талаар шийдвэрлэх.

А.3 Цэвэр усны хангамж, бохирын шугам сүлжээний дэд бүтцийг сайжруулах

Монгол улсад энэ салбарын удирдлага, санхүүжилтийн өнөөгийн тогтолцоо нэг талаас хэт төвлөрсөн, нөгөө талаас үйл ажиллагааны төлөө хүлээх хариуцлагын тогтолцоо маш олон яам, агентлагийн дунд тарсан, хэт бутархай гэж хэлж болно. Үүний зэрэгцээ энэ нь “орон нутгийн” амин чухал чиг үүрэг мөн бөгөөд зарим нутаг оронд оршин суугч иргэд цэвэр, баталгаатай ундны ус авах гэж асар их цаг хугацаа, хүч хөдөлмөр, мөнгө зарцуулдаг учир тэдний хамгийн их сэтгэл түгшээж байдаг асуудал юм.

Иймд энэ салбарыг судлахад ихээхэн хүндрэл тулгарах боловч зайлшгүй судалж үзэх шаардлагатай юм. НҮБХХ, НҮБ-ын Хүүхдийн сангаас 2008 онд хийсэн судалгааны тайланд (төсөл хэлбэрт байгаа) энэ салбарт тулгарч буй бэрхшээл, сорилтуудын бодит дүр зургийг гаргасан боловч хэрхэн шийдвэрлэх талаар тодорхой санал дэвшүүлээгүй байна¹⁴. Тус тайланд хуулиар хөдөөгийн хүн амын цэвэр усны хангамжийн үйлчилгээг төрийн аль ч түвшний байгууллага хариуцдаггүй болохыг тэмдэглэсэн байна.

Худаг гаргах, ус түгээх станц, дамжуулах хоолой байгуулах, цэвэр ус борлуулах, иргэдэд түгээх үйлчилгээнд орон нутгийн гүйцэтгэх үүрэг хамгийн өндөр байх хэрэгтэй. Ийм үйлчилгээ хариуцсан компани ажиллуулах, мөн түүнчлэн хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжүүдээр гэрээгээр гүйцэтгүүлэх эрх мэдлийг орон нутгийн захиргаадад олгох нь зүйтэй юм.

Тус салбарт хийх судалгааны ажил нь дараахь асуултуудад хариулт өгөх хэрэгтэй. Үүнд:

- Усны хангамжийн системийн үйл ажиллагааг одоо хэн хариуцаж байгаа?
- Аль байгууллага, ямар хөрөнгийг өмчилж байна вэ?
- Үнэ тарифыг хэн тогтоож байна вэ?
- Шинэ худаг гаргах, дэд бүтцийг өртгөтгөх, сайжруулахад чиглэсэн хөрөнгө оруулалтын шийдвэрийг хэн гаргаж байна вэ?
- Усны хангамжийн төлөө хүлээх хариуцлагыг орон нутгийн засаг захиргаадад ногдуулахын тулд ямар салбарын хууль тогтоомжинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай болох вэ?
- Ямар төрлийн зохицуулах эрх мэдлийг төрийн аль зохицуулагч агентлагт хадгалж үлдээх шаардлагатай вэ?
- Өнөөгийн байдлаар уг салбарт хэдий хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийж байна, энэ хөрөнгө оруулалтын хөрөнгөөс хэдий хэмжээний мөнгийг орон нутгийн засаг захиргаадад хуваарилж болох вэ?

А.4 Хот төлөвлөлт болон хот байгуулалт

Газар ашиглалтын асуудал нь орон нутгийн болон нийт улсын хэмжээний үр дагавартай, ихэнх тохиолдолд Засгийн газар болон орон нутгийн засаг захиргааны оролцоо шаарддаг учир энэ салбар ч гэсэн хялбар биш юм. Үнэхээр ч өнөөдөр аль байгууллага чухам юуг хариуцах ёстойг зохицуулахаар гаргасан зарим дүрэм журам

¹⁴ Д.Баасандорж болон Сатиажит Сингх, (ТӨСӨЛ) *Хөдөө орон нутгийн усан хангамж болон эрүүл ахуй*, ЮНИСЕФ ба НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр, Улаанбаатар, 2008 он, хуудас 1-57.

тодорхой бус байдал үүсгэж, засгийн газрын олон агентлаг газар ашиглалт, төлөвлөлтийн талаар шийдвэр гаргаж, орон нутгийн зам, хатуу хог хаягдал, мөн түүнчлэн усны асуудал зэрэг хотын төрөл бүрийн дэд бүтцийн санхүүжилтийг хариуцаж байна.

Иймд усны салбартай нэгэн адилаар анхны алхам болгож хэн нь юуг, ямар мөнгөөр хийх ёстой байх талаар бодлогын шинж чанартай шийдвэр гаргахын тулд орон нутгийн засаг захиргаа болон төв засгийн газрын түвшинд одоогийн байдлаар мөрдөж буй эрх мэдлийн хуваарилалтын зураглалыг хийх шаардлагатай. Хотын үндсэн дэд бүтцэд зориулж хэдий хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг төв засгийн газрын мөнгөөр хийж байна, цаашид энэ мөнгөний ямар хувийг төв, орон нутгийн хоорондын санхүүгийн тогтолцоогоор дамжуулан орон нутгийн засаг захиргаадад олгох шаардлагатай болох вэ гэдгийг тодорхойлох шаардлага ч гарна.

Эдгээр асуудлыг нягталж үзэх судалгааны баг дараахь төрлийн асуултад хариулт өгөх шаардлагатай болно:

- Төрийн хөрөнгө өмчлөх эрх хэнд байна вэ?
- Өмч хувьчлалын журам ямар байна вэ?
- Хот төлөвлөлтийн ерөнхий болон нарийвчилсан төлөвлөгөөг тодорхойлох, барилга барих зөвшөөрөл олгоход ямар журмыг мөрдөж байна вэ?
- Эдгээр журмыг боловсруулж, батлахад орон нутаг ямар эрх мэдэлтэй байна, ирээдүйд тэдэнд ямар эрх мэдэл олгох шаардлагатай вэ?
- Эдгээр эрх мэдлийг орон нутгийн засаг захиргаадад олгохын тулд салбарын ямар хууль тогтоомжинд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай болох вэ?
- Улсын нийт хөрөнгө оруулалтын төсвөөс орон нутгийн гэж үзэж болох дэд бүтцэд хэдий хэмжээний хөрөнгө зарцуулж байгаа, түүнийг цаашид орон нутгийн төсөв тусгах боломж хэр байгаа?

В1. Төрийн орлогын гарал үүсэл болон аймаг, сумдын эх үүсвэрийг харьцуулсан мэдээллийн сан

Ямар чиг үүргийг засгийн газрын аль түвшинд ногдуулах талаар судалгаа явуулахын хажуугаар орон нутгийн удирдлагыг бие даасан төсөвтэй болгоход чиглэгдсэн орлогын шинэ тогтолцоог боловсруулахад зохих мэдээллийн бааз суурьтай байх шаардлагатай. Үүнд орлогын бүх төрлийн гарал үүслийг тодорхойлох шаардлагатай болно:

- Орон нутгийн удирдлагад “А” төрлийн татварын “Х” хувийг, “В” төрлийн татварын “Ү” хувийг, “С” төрлийн татвар, “D” төрлийн хураамж болон “Е” төрлийн төлбөр шимтгэл хурааж авах эрх мэдэл олговол нутаг дэвсгэрийн нэгж бүр хэдий хэмжээний орлоготой байх эдийн засгийн тооцоог загварчлан тооцож гаргах.
- Орон нутгийн удирдлагын эрх мэдэлд шилжүүлсэн татвар, хураамжийн орлого орон нутгийн шинээр хариуцах зардлыг санхүүжүүлэхэд хангалтгүй бол орон нутагт төвлөрсөн төсвөөс олгох нэмэлт санхүүжилт буюу ерөнхий тэтгэлэг, тэнцвэржүүлэх тэтгэлгийн хуваарилалтын механизмыг оновчтой боловсруулахын тулд нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн орлогын хэмжээ (татварын бааз суурь)-г тооцох.

Ийм мэдээллийн бааз бий болгоход дараахь бэрхшээл тулгарч болно, үүнд:

- Улсын болон орон нутгийн татвар гэж зааглан томъёолж байгаа тодорхойлолт нь зөрчилтэй бөгөөд техникийн хувьд буруу юм (бодит орон нутгийн татвар гэж байхгүй, одоо үйлчилж байгаа бүх татвар хуваалцсан татвар юм).
- Энэхүү буруу томъёоллоос шалтгаалан төрөл бүрийн татварын орлогын гарал үүсэл, урсгалыг бүртгэх ажил сул хийгдэж байна. Жишээлбэл томоохон аж ахуйн нэгжүүдэд ажиллагсдын төлж буй хүн амын орлогын албан татварыг шууд төвлөрсөн төсөвт төвлөрүүлж, уг татвар хаанаас гаралтай гэдгийг бүртгэж авдаггүй (аймаг, сумын төсөвт энэ талын мэдээлэл байхгүй).
- Татварын хувь хэмжээ, тухайн татвараас орон нутагт үлдэх хувийг маш олон төрлийн хууль тогтоомжинд тусгасан байна. Жишээлбэл хүн амын орлогын албан татварын тухай хуулийн дагуу малын хөлийн татварын хувь хэмжээ аймаг тус бүрт харилцан адилгүй тогтоогдсон байна. Иймд тухайн татварын орлогын талаар Сангийн яамнаас авсан мэдээллийг “стандартчилах” (нэгдсэн хувь хэмжээ тогтоох) замаар загварчилсан тооцоо хийх боломж бүрдэнэ. Түүнээс гадна уг татварыг бүрэн хэмжээгээр аймагт өгөх юм уу эсвэл сумтай хуваалцах уу, хэрэв хуваалцах бол ямар дүрэм журам мөрдөх вэ зэрэг асуудал тодорхой бус байна. Иймд энэ мэдээллийн сан байгуулах үйл ажиллагаатай нэгэн зэрэг дараахь асуудал хамарсан хууль эрх зүйн судалгаа хийх шаардлагатай:
 - Бүх төрлийн татвар, шимтгэл, хураамжийн суурь;
 - Бүх төрлийн татвар, шимтгэл, хураамжийн хувь хэмжээ;
 - Эдгээр шимтгэл, хураамжийг орон нутгийн засаг захиргаадтай “хуваалцаж” буюу тэдэнд ногдуулж буй хувь.
- Өнөөгийн байдлаар сумын төсөв маш тодорхой бус учир тэдний орлогын гарал үүслийг олж тогтоох, аймгаас “авч буй” орлого, санхүүгийн дэмжлэгээс салгаж үзэх боломж туйлын хязгаарлагдмал, ер нь боломжгүй ч байж болох талтай. Гэхдээ Сангийн яам буюу төрийн сангийн тогтолцоонд орлого тус бүрийг гарал үүслээр нь кодчилж байгаа гэж найдаж байна. Хэрэв тийм бол сумдын орлогын мэдээллийг нэгтгэх замаар аймгуудын мэдээллийг бий болгож болох юм.
- Уул уурхайн салбарын хөгжлийг дагаж нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн орлогын байдалд ихээхэн өөрчлөлт орох төлөв ажиглагдаж байна. Иймд уг мэдээллийн сан нь ойрын ирээдүйд уул уурхайн шинэ орлого хаана, ямар газар бий болох талаархи мэдээлэл агуулж байвал их ач холбогдолтой болно.

Уг мэдээллийн санг төлөвлөж буй бус харин бодит тоон үзүүлэлтэд тулгуурлах шаардлагатай бөгөөд бид энэ санг *нэг эх сурвалжаас* авсан мэдээлэлд тулгуурлаж боловсруулах шаардлагатай болно. Бүх тоон үзүүлэлт албан ёсны мэдээлэл байх ёстой учир уг мэдээллийн сан байгуулахын тулд Сангийн яамтай хамтран ажиллах зайлшгүй шаардлага гарна. Мэдээллийн санд сүүлийн 3 жил буюу 2006-2008 оны төсвийн мэдээлэл орсон байх шаардлагатай.

В.2 Аймаг, сумдын хүн ам зүй, институцийн шинж чанарын талаарх мэдээллийн сан

Энэ мэдээллийн сан орон нутгийн орлого, зардлыг тооцох, төрийн үйлчилгээ иргэдэд хэр зэрэг тэгш хүрч байгаад дүгнэлт хийх, орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын хэрэгцээг тодорхойлоход чухал ач холбогдолтой юм.

Энэ мэдээллийн санд Үндэсний статистикийн газраас хүн ам зүйн талаар гаргадаг албан мэдээнээс гадна баг, хорооны тоо, малчин өрхийн тоо, гэрт амьдарч буй хүмүүсийн тоо, ядуурлын түвшин, төрөл бүрийн төрийн тэтгэлэг хүртэж буй айл өрх,

иргэдийн тоо, цахилгаан эрчим хүч, төвлөрсөн усан хангамж, зөөврийн болон гүний усаар хангагдаж буй хүн амын тоо, нийтийн аж ахуй үйлчилгээний байгууллага, тэдгээрт ажиллагсдын тоо, номын сан, соёлын төв, театр, музей, биеийн тамирын байгууллагын тоо, хатуу хучилттай болон хучилтгүй замын урт, аймгийн төвөөс туулах замын зай; хамгийн ойрхон сум хүртэлх зай; ус цэвэрлэх байгууламж, ашиглалтад оруулсан он; хатуу хогны цэг, нийтийн тээвэр үйлчилдэг эсэх, түүний төрөл, ашиглаж буй уурхай, төрлөөр нь, хөдөлмөр эрхлэлт, (татвар) орлого; ашигт малтмалын хайгуулын лиценз зэрэг мэдээллүүд байх шаардлагатай болно.

Алхам IV. Орон нутгийн засаг захиргааны чиг үүргийг шинээр тодорхойлж, түүнийг хууль тогтоомжинд тусгахыг чиглэсэн санал боловсруулах

Дээрх судалгаа, бодлогын шинжилгээ нь Ажлын хэсэгт нутгийн засаг захиргааны чиг үүргийг шинэчлэн тодорхойлсон, орон нутгийн санхүүжилтийн тухай шинэ хуулийн төсөл боловсруулах саналыг боловсруулах боломжийг бий болгоно.

Орон нутгийн засаг захиргааны тухай хуулийн агуулга нь (хууль ямар ч нэртэй байж болно) орон нутгийн засаглалын хууль тогтоох болон гүйцэтгэх эрх мэдлийн хоорондын харилцаа, орон нутгийн төсвийн үйл ажиллагаа, санхүүгийн тайлан, сум, баг, дүүрэг, хороодын харилцааны тухай байх юм.

Улаанбаатар хотын онцгой ач холбогдлыг анхааран үзсэн ч, хотын хэмжээ ч харгалзан үзсэн түүнд бусад нутаг дэвсгэртэй харьцуулахад хавьгүй илүү чиг үүрэг ногдуулж болох нь тодорхой учир Орон нутгийн засаг захиргааны тухай шинэ хуультай нэгэн зэрэг тусгай Нийслэл хотын тухай хуулийн төсөл боловсруулах шаардлагатай байж болно. Энэ хуулиар наад зах нь нийслэл хотод хариуцуулж болох нэмэлт чиг үүргүүд; нийслэл хот болон төв засгийн газар хоорондын харилцааг зохицуулах тусгай журам; мөн түүнчлэн нийслэл хот болон түүний дүүрэг, хороодын хоорондын харилцааг тодорхойлох шаардлагатай.

Шинэ хуулиар аймгийн бүтэц зохион байгуулалт, засаг даргын бүрэн эрх болон эрх мэдэл нь аймгийн түвшинд үйл ажиллагаа явуулж буй төрөл бүрийн салбарын яамтай хэрхэн холбогдох, засаг дарга болон салбарын яамдын төлөөлөгчдийн үндсэн чиг үүрэг, хариуцлага; мөн түүнчлэн аймгийн зүгээс орон нутгийн бие даасан засаг захиргаадад хяналт тавих эрх мэдэл зэргийг тодорхойлох болно.

Бодлого тодорхойлогчид Үндсэн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах боломжгүй, эсвэл шаардлагагүй гэсэн шийдвэр гаргасан тохиолдолд өнөөгийн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийг өөрчлөн найруулж, аймаг болон сумдын төвшний чиг үүргийн хуваарилалтыг аль болох нарийвчлан тодорхойлох шаардлагатай болно. Ингэх нь шинэ хуулийн төсөл боловсруулахаас хавьгүй хүндрэлтэй байх болно. Гэхдээ ямарч тохиолдолд ийнхүү өөрчлөн найруулах ажлыг хийж гүйцэтгэх боломжтой юм.

Аль ч хувилбарыг сонгон авсан ТБУСТХ-д өөрчлөлт оруулах шаардлагатай болно. Тус хуульд оруулах хамгийн чухал өөрчлөлт нь орон нутгийн бие даасан төсөв бий болгох боломжийг бүрдүүлж, орон нутгийн удирдлагыг эдгээр төсвийн менежер болгох явдал юм. Харин төсвийн орлогыг бүрдүүлэх, зарцуулах талаархи түүний ихэнх зохицуулалтыг, магадгүй бүгдийг нь ч хэвээр хадгалах боломжтой байж болно.

Үүний зэрэгцээ, аль ч хувилбарыг сонгон авсан Орон нутгийн санхүүжилтийн тухай хуулийн төслийг шинээр боловсруулах шаардлага зайлшгүй гарах болно.

Алхам V. Орон нутгийн санхүүжилтийн тухай шинэ хуулийг боловсруулах

Орон нутгийн засаг захиргаадад ногдуулах чиг үүргийг тодорхойлж, түүнтэй холбогдон гарах зардлыг тооцоолсны үндсэн дээр Орон нутгийн санхүүжилтийн тухай шинэ хуулийн төсөл боловсруулах боломжтой болно. Энэ хуулийн үндсэн зорилго нь орон нутгийн засаг захиргаадад хангалттай хэмжээний, урьдчилан тооцож болох, ил тод орлогын эх үүсвэртэй болгох явдал юм.

Бидний урьд өмнө тэмдэглэсэн ёсоор уг хуулийн тодорхой заалтууд нь орон нутгийн засаг захиргаад өөрийн орлогоос хэдий хэмжээний орлого бүрдүүлэх, бусад тэтгэлэг, хуваалцсан татвараар хэдий хэмжээний орлого олох боломжтой гэдгийг нарийн тодорхойлж, эдгээр орлого нь тэдгээрт ногдуулж буй чиг үүргийг санхүүжүүлэхэд хангалттай байх боломжийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн байх болно.

Орон нутгийн санхүүжилтийн тухай хуульд шаарлагатай заалтууд:

- Орон нутгийн өөрийн орлогын төрлүүд (шимтгэл, хураамж, татвар), тэдгээрийн хувь хэмжээг тогтоох талаархи орон нутгийн засаг захиргааны эрх мэдэл
- Бүх төрлийн хуваалцсан татвар болон тухайн татварын орон нутгийн засаг захиргаадад ногдох хувь хэмжээ.
- Тогтмол хариуцахаар ногдуулсан чиг үүрэг (тухайлбал, бага боловсрол)-т зориулсан бүх төрлийн зорилтот тэтгэлгийн шинж чанар. Эдгээр зорилтот тэтгэлэгтэй холбогдох журамд дараахь зүйлийг тусгасан байх, үүнд:
 - Нийт татаасын хэмжээг жил бүр хэрхэн тодорхойлж байх. Ийнхүү нийт татаасын хэмжээг тодорхойлохын тулд хялбар аргаар тооцоолж болох аль нэг томъёог сонгож авах, тухайлбал:
 - Нийт татаасын хэмжээ нь өнгөрсөн оныхоос багагүй байх бөгөөд түүнийг инфляци болон ДНБ-ий өсөлтийг харгалзан үзэж тодорхой хувиар нэмэгдүүлэх;
 - Өнгөрсөн санхүүгийн жилд А, В, С (эсвэл нийт) төрлийн татвараас улсын төвлөрсөн төсөвт орсон орлогын “Х” хувиас багагүй байх;
 - Өнгөрсөн санхүүгийн жилийн ДНБ-ий “Ү” хувиас багагүй байх.
 - Хуваарилалт хийхэд ашиглах томъёог тодорхойлох үндсэн зарчим. Хэрэв сүүлийн зарчмыг ашиглахаар тогтвол тухайн жилийн томъёог тодорхойлох хэлэлцүүлгийн хэзээ, хэний оролцоотой хийж, эцсийн шийдвэр гаргаж байх талаар тодорхой заалтыг уг хуулинд оруулж өгөх.
- Нийт ерөнхий тэтгэлгийн шинж чанар (үүнд тэнцвэржүүлэх тэтгэлгийг мөн хамруулна), түүнийг хуваарилах зарчим. Энд баримтлах зарчим нь хуваарилалт аль болох ил тод ойлгомжтой, аливаа хэлцэл тохиролцооноос үл хамаарах, автомат байх явдал.
- Тухайлсан (нэг удаагийн) арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд олгох аливаа зорилтот тэтгэлгийг тодорхойлж, хуваарилах тухай дүрэм журам.
- Орон нутгийн засаг захиргааны зээлийн асуудлыг зохицуулах, зээл авах эсвэл баталгаа гаргаж өгөх эрхийг хязгаарлах дүрэм журам.

- Засгийн газар хоорондын санхүүгийн хороо байгуулахад мөрдлөг болгох дүрэм журам, түүний үүрэг, бүрэн эрх. Тус хороонд төв Засгийн газар, орон нутгийн засаг захиргааны төлөөлөгчид орох шаардлагатай бөгөөд тус хороо нь орон нутгийн орлого, зарлагад нөлөө үзүүлэх бүх хууль тогтоомжийг хянан үзэх зорилгоор тогтмол хуралдаж байх шаардлагатай байх болно.

Алхам VI Орон нутгийн засаглалын шинэ тогтолцоог нэвтрүүлэх

Шинэ хууль тогтоомжийг батлан гаргахтай нэгэн зэрэг орон нутгийн засаг захиргааны шинэ эрх, хариуцлагын талаар ард иргэдэд мэдээлэл өгөх зорилготой олон нийтийн харилцааны эрчимтэй кампанит ажил зохион байгуулж, орон нутгийн засаг захиргааны албан тушаалтнуудыг шинэ үүргээ биелүүлэхэд нь бэлтгэх зорилгоор сургалтын хөтөлбөр хэрэгжүүлэх шаардлагатай. Энэ хоёр үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд хандивлагчдын тусламж дэмжлэг ихээхэн ач холбогдолтой байх болно.