



НЭЭЛТЭЙ  
НИЙГЭМ  
ФОРУМ

# Орон нутгийн төсвийн орлогын хуваарилалтыг зохистой хангах нь

## Бодлогын судалгааны хураангуй

### Судалгааны ажлын зорилго

Одоогийн орон нутгийн төсвийн орлого нь **хангалттай, ижил тэнцүү, бие даасан, урьдчилан тодорхойлох боломжтой** зэрэг зарчмуудыг хэрхэн хангаж байгаад дүгнэлт өгөн цаашид орон нутгийн төсвийн орлогын хуваарилалтыг зохистой хангах чиглэлээр бодлогын хувилбар, зөвлөмжийг санал болгоход оршино.

### Судалгааны үр дүн

Төсвийн нийт орлогын ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ 2000 онд 33,4% байсан бол 2008 онд 43,7% болон өсч харин орон нутгийн орлогын ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ үүний эсрэгээр, 2000 онд 6,5% байсан нь 2008 онд 2,8% хүртэл буурчээ. Орон нутгийн орлогын төсвийн нийт орлогод эзлэх хувь мөн ижил динамикаар өөрчлөгдөн 2000 онд 19,2% байсан бол 2008 онд 6,4% болтол буурсан байна.

Орон нутгийн төсвийн зарлага ба орон нутгийн орлогын харьцаа 2000 онд 196,8% байсан бол 2008 онд 127,7% болж буурсан нь төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулиар (ТБУСТХ) нийгмийн үндсэн үйлчилгээ болох боловсрол, эрүүл мэнд, соёл болон нийгмийн халамжийг орон нутгаас харьяалах яаманд шилжүүлсэнтэй холбоотой юм. Бүхэлд нь авч үзвэл ТБУСТХ хэрэгжсэнээр орон нутгийн хариуцлага багасч, төв Засгийн газар, түүний харьяа яамд, агентлагийн эрх хэмжээ, төсөв нэмэгдэж Монголд дахин төвлөрөх үйл явц өрнөсөн байна.

Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн хууль хэрэгжсэнээр төрийн үйлчилгээнд хүлээх орон нутгийн засаглалын байгууллагын хариуцлага, санаачлага буурсан, санхүүжилтийг орон нутгийн нөхцөл байдалд тохируулан уян хатан хийх боломжгүй болсон, зардлын удирдлагыг хэт хяналттай болгосноор зардал хэмнэх санаачлага буурсан, зарим зардал хооронд шилжүүлэх боломжгүй болсон, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагын нэгдмэл байдал суларсан, түүний улс орны хөгжилд гүйцэтгэх үүргийг хумьсан, үйлчилгээтэй холбоотой аливаа асуудлыг орон нутагтаа түргэн шуурхай шийдэх боломжгүй болсон, нутгийн удирдлагын байгууллагатай тооцох улс төрийн хариуцлага суларсан зэргээр нутгийн удирдлагын хөгжилд нэлээдгүй сөрөг үр дагаврыг авч ирсэн гэж судлаачид үздэг.

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагааны Байгууллагын гишүүн орнуудын хувьд төвлөрөл эс төвлөрлийг илтгэх үзүүлэлт буюу ДНБ-д эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлага дунджаар 10-15%, төсвийн зарлагад эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлага дунджаар 20-25% байдаг. Үүнтэй харьцуулан үзэхэд Монгол улсад санхүү, төсвийн төвлөрөл их байгаа нь харагдана.

Орон нутгийн татварын нийт орлогын сүүлийн гурван жилийн бүтцийг авч үзвэл ашигт малтмалтай холбоотой татварын орлого 2006 онд орон нутгийн татварын орлогын 21%-ийг эзэлж байсан бол 2007 онд 49%, 2008 онд 60% болж эзлэх хувь хэмжээ нь огцом өссөн байна.

Ашигт малтмалтай холбоотой татварын орлогын хэмжээ дунджаар жил тутам хоёр дахин өсч байна. Ашигт малтмалын нөөцийн төлбөрийн гол өсөлт Орхон аймагт гарсан бол тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн өсөлт Өмнөговь, Дорноговь аймгуудад гарсан байна.

Орон нутгийн бусад нэр төрлийн татваруудын орлогын хэмжээ бага, төсөвт эзлэх байр суурийн хувьд сул байна. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар болон газрын төлбөрийн дийлэнх хэсгийг Улаанбаатар хот, Орхон аймгаас бүрдүүлдэг бол авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татварын дийлэнх хэсгийг Улаанбаатар хот дангаараа бүрдүүлжээ.

Эндээс үзэхэд орон нутгийн төсвийн орлогын бааз нь байгалийн баялаг ихтэй эсвэл хүн ам төвлөрсөн Орхон, Өмнөговь, Дархан-Уул аймаг болон Улаанбаатар хот зэрэг цөөн тооны засаг захиргааны нэгжүүдэд төвлөрч байна.

Ашигт малтмалтай холбоотой татварын бааз аймаг, сумдад жигд бус тархалттай зөвхөн цөөн тооны бүсүүдэд төвлөрсөн байгаа нь цаашид энэ төрлийн татварыг орон нутгийн төсөвт одоогийнх шиг тодорхой хувиар<sup>1</sup> тооцож шууд хуваарилах нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж хоорондын орлогын ихээхэн ялгаатай байдлыг үүсгэх эрсдэлийг дагуулж байна. Өөрөөр хэлбэл нэг түвшний засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж хоорондын төсвийн орлого, зарлага ижил тэнцүү байх зарчим алдагдах болно.

Хуулиар заасан сум, дүүргийн төсвийн татварын 12 нэр төрлийн орлого байдаг ч бааз суурь тун бага, тархалт жигд бус байна. Эдгээр орлогоос зөвхөн хувь хүний орлогын албан татвар, тэмдэгтийн хураамж, ашигт малтмалын нөөцийн төлбөр болон тусгай зөвшөөрлийн төлбөр гэсэн татвараас сум, дүүргийн нийт татварын орлогын 90% -ийг бүрдүүлдэг байна.

*Дүгнэж үзэхэд орон нутгийн татварын орлогын бааз цөөн газарт төвлөрсөн, ихэнх аймаг, сумдад орлогын хэмжээ хангалттай бус, ижил тэгш бус байгаа нь харагдана.*

Монгол Улсад орон нутгийн засаглалын байгууллагууд (Нутгийн өөрөө удирдах болон нутгийн захиргааны байгууллага) татвар ногдуулах, түүний хувь хэмжээ, хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг тогтоох талаар эдлэх эрх хэмжээг онолын агуулга, олон улсын практиктай харьцуулан судалж үзэхэд өнөөгийн хуулиар тогтоогдсон орон нутгийн татварууд нь цэвэр “орон нутгийн татвар” гэсэн утга агуулгыг илэрхийлж чадахгүй, бүгд улсын эсвэл хуваалцах татварт хамаарагдаж байна.

Орон нутгийн гэж нэрлэгдсэн дийлэнх татварыг ногдуулах, хувь хэмжээг тогтоох, татвараас хөнгөлөх, чөлөөлөх зэрэг үндсэн эрх хэмжээг УИХ болон Засгийн газар эдэлж, нутгийн удирдлагын байгууллага энэ талаар ямар нэгэн эрх мэдэлгүй байна.

<sup>1</sup> Ашигт малтмалын тухай хуульд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн орлогын 70%-ийг улсын төсөвт, 20%-ийг аймаг, нийслэлийн төсөвт, 10%-ийг сум, дүүргийн төсөвт оруулахаар заажээ.

Энэ байдал нь манай улсад төсөв, татварын эрх мэдэл ихээхэн төвлөрсөн байгааг харуулна.

*Өөрөөр хэлбэл орон нутгийн засаглалын байгууллага нь "өөрийн" татварыг тогтоох талаар эдлэх эрх хэмжээ огт байхгүй байна гэж дүгнэж болно. Энэ нь орон нутаг өөрийн орлогоо урьдчилан тооцох боломжгүй болгож, орлогоо өсгөх сонирхлыг бууруулж зөвхөн идэвхигүйгээр улсын төсвөөс ирэх санхүүгийн дэмжлэгт найдах байдлыг бий болгож байна.*

Монгол Улсад нийслэл хотоос гадна таван аймаг өөрийн орлогоороо одоогийн зарлагаа санхүүжүүлдэг ба бусад аймгууд улсын төсвөөс шилжүүлэг авдаг байна. Эдгээр аймгуудын хувьд нийт зарлагынхаа 4-60% орчмыг улсын төсвийн шилжүүлгээр санхүүжүүлж байна. Энэ үзүүлэлт баруун таван аймагт хамгийн өндөр буюу 43%-иас дээш байдаг. Энэ нь тухайн аймгуудын өөрийн орлогын эх үүсвэр муу байгаатай холбоотой.

Манай улсад төвөөс орон нутагт олгох санхүүгийн дэмжлэг хуваарилахдаа баримталдаг тогтсон зарчим байхгүй, аймгууд орлого, зарлагын төлөвлөгөөгөө Сангийн яаманд явуулж, Сангийн Яамны зүгээс өнгөрсөн жилийн орлого, зарлагын гүйцэтгэл, тухайн жилд хүлээгдэж буй зарим өөрчлөлттэй холбоотой зардлуудыг тооцох замаар дэмжлэгийн дүнг тооцож УИХ-аар батлуулдаг байна. Зөвхөн орлого, зарлагын зөрүүгээр жил бүр хэлэлцээрт үндэслэн санхүүгийн дэмжлэгийг олгож байгаа нь засаг захиргааны нэгжүүдийн өөрийн орлогоо дайчлах хариуцлага суларч, аль болох дээд төсвөөс олгох дэмжлэгт найдах байдлыг урамшуулдаг.

Аймаг, сумдын хувьд жил бүр дээд төсвөөс авах санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээгээ урьчилан тооцох, тодорхойлох боломжгүй байна. Учир нь өнөөгийн дэмжлэгийн систем нь тухайн засаг захиргааны нэгжийн төсвийн өөрийн орлогын чадавхи, зарлагад нөлөөлөх хүн амын тоо, төрийн үйлчилгээний хэрэглэгчдийн тоо, газар нутгийн алслалт, засаг захиргааны нэгжийн тоо зэрэг объектив үзүүлэлтэд суурилан олгогддоггүй зөвхөн зөрүүг санхүүжүүлэх зарчмаар жил бүр хэлэлцээр хийх байдлаар явагддаг.

Санхүүгийн дэмжлэгийг олгох томъёо байдаггүй байна. Орон нутгийн төсөвт хуваарилах санхүүгийн дэмжлэг нь тухайн аймгийн гарцын үзүүлэлтээс үл хамааран зөвхөн зарлагын хэрэгцээг санхүүжүүлэхэд чиглэж байна.

Орон нутгийн төсвийн систем нь тусгайлсан хуулиар зохицуулагдаж, эрх зүйн хувьд бие даасан, баталгаа бүхий байхыг шаарддаг. Энэ нь засаг орон нутгийн засаглалын болон төрийн удирдлагын хариуцах чиг үүргийг ялгаж хуульчлах, орон нутгийн татварын эрх, мөн санхүүгийн дэмжлэг олгох зарчим зэргийг хуульчлах тухай асуудал юм.

Төв засгийн газраас орон нутгийн засаглалд үзүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийн механизмын үндсэн зорилго нь төсвийн хэвтээ ба босоо тэнцвэрийг хангаж байх явдал байдаг. Өнөөгийн санхүүгийн дэмжлэгийн механизм нь төсвийн хэвтээ тэнцвэрийг төдийлөн хангаж чадахгүй байна.

### Орон нутгийн татвар гэж юу вэ?

Жинхэнэ орон нутгийн татвар нь (i) орон нутгийн засаглалын байгууллагаас ноогдуулдаг, (ii) хувь хэмжээг нь орон нутгийн засаглалын байгууллагаас тогтоодог, (iii) орон нутгийн засаглалын байгууллага өөрсдөө хураадаг, (iv) орлого нь орон нутгийн төсөвт хуримтлагддаг байх ёстой. (Бёрд)

### **Жишээ: Төсвийн ижил тэгш байх зарчим хангагдаж байна уу?**

2007 оны төсвийн зарлагын гүйцэтгэлээс үзэхэд нэг хүнд амд ногдох төсвийн зарлага хамгийн өндөр аймаг Өмнөговь буюу 112,4 мянган төгрөг, хамгийн бага Баян-Өлгий буюу 26,8 мянган төгрөг ба зөрүү нь 85,6 мянган төгрөг байна. Нэг хүнд ногдох улсын дундаж үзүүлэлт 51,4 мянган төгрөг байна.

Зарлагын зөрүү өндөр байгаа нь захиргааны зардлыг тооцохдоо газар нутгийн алслалтыг даган гарах зардал, хүн амын төвлөрөл зэргийг тооцолгүй шууд Засгийн Газараас баталсан орон тоо, зардлын хязгаарт багтаан тооцдогтой холбоотой юм.

Нэг хүн амд ногдох зардлын стандарт, нормыг зөв тооцож байж тухайн аймгийн нийт зарлагын хэмжээг зөв тооцох юм. Дээрх жишээнээс харахад Өмнөговь аймагт нэг иргэнд хүргэж буй төрийн үйлчилгээний зардал Баян-Өлгий аймгийнхаас дөрөв дахин илүү өртөгтэй байхаар гарч байна. Гэтэл бодит байдалд хоёр аймгийн сумдын тоо ойролцоо

буюу Баян-Өлгийд 14, Өмнөговьд 15 сум байх жишээтэй. Харин төвөөс алслагдсан байдлын хувьд Баян-Өлгий аймагт үйлчилгээ хүргэх зардал өндөр гарах учиртай.

Нутаг дэвсгэрийн хувьд Өмнөговь аймаг Баян-Өлгий аймгаас 3.6 дахин том учир үйлчилгээ хүргэх зардал өндөр гарах нь дамжиггүй. Гэтэл газар нутгийн хэмжээ Өмнөговь аймагтай ойролцоо Говь- Алтай аймагт нэг хүнд ноогдох төсвийн зарлага 60,2 мянган төгрөг буюу Өмнөговь аймгаас даруй 2 дахин бага байгаа нь хачирхалтай. Зарлагын хуваарилалтын энэ ялгаатай байдлаас болж төсвийн хэвтээ тэнцвэрт байдал алдагдана. Үүнээс болж төсвийн зарлага бага аймгаас зарлага өндөр аймаг руу хүн амын зүй бус шилжилт хөдөлгөөн явагдах нөхцөл үүснэ.

Онолын хувьд зах зээлийн жамаар бус засгийн газрын хуваарилсан төсвөөс болж ийм шилжилт хөдөлгөөн үүсэхийг зохисгүй гэж үздэг.

Манайд орон нутагт татвар тогтоох эрх хэмжээгүй буюу нийт иргэдийн төлөх татварын хэмжээ засаг захиргааны нэгжүүдэд ижил байгаа, харин засаг захиргааны нэгжүүдэд хуваарилагдаж буй нэг хүн амд ногдох төсвийн орлого, зарлага нэлээд ялгаатай байгаа нь төсвийн хэвтээ тэнцвэрийг алдагдуулж байна.

Үүнийг татварын эрх, хэмжээг орон нутагт өгөх, татварыг орон нутагтай хуваалцах замаар бүрэн шийдэхгүй ба гагцхүү улсын төсвөөс орон нутагт олгох санхүүгийн дэмжлэгийн шинэ механизмыг бий болгосноор шийдэж болно.

Иймд санхүүгийн дэмжлэгийг хуваарилах одоогийн зарчмыг өөрчлөх зайлшгүй шаардлага байна. Аймаг, сумдын хувьд жил бүр дээд төсвөөс авах санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээгээ урьчилан тооцох, тодорхойлох боломжгүй байна.

## Ерөнхий дүгнэлт

Орон нутгийн татварын эрх, хэмжээ, татварын орлогын бүрдэл, улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт олгох санхүүгийн дэмжлэгийн механизмд хийсэн судалгаанаас дараах дүгнэлтийг хийж байна. Үүнд:

1. Орон нутгийн татварын орлогын бааз хүн ам төвлөрсөн, аж үйлдвэр, худалдаа, үйлчилгээ хөгжсөн цөөн тооны аймгуудад төвлөрсөн болох нь харагдаж байна. Эдгээрт нийслэл Улаанбаатар, Орхон, Дархан зэрэг аймгуудыг хамруулж болох юм.
2. Ашигт малтмал, уул уурхайн томоохон орд газартай аймгуудад нөөцийн төлбөр, газрын төлбөр, усны төлбөр зэрэг орон нутгийн татвараас бусад аймгуудтай харьцуулбал хэт өндөр орлого бүрдүүлэх боломж бүрдээд байна. Энэ нь цаашид төсвийн тэнцвэрийг алдагдуулах нөхцөлийг бүрдүүлэхээр байна. Үүнийг Орхон, Өмнөговь, Сэлэнгэ зэрэг аймгуудын жишээн дээрээс харж болно. Дээрх дүгнэлтээс үзвэл татварын орлогын бааз боломжтой байх аймгийн тоо 5-6 байна гэж үзэж болно. Нийт аймгуудын гуравны нэг нь л үүнд хамаарагдана.
3. Сумдын хувьд хүн ам цөөн, эдийн засгийн хөгжил сул учир одоогийн татварын баазыг өргөтгөх боломж маш хомс байна. Цөөн тооны ашигт малтмалын нөөц бүхий сумд ба хүн ам төвлөрсөн аймгийн төвийн зарим сумдын хувьд татварын орлогын эх үүсвэрээ нэмэгдүүлэх боломж байна.<sup>2</sup> Ийм боломжтой сумдын тоо нийт сумдын 10% орчим байна. Бусад сумдын хувьд өөрийн орлогын чадавхи муу буюу зайлшгүй улсын төсвөөс олгох санхүүгийн дэмжлэгээс хамаарна.
4. Стратегийн ач холбогдол бүхий томоохон орд газруудын тархалт жигд биш, зөвхөн цөөн аймаг, бүс нутагт төвлөрч байна.
5. Улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт олгож буй санхүүгийн дэмжлэг нь ил тод, баталгаатай, урьдчилан тодорхойлох боломжтой байх зэрэг шалгуурыг хангахгүй байна.

## Бодлогын хувилбар, зөвлөмж

Дээрх бодит байдлаас үүдэн цаашид Улсын ба орон нутгийн төсвийн харилцааг оновчтой болгоход дараах бодлого барьж, шинэчлэл хийхийг санал болгож байна.

Бодлогын үндсэн зөвлөмж нь *“Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх, улсын ба орон нутгийн төсвийн харилцааг оновчтой болгохын тулд орон нутгийн татварын эрх, хэмжээг нэмэгдүүлэх, татварын хуваарилалтыг шинэчлэх, санхүүгийн дэмжлэгийн (шилжүүлэг) шинэ механизмыг бий болгох”* явдал юм.

Уг бодлогын хүрээнд орон нутгийн төсвийн шинэчлэлийг дараах гурван чиглэлээр хийх саналыг зөвлөж байна.

2 2009 оны 1-р сараас цалин, хөлс түүнтэй адилтгах орлогын албан татварын орлогыг орон нутагт шилжүүлж байгаа, ашигт малтмалын нөөцийн төлбөрийн 10%-ийг суманд үлдээх зэрэг хууль эрх зүйн үндэслэлийн үүднээс ингэж үзэж байна.

Үүнд:

1. Орон нутгийн засаглалын татварын талаарх эрх хэмжээг өргөтгөх
2. Санхүүгийн дэмжлэгийн хуваарилах механизмыг төсвийн тэнцвэрийг хангах зорилгоор шинэчлэх
3. Орон нутгийн удирдлагад төрийн үйлчилгээний зарим чиг үүрэг хариуцлагыг шилжүүлж, санхүүжилтийг шийдвэрлэх.

### **1. Орон нутгийн засаглалын татварын талаарх эрх хэмжээг өргөтгөх**

Татварын төрлүүдийг төв ба орон нутгийн засаглалын аль түвшинд оноож болох сонголтыг хийхдээ онолын хандлага, гадаад улс орнуудын практик, өөрийн орны онцлог нөхцөл байдал зэргийг харгалзан авч үзэх хэрэгтэй. Энэ нь онолын үүднээс ямар татвар засаглалын аль түвшинд хуваарилагдах нь ижил тэнцүү байх<sup>3</sup>, хуваарилалтын үр ашгийг хангах, ашиг тусын хандлага зэрэг зарчмыг тооцож шийдэгдэх асуудал юм.

Иймд татварыг төв ба орон нутгийн засаг захиргааны аль түвшинд оноохыг шийдэх асуудал нь нэлээд ярвигтай, маргаантай асуудал болон хувирч байна. Гэвч энд хамгийн сайн цор ганц шийдлийг олох тухай асуудал яригдахгүй ба харин баримтлах түгээмэл зарчим, улс орнуудын сургамж, өөрийн орны бодит нөхцөл байдлын хүрээнд шийдэх нь зүйтэй.

Орон нутгийн татварын орлогын хуваарилалтыг авч үзэхдээ хөдөөгийн аймаг болон төвлөрсөн хотын татварын бааз суурийн ялгаа, онцлог байдлыг харгалзан үзэж шийдэх шаардлага байна. Одоогийн татвар, төсвийн хуулиудаар аймагтай нийслэлийг, сумтай дүүргийг адилтган зохицуулсан байдаг. Үндсэн хуулиар зөвхөн нийслэл, дүүргийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэж үздэг ба төвлөрсөн хот, суурин газрын статусыг засаг захиргааны нэгжийн хэмжээнд адилтган тусгаж өгөөгүй.

Хүн ам төвлөрсөн үйлдвэрлэл, худалдаа хөгжсөн, нутаг дэвсгэрийн хэмжээ бага хотын хувьд хөдөөгийн аймгаас нэлээд хэдэн талаар онцлог юм. Тухайлбал татварын үндсэн баазад хүн амын хөдөлмөр эрхлэлттэй холбоотой татварын орлого, аж ахуйн нэгж, байгууллагаас авах үл хөдлөх хөрөнгийн болон газрын татвар зэрэг татварууд голлох байр эзлэх юм. Харин байгалийн баялаг, түгээмэл тархацтай нөөцийн төлбөрөөс орох орлогын бааз хомс байна.

Хөдөөгийн аймгуудын хувьд мал бүхий иргэний орлогын татвар, байгалийн түгээмэл тархацтай нөөц, баялгаас орох татварын орлого сайн байх ба хүн амын хөдөлмөр эрхлэлт, үл хөдлөх хөрөнгөөс орох татварын орлогын бааз сул байгаа нь судалгаанаас харагдаж байна.

Орон нутгийн татварыг ногдуулах, хувь хэмжээг тогтоох, хөнгөлөх, чөлөөлөх, хураахтай холбоотой эрх хэмжээг тухайн нэгжийн иргэдээс сонгогдсон Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад шилжүүлэх нь зүйтэй. Гэхдээ зарим онцлог татваруудын хувьд татварын хувь хэмжээний дээд, доод хязгаарыг УИХ-аар тогтоож байхыг үгүйсгэхгүй.

3 Ижил тэнцүү гэдэг нь хэвтээ ба босоо тэнцвэрийг хангах тухай ойлголт ба санхүүгийн ижил нөхцөлд байгаа татвар төлөгчид ижил хэмжээгээр татвар төлөх ёстой гэж үздэг. Бага орлоготой хэсгээс тухайн татварын орлогын бага хэсгийг, их орлоготой хэсгээс тухайн татварын их хэсгийг бүрдүүлэх ёстой.

## 2. Санхүүгийн дэмжлэгийг хуваарилах механизмыг төсвийн тэнцвэрийг хангах зорилгоор шинэчлэх

Монгол Улсын хувьд хэдийгээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад татварын эрх хэмжээг нэмэгдүүлж, зарим татварын орлогыг орон нутагт хуваарилсан ч өөрийн орлогоороо зарлагаа нөхөх боломж ихэнх аймаг, сумдад байхгүй нь ойлгомжтой. Иймээс орон нутгийн төсвийн орлогын гол эх үүсвэр нь улсын төсвөөс төсөв дундын сангаар<sup>4</sup> дамжуулж орон нутгийн төсөвт олгох санхүүгийн дэмжлэг байх нь гарцаагүй.

Төсөв дундын санг байгуулж хуульчилснаар орон нутгийн төсвийг тогтвортой, баталгаатай, урьдчилан тооцох боломжтой болгох юм. Төсөв дундын санд улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт олгох санхүүгийн дэмжлэгийн сан, төсвийн тэнцвэрийг хангах зорилгоор олгох хуваалцах татварын орлого, орон нутагт олгох зээл, тусламжийн хөрөнгө зэрэг төвлөрч болно. Уг сангийн орлого төвлөрүүлэх, зарцуулах зарчим журмыг хуульчлан баталгаажуулж өгөх хэрэгтэй.

Энэ санд төвлөрүүлэх дэмжлэгийн хэмжээг макро эдийн засгийн зарим үзүүлэлттэй холбох зарчмаар тооцож болно. Жишээ нь: Орон нутгийн төсөвт олгох санхүүгийн дэмжлэгийн санг Дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 5% тай тэнцэх хэмжээгээр байгуулна гэж хуульчилбал хуулийн дагуу энэ мөнгө шууд төсөв дундын санд байрших болно. Энэхүү шийдвэрийг УИХ-аар жил бүр төсвийн хууль болгон гаргаж болно.

Орон нутагтай хуваалцах татвар болох нэмүү өртгийн албан татвар (НӨАТ), цаашид хүн амын цалин, хөлсний орлогын албан татвар, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр зэргийг хуулиар заасан хувь хэмжээгээр тооцож төсөв дундын санд байршуулна.

Энэ сан нь аймгуудад хуваарилах санхүүгийн дэмжлэгийн эх үүсвэр болох юм. Сангийн зарцуулалтын зарчмыг хуульчлах ба орон нутагт олгох санхүүгийн дэмжлэгийг томъёогоор тооцон аймгуудад хуваарилах болно. Ингэснээр аймгууд ил тод, тогтвортой, урьдчилан тооцох боломжтой, баталгаатай орлогын эх үүсвэртэй болох нөхцөл бүрдэнэ.

Сангийн үйл ажиллагаа, орлого, зарлагыг жил бүр УИХ-аар хэлэлцэх шаардлагагүй зөвхөн үндсэн зарчмуудыг хуулиар тогтоодог байх нь зүйтэй. Ингэснээр улсын ба орон нутгийн төсвийн харилцан хамааралтай тусгаар төсөв болгох ба төсөв бүрийн үүрэг, хариуцлагыг салгах, төсвийг ил тод болгоход тун тустай шинэчлэл болно. Төсөв дундын сангийн бүдүүвчийг доорх зурагт үзүүлэв.

4 Одоогийн хуулиар жил бүр улсын төсөвтэй хамт аймгуудад олгох санхүүгийн дэмжлэгийг баталдаг. Үүнийг өөрчилж төсөв дундын санг байгуулж, түүнд орон нутагтай хуваалцах татварын орлого болон санхүүгийн дэмжлэг зэргийг байршуулж хуваарилах нь зүйтэй.

Зураг № 1. Төсөв дундын сангийн бүдүүвч



Төсөв дундын сангаас аймгийн төсөвт олгох санхүүгийн дэмжлэгийг дараах хуваарилалтын томъёогоор олгохыг санал болгож байна.

$$G = EE_x + E_x$$

Үүнд:

- $EE_x$  – Нэг хүн амд ногдох стандарт зардалд суурилж тооцсон дэмжлэгийн хэмжээ
- $E_x$  – Нэг хүн амд ногдох өөрийн орлогын чадавхид суурилж тооцсон дэмжлэгийн хэмжээ

Дээрх хоёр хэмжигдэхүүний утга эерэг болон сөрөг гарч болно. Хэрэв утга нь эерэг гарвал тухайн аймагт санхүүгийн дэмжлэгийг нэмэгдүүлэх, сөрөг гарвал хасагдуулах хүчин зүйл болох юм. Жишээ нь: Хэрэв нэг талаас тухайн аймгийн өөрийн орлогын хэмжээ өндөр бол авах дэмжлэг бага байна, нөгөө талаас уг аймагт үйлчилгээ хүргэх өртөг өндөр байвал дэмжлэг их авна гэсэн санааг илэрхийлнэ.

Санхүүгийн дэмжлэг нь стандарт зардал болон орлогын чадавхи гэсэн хоёр элементээс хамаарах юм. Эдгээрийг тус бүрт нь авч үзье. Үүнд:

### 1. Стандарт зардлыг үнэлэх

Тухайн аймагт олгох санхүүгийн дэмжлэгийг тооцохдоо тэр аймаг аливаа үйлчилгээг (зарлагыг) нийлүүлэхэд гарах нэг хүнд ногдох стандарт зардал болон түүний үндэсний дундаж үзүүлэлийг харгалзан үзэх шаардлагатай. Дараах томъёогоор илэрхийлж болно.



$$EE_x^i = (POP)_x [(PCSE)_x^i - (PCSE)_{на}^i] \quad (1)$$

Үүнд:

- $EE_x^i$   $i$  – Үйлчилгээнд тухайн аймгийн авах эсвэл хасагдуулах тусламжийн хэмжээ  
 $(POP)_x$  Аймгийн хүн амын тоо  
 $(PCSE)_x^i$   $i$  – Аймгийн нэг хүнд ноогдох стандарт Үйлчилгээний зардал  
 $(PCSE)_{на}^i$   $i$  – Нэг хүнд ноогдох улсын үйлчилгээний дундаж стандарт зардал

Манайд одоогийн байдлаар аймаг нь зөвхөн засаг захиргааны үйлчилгээг (Аймаг, сумдын ИТХ болон ЗДТГ-ын зарлага, багийн төсөв зэргийг хэлж байна.) нийлүүлж байгаа тул уг томъёонд  $i=1$  байна гэж үзэж болно. Цаашид орон нутагт тодорхой төрийн үйлчилгээний хариуцлагыг нэмбэл нэмэгдсэн зарлага бүрт дээрх томъёог хэрэглэж нийлбэрээр нь тухайн аймгийн авах дэмжлэгийг тооцож болно.

Дээрх томъёоны утга эерэг, сөрөг эсвэл тэг гарч болно. Хэрэв утга нь сөрөг гарвал тухай аймагт хүргэх нэг хүнд ногдох үйлчилгээний өртөг улсын дунджаас бага байна гэсэн үг. Иймд энэ хэмжээгээр уг аймагт олгох шилжүүлэг багасна. Харин утга нь эерэг гарвал үүний эсрэг буюу тэр хэмжээгээр тухайн аймаг нэмж дэмжлэг авна.

Энэ мэтээр орон нутгийн засаглалын хариуцах чиг үүрэг тус бүрийн хувьд томъёог тооцож нийлбэр дүнгээр нь тухайн аймгийн авах эсвэл хасагдах дэмжлэгийн хэмжээг тодорхойлно. Холбогдох тооцоо судалгааг аймгийн статистик мэдээлэлд үндэслэн Сангийн яам хийнэ.

Томъёог хэрэглэхэд хамгийн чухал нь засаг захиргааны нэгж бүрээр үйлчилгээ тус бүр дээр стандарт зарлагыг  $(PCSE)_x^i$  бодит үндэслэлтэй тогтоосон байх шаардлагатай. Одоогоор нутгийн удирдлагын хариуцаж буй захиргааны үйлчилгээний зардлын нэг хүнд ногдох стандартыг тогтоогоогүй байна. Энэ үйлчилгээний төсвийн зарлагыг тооцохдоо аймаг бүрийн ЗДТГ-ын цалин, бусад зардал, сумын тоо, сумын ЗДТГ-ын цалин<sup>5</sup>, үйл ажиллагааны зардал зэргийг Сангийн яамнаас хянаж тооцож байна. Уг зардлын нэг хүнд ногдох стандарт байхгүйгээс болж нэг хүнд ногдох бодит зардал нэлээд ялгаатай байгаа юм. Цаашид жил бүр Сангийн Яамнаас төрийн үйлчилгээний төрөл тус бүрээр зарлагын стандарт хэмжээг бүсийн ялгавартайгаар тодорхойлж болох юм.

## 2. Орлогын чадавхийг үнэлэх

Орон нутагт олгох санхүүгийн дэмжлэгийг тооцох ашиглах дараагийн хүчин зүйл нь тухайн засаг захиргааны нэгжийн өөрийн орлогын чадавхид суурилсан дэмжлэгийг бодож олгох явдал юм. Энэ дэмжлэгийн хэмжээг дараах томъёогоор тооцоно.

$$E_x^i = (POP)_x \{[(PCTB)_{на}^i \times t_{на}^i] - [(PCTB)_x^i \times t_{на}^i]\} \quad (2)$$

- $(POP)_x$  Аймгийн хүн амын тоо  
 $(PCTB)_{на}^i$  Нэг хүнд ноогдох  $i$ -р татварын орлогын баазын улсын дундаж хэмжээ  
 $(PCTB)_x^i$  Аймгийн нэг хүнд ноогдох  $i$ -р татварын орлогын баазын хэмжээ  
 $t_{на}^i$   $i$ -р татварын хувь хэмжээний улсын дундаж утга

5 Аймаг, сумын ЗДТГ-ын бүтэц орон тоог Засгийн газрын тогтоолоор нэг маягаар баталдаг.

Орон нутгийн өөрийн орлогын төрөл тус бүр дээр дээрх томъёогоор тооцож, гарсан үр дүнгүүдийг нэмэх замаар тухайн аймгийн авах эсвэл хасагдуулах дэмжлэгийн хэмжээг тооцно. Манай орны хувьд орон нутгийн нэг төрлийн татварын орлого нийт орон нутгийн татварын өөрийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ маш бага байдаг. Түүнчлэн загварыг хялбаршуулан ойлгуулах зорилгоор  $i=1$  гэж үзье. Мөн одоогийн хуулиар орон нутгийн татварын орлогын хувь хэмжээ нь улс орон даяар ижил (аймгууд хооронд бараг ялгаа байхгүй) байдгийг бодолцвол  $t_{na}^i$  үзүүлэлтийг тооцохгүй орхиж болно. Тэгвэл томъёо (2) ыг (3) байдлаар хувиргаж болно.

$$E_x^i = (POP)_x [PCTB_{na}^i - PCTB_x^i] \quad (3)$$

Уг томъёонд байгаа  $(PCTB)_{na}^i$ ,  $(PCTB)_x^i$  үзүүлэлтүүдийг татварын орлогын бааз бус нэг хүнд ногдох татварын өөрийн орлогын хэмжээ гэж ойлгож болно.

$E_x^i$  ын утга эерэг, сөрөг эсвэл тэг гарч болно. Эерэг гарна гэдэг нь тухайн аймгийн нэг хүнд ноогдох орлого нь улсын дундаж үзүүлэлтээс бага буюу орлогын чадавхи сул байна гэсэн утгатай тул дэмжлэг авна гэсэн үг. Харин сөрөг гарвал тухайн аймгийн нэг хүнд ноогдох орлого нь улсын дундаж үзүүлэлтээс их буюу орлогын чадавхи сайн тул авах дэмжлэг хасагдана гэсэн. Өөрөөр хэлбэл өөрийн орлого харьцангуй өндөр нэгжид бага дэмжлэг, орлого багатайд нь арай илүү дэмжлэг олгох гэсэн зарчим хэрэгжих юм. Энэ нь төсвийн тэнцвэрт байдлын зарчмыг хангах болно.

Эцэст нь стандарт зарлага болон өөрийн орлогын чадавхийн томъёо (1) ба (2) ыг тус бүрт нь тооцсоны дараа энэ хоёрын нийлбэрийг авч тухайн аймагт олгох дэмжлэгийг тодорхойлно. Дээрх томъёотой холбоотой тооцоог жил бүр Сангийн Яам хийж, хянаж орон нутгийн төсвийн төслийг боловсруулж Засгийн Газарт оруулна. Аймгууд мөн адил өөрийн тооцоог хийж болно.

Санхүүгийн дэмжлэгийг хуваарилах томъёо болон төсөв дундын сангийн үндсэн зарчмуудыг төсвийн тухай хуульд тусгаж эрх зүйн хувьд баталгаажуулах шаардлагатай байна.

### 3. Орон нутгийн удирдлагад төрийн үйлчилгээний зарим чиг үүрэг хариуцлагыг шилжүүлж, санхүүжилтийг шийдвэрлэх

Судалгааны явцад орон нутгийн бодлого тодорхойлогчид, зарим мэргэжилтнүүдтэй ярилцлага хийх явцад төсөв санхүүгийн эрх мэдэл дээш төвлөрснөөс хойш нутгийн өөрийн удирдлагын болон захиргааны байгууллагын үүрэг хариуцлага ихээхэн багасч, тэдний орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн амьдралд үзүүлэх нөлөө улам буурч байгааг ам нэгтэй ярьж байв.

Үндсэн хуулиар тодорхойлсон ардчилсан засаглалын үндэс болсон нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцооны санхүү, төсөв болон бусад эрхийн баталгааг хангаагүйгээс болж төв Засгийн байгууллагын сүрэнд дарагдаж, нутгийн иргэдийн өмнө хүлээх хариуцлага бүдгэрч, асуудлыг шийдэх төсөв хөрөнгөгүй, шийдвэрээ бүрэн хэрэгжүүлэх гүйцэтгэх эрх мэдэлгүйгээр олон жилийг элээсний эцэст зөвхөн ёс төдий оршин тогтнож байна.

Дараах үндэслэлийн улмаас нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь төрийн үйлчилгээг хүргэхэд зайлшгүй хариуцлага хүлээх учиртай гэж үзэж байна. Үүнд:

## 1. Улс төрийн хариуцлагыг сайжруулах

Боловсрол, соёл, эрүүл мэндийн үйлчилгээний хэрэглэгч нь орон нутгийн иргэд байдаг. Эдгээр үйлчилгээний чанартай уялдуулан иргэд тодорхой хэмжээгээр улс төрийн хариуцлага тооцох боломжоор хангагдах ёстой.

Өөрөөр хэлбэл, үйлчилгээний чанар муу байвал уг үйлчилгээний бодлогыг тодорхойлж, хүргэлтийг зохион байгуулж, төсөв хөрөнгийг зарцуулж байгаа этгээдтэй хариуцлага тооцож дахин сонгон ажиллуулахгүй байх хэрэгтэй. Гэтэл манайд уг үйлчилгээ нь улс төрийн хариуцлагатай уялдахгүй байгаа юм.

Орон нутагт иргэдээс сонгогддог ганц байгууллага нь ИТХ буюу нутгийн өөрөө удирдах байгууллага юм. Энэ байгууллага нь дээрх үйлчилгээнд огт хамаагүй ажиллаж байна. Тэд төрийн үйлчилгээний бодлогод нөлөөлөх, төсөв, зохион байгуулалтыг хянах ямар ч боломжгүй зөвхөн хөндлөнгөөс ажиглах, зарим талаар шахаж шаардахаас хэтрэхгүй ажиллаж байна.

Гэвч салбарын хуулиудаар нутгийн өөрөө удирдах байгууллага болон Засаг дарга төрийн аливаа үйлчилгээнд хүлээх хариуцлагыг тодорхойлсон байдаг.<sup>6</sup> Практикт эдгээр үүргээ хүлээж, эрхээ хэрэгжүүлэх бодит боломж хангагддаггүй байна. Ялангуяа тухайн үйлчилгээний төсвийн асуудлаар нутгийн удирдлагын байгууллага ямар ч эрх мэдлийг эдэлдэггүй. Энэ нь асуудалд ёс төдий хандах байдлыг бий болгож, эцэст нь иргэдийн эрх ашиг хохироход хүргэж байна. Иргэн хүн асуудлаа өөрийн засаг захиргаа, нутаг, дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагад тавиад шийдүүлэх боломжгүй ба дээрх үйлчилгээний төсөв, санхүүжилтийг Улаанбаатар нийслэлд байгаа Засгийн Газарын яамдууд удирддаг.

Иргэд ИТХ-ыг хичнээн удаа ч сонгож, хичнээн шинэ Засаг дарга томилогдсон ч тэдэнд хүргэж буй үйлчилгээний чанар дээрдэхгүй байх бололцоо бий болжээ. Ингэж улс төрийн хариуцлагын механизм суларсан байна. Энэ механизмыг зөв ажилладаг болгохын тулд орон нутгийн засаглалын байгууллага нь боловсрол, соёл, эрүүл мэндийн үйлчилгээнд тодорхой хариуцлага хүлээх шаардлагатай болж байгаа юм.

## 2. Хуваарилалтын үр ашгийг дээшлүүлэх

Эдийн засгийн хуваарилалтын үр ашгийн үүднээс төрийн үйлчилгээний нийлүүлэлтийн тодорхой хэсэгтэй холбоотой шийдвэрийг аль болох засаг, захиргааны доод нэгжийн түвшинд гаргах нь оновчтой гэж үздэг. Тухайлбал үйлчилгээний төсөв 100 хувь улсын төсвийн санхүүжилтээр хийгдэж байгаа тохиолдолд орон нутаг аль болох илүү зардал төлөвлөн төсвөө авах сонирхлыг урамшуулдаг.

Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн бодит хэрэгцээг төв Засгийн газар үр ашигтайгаар мэдэрдэггүй гэсэн үг. Улсын төсвийн орлого 2007 онд өндөр байсан нь зарим талаар орон нутагт хэт их хөрөнгө оруулалтыг хийсэн гэж мэргэжилтнүүд үздэг. Түүнчлэн сургууль, эмнэлэг, соёлын төвийн барилга нь орон нутгийн өмчид хамаарах ба үйлчилгээний зардлыг улсаас санхүүжүүлж байгаа нь орон нутаг өмчөө үр ашигтай ашиглах сонирхлыг бууруулж болзошгүй байна.

Дээрх үндсэн хоёр шалтгааны улмаас боловсрол, соёлын үйлчилгээний тогтмол зардалтай холбоотой хариуцлагыг орон нутаг тэр тусмаа сумдад оноон хариуцуулах

6 Боловсролын тухай хуулийн (2002) 29, 30-р зүйлд ИТХ, Засаг даргын боловсролын асуудлаар хүлээх бүрэн эрхийг заасан байдаг. Энэ мэтээр манай салбарын хуулиудад нутгийн өөрөө удирдах болон нутгийн захиргааны байгууллагын үүрэг, хариуцлагыг хангалттай хуульчилсан байдаг хэдий ч амьдрал дээр хэрэгжих нөхцөл нь бүрддэггүй.

нь зүйтэй гэж үзэж байна. Үүнд үйлчилгээний нийлүүлэлттэй холбоотой гарах дулаан, цахилгааны зардал, барилгын засвар үйлчилгээний зардал, туслах ажилтнуудын цалин зэргийг орон нутгийн захиргаад хариуцна. Харин багшийн цалин, нийгмийн даатгалын шимтгэл, хичээл практикийн зардал зэрэг томоохон хувьсах зардлуудыг улсын төсвөөс санхүүжүүлэх нь зүйтэй.

Дээрх зардлын санхүүжилтийг орон нутагт олгохдоо зориулалтын шилжүүлэг хэлбэрээр олгох болно. (*Conditional grant for education*) *Ce*- Боловсролд зориулсан зориулалтын шилжүүлэг

Өөрөөр хэлбэл тухайн аймагт олгох санхүүгийн дэмжлэг нь ерөнхий болон тусгай зориулалтын санхүүгийн дэмжлэг гэсэн хоёр хэсгээс бүрдэх юм.

$$FS = G + Ce$$

Үүнд:

*FS* – Financial support (Санхүүгийн дэмжлэг)

*G* – General grant (Ерөнхий зориулалтын дэмжлэг )

*Ce* – Conditional grant for education (Боловсролын үйлчилгээнд зориулсан дэмжлэг)

Энэ мэтчилэн үйлчилгээний салбар тус бүрээр судалгаа хийн төв Засгийн газрын болон нутгийн өөрийн удирдлагын хариуцах чиг үүргийг оновчтой тодорхойлж, холбогдох санхүүжилтийг тусгай зориулалтын шилжүүлэг хэлбэрээр олгох нь учиртай.

Төрийн үйлчилгээний салбар тус бүрээр нарийвчилсан судалгаа хийж аймаг, сумын нутгийн өөрийн удирдлагад шилжүүлэх салбарын чиг үүргийг тодорхойлж, санхүүжилтийг тэрхүү чиг үүрэгт нийцүүлэн тусгай зориулалтын татаас хэлбэрээр олгож болно. Үйлчилгээний онцлогоос хамааран стандарт зардал, дэмжлэгийн хэмжээг тодорхойлох томъёо харилцан адилгүй байх болно.