



Нээлтэй
Нийгэм
Форум

ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН
ОРЛОГЫН ХУВААРИЛАЛТЫГ
ЗОХИСТОЙ ХАНГАХ НЬ

Судалгааны тайлан

2009

DDC
622.338 1

ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН
ХУВААРИЛАЛТЫГ ЗОХИСТОЙ ХАНГАХ НЬ

Судалгааны баг:

Л.ЛУВСАНЖАМЦ

Зөвлөх

ПИТЕР ГАБОР

Олон Улсын зөвлөх

Хянан тохолдуулсан

Б.МӨНХСОЁЛ

© Нээлттэй Нийгэм Форум

Зохиогчийн эрхийг ННФ эзэмших ба судалгааны тайланг хувийн хэрэгцээнээс бусад зорилгоор хэсэгчлэн болон бүтнээр нь хувилж олшруулахыг хүсвэл доорхи хаягаар хандаж зохих зөвшөөрөл авна уу.

Хаяг: Жамъян гүний гудамж

Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар -48,

Утас: 976-11-313207

Факс: 976-11-324857

Вэб: <http://www.forum.mn>

И-мэйл: osf@forum.mn

Энэхүү судалгаагаар гаргасан үнэлэлт, дүгнэлт нь Нээлттэй Нийгэм Форумын байр суурийг илэрхийлэхгүй ба уг судалгааг хийж гүйцэтгэсэн судлаачийн үзэл бодлыг илэрхийлнэ.

ISBN 978-99929-56-99-2

АГУУЛГА

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ	8
1. ТАНИЛЦУУЛГА: СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО, АРГАЧЛАЛ	9
2. ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭНД ХИЙСЭН СУДАЛГАА	11
2.1 Аймгийн татварын эрх хэмжээ	16
2.2 Сумын татварын эрх хэмжээ	26
2.3 Татварын бус орлогын эрх хэмжээ	48
3. ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГОД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ	53
3.1 Аймгийн төсвийн орлогод хийсэн шинжилгээ	57
3.2 Сумын төсвийн орлогод хийсэн шинжилгээ	77
3.3 Татварын бус орлогын шинжилгээ	98
4. ОРОН НУТГИЙН ТАТВАРЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭ, ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ДҮГНЭЛТ	103
4.1 Аймгийн татварын орлого	103
4.2 Сумын төсвийн орлого	108
4.3 Татварын бус орлого	111
5. САНХҮҮГИЙН ДЭМЖЛЭГ, ХУВААРИЛАХ ЗАРЧИМ	117
5.1 Монголд санхүүгийн дэмжлэгийг хуваарилж буй байдал	120
5.2 Шилжүүлгийг олгох зарчим	121
Урьдчилан тодорхойлох боломж	122
Баталгаатай байдал	122
Төсвийн тэнцвэрийг хангах байдал	123

6.	ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ХУВААРИЛАЛТЫГ ЗОХИСТОЙ ХАНГАХ БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ	126
6.1	Нутгийн удирдлагын татварын эрх хэмжээг өргөтгөх	127
	Аймгийн татварын эрх хэмжээнд оруулах санал	129
	Сумын татварын эрх хэмжээнд оруулах санал.....	131
6.2	Санхүүгийн дэмжлэгийг хуваарилах механизмыг төсвийн тэнцвэрийг хангах зорилгоор шинэчлэх	137
6.3	Орон нутгийн удирдлагад төрийн үйлчилгээний зарим чиг үүрэг, хариуцлагыг шилжүүлж, санхүүжилтийг шийдвэрлэх	143
7.	ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ АРГА ЗАМ	147
8.	ХАВСРАЛТУУД.....	148
9.	АШИГЛАСАН НОМ, ЭХ СУРВАЛЖ	166

ХҮСНЭГТ, ЗУРГИЙН ЖАГСААЛТ

Зураг 2.1	Ан агнах тусгай зөвшөөрлийн бичиг	36
Зураг 3.1	Улсын ба орон нутгийн төсвийн орлогын ДНБ-д эзлэх хувь.....	54
Зураг 3.2	Орон нутгийн төсвийн нийт орлого, түүнд эзлэх урсгал орлого, татварын ба татварын бус орлого (2008 оны зэрэгцүүлсэн дүнгээр, тэрбум төгрөг)	55
Зураг 3.3	Аймаг, нийслэлийн болон сум, дүүргийн татварын орлогын нийт орон нутгийн татварын орлогод эзлэх жин	56
Зураг 3.4	Аймаг, нийслэлийн татварын нийт орлогод эзлэх аймгийн татваруудын хувийн жин	58
Зураг 3.5	Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар (2008 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, тэрбум төгрөгөөр).....	59
Зураг 3.6	Орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын хувь хэмжээ 2003-2009 он	60
Зураг 3.7	Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлого (аймгуудаар 2007 он)	60
Зураг 3.8	АТБӨЯХТатвар (2008 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, тэрбум төгрөгөөр).....	64
Зураг 3.9	АТБӨЯХТ-ын орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь (2007 он)	64
Зураг 3.10	АТБӨЯХТ-ын аймгийн орлого (2007 оны дүн).....	65
Зураг 3.11	Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр 2003-2007 он	67
	2008 оын зэрэгцүүлсэн үнээр, тэрбум төгрөгөөр)	67
Зураг 3.12	Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ, 2003-2007 он	68
Зураг 3.13	Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, 2007 оны аймгийн дүн	68
Зураг 3.14	Газрын төлбөрийн орлого 2003-2009 он (2008 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, тэрбум төгрөгөөр)	71
Зураг 3.15	Газрын төлбөрийн орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ, 2003-2007 он.....	71
Зураг 3.16.	2007 оны газрын төлбөр, аймгаар.....	72
Зураг 3.17	Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн орлогын хэмжээ (2008 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, тэрбум төгрөгөөр).....	75
Зураг 3.18	Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ 2007 он.....	75

Зураг 3.19	2007 оны ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр (аймгаар)	75
Зураг 3.20	Сумын татваруудын нийт татварын орлогод эзлэх хувийн жин ...	78
Зураг 3.21	Хувь хүний орлогын албан татвар (2008 оны зэрэгцүүлсэн дүнгээр. Тэрбум төг)	79
Зураг 3.22	Судалгаа явуулсан сумдын хувь хүний орлогын албан татварын дүн (сая төг)	80
Зураг 3.23	Сонгосон сумдын бууны албан татварын дүн (мянган төг).....	82
Зураг 3.24	Сумын татварын орлого (2008 оны зэрэгцүүлсэн дүнгээр. Тэрбум төг)	83
Зураг 3.25	Судлагдсан сумдын тэмдэгтийн хураамжийн дүн (сая /төг)	84
Зураг 3.26	Орон нутгийн татварын орлого (2008 оны зэрэгцүүлсэн дүнгээр. тэрбум төг)	85
Зураг 3.27	Агнуурын нөөцийн төлбөрөөр холбогдох сумдын төсөвт төвлөрүүлсэн орлогын дүн (сая төгрөг).....	86
Зураг 3.28	Ойгоос хэрэглээний мод түлээ бэлтгэж, ашигласны төлбөр (2007 дүнгээр. сая төг)	88
Зураг 3.29	Судалгаанд хамрагдсан сумдын ойгоос мод түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөрийн дүн (сая төгрөг)	88
Зураг 3.30	Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр (сая төгрөг).....	89
Зураг 3.31	Ус ашигласны төлбөр (2007 дүнгээр. сая төг).....	90
Зураг: 3.32	Ус, рашаан ашигласны төлбөр (сая төгрөг).....	91
Зураг 3.33	ОТБТБАҮХЭИ орлогын албан татвар (сая/төг)	92
Зураг: 3.34	Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр (сая төгрөг).....	94
Зураг 3.35	Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр (2007 дүнгээр. сая төг)	95
Зураг 3.36	Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн дүн (сая төгрөг)	96
Зураг 3.37	2003-2008 оны орон нутгийн нийт орлого ба татварын бус орлогын өсөлтийн динамик (2008 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, тэрбум төгрөгөөр).....	98
Зураг 3.38	Татварын бус орлогын орон нутгийн нийт орлогод эзлэх хувь хэмжээ 2003-2007 он.....	99
Зураг 3.39	Татварын бус орлогыг бүрдүүлэгч орлогуудын эзлэх хувь хэмжээ	99
Зураг 3.40	Татварын бус орлогын бүрдүүлэлт (2007 он, аймаар).....	100
Зураг 5.1	Аймгуудын төсвийн өөрийн орлого ба санхүүгийн дэмжлэгийн хувь (2007 оны гүйцэтгэл).....	120

Зураг 5.2	Аймгуудын нэг хүнд ногдох төсвийн үзүүлэлт (2007 оны гүйцэтгэл)	125
Зураг 6.1	Төсөв дундын сангийн орлого, зарцуулалтын бүдүүвч	138
Хүснэгт 2.1	Хувь хүний орлогын албан татварын хувь хэмжээ	28
Хүснэгт 2.2	Мод түлээ бэлтгэж, ашигласны төлбөрийн хөнгөлөлтийн хувь хэмжээ (хувиар)	40
Хүснэгт 2.3	Ус ашигласны төлбөрийн хэмжээ	43
Хүснэгт 2.4	Улс хооронд зорчигч болон ачаа тээврийн үйлчилгээ хийхэд тухай бүрд ногдуулах татварын хэмжээ	46
Хүснэгт 3.1	Орон нутгийн орлогын ДНБ болон нийт зарлагад эзлэх хувь хэмжээ, 2000-2008	53
Хүснэгт 3.2	ДНБ-д эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлага ба	55
Хүснэгт 3.3	Судалгаанд хамрагдсан аймаг, сумд	57
Хүснэгт 3.4	Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлогод нөлөөлөх хүчин зүйлсийн үнэлгээ	63
Хүснэгт 3.5	АТБӨЯХ-ийн татварын баазын өсөлтөд өгөх үнэлгээ	66
Хүснэгт 3.6	Ашигт малтмалын нөөцийн төлбөрийн баазын өсөлтөд өгөх үнэлгээ	69
Хүснэгт 3.7	Газрын төлбөрийн баазын өсөлтөд өгөх үнэлгээ	73
Хүснэгт 3.8:	Сонгогдсон аймгуудын татварын бус орлогын хэмжээ	100
Хүснэгт 4.1	Аймаг нийслэлийн татварын эрх хэмжээ	104
Хүснэгт 4.2	Сумын татваруудын эрх хэмжээний шинжилгээ	109
Хүснэгт 4.3	Сумдын татваруудын хувийн жин (Сүүлийн гурван жилийн дунджаар)	110
Хүснэгт 4.4	Орон нутгийн татваруудын үнэлгээ	112
Хүснэгт 4.5	Татварын бус орлогын үнэлгээ	116
Хүснэгт 5.1	Аймгуудын төсвийн нийт зарлагад эзлэх өөрийн орлогын хувь	121
Хүснэгт 5.2	Тэнцвэржүүлэлтийн шалгуур (Регрессийн арга) (Хамаарагч хувьсагч нь нэг хүнд ногдох санхүүгийн дэмжлэг)	124
Хүснэгт 6.1	Улс, аймаг, сумын татварын эрх хэмжээнд оруулах санал	134

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

- АТБӨЯХ Авто тээвэр болон өөрөө явагч хэрэгсэл
ДНБ Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
УИХ Улсын Их Хурал
ҮХЭХАТТХ Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татварын тухай хууль
НӨАТ Нэмүү өртгийн албан татвар
ИТХ Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал
ХХОАТ Хувь хүний орлогын албан татвар
ОТБТБАҮХЭИОАТ Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч иргэний орлогын албан татвар
УМХГ Улсын мэргэжлийн хяналтын газар

1. ТАНИЛЦУУЛГА: СУДАЛГААНЫ ЗОРИЛГО, АРГАЧЛАЛ

Судалгааны ажлын зорилго нь төвлөрлийг сааруулах өнөөгийн бодлогын нөхцөл байдал, түүнийг төсвийн арга замаар хангаж байгаа бодит байдлыг задлан шинжилж үнэлгээ өгөхөд чиглэгдэнэ. Үнэлгээнд үндэслэн цаашид орон нутгийн төсвийн тогтвортой, урьдчилан тодорхойлох боломжтой, өөрөө захиран зарцуулах төсвийн орлогыг бий болгох бодлогын асуудлаар хувилбарууд дэвшүүлж хэрэгжүүлэх арга замуудыг санал болгоход чиглэгдсэн. Үүний тулд дараахь бодлогын асуултад хариулт өгөх зорилтыг тавив.

“Одоогийн төсөв, санхүүгийн тогтолцоо нь орон нутагт хангалттай, урьдчилан тодорхойлох боломжтой, бие даасан, шударга, тэгш төсвийг бий болгож чадаж байна уу?” гэдэгт хариулт өгөх явдал юм. Өөрөөр хэлбэл орон нутгийн төсөв нь:

- (i) хангалттай буюу хариуцсан/оногдсон чиг үүргээ биелүүлэхэд хүрэлцээтэй;
- (ii) бие даасан буюу татаас, орлогын хуваарилалт нь ил тод, тодорхой зохицуулагдаж орон нутаг урсгал төсвөө бие даан зарцуулах эрх, боломж;
- (iii) тэгш буюу нэг хүнд ногдох төсвийн орлого, зарлага засаг захиргааны нэгжүүдийн хувьд ижил, тэнцүү байх;
- (iv) урьдчилан тодорхойлогдсон буюу татаас олгох, орлого хуваах зарчмууд нь баталгаатай тодорхойлогдож урьдчилан тооцох боломжтой байна уу гэдэгт хариулт өгнө.

Дээрх асуудлын хүрээнд дараахь дөрвөн чиглэлийн хүрээнд судалсан болно. Үүнд:

- Аймаг, сумдын төсөв нь төлөвлөлт, зарцуулалтын хувьд бие даасан байж чадаж байна уу?
- Одоогийн орон нутгийн төсвийн татварын болон бусад орлого нь хуулиар оногдсон чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд хангалттай байна уу?
- Орон нутгийн төсвийн орлогын гол бүрдэл хэсэг нь ямар төрлийн татварын орлого байх вэ?

- Улсын төсвөөс олгох санхүүгийн дэмжлэг нь орон нутгийн төсвийн орлогын гол бүрдэл болох уу?

Судалгааны ажлын хүрээнд 2006, 2007 оны орон нутгийн төсвийн гүйцэтгэл, 2008 оны төсвийн тодотголд үндэслэн аймаг, сумын татварын орлогын хэвтээ ба босоо шинжилгээг хийж, дүгнэлт гаргав. Судалгаанд 21 аймаг, нийслэл хотын төсвийн мэдээллийг ашигласан. Түүнчлэн бүс бүрийн онцлогийг харгалзан үзэж Хэнтий, Орхон, Баян-Өлгий, Өмнөговь гэсэн аймгуудад жишээ судалгааг явуулсан бөгөөд аймаг тус бүрт төвийн нэг сум, алслагдсан нэг сумдыг хамруулав.

Орон нутгийн татварын эрх хэмжээг тодорхойлох зорилгоор аймгийн 6, сумын 12 нэр төрлийн татвар тус бүрт холбогдох хууль, эрх зүйн шинжилгээг хийж, хураангуйлан дүгнэлт гаргав. Судалгааны ажлыг одоогийн хүчин төгөлдөр хуулиуд, Засгийн газрын болон ИТХ-ын тогтоолыг судлах, холбогдох байгууллага, албан тушаалтантай уулзах, аймаг, сумд руу явж мэдээлэл цуглуулах, ярилцлага хийх, тоон шинжилгээний арга зэргийг ашиглан хийсэн болно.

Судалгааны үр дүнд аймаг, сумын татварын эрх хэмжээг төрөл тус бүрээр нь судалгаа, шинжилгээ хийж дүгнэлтийг тайлангийн 2-р бүлэгт боловсруулав. 3-р бүлэгт орон нутгийн төсвийн орлогын шинжилгээг татварын орлогын төрөл тус бүрээр хийж, орлогын өсөлт, бууралт түүний шалтгааныг сонгосон аймгуудын тайлан мэдээгээр жишээлэн харуулж, дүгнэв. Тайлангийн 4-р бүлэгт орон нутгийн төсвийн орлого нь хангалттай, татварын орлогын тогтвортой бааз байгаа эсэх, хот хөдөөгийн нэгжийн ялгаа бий эсэх, бие даасан орон нутгийн татвар гэж байгаа эсэх талаар судалгааны ажлын нэгдсэн дүгнэлтийг аймаг, сумдын түвшингээр хийв. Тайлангийн 5-р бүлэгт санхүүгийн дэмжлэгийг орон нутагт хуваарилах одоогийн зарчмыг авч үзэн, дүгнэлт хийж, 6-р бүлэгт улсын ба орон нутгийн төсвийн орлого хуваарилалтыг оновчтой болгох бодлогын зөвлөмжийг гаргалаа. Сүүлчийн буюу 7-р бүлгээр эдгээр бодлогын зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх арга зам ямар байх талаар тусгав.

2. ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭНД ХИЙСЭН СУДАЛГАА

Орон нутгийн төсвийн орлого хуваарилалт нь дараахь зарчмуудыг хангасан байх ёстой. Үүнд: (i) орон нутгийн засаглал өөрийн хариуцаж хүргэх үйлчилгээгээ санхүүжүүлэх хангалттай/хүрэлцэхүйц эх үүсвэртэй байх ёстой, (ii) орон нутгийн төсвийн орлогыг аль болох тухайн нутаг дэвсгэрийн хүн ам болон бусад татвар төлөгчөөс хурааж, иргэдийн хүлээн авч буй орон нутгийн үйлчилгээний үр дүнтэй холбохыг хичээх хэрэгтэй, (iii) урьдчилан тодорхойлох боломжтой буюу орон нутагт хуваарилах орлогын зарчим тодорхой байж эрх зүйн хувьд баталгаажсан байх, түүнийг хэн нэг нь дур зоргоороо өөрчлөх боломжгүй байх ёстой, (iv) төсвийн орлогыг орон нутгийнхаа эрх ашигт тохируулан өөрөө бүрэн мэдэж захиран зарцуулах эрхтэй байх гэсэн түгээмэл зарчмууд байдаг.

Төрийн санхүүгийн үндсэн зарчмаас үзвэл аль ч улс орны орон нутгийн төсвийн орлого нь дараахь эх үүсвэрүүдээс бүрддэг байна. Үүнд:

1. Орон нутгийн татварын орлого
2. Төлбөр, хураамж
3. Улсын төсвөөс олгох шилжүүлэг (татаас, тусламж)
4. Хуваалцах орлого

Эдгээр бүрэлдэхүүн хэсэг тус бүр орон нутгийн төсөвт эдийн засгийн болоод улс төр, нийгмийн тодорхой үүргийг гүйцэтгэдэг байна.

Орон нутгийн татварын тухай ярихын өмнө онолын хувьд “орон нутгийн татвар” гэж юу болохыг тодорхойлох хэрэгтэй. Жинхэнэ орон нутгийн татвар нь (i) орон нутгийн засаглалын байгууллагаас¹ ногдуулдаг, (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) Гэвч бодит

¹ Орон нутгийн засаглалын байгууллага гэдгийг ардчилсан сонгуулиар тухайн засаг захиргааны нэгжийн хүн амаас сонгогддог байгууллага гэж ойлгоно. Манайд ИТХ-ыг ойлгож болно.

байдалд олон татвар эдгээр онцлог шинжийн нэг юмуу хоёрыг агуулдаг, тухайн татварын “өмчлөх эзэн” нь тодорхойгүй байж болно.

Тухайлбал, олон улс оронд татварын орлогын тодорхой хэсэг орон нутагт үлддэг боловч тэдгээрийн хувь хэмжээг төв Засгийн газраас тогтоож, ногдуулалт, хураалтыг нь ч бас хариуцдаг байна. Ийм татваруудыг ихэвчлэн орон нутагт хуваарилах шилжүүлгийг дагалдсан төв Засгийн газрын татвар гэж үзсэн нь дээр байдаг. Өөрөөр хэлбэл татвар тогтоох эрхийг орон нутгийн засаглал дангаар бус төв Засгийн газартай хуваалцаж байна гэсэн үг юм. Иймэрхүү татварын орлогыг хуваалцах орлогод авч үздэг. Ялангуяа орон нутагт хурааж байгаа татвар ба шилжүүлж байгаа орлогын уялдаа холбоо бага байдаг учраас ингэж тайлбарлах тодорхой үндэслэлтэй байдаг.

Татвар хураалтыг төв Засгийн газар нь хариуцах нь буюу хураалтын нэг системтэй байх нь эдийн засгийн болоод мэргэжлийн хувьд илүү үр ашигтай байдаг. Орон нутгийн захиргаад бүр өөрийн татвар хураалтын тусдаа системтэй байх нь нэгдүгээрт, захиргааны зардлыг нэмэгдүүлдэг², хоёрдугаарт, мэргэжлийн хувьд татвар хураах үйл ажиллагааг зохион байгуулахад учир дутагдалтай. Учир нь сургалт, арга зүйн хувьд үүнийг орон нутгийн захиргаа дангаар гүйцэтгэх нь чанарын хувьд сайн биш мөн үр ашиг муутай гэж үздэг. Татвар хураалтын нэг системтэй байна гэдэг нь орон нутгийн засаглалын байгууллагын татвар ногдуулах, хувь хэмжээг тодорхойлох, хөнгөлөлт, чөлөөлөлт үзүүлэх, орлогоо авч байх гэсэн бусад эрхийг хязгаарлахгүй гэдгийг санах хэрэгтэй. Орон нутгийн татварын эрх мэдлийн хамгийн чухал зүйл бол хэн татварын хувийг тогтоох улс төрийн үүрэг хариуцлага хүлээж байна гэдэгт оршино.

Татваруудыг үл хөдлөх хөрөнгийн, онцгой шинжтэй, хүн амын орлогын, хэрэглээний, бизнесийн татвар, байгалийн нөөц баялгийн татвар гэж хуваадаг байна.

Улс орон бүрийн хувьд эдгээр татварын заримыг улсын төсөвт, заримыг нь орон нутгийн төсөвт, нэг хэсгийг нь аль аль төсөвт нь хуваан төвлөрүүлэх (хуваалцах татвар) зарчмыг баримталдаг.

Орлого ихээхэн хэмжээгээр төвлөрүүлдэг, улс орны нутаг дэвсгэрт ижил, хувь хэмжээгээр үйлчилдэг татварууд болох бизнесийн орлогын, гаалийн, нэмэгдсэн өртгийн болон онцгой татваруудыг улсын төсөвт

² Засаг захиргааны нэгж бүр татвар хураалтын бие даасан системтэй байх нь үйл ажиллагаатай холбоотой гарах тогтмол зардлыг бууруулах боломжоор бага байдаг.

төвлөрүүлэх хандлага давамгайл байдаг. Учир нь эдгээр татвар нь макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах үүднээс улсын нэгдсэн төсөвт төвлөрүүлэх нь зүйтэй гэж үздэг. Ялангуяа хямралтай, тогтворгүй, гамшигийн нөхцөлд эдийн засгийн онцгой ач холбогдолтой байдаг. Гэвч зарим улс оронд дээрх татварыг орон нутагтай хуваалцах байдлаар хуваарилсан байдаг. Орон нутгийн төсвийн орлогод зохих хувь нэмэр оруулдаг зарим нэг татварыг авч үзье.

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварыг орон нутгийн татварын хамгийн тохиромжтой эх үүсвэр гэж уламжлалт хандлагаар үздэг. Учир нь тухайн үл хөрөнгө нүдэнд ил, нүүлгээд аваад явах боломжгүй тул татвар хураалт, орлого бүрдүүлэлт нь амар хялбар байх талтай. Гэвч өндөр хөгжилтэй улс орнуудад үл хөдлөх хөрөнгийн татварын бааз, үнэлгээ буюу хөрөнгийн үнийг тодорхойлох асуудал бэрхшээл, маргаантай болж байна. Нөгөө талаас уг орлогыг татвар төлөгч цаг хугацааны хувьд жилд нэг удаа төлдөг тул уг татварын хувь хэмжээг өчүүхэн багаар нэмэгдүүлэхэд тэд эмзэг хүлээж авдаг. Иймд орон нутгийн улс төрчид уг татвараар оролдох сонирхол буурч байна. Улс төрийн хувьд эмзэг боловч нэгдсэн журмаар тогтоосон ийм төрлийн татварууд нь орон нутгийн төсөвт чухал байр суурийг эзэлсээр байна.

Онцгой албан татвар нь эдийн засгийн үр ашиг, захиргааны үүднээс орон нутаг уг татварын хувь хэмжээг тодорхойлох хамгийн тохиромжтой салбар нь тээврийн хэрэгсэлтэй холбоотой татварууд байдаг. Тухайлбал, бензин шатахууны татвар, тээврийн хэрэгслийн татвар, замын төлбөр хураамж юм. Орон нутгийн замын элэгдэл хорогдол, бензинээс болж байгаль орчин, агаар бохирдох зэргийн нөлөөлөл нь тухайн хот, орон нутагт илүү хамаатай асуудал байдаг.

Хүн амын орлогын албан татвар нь бусад орны туршлагаас харахад ил тод байдаг, улс төрийн хувьд иргэдийн өмнө хүлээх хариуцлагын зарчимд нийцсэн байдаг тул орон нутгийн татварын орлогод зохих үүрийг гүйцэтгэдэг. Скандинавын улс орнуудад төв Засгийн газраас тогтоосон хүн амын орлогын татварын хувь хэмжээн дээр орон нутаг тодорхой хувийг нэмж тогтоон өөрийн төсөвтөө авдаг байна. Шилжилтийн эдийн засагтай олон улс оронд хүн амын орлогын албан татварын орлогын зохих хувийг орон нутгийн төсөвт оруулдаг. Жишээ нь Болгарт 50%, Польшид 30% гэх зэргээр тооцож орон нутгийн төсвийн орлогод оруулж байна. Эдгээр улсад Хүн амын орлогын албан татварыг ногдуулах, хувь хэмжээ тогтоох эрх нь орон нутгийн удирдлагад байхгүй бөгөөд бүрдсэн орлогоос тухайн орон нутагт эргүүлэн хуваарилдаг

шилжүүлэг гэж үздэг. Манайд олгож буй НӨАТ-ын шилжүүлэгтэй адил. Гэвч хүн амын орлогын албан татвар дээр орон нутгийн нэмэгдэл хувь бий болгох хувилбарыг ихэнх улс орнууд авч үзэж байна.

Хэрэглээний татварууд нь орон нутгийн түвшинд үр ашигтай, орлогын уян хатан эх үүсвэр бий болгох чадвартай татварт ордог. Улс орнуудад энэ татварын нэг хэлбэр болох НӨАТ-ын татварыг нэлээн хэрэглэж байна. Ихэнх улс орнуудад НӨАТ ногдуулах, хувь хэмжээ тогтоох эрх нь төв Засгийн газартаа байж, бүрдүүлсэн орлогоос тодорхой хэсгийг орон нутагт шилжүүлдэг байна. Орон нутгийн иргэдийн хэрэглээтэй холбоотой гэдгээрээ орон нутгийн татвар байх ёстой гэсэн хандлага байдаг ч, макро эдийн засгийн хяналт, татвар хураах цуглуулах хариуцлагыг сулруулдаг, татвар экспортлох боломжийг орон нутагт бий болгодог зэрэг зарчмын үүднээс төв Засгийн газрын татвар байлгахыг илүүд үзэж байна. Канад, Бразил зэрэг улс орнууд болон холбооны улсуудад НӨАТ-ыг орон нутгийн түвшинд хэрэглэдэг байна.

Бизнесийн татваруудад аж ахуйн нэгжийн орлогын татвар, өмчийн татвар, патент, лицензийн зэрэг татвар багтдаг. Уг татварыг орон нутаг ногдуулах хүсэлтэй байдаг ч макро эдийн засгийн гажуудал бий болгодог гэж эдийн засагч, судлаачид үздэг. Гэсэн хэдий ч практикт эдгээр татвар нь улсын төсвийн татварт ордог.

Байгалийн баялгийн татваруудыг орон нутгийн захиргаад өөрийн мэдлийн байлгахыг хүсдэг. Гэвч энэ хандлага нь хэд хэдэн шалтгаанаар няцаагддаг. Үүнд:

Нэгд, байгалийн баялаг, тэр дотроо ашигт малтмалын тархац нь бүс нутгуудад жигд бус тархалттай байдаг тул уг татварыг орон нутагт өгснөөр бүс нутаг хоорондын ялгааг нэмэгдүүлдэг.

Хоёрт, байгалийн баялгаас олох орлого нь тогтвортой бус, тодорхой хугацаанд бий болоод алга болдог. Учир нь шавхагдах нөөцтэй байдаг. Иймд орон нутгийн тогтвортой орлого болж чаддаггүй. Хэрэв орлого зогсвол хийсвэрээр нэмэгдүүлсэн зарлагууд санхүүжилтгүй болдог.

Гуравт, байгалийг нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд өндөр өртөг зардлыг нэмэгдүүлдэг ба хэрэв сэргээлт хийгдэхгүй бол орон нутгийн уугуул иргэд хохирлыг нь хүртдэг. Мөн орон нутаг нөхөн сэргээлтийн ажлыг бие даан хийх мэргэжлийн болоод улс төрийн чадвараар сул байдаг.

Дөрөвт, макро эдийн засгийн тогтвортой байдлын үүднээс уг татвараас бий болсон орлогыг төвлөрсөн төсөвт оруулж, үндэсний тэргүүлэх чиглэл, хөрөнгө оруулалтад зарцуулах нь зөв гэж үздэг.

Тавд, томоохон татвар төлөгчид нь орон нутгийн захиргаадтай хуйвалдан янз бүрийн хөтөлбөр, төсөл хэрэгжүүлэх замаар шууд бус авилгыг бий болгоно гэж үздэг тул энэ төрлийн татварууд нь улсын төсөвт төвлөрөх нь зүйтэй гэж нотолж байна.

Орон нутгийн засаглалын байгууллагын хамгийн сайн ашиглах боломжтой орлогын эх үүсвэрт үйлчилгээний төлбөр, хураамжийг оруулдаг. Орон нутгийн засаглалын байгууллагууд нь иргэдэд үзүүлж буй бүхий л үйлчилгээнээсээ зохих хэмжээний төлбөр, хураамж иргэдээс авах нь зөв гэж үздэг. Эдийн засгийн утгаараа төлбөр, хураамж нь улсын хэвшлийн нийлүүлэгчдэд үйлчилгээний эрэлт, хэрэгцээний талаар мэдээлэл өгч, уг бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ нь иргэдийн ашиг сонирхолд нийцсэний үндсэн дээр мөн өртөг зардлыг хуваалцсанаар үр ашигт байдал нэмэгдэнэ гэж үздэг.

Орон нутагт лиценз олгох, иргэний болон тээврийн хэрэгслийн бүртгэл, бичиг баримт баталгаажуулсан, олшруулсан гэх мэт үйлчилгээ үзүүлсний төлөө жижиг хураамж, төлбөр авдаг. Эдгээрийн ихэнх нь орлогын хангалттай эх үүсвэр болж чаддаггүй, мөн хураамжийн хэмжээг үндэслэлтэй тогтоох асуудал дээр маргаантай байдаг.

Гадаад улс орнуудад үйлчилгээний төлбөр хураамжийн хэт олон зардал чирэгдэлтэй системийн оронд тооцоо судалгааны үндсэн дээр цөөн тооны хураамжийг бий болгож үнийг нь зохистой тогтоосон хялбар системийг эрэлхийлж байна.

Улсын төсвөөс олгох шилжүүлгийн механизмын талаар тайлангийн 5 дугаар бүлэгт дэлгэрэнгүй өгүүлэх болно.

Монгол Улсын холбогдох хуулиудад зааснаар аймгийн төсвийн орлогыг зургаа, сумын татварын орлогыг 12 нэр төрлийн татваруудаар тус бүрт нь бүрдүүлэхээр заажээ³. Эдгээр татварыг ногдуулах, хувь хэмжээг нь тогтоох, хөнгөлөх чөлөөлөх болон татварыг хуваарилах, тайлагнах эрх хэмжээний хүрээнд шинжилгээ хийж, тус татварын төрлүүд нь эрх хэмжээнийхээ хүрээнд орон нутгийн татварын орлогын шинж чанарыг агуулж буй эсэхэд дүгнэлт хийхээр зорилоо. Орон нутгийн төсвийн орлогыг аймаг, сумын гэсэн хоёр үндсэн түвшинд ангилан авч үзэж, татвар тус бүрийг давхардал гаргахгүй, уншин судлахад ойлгомжтой байлгах үүднээс кодчилсон болно. Үүнд:

³ Татварын ерөнхий хуулийн 7.4, Нэгдсэн төсвийн тухайн хуулийн 10.1 болон 10.2-д заасан төсвийн орлогыг бүрдүүлэх татварын орлого

- Улсын татварууд - (У1, У2,.....Уn)
- Аймгийн татварууд - (А1, А2,.....Аn)
- Сумын татварууд - (С1, С2,.....Сn)

Татварын эрх хэмжээнд хийх судалгаанд Монгол Улсын хүчин төгөлдөр хуулиуд, Засгийн газрын тогтоол, сайд болон агентлагийн даргын тушаал шийдвэрүүд, ИТХ-ын тогтоол, Засаг даргын захирамж зэргийг ашиглав. Түүнчлэн хууль тогтоомжийн хэрэгжилт, татварын эрх хэмжээнд үнэлгээ өгөх, тулгарч буй асуудлыг тодорхойлох зорилгоор нийт сонгогдсон аймгуудын холбогдох албан тушаалтнуудтай ярилцлага хийсэн.

2.1 АЙМГИЙН ТАТВАРЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭ

Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухай хуулиар аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн орлого нь татварын ба татварын бус орлогоос бүрдэнэ гэж тодорхойлогдсон байдаг.

Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн 10.1-д аймаг нийслэлд хамаарах татварын орлогыг:

1. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татвар
2. Хотын албан татвар
3. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр /20%/
4. Газрын төлбөр
5. Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар
6. Ашигт малтмалын хайгуулын болон тусгай зөвшөөрлийн төлбөр /25%/ зэргээс бүрдэнэ гэж заасан байна.

Аймаг, нийслэлийн орлогын татварын бус орлогод⁴:

- Орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг ашигласны төлбөр болон борлуулсны орлого хүү торгуулийн орлого
- Орон нутгийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгж, байгууллагын орон нутгийн өмчид ногдох хувьцааны ногдол ашиг
- Улсын төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн захиалгат бүтээгдэхүүний санхүүжилт
- Хууль тогтоомжийн дагуу аймаг нийслэлийн төсөвт орох бусад орлого тус тус хамрагдана.

Төвлөрлийг сааруулж чадсан ихэнх орнуудад орон нутгийн татварын орлого нь урьдчилан тооцох боломжтой, орон нутаг өөрөө бие

⁴ Нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн 10.2 заалт

даан хувь хэмжээг нь тогтоож чаддаг, орлого нь хангалттай, төсвийн тэнцвэрт байдлыг хангахуйц зэрэг шинжүүдийг агуулсан байдаг онцлогтой.

Энэ бүлэгт аймаг, нийслэлийн татварын орлогын төрөл тус бүрийн эрх хэмжээг тодорхойлохдоо татвар ногдуулалт, татварын хувь хэмжээ, татварын хөнгөлөлт чөлөөлөлтийг тогтоох, татвар хураах тайлагнах процедур, татварын орлогын хуваарилалт зэрэг хүчин зүйлүүдийг шалгуур болгон авч үзэж дүгнэсэн болно.

Эдгээр шалгуураар татварын эрх хэмжээний талаар аймаг, нийслэлийн нутгийн удирдлагын байгууллагуудад олгогдсон бүрэн эрхийг тодорхойлохдоо холбогдох хууль, дүрэм журам, Хэнтий, Орхон, Баян-Өлгий, Өмнөговь зэрэг аймгуудад холбогдох удирдах ажилтан, мэргэжлийн хүмүүстэй хийсэн ярилцлага судалгаа, бусад анхан болон хоёрдогч шатны мэдээ, баримт зэрэгт үндэслэв.

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татвар (A1)

Татвар ногдуулалт

2000 онд батлагдсан Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татварын тухай хуулиар (ҮХЭХАТТХ) үл хөдлөх хөрөнгийн татварыг зохицуулдаг. Энэхүү хуулиар үл хөдлөх хөрөнгөөс албан татвар авах тухай заасан ба үл хөдлөх эд хөрөнгө гэдэгт барилга, иргэдийн өмчилж буй газрыг хамруулан тооцдог.

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын хувь хэмжээг УИХ-аас гаргасан хуулиар тогтоодог ба орон нутаг татварын хувь хэмжээ тогтоох өөрчлөх, хөнгөлөлт чөлөөлөлт үзүүлэхэд ямар нэг эрх байдаггүй.

Хэнтий, Баян-Өлгий зэрэг аймгуудад сүүлийн жилүүдэд үйлчилгээтэй⁵ хувийн байшингууд нэлээн баригдаж эхэлсэн бөгөөд үүнд татвар ногдуулахад хүндрэл учирдаг. Учир нь хуулиараа хувь хүний байшинг татвараас чөлөөлсөн байдаг бол нөгөө талаараа бизнесийн үйл ажиллагаа эрхэлж байгаа барилгаас авах ёстой байдаг. Иймд ихэвчлэн татварын байцаагч нар хамтран үнэлгээг хийж үйлчилгээний хэсэгт хамрагдах байшингийн хэсгээс татварыг ногдуулан авдаг байна.

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татвар нь орон нутгийн үндсэн хөрөнгөд ногдуулдаг, татварын хэмжээ нь иргэн болон бизнесийн

⁵ Байшингийнхаа доод давхарт дэлгүүр, ресторан бар ажиллуулах зориулалттай баригдсан

байгууллагын ашигт ажиллагаа зэргээс үл хамаарах ба орон нутагт үл хөдлөх эд хөрөнгийн бүртгэл, тэдгээрийн өөрчлөлт зэрэг нь тодорхой байдаг. Иймд орон нутаг уг татвараас орж ирэх татварын орлогын хэмжээгээ урьдчилан мэдэх, илүү нарийн таамаглах бүрэн боломжтой.

Татварын хувь хэмжээ

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнийн дүнгээс 0,6%-аар тооцон жилийн татварыг ногдуулдаг. Энэхүү татварын хувь хэмжээг тогтоох, хөнгөлөлт, чөлөөлөлт зэргийг УИХ-аас баталсан ҮХЭХАТТХ -иар тогтоодог ба орон нутаг энэ татварын хувь хэмжээг ихэсгэж багасгах, хөнгөлөх, чөлөөлөхөд оролцох ямар ч эрх, боломж байдаггүй орон нутгийн удирдлагаас үл хамаарсан татвар юм.

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

ҮХЭХАТТХ-ийн 6, 7-р зүйлд татварын хөнгөлөлтийн тухай заасан байдаг. Орон сууц, нийтийн эзэмшлийн барилга, улсын болон орон нутгийн төсвөөр санхүүждэг байгууллагын барилга байгууламж нь татвараас 100% чөлөөлөгддөг.

Харин иргэдийн өмчилж байгаа гэр бүлийн хэрэгцээний газар нь нийслэл аймаг сумаас, хамаарч 95%-98%, бусад зориулалтын газар нь нийслэл аймаг сумаасаа хамаарч 30%-85%, тариалангийн зориулалтын газар 95% тус тус чөлөөлөгддөг байна.

Харин Монгол Улсаас нийт иргэдэд үнэгүй өмчлүүлж байгаа 0,07 га газраас төлөгдөх үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын дийлэнх хэсгийг буюу 96%-98%-ийг чөлөөлснөөс нэг өрхөөс орж ирэх татварын хэмжээ харьцангуй маш бага⁶ байна. Банкны шилжүүлгийн баримтыг 100₮-өөр худалдан аваад 40 төгрөгний татвар төлөх нь хэтэрхий бага бөгөөд Төрийн эрх бүхий байгууллага үүнийг цуглуулахад түүнээсээ их зардал гаргах магадлалтай болсон байна.

Татвар хуваарилалт, тайлагнах

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын тайланг татвар төлөгч жил бүрийн 2-р сарын 10-ны дотор харъяалах орон нутгийнхаа Татварын албандаа гаргах ба төлбөрийг нь 2-р сарын 15-ны дотор жилээр нь тооцож тушаана.

Газраас авах үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварыг харъяалсан Газрын мэргэжлийн байгууллага нь ногдуулж татварын байцаагч татварыг

⁶ Хавсралт №10-аас үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татварын тооцоог үзнэ үү

хураан авч орон нутгийн төсөвт оруулна. Харин Орхон аймагт Газрын алба нь газрын төлбөрөө ногдуулж өөрсдөө хураан авдаг байна.

Энэхүү татвар нь улсын төсөвт хуваарилагддаггүй ба аймгийн төсөвт 100% ордог. Сумаас төлөгдсөн үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар мөн адил тухайн аймгийн төсөвт хуваарилагдан төвлөрдөг.

Хотын албан татвар (А2)

Төсвийн тухай хуулийн 10.1.1-д энэхүү татварын тухай заасан байдаг боловч одоогоор Улаанбаатар хот болон аль нэг аймагт энэхүү татварыг авах тухай холбогдох дүрэм журам батлагдаагүй. Өөрөөр хэлбэл, энэ татвар одоогоор хэрэгждэггүй байна.

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр (А3 болон С12)

Татварын эрх хэмжээ

Тус татвар нь улс, аймаг, сумын төсөвт хуваалцах татвар бөгөөд хувь хэмжээг УИХ-аас хуулиар (Ашигт малтмалын тухай хууль) тогтоож байна. Ногдуулах буюу хураах эрх нь орон нутагт байдаг. 2006 онд УИХ-аар шинэчлэн найруулагдсан Ашигт малтмалын тухай хуулиар зохицуулагддаг. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь уурхайн эдэлбэрээс олборлож худалдсан болон худалдахаар ачуулсан болон ашигласан бүх төрлийн ашигт малтмалын борлуулалтын үнийн дүнгээс тооцож ашигт малтмалын нөөц ашигласны татварыг төлдөг. Энэхүү төлбөрийн хувь хэмжээг тогтоох, өөрчлөх аливаа хөнгөлөлт чөлөөлөлт олгох эрх мэдэл орон нутагт байдаггүй ба зөвхөн төв Засгийн Газрын шийдвэрээр өөрчлөлт хийгдэх боломжтой.

Орхон аймагт Эрдэнэт уулын үйлдвэр, Өмнөговь аймагт Хүрмэний нүүрсний уурхай Таван толгойн нүүрсний уурхай, Хэнтий аймагт Бор-Өндөрийн жоншны уурхай, Бэрхийн уурхай зэрэг газруудаас ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр орон нутгийн төсөвтөө ордог. Харин нүүрсээ Увс аймгаас татдаг Баян-Өлгий аймгийн хувьд ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн орлого 38,6 сая төгрөг буюу бусад аймгуудтай харьцуулахад бага татварын орлого ордог.

Орон нутагт тухайн бизнесийн байгууллагын ерөнхий бүртгэл мэдээлэл байдаг, орон нутгийн эрх бүхий байгууллагууд хяналт тавих боломжтой зэргээс үзвэл энэ төрлийн төлбөрийн орлого нь орон нутагт урьчдиглан тооцох боломжтой гэж үзэж болохоор байна.

Татварын хувь хэмжээ

Нүүрс болон түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын борлуулсан болон борлуулахаар ачуулсан үнэлгээний 2,5%, үүнээс бусад ашигт малтмалын борлуулсан болон борлуулахаар ачуулсан үнэлгээний 5,0 % (хуулийн 32.3) Ашигт малтмалын тухай хуульд зааснаар тус татварын орлогын 70%-ийг улсын төсөвт, 30%-ийг аймаг, нийслэлийн төсөвт, 10%-ийг сум, дүүргийн төсөвт оруулна

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

Тус хуулинд татварын хөнгөлөлт чөлөөлөлтийн талаар эрх хэмжээг зохицуулаагүй байна.

Татвар хуваарилах, тайлагнах

“Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг төлөх, хуваарилах журам⁷-д зааснаар тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь алт, зэс, зэсийн баяжмалын борлуулалтад ногдох төлбөрийг борлуулалт хийгдсэн, эсвэл ачуулсан өдрөөс хойш 21 хоногийн дотор улсын төсвийн дансанд, үүнээс бусад ашигт малтмалын борлуулалтад ногдох төлбөрийг борлуулалт хийгдсэн буюу ачуулснаас хойш 10 хоногийн дотор тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн төсвийн дансанд төлнө.

Тухайн сард алт, зэс, зэсийн баяжмалын борлуулалтаас улсын төсөвт төвлөрсөн ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн 30 хувийг Сангийн яам дараа сарын 25-ны дотор улсын төсвийн данснаас тухайн ашигт малтмалын орд байршиж байгаа аймаг, нийслэлийн төсвийн дансанд шилжүүлнэ. Тухайн сард алт, зэс, зэсийн баяжмалаас бусад төрлийн ашигт малтмалын борлуулалтын үнэлгээнд ногдож, орон нутгийн төсөвт төвлөрсөн ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн 70 хувийг тухайн нутаг дэвсгэрийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч дараа сарын 30-ны дотор ашигт малтмалын орд байршиж байгаа аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн төсвийн данснаас улсын төсвийн дансанд шилжүүлнэ. Тухайн сард улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт хуваарилсан ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг аймаг, нийслэлийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч ашигт малтмалын орд байршиж байгаа сум, дүүргийн төсөвт хуульд заасан хувь хэмжээгээр ажлын 10 хоногт багтаан хуваарилна.

⁷ “Засгийн газрын 2006 оны 272-р тогтоол

Газрын төлбөр (А4)

Татвар ногдуулалт

1997 оны 4-р сард батлагдсан Газрын төлбөрийн тухай хуулиар газрын төлбөрийн асуудал зохицуулагдаж байна. Газрыг эзэмшиж ашиглаж байгаа иргэд байгууллагууд газрын төлбөрийг төлөх үүрэгтэй.

Газрын төлбөрийг тооцоход газрын суурь үнэлгээнд суурилан хийгддэг бөгөөд үүнийг Засгийн газрын 1997 оны 152-р тогтоолын хавсралтуудаар зохицуулан хэрэгжүүлж байна. Засгийн газрын гаргасан тогтоолын хүрээнд орон нутгийн удирдлага нь газрын төлбөрийн хувь хэмжээг нарийвчилан тогтоодог.

Газрын бүртгэл, газар олголт, газрын төлбөрийн хураалт зэргийг орон нутаг өөрөө хийдэг тул газрын төлбөрийн хэмжээг урьдчилан тооцох бүрэн боломжтой. Орон нутагт газрын төлбөрийн хэмжээг тогтоосон байдлаас үзэхэд хүн амын төвлөрөл ихтэй газруудад төлбөрийн хэмжээг их талдаа⁸ тогтоодог байна.

Татварын хувь, хэмжээ

Газрын төлбөр тооцох үзүүлэлтийг газрын төлбөрийн тухай хуульд:

- А. Бэлчээрийн зориулалтаар эзэмшиж ашиглаж байгаа газрын төлбөрийг нэгж талбайн суурь үнэлгээнд хувиар хонин толгойд шилжүүлсэн малын толгой тутамд
Бэлчээрийн газрын төлбөрийн хязгаар 0,01-0,03 хувь
- Б. Газрын тухай хуулийн 13-р зүйлд заасан зам шугам сүлжээний км тутмаас
Шугам сүлжээний газрын км тутамд 1500-7500 төгрөг
- В. Эзэмшиж ашиглаж байгаа нэг га газар тариалангийн болон хадлангийн газрын төлбөрийн хязгаар 0,01-0,03 хувь
- Г. Эзэмшиж ашиглаж байгаа хот тосгон бусад суурин газрын нэг га газрын төлбөрийн хэмжээ 0,1-1,0 хувь
- Д. Дээрхээс бусад газрын төлбөрийг нэг га газрын суурь үнэлгээний хувиар, төлбөрийн хязгаар 0,01-0,03 хувь

Газрын төлбөр нь Монгол Улсын хуулинд заасан тодорхой хэмжээний хүрээнд, газрын төлбөрийн хувь хэмжээг эцэслэн шийдэх эрх нь тухайн орон нутагтаа олгогдсон, орон нутаг харьцангуй бие даан хувь хэмжээгээ тогтоох эрх нь олгогдсон орон нутгийн татвар юм.

⁸ Хуулинд заасан хэмжээний дээд хязгаар

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

Дараахь төлбөр төлөгчийг дор дурдсан газрыг эзэмшиж ашигласны төлбөрөөс чөлөөлөхөө уг хуулийн 8.1-д заасан байна. Үүнд:

- А. Малчин өрхийг бэлчээр хадлангийн газрын
- Б. Монгол Улсын иргэнийг ахуйн зориулалтаар эзэмшиж ашиглаж байгаа 0,07 га хүртэлх газрын төлбөрийн 90%-ийг
- В. Монгол Улсын иргэн аж ахуйн нэгж байгууллагыг хилийн зурвас газрын
- Г. Монгол Улсын иргэнийг түүнд байгаль түүх соёлын дурсгалт зүйлсийг хадгалах, хамгаалахад зориулан эзэмшүүлсэн
- Д. Өмчийн хэлбэр харгалзахгүйгээр улсын бүртгэлтэй асрамжийн болон бүх шатны боловсролын байгууллагын зэмшиж ашиглаж буй газар
- Е. Иргэн аж ахуйн нэгж байгууллагын хөрсний бүтцийг сайжруулах, бэлчээрт шилжүүлэх зорилгоор олон наст болон буурцагт ургамал тариалсан талбайг эзэмшиж, ашигласны төлбөрөөс эхний 5 жил хүртэлх хугацаанд
- Ё. Сууц өмчлөгчдын холбоо түүнд гэрээгээр ашиглуулж байгаа орчны газар
- Ж. Газрыг хамгаалах нөхөн сэргээх болон байгаль орчинд ивээлтэй технологээр ашиглаж байгаа иргэн аж ахуйн нэгжид хөнгөлөлт үзүүлэхийг Засгийн Газраас шийдвэрлэнэ.
3. Шинээр тариалсан олон наст ургамал, жимс жимсгэний талбай ашигласны төлбөрийг анхны ургац өгөх хүртэлх хугацаанд тус тус чөлөөлнө.

Хуулийн 8.2 хэсэгт Засгийн Газрын зөвшөөрлөөр газрыг нөхөн сэргээх, байгаль орчинд ивээлтэй технологээр үйл ажиллагаа явуулж байгаа иргэн аж ахуйн байгууллагын газрын төлбөрийг хөнгөлөх тухай заажээ. Судалгаа хийсэн дөрвөн аймагт Засгийн газрын шийдвэрээр хөнгөлөлт авч ажиллаж байгаа аж ахуйн нэгж байгууллага байхгүй байна.

Татвар хуваарилалт, тайлагнах

Улаанбаатар хот, Орхон аймаг зэрэг төвлөрөл ихтэй томоохон суурин газруудад газрын төлбөр эрхэлсэн байгууллага газрын төлбөрийг ногдуулж газрын төлбөрөө хураан авдаг бол бусад дийлэнх аймагт Газрын алба нь газрын төлбөрийг ногдуулж орон нутгийн Татварын алба нь газрын төлбөрийг хураан авч хяналт тавин ажилладаг.

Газрын төлбөр төлөгч нь газар эзэмшүүлэх ашиглуулах гэрээнд өөрөөр заагаагүй бол жилийн төлбөрийг тэнцүү хэмжээтэй хуваан улирал бүрийн эхний сарын 25-ны дотор төлнө. Мөн дараа улирлын төлбөрийг урьдчилан төлж болно.

Газрын төлбөрийн орлогыг аймаг, нийслэлийн төсөвт оруулна. Газрын төлбөрийн орлогын зохих хэсгийг төрийн өмчийн газрыг хамгаалах, нөхөн сэргээх, газар зохион байгуулалтын ажилд зарцуулна.

Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар (А5)

Татвар ногдуулалт

1992 онд батлагдсан Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татварын тухай хуулиар зохицуулагддаг. Аж ахуйн нэгж болон хувь хүний эзэмшилд буй бүх төрлийн авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгсэлд ижил ногдуулдаг татвар юм. Бүх төрлийн ачааны автомашин, автобус, мотоцикль, тусгай зориулалтын автомашин, трактор өөрөө явагч хэрэгсэл чиргүүл зэрэгт энэхүү татварыг ногдуулдаг.

Тээврийн хэрэгслийн бүртгэл, дүн мэдээ нь орон нутгийн Замын цагдаагийн албанд бүртгэгддэг буюу орон нутаг өөрийн тээврийн хэрэгслийн тоо, өсөлтийн хувь хэмжээг урьдчилан тооцож болдог, татварын орлого тухайн орон нутгийн төсвийн дансанд шууд төвлөрдөг зэргээс үзвэл энэ татварын орлого нь урьдчилан тооцох боломжтой байна.

Татварын хувь хэмжээ

Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт хотууд болон бусад бүс гэж хуваан татварыг ялгавартай тогтоосон. Мөн суудлын автомашинд хөдөлгүүрийн багтаамжаас, ачааны автомашинд даацаас хамаарч татварыг ялгавартай⁹ тогтоодог.

1997 онд тээврийн хэрэгслийн татварын хувь хэмжээнд өөрчлөлт оруулан өнөөдрийг болтол буюу 12 жилийн турш өөрчлөлтгүй мөрдөж байна.

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

Ямарваа төрлийн татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт байхгүй.

⁹ Хавсралт 4-ийг үзнэ үү

Татвар хуваарилалт, тайлагнах

Иргэн болон аж ахуйн нэгж байгууллага нь авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн жилийн албан татварыг жилд нэг удаа тухайн жилийн 6 дугаар сарын 1-ний өдрөөс өмнө харъяалах татварын албанд төлнө. Авто тээврийн хэрэгслийн үзлэг хэдийд зарлагдснаас хамаарч татвар төлөгдөж эхэлдэг.

Замын хөдөлгөөн зохицуулах байгууллага нь авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн татварыг хураан авахад Татварын албанд туслалцаа үзүүлнэ. Татварын орлого нь тухайн аймгийн төсвийн дансанд төвлөрнө.

Хөдөө уурхай дээр ажиллаж байгаа болон олон тоотой тээврийн хэрэгслийг аймгаас томилогдсон баг очиж тээврийн хэрэгслийн үзлэгийг хийн татварыг нь хураан авч АТБӨЯХ-ийн татварын тайлангийн “Татварын хэлтэс” хэсэгт бүртгэн тайлагнадаг.

Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр (А6 болон С11)

Татвар ногдуулалт

Энэ нь хуваалцах татвар бөгөөд хувь хэмжээг УИХ-аас баталсан ашигт малтмалын тухай хуулиар тогтоосон бөгөөд татвар хураах, хуваарилах асуудлыг Засгийн газраас зохицуулж байна¹⁰. Тус татварын хувьд орон нутагт хуваарилах асуудалтай холбоотой хүндрэл үүсдэг байна. Өөрөөр хэлбэл, хураамжийг Геологи, газар зүйн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хурааж Сангийн яаманд төвлөрүүлж, хуваарилж байна. Орон нутаг зөвхөн санал өгөх эрхтэй байдаг байна. Үүнээс болоод орон нутаг төлөвлөсөн татварын орлогоо бүрэн хуваарилуулаж авч чадахгүйд хүрч байна. Жишээлбэл: Өмнөговь аймагт 2008 онд таван тэрбум төгрөгийн тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн орлого орох ёстой төлөвлөгдсөнөөс 2,4 тэрбум нь шилжин орж ирсэн бөгөөд төлөвлөгөө 2,6 тэрбумаар тасалдсан байна. Мөн энэ орж ирсэн 2,4 тэрбум төгрөгийн 50%-г тухайн суманд нь ч хуваарилаагүй байсан.

Татварын хувь хэмжээ

Хайгуулын талбайн гектар тутамд эхний жилд 0,1 америк доллар, хоёрдахь жилд 0,2 америк доллар, гуравдахь жилд 0,3 америк доллар,

¹⁰ Засгийн газрын 2006 оны 272 тоот тогтоол, Сангийн сайдын 102 тоот тушаал

4-6 дахь жилд тус бүр 1,0 америк доллар, 7-9 дэх жилд тус бүр 1,5 америк доллар байна.¹¹ Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр нь тухайн тусгай зөвшөөрлөөр олгогдсон уурхайн талбайн гектар тутамд 15 америк доллар байх бөгөөд харин нүүрс болон түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын хувьд гектар тутамд таван америк доллар байна . Ашигт малтмалын тухай хуульд зааснаар тус татварын орлогын 50%-г улсын төсөвт, 25%-г аймаг, нийслэлийн төсөвт, 25%-г сум, дүүргийн төсөвт оруулна

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлттэй холбоотой эрхзүйн зохицуулалт одоогоор байхгүй байна.

Татвар хуваарилах, тайлагнах

“Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг төлөх, хуваарилах журам”¹² -д зааснаар хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь төлбөр төлөх мэдэгдэл хүлээж авсанаас хойш ажлын 10 өдөрт багтаан эхний жилийн төлбөрийг төлөх бөгөөд жил бүр урьдчилан төлнө. Геологи, уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага төлбөрийг хурааж орлогыг сар бүрийн 25-ны дотор улсын төсвийн орлогын дансанд шилжүүлж, тайланг батлагдсан маягтын дагуу гарган Сангийн яаманд ирүүлнэ. Сангийн яам нь геологи, уул уурхайн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагаас тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн орлогыг улсын төсөвт төвлөрүүлсэн өдрөөс хойш ажлын 5 хоногт багтаан тухайн аймаг, нийслэлийн төсвийн дансанд шилжүүлнэ. Аймаг, нийслэлийн төсвийн ерөнхийлөн захирагч нь тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн орлогыг Сангийн яамнаас аймаг, нийслэлийн төсөвт шилжүүлсэн өдрөөс хойш ажлын гурав хоногт багтаан сум, дүүргийн төсөвт шилжүүлэх орлогыг хуваарилж, шилжүүлнэ.

Дээрх байдлаар журамлан зохицуулсан боловч бодит байдалд уг журам мөрдөгдөхгүй байгаа тал ажиглагдаж байна. Тухайлбал: Өмнөговь аймагт 2008 онд нийт орж ирэх ёстой тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн тал хүрэхгүй нь орж ирсэн бөгөөд ингэхдээ нэлээдгүй цаг хугацааны дараа ирсэн байна. Түүнчлэн аймгаас тухайн хайгуулын талбай байршиж буй сумдад холбогдох төлбөрийг шилжүүлээгүй байна. Үүнийг аймгийн санхүү эдийн засаг, бодлого зохицуулалтын хэлтсийн мэргэжилтнүүд “Дээрээс ирж буй мэдээ нь орлого хуваарилахад хангалтгүй буюу аль

¹¹ Ашигт малтмалын тухай хуулийн 32.2 заалт

¹² Засгийн газрын 2006 оны 272-р тогтоол

компани төлбөрөө төлсөн, аль нь төлөөгүй гэдэг мэдээлэл ирдэггүй тул түүнийг суманд хуваарилах боломжгүй байдаг” гэсэн тайлбарыг өгч байлаа.

Аймгийн татварын орлогуудын нэр төрөл хувь хэмжээг тогтоох, хөнгөлөх чөлөөлөх зэрэг үндсэн функцууд нь УИХ-аар батлагдсан хуулийн дагуу Төв Засгийн газар нь тогтоодог байна. Харин газрын төлбөрийн хувьд хуулийн тогтоосон хязгаар дотор орон нутаг нь өөрийн онцлогт тохируулан ИТХ-аараа шийдвэр гарган хэрэгжүүлэх эрхтэй байна.

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг ашигт малтмалын асуудал эрхэлсэн Төрийн захиргааны төв байгууллага зөвшөөрлийг нь олгон татвараа хураан авч Сангийн ямаар дамжуулан аймаг сумдад хуваарилдаг байна. Мөн ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн алт, зэс, зэсийн молибдений төлбөрийг Сангийн ямаар дамжуулан орон нутагт хуваарилдаг байна. Үүнээс бусад татварыг ногдуулах, хураах ажлыг үндсэндээ орон нутгийн Татварын алба гүйцэтгэн холбогдох төсвийн дансуудад шилжүүлдэг.

Нэгдсэн төсвийн тухай хуулиар батлагдсан аймаг, нийслэлийн татваруудаас “Хотын татвар” нь өнөөг болтол хэрэгжиж эхлээгүй, түүнийг хэрэгжүүлэх холбогдох бусад дүрэм журмууд нь гараагүй байна.

Аймгийн татвар тус бүрт хийсэн судалгаанаас дүгнэн үзвэл аймгийн татваруудын эрх хэмжээг тогтоох, татварын хөнгөлөлт чөлөөлөлт үзүүлэх зэрэг эрх хэмжээ нь УИХ, Төв Засгийн газартаа төвлөрсөн ба нутгийн удирдлагын байгууллага татварыг зөвхөн ногдуулах, хураах, тайлагнах үүргийг хэрэгжүүлж байна.

Өөрөөр хэлбэл, нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын татварын бие даасан (tax autonomy) байдал үндсэндээ хууль эрх зүйн хувьд байхгүй байна.

2.2 СУМЫН ТАТВАРЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭ

Нэгдсэн төсвийн тухай хууль болон Татварын ерөнхий хуульд сумын төсвийн орлогыг 12 нэр төрлийн татвараар бүрдүүлэхээр заасан тухай дээр өгүүлсэн билээ. Уг бүлгийн хүрээнд эдгээр татварын орлого тус бүрийг С1, С2....., С12 гэж дугаарлан кодчилж, татвар бүрийг ногдуулах, хувь хэмжээг нь тогтоох, хөнгөлөх чөлөөлөх, хураан тайлагнах эрх хэмжээний хүрээнд дэлгэрүүлэн судлав. Ингэхдээ С11 кодтой- “Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр” болон С12 кодтой- “ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр” гэсэн

татварын орлого нь хуулинд¹³ зааснаар засаглалын түвшингүүдийн хооронд хуваалцах татвар учраас эрх хэмжээний хүрээний шинжилгээг аймгийн харгалзах татваруудад (А6 болон А3) харгалзуулав. Өөрөөр хэлбэл С11, С12 кодтой татварын эрх хэмжээний шинжилгээг өмнөх А6 болон А3 татварын орлогын шинжилгээнээс харж болно.

Хувь хүний орлогын албан татвар (С1)

Татвар ногдуулалт

Энэ татварын орлогыг бие даасан орон нутгийн татварын орлого гэхэд учир дутагдалтай юм. Учир нь татварыг тогтоох, хувь хэмжээг тогтоох, хөнгөлөх чөлөөлөх бүх эрх мэдэл нь гагцхүү УИХ-д хувь хүний орлогын албан татварын (ХХОАТ) тухай хуулиар төвлөрчээ. Харин татварыг ногдуулах эрх нь сумын татварын хэлтсийн байцаагч нарт байна. Нэгдсэн төсвийн тухай хуульд 2008 оны 10 сард орсон өөрчлөлтөөр (Хуулийн 10.1.7 заалт) цалин хөлс, түүнтэй адилтгах хөдөлмөр эрхлэлтийн орлогыг аймгийн төсөвт төвлөрүүлэхээр хуульчилсан. Иймээс энэ татвар нь сумын хувьд сонгодог утгаараа орон нутгийн татвар биш юм. Өөрөөр хэлбэл, сумын зүгээс уг татварыг тогтоох, хувь хэмжээг нь өөрчлөн тогтоох ямарч мэдэлгүй бөгөөд зөвхөн татварыг ногдуулж, хурааж төсөвт төвлөрүүлэх л эрх мэдэлтэй гэсэн үг юм.

Түүнчлэн татварын орлогыг бодитойгоор урьдчилан тооцох боломж ч хомс юм. Практикт энэ татварын орлогыг төлөвлөж тодорхойлохдоо өмнөх жилийн гүйцэтгэлийг үндэс болгож тодорхойлдог бөгөөд татварын баазыг нарийн тооцож төлөвлөж чадахгүй байгаа юм. Тухайлбал, үйл ажиллагааны орлогод сумын татварын байцаагчид татварын ногдуулалт хийхэд бодит байдалд хувь хүн буюу татвар төлөгч нь бүхий л үйл ажиллагаагаа баримтжуулах боломжгүй, ирсэн тайлан нь буруу зөрүү байдгаас болж ихээхэн хүндрэл гардаг байна. Нөгөө талаас хувь хүн буюу татвар төлөгч нь татварын тайлан бичих ямар ч чадваргүй байх нь элбэг байдаг байна. Мөн мал бүхий иргэний орлогийн албан татварын ногдуулалтыг өмнөх оных нь мал тооллогын мэдээнд тулгуурлан хийдэг.¹⁴ Байгаль цаг уурын байдлаас шалтгаалан малын хорогдол явагдаж малчин өрхүүд байхгүй малаас татвар төлөх явдал ихээхэн гардаг байна.

¹³ Ашигт малтмалын тухай хууль 2006 он

¹⁴ (жишээлбэл: 2008 оны 11 сарын мал тооллогын дүнгээр 2009 оны 5 сард татвар хураана)

Татварын хувь хэмжээ

Хувь хүний орлогын албан татварын хувь хэмжээг нутгийн удирдлагын байгууллага нь тухайн орон нутгийн онцлогоос хамааруулан уян хатан тогтоох (тодорхой хязгаарт багтаан) бодит боломж байхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, УИХ-аас сумын татварын орлогын хувь хэмжээг хуулиар тогтоон өгч байгаа нь татварын хувь хэмжээгээ өөрийн онцлогт тохируулан татварын орлогоо нэмэгдүүлэх, хөдөлмөр эрхлэлтийг урамшуулах зэрэг бодлогыг нутгийн удирдлагын зүгээс уян хатан зохицуулах боломжийг үгүйсгэж байна. Тухайлбал ХХОАТ-ын тухай хуулийн 8.1-д зааснаар дараахь нэр төрлийн орлогод доорх хувь хэмжээгээр тооцож татвар ногдуулж байна. Үүнд:

Хүснэгт 2.1 Хувь хүний орлогын албан татварын хувь хэмжээ

№	Татварын төрөл	Хувь хэмжээ
1	Цалин хөлс, шагнал урамшуулал болон тэдгээртэй адилтгах хөдөлмөр эрхлэлтийн орлого	10%
2	Үйл ажиллагааны орлого	10%
3	Хөрөнгийн орлого	10%
4	Хөрөнгө борлуулсны орлого	10%
5	Малчин өрх, мал бүхий этгээдийн орлого(бүсийн онцлогоос хамаарч ялгавартай ногдуулна) төгрөгөөр	
	- Нийслэл, Дархан-Уул, Орхон, Сэлэнгэ, Төв аймаг	- 100
	- Архангай, Баянхонгор, Булган, Говь-Сүмбэр, Дорноговь, Дорнод, Дундговь, Өвөрхангай, Өмнөговь, Сүхбаатар, Хөвсгөл, Хэнтий аймаг - Баян-Өлгий, Говь-Алтай, Завхан, Увс, Ховд аймаг	- 75 - 50
6	Шинжлэх ухаан, утга зохиол, урлагийн бүтээл туурвих, шинэ бүтээл, бүтээгдэхүүний болон ашигтай загвар зохион бүтээх, спортын тэмцээн, урлагийн тоглолт зохион байгуулах, тэдгээрт оролцох замаар олсон орлого, тэдгээртэй адилтгах бусад орлого	2%
7	Урлагийн тоглолт, спортын тэмцээний шагнал, наадмын бай шагнал	5%
8	Төлбөрт таавар, бооцоот тоглоом, эд мөнгөний хонжворт сугалааны орлого	40%
9	Шууд бус орлого.	10%

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

Тус татварын орлогоос хөнгөлөх, чөлөөлөх эрх хэмжээ нь ч мөн сумын түвшинд байхгүй бөгөөд УИХ-аас хөнгөлөх чөлөөлөх асуудлыг хуулиар зааж өгсөн байдаг¹⁵. Түүнчлэн цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогод ногдох жилийн албан татварт 84000 төгрөгийн, малчин өрхийн гишүүний тоогоор тус бүр 20 хонь чөлөөлнө. Түүнчлэн үр тариа, төмс, хүнсний нөгөө, жимс, тэжээлийн ургамал ургуулж олсон орлогын 50%, их дээд сургуульд суралцагч хүүхдийн төлбөрийн хэмжээгээр албан татвараас хөнгөлнө.

Үндэсний хэмжээний бодлого зохицуулалтын үүднээс дээрх байдлаар тодорхой хөнгөлөлт, чөлөөлөлт үзүүлэх орлогын нэр төрлийг зааж өгсөн байж болох боловч зарим тухайлсан орлого дээр сумын түвшинд хөнгөлөлт чөлөөлөлт үзүүлэх эрх мэдэл дутагддаг байна. Тухайлбал, мал бүхий иргэний орлогын албан татварыг дээр дурдсанаар өмнөх жилийн тооллогод тулгуурлан хийдэг, малын зүй бус хоргодлоор хоргодсон малыг тухай бүр нь сумын татварын байцаагч тодорхойлох боломжтой боловч тэдгээрийг татвараас хөнгөлөх эрх мэдэл байдаггүй байна.

Татварын хуваарилалт, тайлагнах

Хувь хүний орлогын албан татварыг сумын татварын байцаагчид ногдуулалт хийж, төрийн сангийн дансанд байрших сумын төсвийн орлогын дансанд шууд төвлөрүүлдэг байна¹⁶. Татвар төлөгч нь татвараа өөрөө тодорхойлж, өөрөө төлөх үүрэгтэй байдаг боловч бодит байдалд ялангуяа хувь хүн нь татвараа төлөхдөө хойрго хандах, татварын байцаагч нараар л хураалгах явдал нэлээдгүй байдаг байна. Энэ нь татвар төлөгчдийн сэтгэл зүй, ёс суртахуунтай нөгөө талаасаа холбоотой юм.

Татвар хураалтыг үр дүнтэй болгох, хуваарилалтын явцад цаг хугацаа алдахгүйн үүднээс Баян-Өлгий аймгийн Буянт суманд цалин, хөлс түүнтэй адилгах орлогын албан татварыг сумынхаа төсөвт төвлөрүүлж, нэгдсэн дүнг аймагт тайлагнадаг байна. Сумын төсөвт төвлөрсөн орлогын нийт дүнгээр аймгаас уг суманд олгох татаасаас

¹⁵ ХХОАТ тухай хуулийн 16.1-д заасан орлого тус татвараас чөлөөлөгдөнө.

¹⁶ Хуулиар тус татварыг суутгагч нь албан татвар төлөгчийн орлогоос ногдуулсан татварыг дараа сарын 10 ны дотор холбогдох төсөвт шилжүүлнэ. Малчин өрх, мал бүхий этгээд албан татварыг хоёр хуваан тухайн жилийн 7 дугаар сарын 15, 12 дугаар сарын 15-ны өдрийн дотор, бусад татвар төлөгчдийн хувьд дараа улирлын эхний сарын 15-ны өдрийн дотор холбогдох төсөвт шилжүүлэх ёстой.

хувь тэнцүүлэн суутгаж тооцдог аргачлалыг ашиглаж байна. Энэ нь бас төсвийн орлогын тодорхой хэсгийг тусламж(татаас)-р бүрдүүлдэг аймгуудад хэрэгжүүлж болох зохион байгуулалтын асуудал юм.

Хувь хүний орлогын албан татварыг тайлагнахдаа татварын байцаагчид хуулинд зааснаас бусад (*өөрсдийн нэрлэж хэвшсэн*) нэрийг ашигладаг байдал ажиглагдаж байна. Тухайлбал патент, жишиг татвар, суутган гэх мэт. Энэ нь мэргэжлийн хүмүүсийн дунд хэвшсэн нэр байж болох ч хуулийн нэр томъёоллыг агуулгын хувьд зөрчиж байна. Түүнчлэн хувь хүний орлогыг тайлагнах явцад хувь хүн бүр өөрийн үйл ажиллагааны орлогоо баримтжуулах боломж байдаггүйгээс тайланд үнэн бодит мэдээлэл тусгагдах нь ховор байдаг байна. Ялангуяа жишиг татвар гэж нэрлэж байгаа Санхүү, эдийн засгийн сайдын тушаалаас батлагдсан жишиг тооцох аргачлалаас ногдуулах татварыг тайлагнахад иргэд тайлан бичих чадвар байдаггүйгээс ихээхэн хүндрэл гардаг байна.

Бууны албан татвар(C2)

Татвар ногдуулалт

Татварын эрх хэмжээтэй нь холбон үзвэл бууны албан татварыг орон нутгийн татвар гэж үзэхэд учир дутагдалтай юм. Бууны албан татварын тухай хуулиар татварын бүх эрх хэмжээг (ногдуулахаас бусад) тогтоожээ. Өөрөөр хэлбэл, УИХ нь татварыг тогтоох, хувь хэмжээг нь тогтоох, хөнгөлөх чөлөөлөх эрх хэмжээг нь эдэлж байна. Харин ногдуулах эрх нь сумын татварын байцаагч нарт байна. Гэхдээ сумын татварын байцаагчид тухайн сумын цагдаагийн хэлтсээс бууны бүртгэл мэдээг авч, мэдээнд үндэслэн ногдуулалт хийдэг. Төрийн байгууллагуудын уялдаа холбоо муу, бүртгэл нь бодит бус байдаг зэрэг шалтгаанаас болон бууны албан татварын орлого бодитой бус байдаг талаар Хэнтий аймгийн татварын байцаагчид дурдаж байсан юм.

Цагдаагийн хэлтсээс бууны бүртгэл тооллогыг бодит байлгаж чадвал татварын орлогын хэмжээг тухайн орон нутаг нь урьдчилан тодорхойлох боломжтой юм. Гэхдээ татварын төрлийн онцлогоос шалтгаалаад татварын баазыг нэмэгдүүлэх боломж хязгаарлагдмал. Өөрөөр хэлбэл, байгаль орчин, ангийн тухай бодлогоос шалтгаалан иргэн бүр буу эзэмших боломжгүй учраас татварын бааз нэмэгдэх боломж хязгаарлагдмал гэсэн үг юм.

Татварын хувь хэмжээ

Татварын хувь хэмжээг УИХ-аас Бууны албан татварын тухай хуулиар тогтоожээ. Энэ үнэлгээгээр үрлэн сумтай буу-4000 төг, 6,4мм хүртэлх калибрын бүх төрлийн буу- 4000 төг, 6,5 мм ба түүнээс дээш мм-ийн калибрийн бүх төрлийн буу – 6000 төгрөгийн албан татварыг жилд ногдуулна. Гэхдээ энэ үнэлгээг 1997 онд тус хуульд оруулсан нэмэлт өөрчлөлтөөр тусгасан бөгөөд өнөөгийн байдалд бодитой үнэлгээ болж чадахгүй юм. Тухайн бүс нутаг, сумын онцлог зэргээс шалтгаалан татварын хувь хэмжээг орон нутагт нь тогтоох эрх зүйн боломж байхгүй юм.

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

Бууны албан татварын тухай хуулийн 5.2 дахь хэсэгт заасан бууг албан татвараас бүрэн чөлөөлнө.¹⁷ Түүнчлэн хөдөлмөрийн чадваргүй болон албан татвар төлөх орлогогүй иргэнийг харъяалах сум, дүүргийн татварын алба тухайн жилийн албан татвараас чөлөөлж болно.

Дээрхээс бусад тохиолдолд орон нутаг нь тухайн татвараас чөлөөлөх эрх зүйн боломж байхгүй. Бууны татварын хэмжээг бүсийн онцлогоос хамааран ялгаатай тогтоох эрх нь орон нутагт байвал байгаль, ан амьтдыг хамгаалах талд ч орон нутгийн бодлого тодорхойлох, хэрэгжүүлэхэд хөшүүрэг болох хэрэгсэл болж болох юм. Тухайлбал, Хэнтий аймаг нь чоно ховор болсон, байхад Өмнөговь аймагт эсрэгээр чонын хөнөөл ихдэж байгаа талаар иргэд ярьж байлаа. Гэтэл тус хоёр аймагт авч буй бууны албан татварын хувь хэмжээ яг адил бөгөөд Өмнөговь аймгийн зүгээс татварын хувь хэмжээнд хөнгөлөлт үзүүлж чоно агнуулах талаар бодлого явуулж болох талтай. Гэвч тухайн татварын хувь хэмжээг өөрчлөх, хөнгөлөх, чөлөөлөх боломж нь орон нутагт байхгүй.

Татвар хуваарилах, тайлагнах

Бууны албан татварын хувьд татвар төлөлт, хуваарилалт нь дараахь процессоор явагдана. Юуны түрүүнд харъяалах орон нутгийн цагдаагийн байгууллага бууны бүртгэл, хөдөлгөөний мэдээг жил бүрийн 2 дугаар сарын 15-ны дотор татварын албанд гаргаж өгнө. Бүртгэлийг үндэс болгон харъяалах нутаг дэвсгэрийн татварын байцаагчид

¹⁷ - музейн үзмэр, урлагийн тоглолтод ашиглаж байгаа болон ангийн зориулалтаар ашиглах боломжгүй болохыг цагдаагийн байгууллага тогтоож үнэмлэх олгосон;

- байгаль хамгаалагчийн эзэмшилд байгаа албаны буу;

- спорт, сургалтын зориулалтаар дагнан ашиглаж байгаа бүх буу

татварыг ногдуулна. Татвар төлөгч нь жил бүрийн 8-р сарын 1-ний дотор орон нутгийн төсөвт төлнө. Бууны албан татвар нь шууд сумын төсвийн дансанд ордог учраас татвар хуваарилах, тайлагнах явцад асуудал гардаггүй гэж ойлгож болно. Гэхдээ орон нутгийн цагдаагийн байгууллагаас гаргасан ногдуулалт хийх мэдээ нь бодит бус байдаг талаар татварын байцаагчид нэлээдгүй хэлж байсан юм.

Улсын тэмдэгтийн хураамж (СЗ)

Татвар ногдуулалт

Сумын татварын орлого болох энэ татварын нэр төрөл, хувь хэмжээг УИХ-аас Тэмдэгтийн хураамжийн тухай хуулиар тогтоосон бөгөөд гагцхүү ногдуулах эрх нь сумын татварын байцаагч нарт байна. Мөн түүнчлэн Засгийн газраас¹⁸ зөвхөн гадаадын иргэнд олгох визийн хураамжийн хэмжээг тогтоох эрхтэй байна. Эдгээрээс харвал тэмдэгтийн хураамж нь сумын төсөвт төвлөрдөг боловч бие даасан байдал нь хязгаарлагдмал татварын орлого болж байна.

Тэмдэгтийн хураамжаас сумын төсөвт төвлөрүүлэх орлогын хэмжээг тухайн орон нутаг нь урьдчилан тооцон тодорхойлж төлөвлөхөд хүндрэлтэй. Одоогоор уг татвараас өмнөх онд орсон татварын орлогод үндэслэн төлөвлөж байгаа боловч татварын баазыг нарийвчлан тодорхойлох боломжгүй. Учир нь тухайн татвар ногдуулах үйлчилгээнд нөлөөлөх хүчин зүйлс маш их бөгөөд тогтворгүй учраас тухайн татварын жилд хэдий хэр хэмжээний үйлчилгээнд татвар ногдуулахыг урьдчилан тооцож гаргах боломжгүй зүйл юм.

Татварын хувь хэмжээ

Тус татварын хувь хэмжээг УИХ-аас Тэмдэгтийн хураамжийн тухай хуулиар¹⁹ нэр төрөл бүрээр нь нарийвчилан хуульчилсан байдаг байна. Жишээлбэл: шүүхээс эрх зүйн маргааныг хянан шийдвэрлэх, нотариатын үйлчилгээ үзүүлэх, иргэний гэр бүлийн байдлын бүртгэл хийх, паспорт, зөвшөөрөл, виз олгох... гэх мэт үйлчилгээнд татвар ногдуулна. Нэгэнт нэр төрөл, хувь хэмжээг нь хуульчилсан учраас УИХ-аас өөр ямар ч субъект өөрчлөлт, засвар оруулах эрхгүй гэсэн үг юм.

Зүй нь энэ төрлийн үйлчилгээний төлбөр хураамжийг тогтоох эрх нь ихэнх улс орнуудад нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад байдаг.

¹⁸ Гадаад Хэргийн сайдын 2002 оны 55 тоот тушаал

¹⁹ Тэмдэгтийн хураамжийн тухай хуулийн 6-17 дугаар зүйл

Манай улсад төрийн бараг бүх үйлчилгээний нийлүүлэлт нь төв Засгийн газар, түүний яамдад төвлөрч байгаа учир үйлчилгээний төлбөрийг хуульчлан тогтоож байна. Гэтэл тухайн үйлчилгээг хүргэх өртөг нь бүс нутаг бүрт ялгаатай байдаг, үүнийг хамгийн оновчтой тогтоож чадах засаглал нь нутгийн удирдлагын байгууллага байдаг.

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

Шүүхэд гаргасан дараахь нэхэмжлэлийг хураамжаас чөлөөлнө²⁰

Үүнд:

- тэтгэвэр, тэтгэмжийн талаар гаргасан нэхэмжлэл;
- патент, зохиогчийн эрхтэй холбогдсон нэхэмжлэл;
- төсвийн байгууллагын нэхэмжлэл;
- төсөвт төлөх албан татвар хураамж, төлбөр, торгууль гаргуулах талаар гаргасан нэхэмжлэл;
- гомдлоор авч хэлэлцэх хэргийн нэхэмжлэл... гэх мэт

Шүүх хуульд заасны дагуу өргөдөл, гомдол, нэхэмжлэл гаргагчдын эд хөрөнгийн байдлыг харгалзан хураамж төлөх хугацааг хойшлуулж, тэднийг хураамжаас чөлөөлөх буюу төлөх хураамжийн хэмжээг багасгаж болно²¹. Иргэн, хувиараа эрхлэх аж ахуйгаас шинэ бүтээлийн патентыг хүчинтэй байлгахад, хугацаа сунгасан шинэ бүтээлийн патентыг хүчинтэй байлгахад, бүтээгдэхүүний загварын патентыг хүчинтэй байлгахад, хугацаа сунгасан бүтээгдэхүүний загварын патентыг хүчинтэй байлгахад хураамж хураахад түүний хэмжээг 60 хувиар хөнгөлнө.

Татвар хуваарилах, тайлагнах

Тэмдэгтийн хураамжийн хуулийн дагуу төрийн байгууллагууд нь өөрийн үзүүлсэн үйлчилгээний хураамжийг төрөл бүрээр нь ангилан 10000 төгрөг хүрсэн тухай бүр нь орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлж байх үүрэгтэй бөгөөд хураамжийн жилийн тайланг дараа оны 2 дугаар сарын 10-ны дотор Улсын татварын албанд гаргаж өгөх ёстой. Гэсэн хэдий ч бодит байдалд төсөвт байгууллагууд өөрсдийн үзүүлсэн хураамжийг ангилдаггүй, бөөнд нь нэг мөнгөн төлбөр болгон төсөвт төвлөрүүлдэг байна. Иймээс татварын албанд тухайн төсөвт байгууллагаас тэмдэгтийн хураамж нэрийн дор бүхэл төлбөр л байхаас бус тухайн байгууллагын үзүүлсэн үйлчилгээний төрөл бүрээр мэдээ ирдэггүй байна. Зарим үед хураамжийг буцаан олгох тохиолдол байдаг. (тухайлбал шүүх нь өөрийн үйл ажиллагаанд төлсөн хураамжийг буцаан олгох эрхтэй). Ийм нөхцөлд

²⁰ Тэмдэгтийн хураамжийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйл

²¹ Тэмдэгтийн хураамжийн тухай хуулийн 18.3 дугаар зүйл

төсөвт нэгэнт төвлөрүүлсэн хураамжаас тухайн зүйл, ангиллаар нь буцаан олголт хийхэд нэлээдгүй хүндрэл Татварын ерөнхий газарт гардаг байна.

Агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж (С4)

Татвар ногдуулалт

Энэ нэр төрлийн татварын орлогыг тодорхойлох, ногдуулах эрх хэмжээнийхээ хүрээнд ч орон нутгийн удирдлага хязгаарлагдмал эрхтэй юм. Татварын хувь хэмжээний дээд болон доод хязгаарыг УИХ-аас батлах бөгөөд энэ хязгаарт багтаан татварын хувь хэмжээг Засгийн газраас тогтоож өгсөн байна²². Мөн энэ татварын орлогыг бүрдүүлэх журам, зааврыг ч Засгийн газрын 2008 оны 79 тоот тогтоолоор тогтоожээ. Төв засгийн газраас нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын татварын орлогыг батлах эрхийн дээд болон доод хязгаарыг тогтоож өгдөг туршлага олон улсад байдаг ч Монгол Улсын Засгийн газраас орон нутгийн (тэр дундаа сумын) татварын хувь хэмжээг тогтоож, хураах журам заавраар татварын процессыг зохицуулж байгаа нь татварын эрх хэмжээний бие даасан байдлыг алдагдуулж байна.

Агнуурын нөөц нь Монгол орны бүс тус бүрийн онцлогоос хамаараад харилцан адилгүй ба мал, сүргийг бодвол тоолж бүртгэхэд түвэгтэйн дээр дархан цаазат, ховор нэр төрлийн амьтдын хувьд хамгаалалт хяналт суларвал устаж үгүй болох аюултай. Иймээс энэ төрлийн татварын орлого нь бүс бүрт харилцан адилгүй, өөрөөр хэлбэл тэнцвэргүй байдаг. Түүнчлэн орон нутгийн төсөвт голлох орлого оруулах татварын бааз биш юм. Тухайлбал, агнуурын нөөцийн төлбөр, ан амьтан барих эрхийн зөвшөөрлийн хураамжаар 2006 онд орон нутгийн нийт төсвийн 0,5%, 2007 онд 0,3%-г бүрдүүлсэн бөгөөд энэ хувь хэмжээ ч цаашид өсөх боломжгүй юм. Учир нь голлох ан болох тарвага агнахыг хориглосон.

Татварын хувь хэмжээ

Нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн 10.3.4 дэх заалтад татварын нэр төрлийг “агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж” гэж заажээ. Өөрөөр хэлбэл энэ нэрийн

²² ЗГ-н 2005 оны 248, 2001 оны 264 гэсэн тогтоолууд

дор агнуурын нөөц ашигласны “төлбөр” болон эрхийн зөвшөөрлийн “хураамж” гэсэн хоёр үндсэн албан татварын төрөл байгаа юм. Засгийн газраас энэ татварын орлогын төлбөр, хураамж тус бүрийн хувь хэмжээг 2005 онд шинэчлэн тогтоосон (хавсралт:1)-с харна уу. Гэхдээ орон нутгийн төсвийн тайлангуудад тус татварын “төлбөр”, “хураамж” гэсэн хоёр татварын төрлийг нэгтгэн тайлагнадаг нь харагдаж байна. Энэ нь нэг талаас “агнуурын нөөцийн төлбөр” гэсэн нэрээр Байгаль орчны яамнаас төлбөр шилжиж ирдэг бөгөөд уг мөнгө нь чухам агнасан ангийн төлбөр, ангах зөвшөөрлийн хураамжийн аль нь болох нь тодорхой бус байдагтай холбоотой юм. Нөгөө талаас орон нутгийн татварын орлогыг нэрлэх асуудал нэгэн жигд бус байгаатай ч холбоотой юм. Тухайлбал, Баян-Өлгий болон Хэнтий аймгийн татварын тайлан мэдээнд 2008 онд энэ татварыг “Агнуурын нөөц ашигласны хураамж”, 2006 онд “ангийн орлого” гэж нэрлэж тайлагнасан байна. Сангийн яамны тайлан мэдээнд “ан амьтан барих эрхийн зөвшөөрлийн хураамж” гэж нэрлэсэн байна. Хуулиар заасан нэр томъёог засч залруулах эрх зөвхөн УИХ-д, тайлбарлах эрх зөвхөн Улсын Дээд Шүүхэд л байдаг.

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

Ан агнуурын тухай хуулиар дараахь тохиолдолд татвараас чөлөөлөхөөр тусгасан байдаг. Үүнд:

- ан амьтныг нутагшуулан үржүүлэх зориулалтаар барих;
- халдварт өвчний голомтыг устгах зорилгоор амьтныг мэргэжлийн байгууллагаас зохион байгуулалттай агнаж устгах;
- мал сүргийг хамгаалах болон тодорхой нутаг дэвсгэрт тоо толгойг нь сийрэгжүүлэх зорилгоор чоно агнах;
- сорьц, дээж авах, хэмжилт хийх, им тэмдэг тавих, бөгжлөх, судалгааны хэрэгсэл зүүх зорилгоор ан амьтныг эрдэм шинжилгээний зориулалтаар түр барих.

Харин төлбөр, хураамжийг хөнгөлөх хувь, хэмжээг Засгийн газар тогтоох эрхтэй байхаар заасан байдаг нь орон нутгийн татварын бие даасан байдлыг алдагдуулах заалт болсон байна. Нэн ховор буюу дархан цаазат ан амьтдыг хамгаалах зорилгоор Засгийн газраас бодлого хэрэгжүүлж болох боловч үүнийг хэт туйлшруулж бүх төрлийн амьтдыг агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж, төлбөрийг Засгийн газар мэдэж хөнгөлөх, чөлөөлөх нь учир дутагдалтай юм.

Татвар хуваарилах, тайлагнах

Хураамжийг төлөгч нь зөвшөөрөл авах тухай бүртээ татварыг төлөх үүрэгтэй бөгөөд төлбөрийг хураах эрх бүхий албан тушаалтан тухай бүр нь сум, дүүргийг төсөвт төлнө. Төлбөр, хураамж хураан авах эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтан төлбөр, хураамжийн тайланг дараа оны нэгдүгээр сарын 10-ны дотор харъяалагдах татварын албанд, сум, дүүргийн тайланг дараа оны нэгдүгээр сарын 15-ны дотор аймаг, нийслэлийн татварын албанд, аймаг, нийслэлийн тайланг дараа оны хоёрдугаар сарын 1-ний дотор Улсын татварын ерөнхий газарт, Улсын татварын ерөнхий газар төлбөр, хураамжийн улсын нэгдсэн тайланг дараа оны хоёрдугаар сарын 15-ны дотор гаргах үүрэгтэй.

Орон нутгийн эрх бүхий албан тушаалтан нь тогтсон журмын дагуу²³ ураасан төлбөр, хураамжийг орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлдэг байна. Харин тусгай зориулалтаар болон гадаадын иргэнд агнуулах ангийн тусгай зөвшөөрлийн хураамж, төлбөрийг Байгаль орчны яам хураан авах бөгөөд эдгээр татварын орлого нь тухайн орон нутгийн төсөвт орохдоо нэлээдгүй хүндрэлтэй байдаг байна.

Зураг 2.1 Ан агнах тусгай зөвшөөрлийн бичиг



Эх үүсвэр: Баян-Өлгий аймгийн Буянт сумын татварын тайлан мэдээ

²³ (Байгаль орчны сайдын 2001 оны 32 тоот тушаал)

Жишээлбэл: Баян-Өлгий аймгийн Буянт суманд 2008 онд Алтайн угалз нэг ширхэгийг гадаадын иргэнд агнуулсан байна. Алтайн угалзыг агнуулсан төлбөр 22000 USD төлсөн гэх бөгөөд үүнээс 4000 USD-г Буянт сумын төсөвт төвлөрүүлжээ. Энэ төвлөрүүлсэн мөнгийг Байгаль орчны яамнаас тухайн сумын Засаг дарга нь тусгай зөвшөөрлийн бичгийн хуулбар(зураг 2,1)-ыг барин хөөцөлдөж, нэлээдгүй зардал чирэгдэл болж байж олж ирдэг тухай өгүүлж байсан.

Агнуурын нөөцийн төлбөрийн тухай хуулийн 7.3 дахь заалтын дагуу гадаадын иргэн агнасан ангийн төлбөр нь улсын төсөвт, хураамж нь төлсөнөөс 15 хоногт багтаж холбогдох сум, дүүргийн төсөвт орох ёстой. Гэхдээ энэ заалт нь Монгол Улсын Нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн 10.3.1 дэх сум, дүүргийн төсвийн орлогод “агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих эрхийн зөвшөөрлийн хураамж” орно гэсэн заалттай зөрчилдөж байгаа юм.

Ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох зөвшөөрлийн хураамж (С5)

Нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн 10.3.5-д, Татварын ерөнхий хуулийн 7.4.5-д тус тус зааж өгсөн боловч чухам хаанаас эрх хэмжээ, тоо хэмжээг нь тогтоож байгаа нь бүрхэг байна. Өөрөөр хэлбэл уг татварын нэрийн дор татварын ямар төрлүүд байхыг нарийн зааглаж ялгасан зүйл байхгүй байна. Түүнчлэн орон нутаг нь тухайн татварын орлогын хувь хэмжээг тогтоох, хөнгөлөх чөлөөлөх эрхтэй эсэх нь бүрхэг байна.

Байгалийн ургамал ашигласны төлбөр (С6)

Татвар ногдуулалт

УИХ-аас татварын хувь хэмжээний хязгаарыг “Байгалийн ургамал ашигласны төлбөрийн тухай хууль”-иар тогтоосон байна. Энэ татварын хувьд аймаг, нийслэлийн ИТХ-аас татварын хувь хэмжээг тогтоох эрх нь орон нутагт олгогджээ. Гэсэн хэдий ч энэ нь хуулиар сумын гэж оноосон байдаг татварын хувь хэмжээг аймгийн ИТХ-аас тогтоож байгаа хэрэг болжээ.

Аймаг, нийслэлийн ИТХ-аас уг татварын орлогын баазыг тогтоож, хувь хэмжээг нь тогтоох эрх бий боловч уг татварын орлогыг тодорхойлж төвлөрүүлэх ажил орон нутгийн түвшинд хангалтгүй байна. 2005-2007 оны орон нутгийн төсөвт байгалийн ургамал ашигласны төлбөрөөр ямар ч татварын орлого төвлөрөөгүй байгаа нь үүнийг харуулж байна.

Тухайн татварын баазыг тодорхойлж, төсөвт төвлөрүүлэх тал дээр орон нутаг санаачилгагүй байгаагаас шалтгаалан тодорхой орлогын эх үүсвэрийг алдаж байна.

Татварын хувь хэмжээ

Төлбөрийн доод дээд хязгаарыг УИХ-аас дараахь байдлаар тогтоосон байна. Тухайлбал: Нэн ховор (300-1000), ховор (150-500), элбэг (50-300). Уг хязгаарт багтаан тухайн аймаг, нийслэлийн ИТХ-аас хувь хэмжээг нь ялгавартай тогтоох эрх хуулиар олгогдсон хэдий ч одоогийн байдлаар татварын хувь хэмжээг тогтоож, төсөвт төвлөрүүлж байгаа аймгууд байхгүй байна.

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

Элбэг ургамлыг ахуйн хэрэгцээнд ашигласан иргэн, ховор болон элбэг ургамлыг шинжилгээ судалгааны зориулалтаар ашигласан, мөн байгалийн ургамлыг хадлан бэлчээрийн зориулалтаар ашигласан иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагыг хуулиар татвараас бүрэн чөлөөлнө. Төлбөрийг хөнгөлөх нөхцөл, болзол, хувь, хэмжээг тухайн орон нутгийн нөхцөл, онцлог байдлыг харгалзан аймаг, нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал тогтооно гэсэн хуулийн заалт²⁴ байдаг. Гэвч орон нутагт татварыг хөнгөлөх чөлөөлөх бүү хэл татварын баазыг тодорхойлж, хураах асуудлыг ч шийдвэрлээгүй байна.

Татвар хуваарилах, тайлагнах

Төлбөр төлөгч ургамал ашиглах зөвшөөрлийн эрхийн бичиг авах тухай бүрдээ төлбөрийг бэлнээр сум, дүүргийн Засаг даргын томилсон албан тушаалтанд, эсхүл бэлэн бусаар сум, дүүргийн төсөвт тус тус төлнө. Сум, дүүргийн Засаг даргын томилсон албан тушаалтан бэлнээр хураасан төлбөрийг тухай бүр сум, дүүргийн төсөвт оруулна. Сум, дүүргийн Засаг даргын томилсон албан тушаалтан бэлэн болон бэлэн бусаар төсөвт оруулсан төлбөрийн тайланг дараа оны 1 дүгээр сарын 10-ны дотор сум, дүүргийн татварын албанд, сум, дүүргийн тайланг дараа оны 1 дүгээр сарын 15-ны дотор аймаг, нийслэлийн татварын албанд, аймаг, нийслэлийн тайланг дараа оны 2 дугаар сарын 1-ний дотор Улсын татварын ерөнхий газарт, Улсын татварын ерөнхий газар төлбөрийн нэгдсэн тайланг дараа оны 2 дугаар сарын 15-ны дотор тайлагнана. Дээрх байдлаар татварыг төлөх, тайлагнах асуудлыг

²⁴ Байгалийн ургамал ашигласны төлбөрийн тухай хууль, 7.2 дугаар заалт

журамлахаар зохицуулсан байгаа ч гэсэн орон нутгийн зүгээс уг журмыг мөрдлөг болгон ажиллаж байгаа зүйл үгүй байна. Энэ нь орон нутгийн өөрийн санал, санаачилгагүй байдлаас шалтгаалж байна.

Ойгоос хэрэглээний мод түлээ бэлтгэж, ашигласны төлбөр (С7)

Татвар ногдуулалт

УИХ-аас хуулиар тогтоосон хязгаарт багтаан Засгийн газраас хувь хэмжээ, хөнгөлөх чөлөөлөх эрх хэмжээг нь тогтоож байна²⁵. Орон нутагт татварыг тогтоохтой холбоотой эрх хэмжээ эдэлдэггүй, зөвхөн татвар ногдуулах буюу хураах л үүрэг нь байдаг байна. Иймээс мөн л энэ татварыг бие даасан орон нутгийн татварын орлого гэхэд хүндрэлтэй болж байна.

Аймаг бүрийн бүсийн онцлогоос шалтгаалан ой, модны нөөц харилцан адилгүй байдаг нь уг татварын орлогын баазыг бүс бүрээр ялгаатай болгож байгаа юм. Орон нутагт уг татварын баазыг тодорхойлох бүрэн бололцоо бий боловч нэгэнт дээрээс бүхий л асуудлыг шийддэг учраас санаачилгагүй ажилладаг. Нөгөө талаас жил ирэх бүр Монгол орны ой, модны нөөц багасч, нөхөн сэргээлт удааширалтай байгаа зэргээс харвал уг татварын орлого нь орон нутгийн тогтвортой орлогын бааз болж чадахгүй болно.

Татварын хувь хэмжээ

Мод түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөрийн хувь хэмжээг тухайн орон нутгийн удирдлага бус Засгийн газраас нэгдсэн журмаар тогтоосон байна. (Хавсралт 2)

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

Ойжуулалтын талбай болон булаг шандын эхийг хамгаалах, хилийн бүсийн нутаг дэвсгэрийн байгаль хамгаалагч өөрийн албан ажлын байр барих зорилгоор мод бэлтгэхэд татвараас бүрэн чөлөөлөгдөнө. Харин хөнгөлөлтийн хувь хэмжээг Засгийн газар дараахь байдлаар тогтоосон.²⁶

²⁵ ЗГ-н 2005 оны 147 тоот тогтоол

²⁶ ЗГ-н 2005 оны 147 тогтоол/

Хүснэгт 2.2 Мод түлээ бэлтгэж, ашигласны төлбөрийн хөнгөлөлтийн хувь хэмжээ (хувиар)

Үзүүлэлтүүд	Х/н	Мужийн ялгаа, төлбөрийг хөнгөлөх хувь			
		1	2	3	4
1 Цэвэрлэгээний аргаар хожуул, унангийг түлээнд зориулан бэлтгэх	Хувь	40	40	50	60
2 Цэвэрлэгээний аргаар үзүүр, мөчир, гишүүг ойгоос түүж бэлтгэх: 1. Иргэн, мод бэлтгэлийн бус аж ахуйн нэгж, байгууллага түлээ бэлтгэх а/ шилмүүст мод	Хувь	30	40	50	70
б/навчит мод	Хувь	20	30	40	50
2. Мод бэлтгэлийн байгууллага хэрэглээний мод, түлээ бэлтгэх	Хувь	20	30	40	60
3 Насны хоёрдугаар ангиас дээш насны ойд арчилгаа хийх аргаар хэрэглээний мод, түлээ бэлтгэх	Хувь	20	30	40	60

Татвар хуваарилах, тайлагнах

Аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэн нь төлөх татвараа мод бэлтгэх эрхийн зөвшөөрөл авахын өмнө сум, дүүргийн Засаг даргын томилсон албан тушаалтанд бэлнээр, эсхүл сум, дүүргийн төсөвт бэлэн бусаар тус тус төлнө. Засаг даргын томилсон албан тушаалтан тайлангаа дараа оны 1 дүгээр сарын 10-ны дотор сум, дүүргийн татварын албанд, сум, дүүргийн тайланг дараа оны 1 дүгээр сарын 15-ны дотор аймаг, нийслэлийн татварын албанд, аймаг, нийслэлийн тайланг дараа оны 2 дугаар сарын 1- ний дотор Улсын татварын ерөнхий газарт, улсын татварын ерөнхий газар төлбөрийн улсын нэгдсэн тайланг дараа оны 2 дугаар сарын 15-ны дотор тайлагнана.

Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр(С8)

Татвар ногдуулалт

Энэ татварын хувьд татварын төрлийг тогтоох эрх хэмжээг төрийн захиргааны төв байгууллага хэрэгжүүлж²⁷, орон нутаг татварын хувь

²⁷ (ХХАА-н сайд, БО-ны сайдын хамтарсан 1998 оны А/121/88 тоот тушаал)

хэмжээг тогтоож байна. Жишээлбэл: Хэнтий аймгийн ИТХ-ын 2004 оны 02 тоот тогтоолоор татварын хувь хэмжээг тогтоосон байна. Мөн түүнчлэн Баянхутаг сумын ИТХ-аас (сумын ИТХ-ын 2005 оны 31 тоот тогтоол) ч бас уг татварын хувь хэмжээг баталсан байна. Энэ нь сумын төсвийн татвар учраас Баянхутаг сумын хувьд ИТХ-аас хувь хэмжээг тогтоосон нь зөв боловч аймгийн ИТХ-аас татварын хувь хэмжээг нэгэнт тогтоосон тул шийдвэр нь ёс төдий зүйл болжээ.

Орон нутгийн зүгээс тухайн татварын баазыг тодорхойлох судалгааг бүрэн хийж чадвал тухайн татварын орлогын хэмжээг урьдчилан тооцож, тодорхойлох боломжтой юм.

Татварын хувь хэмжээ

Хүнс, хөдөө , аж ахуйн сайд, Байгаль орчны сайдын хамтарсан 1998 оны А/121/88 тоот тушаалаар тоосгоны шавар, элс, хайрга, кварцит, барилгын чулуу, шохойн чулуу, бадмар, баргилт, галт уулын чулуулаг, хувирмал чулуулаг, зануужин гэсэн ашигт малтмалуудын ашиглалтаас татвар авахаар заажээ.

Татварын нэр төрлөөр ногдуулах хувь хэмжээг хуулиар Аймаг, нийслэлийн ИТХ-аас батлаж байна. Жишээлбэл : Өмнөговь аймгийн ИТХ-ын 2007 оны 9/5 тоот тогтоолоор уг татварын хувь хэмжээг тогтоосон байна. (Хавсралт:3)

Татварын хөнгөлөлт чөлөөлөлт

Татварын хувь хэмжээг аймаг, нийслэлийн ИТХ-аас тогтоож байгаа боловч хөнгөлөлт, чөлөөлөлт үзүүлсэн зүйл одоогийн байдлаар үгүй байна. Сум, дүүргийн удирдлага тухайн нутаг дэвсгэртээ татварын хөнгөлөлт үзүүлэх, чөлөөлөх эрх мэдэл байхгүй нь сумын татварын бие даасан байдлыг алдагдуулж байгаа юм.

Татвар хуваарилах, тайлагнах

Татвар төлөгч нь тухайн аймаг, нийслэлийн ИТХ-аас баталсан төлбөрийн хэмжээгээр татвар төлөх бөгөөд сум, дүүргийн татварын байцаагч тухайн ашиглалтад татварыг ногдуулж төлбөрийг сум, дүүргийн төсөвт шууд оруулдаг байна. Татварын орлогыг шууд сум, дүүргийн төсвийн дансанд төвлөрүүлдэг учраас татвар хуваарилах тал дээр хүндрэл гардаггүй байна.

Ус, рашаан ашигласны төлбөр (С9)

Татвар ногдуулалт

Татварын хөнгөлөлт үзүүлэх эрх болон хязгаарыг УИХ-аас хуулиар тогтоож байгаа бөгөөд уг хязгаарт багтаан ус ашигласны төлбөрийн хэмжээг Засгийн газраас тогтоодог. Харин рашаан ашигласны төлбөрийн хэмжээг аймгийн ИТХ-аас тогтоох эрх нь байна. Гэсэн хэдий ч сумын татварын хувь хэмжээг Засгийн газар болон аймгийн ИТХ-аас тогтоож байгаа нь сумын татварын бие даасан байдлыг алдагдуулж байгаа зүйл юм.

Ус ашигласны төлбөр бол уул уурхайн үйлдвэрлэл хөгжиж буй бүс нутагт төсвийн орлогын тодорхой хувийг бүрдүүлэх боломжтой татварын нэр төрөл юм. Харин Улаанбаатар хот, Дархан-Уул, Өвөрхангай аймгуудыг эс тооцвол улсын хэмжээнд рашаан ашигласны төлбөрөөр төсвийн орлого бүрдүүлдэг аймгууд үндсэндээ байхгүй байна. Энэ нь орон нутаг өөрийн татварын орлогын баазыг тодорхойлж, татвар ногдуулалтыг хийхдээ санаачилгагүй ажиллаж байгаатай холбоотой юм.

Орон нутагт нутаг дэвсгэрийнхээ хүрээнд ус, рашааны нөөцийн нарийвчилсан судалгаа хийж, ус ашиглаж болох үйлдвэрлэл, үйл ажиллагааны нарийвчилсан тооцоо судалгаа хийж чадвал ус, рашаан ашигласны төлбөрийг урьдчилан тооцож болох бүрэн боломжтой юм. Бодит байдалд уг татварын орлогыг төлөвлөхдөө урьд онуудын гүйцэтгэлийг үндэс болгон төлөвлөж байна.

Татварын хувь хэмжээ

Ус ашигласны төлбөрийг Засгийн газраас тогтоож байна²⁸. Харин рашаан ашигласны төлбөрийн хэмжээг аймаг, нийслэлийн ИТХ-аас тогтоохоор хуульчилсан боловч Хэнтий, Өмнөговь, Баян-Өлгий аймгуудад холбогдох тогтоол гарч, рашааны төлбөрийг хурааж байгаа зүйл үгүй байна.

²⁸ (Засгийн газрын 2005 оны 7 тоот тогтоол)

Хүснэгт 2.3 Ус ашигласны төлбөрийн хэмжээ

№	Ус ашиглалтын зориулалт	Хэмжих нэгж	Ус ашиглалтын төлбөр	
			Гадаргын ус	Газрын доорхи ус
1	Усан цахилгаан станц, усан замын тээвэр, усан спорт болон усны түгээмэл тархацтай амьтан, ургамал үржүүлэх зэрэг зориулалтаар ус ашигласны төлбөрийг тухайн үйлдвэрлэл, үйлчилгээний борлуулалтын орлогын дүнгээс	-	1.0 хувь	-
2	Хүнд үйлдвэр	м ³ /төг	20.0	30.0
3	Хөнгөн үйлдвэр	м ³ /төг	10.0	30.0
4	Уул уурхайн үйлдвэр			
	-Алт, цагаан тугалга олборлолт		80	100
	-Газрын тос олборлолт, цайр, хар тугалга баяжуулах	м ³ /төг	80	100
	-Зэсийн баяжмал, хайлуур жонш баяжуулах		80	100
5	Хүнсний үйлдвэр			
	-ундаа	м ³ /төг	10.0	30.0
	-бусад		10.0	30.0
6	Ашиг олох зориулалтаар ахуйн үйлдвэрлэл, үйлчилгээ эрхэлдэг аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэн			
	1/Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт хот		10.0	30.0
	2/Баян-Өлгий, Ховд, Увс, Хөвсгөл, Булган, Сэлэнгэ, Төв, Завхан, Архангай, Өвөрхангай, Дорнод, Хэнтий аймгийн төв, бусад хот, суурин газар	м ³ /төг	10.0	10.0
	3/Баянхонгор, Дорноговь, Дундговь, Сүхбаатар, Говь-Алтай, Өмнөговь аймгийн төв, бусад хот, суурин газар		10.0	30.0

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

Хүн амын унд, ахуйн хэрэгцээнд болон бэлчээрийн мал, амьтан, өрхийн хүнсний ногооны талбайг услах, түймэр унтраах болон байгалийн бусад гамшигтай тэмцэх, түүнчлэн усыг үйлдвэрлэлийн технологийн хэрэгцээнд эргүүлэн ашигласан тохиолдолд татвараас чөлөөлнө.

Мөн усны эрдэсжилт, хатуулгийг нь цэнгэгжүүлж зөөлрүүлэн ашигласан, ан амьтан хамгаалах, өсгөн үржүүлэх, нутагшуулах болон

ургамал тарьж ургуулах замаар байгалийн баялгийг нөхөн сэргээх зорилгоор ашигласан тохиолдолд Засгийн газраас хөнгөлөлт үзүүлж болно гэсэн хуулийн заалт²⁹ байдаг.

Рашаан ашигласны төлбөрийн хувьд хөнгөлөлт, чөлөөлөлт үзүүлэх асуудлыг тухайн орон нутаг нь шийдэх эрхтэй боловч юуны түрүүнд уг татварыг тодорхойлох, ногдуулах асуудлыг шийдвэрлэх хэрэгтэй болж байна.

Татвар хуваарилах, тайлагнах

Ус, рашаан ашигласан татвар төлөгч нь тухайн тухайн сард ногдох төлбөрийг өөрөө тодорхойлж дараа сарын 10-ны дотор орон нутгийн төсөвт төлж, төлбөрийн жилийн тайланг дараа оны 1 дүгээр сарын 10-ны дотор харьяалагдах татварын албанд тушааж, эцсийн тооцоо хийнэ. Сум, дүүргийн татварын байцаагчид үүнд хяналт тавин ажиллана. Татварын байцаагчид бэлэн болон бэлэн бусаар төсөвт оруулсан төлбөрийн жилийн тайланг дараа оны 1 дүгээр сарын 10-ны дотор сум, дүүргийн татварын албанд, сум, дүүргийн тайланг дараа оны 1 дүгээр сарын 15-ны дотор аймаг, нийслэлийн татварын албанд, аймаг, нийслэлийн тайланг дараа оны 2 дугаар сарын 1- ний дотор Улсын татварын ерөнхий газарт, Улсын татварын ерөнхий газар төлбөрийн улсын нэгдсэн тайланг дараа оны 2 дугаар сарын 15-ны дотор тайлагнана.

Татвар төлөгч нь татвар ногдох орлогоо өөрөө тодорхойлох үүрэгтэй боловч практикт ашигласан усны хэмжээг зөрүүтэй мэдээлэх, тайлагнах асуудал гардаг. Нөгөө талаас татвар төлөгч нь ноогдуулсан татвараа төлөхдөө санаачилгагүй, хойрго ханддаг тохиолдол гардаг. Үүнээс улбаалан ус ашигласны төлбөрийг хураах, тайлагнах явцад хүндрэл үүсдэг байна.

Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч иргэний орлогын албан татвар (С10)

Татвар ногдуулалт

Энэ татвар нь агуулгын хувьд хувь хүний орлогын албан татварын нэгэн бүрдэл юм. Уг татварын бүхий л эрх хэмжээг УИХ-аас хуулиар

²⁹ Ус, рашааны нөөц ашигласны төлбөрийн тухай хууль, 8.2 дахь заалт

тогтоож, гагцхүү татвар ногдуулах буюу хураах эрх нь л орон нутагт байна. Иймээс уг татварын орлогыг сум, дүүргийн татварын бие даасан орлого гэх үндэслэл багатай болж байна.

Бодит байдалд уг татварыг тооцож төлөвлөхдөө өмнөх оны гүйцэтгэлд тулгуурлаж байгаа бөгөөд энэ нь тухайн татварыг урьдчилан тооцоход хүндрэлтэй байдагтай холбоотой юм. Уг татвар нь холбогдох хуулиар хув хэмжээг нь тогтоосон (патентийн татвар гэж нэрлэж хэвшсэн) татварын нэр төрлийн орлого болон Сангийн сайдаас баталсан жишгээр ногдуулах (жишиг татвар гэж нэрлэж хэвшсэн) татварын нэр төрлүүдээс бүрддэг. Жишгээр ногдуулж байгаа татваруудын хувьд тайлангаар тооцоо хийдэг бөгөөд практикт иргэд тайлан бичих чадваргүй, тайлангаа цаг хугацаандаа өгөхгүй байх зэрэг хүндрэлүүд байнга гардаг байна. Дээрхээс үүдээд тухайн орон нутагт уг татварын орлогын баазыг нарийн тодорхойлох, төлөвлөх боломжгүй болдог байна.

Татварын хувь хэмжээ

Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй зарим ажил, үйлчилгээ эрхлэгч иргэнд сар тутам ногдох татварын хэмжээг хуулиар заасан байдаг³⁰ (Хавсралт 4-ийг үзнэ үү) Уг хэмжээгээр ногдуулж буй татварын төрлүүдийг татварын байцаагчид “Патентийн татвар” гэж нэрлэж, тайлагнадаг байна.

Түүнчлэн аж ахуй нэгж, байгууллага, иргэнтэй байгуулсан аливаа гэрээгээр зохицуулагдаагүй ажил үйлчилгээнд ногдуулах татварын жишгийг Сангийн сайдын 2002 оны 55 тоот тушаалаар тогтоосон. Үүнийг татварын байцаагчид “Жишиг татвар” гэж нэрлэж, тайлагнадаг.

Мөн улс хооронд зорчигч болон ачаа тээврийн үйлчилгээ хийх тухай бүрд дор дурдсан хэмжээгээр албан татвар ногдуулахаар хуулинд заасан байна.

Татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил, үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч иргэний орлогын албан татварын тухай хуулиар хөнгөлөлт, чөлөөлөлттэй холбоотой нэмэлт хэм хэмжээг тогтоогоогүй байна. Иймээс Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хуульд тусгагдсан холбогдох хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг мөрдлөг болгоно.

³⁰ ОТБТБАҮХЭИОАТ тухай хууль

Хүснэгт 2.4 Улс хооронд зорчигч болон ачаа тээврийн үйлчилгээ хийхэд тухай бүрд ногдуулах татварын хэмжээ

Ажил үйлчилгээний төрөл	Албан татварын хэмжээ (төгрөгөөр)	
	Замын-Үүд, Алтанбулаг боомтоор	Бусад боомтоор
1. Улс хооронд зорчигч тээврийн үйлчилгээ хийх тухай бүрд:		
а. 4 хүртэл хүний суудалтай автомашинаар	10 000	6 000
б. 8 хүртэл хүний суудалтай автомашинаар	12 000	8 000
в. 16 хүртэл хүний суудалтай автомашинаар	14 000	10 000
г. автобусаар	18 000	12 000
2. Улс хооронд ачаа тээвэрлэх үйлчилгээ хийх тухай бүрд:		
а. 1-3 тн-ын даацтай автомашинаар	16 000	10 000
б. 3-5 тн-ын даацтай автомашинаар	18 000	12 000
в. 5-8 тн-ын даацтай автомашинаар	20 000	14 000
г. 8-аас дээш тн-ын даацтай автомашинаар	22 000	16 000
д. трактораар	10 000	4 000

Татвар хуваарилах, тайлагнах

Энэ татвар ногдох ажил, үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч иргэн нь тухайн нутаг дэвсгэрийн татварын албанд бүртгүүлж, бэлэн болон бэлэн бусаар төлбөр хийнэ. Харин Сангийн сайдын баталсан жишгээр татвар төлөгч иргэн нь Улаанбаатар хотод 10000 төгрөг, Налайх, Багануур, Дархан-Уул, Орхон аймгийн төвийн сумд болон байнгын ажиллагаатай боомттой сумдад 8000 төгрөг, бусад аймгийн төвийн сумдад 6000 төгрөг, бусад газарт 4000 төгрөгийг сар бүр бэлнээр буюу бэлэн бусаар урьдчилгаа хэлбэрээр төлж, албан татвар төлөгчийн гэрчилгээ авч тэмдэглүүлэн татварын тайлангаар дараа тооцоо хийж байна. Заасан ажил, үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч иргэн улирлын албан татварын тайланг дараа улирлын эхний сарын 15-ны дотор, жилийн эцсийн тайланг дараа оны 2 дугаар сарын 10-ны дотор тухайн нутаг дэвсгэрийн татварын албанд тушааж, санхүүгийн асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын гишүүнээс баталсан аргачлалын дагуу албан татвар ногдуулах орлогоо тодорхойлж, албан татварын эцсийн тооцоо хийнэ.

Дээрх байдлаар татвар төлөх, тайлагнах явцыг журамласан байгаа боловч бодит байдалд иргэд тэр бүр татварын орлогын тайлан бичдэггүй, бичих чадвар ч хомс байдаг, мөн явуулж буй үйл ажиллагаа нь ч тогтмол бус шинжтэй байдаг зэргээс болж нэлээдгүй хүндрэл үүсдэг байна. Нөгөө талаас тус татварын орлогыг шууд сум, дүүргийн төсвийн орлогын дансанд төвлөрүүлдэг учраас татвар хуваарилах асуудал дээр хүндрэл гардаггүй гэх үндэстэй юм.

Эрх хэмжээнд хийсэн судалгаанаас үзвэл Монгол Улсын хувьд орон нутгийн төсвийн орлогыг бүрдүүлж буй орон нутгийн гэгдэх татваруудын нэр төрлийг бүгдийг нь төвийн засаглалын байгууллагуудаас тогтоожээ. Өөрөөр хэлбэл орон нутгийн татварын шинжүүдийг³¹ цогц агуулсан нэг ч татварын нэр төрөл үгүй байна. Ялангуяа аймгийн татваруудын нэр төрөл, хувь хэмжээ, хөнгөлөх чөлөөлөх эрх гагцхүү төв засаглалын байгууллагад төвлөрсөн байна. Сумдын зарим татварын (тухайлбал, ургамал ашигласны төлбөр, ус, рашааны төлбөр, түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр) хувь хэмжээг аймгийн ИТХ-аас тогтоож байхаар хуульчлагдсан байгаа ч энэ нь сумын татварын хувь хэмжээг дээд түвшний засаглалын байгууллагаас тогтоож байгаа хэрэг юм. Өөрөөр хэлбэл сумын хувьд татварын эрх нь хязгаарлагдаж байна.

Орон нутагт тухайн татварын орлогыг ногдуулах, хураан төвлөрүүлэх эрх мэдэл нь байдаг, ихэнхи татварын орлого тухайн орон нутгийн төсвийн дансанд төлөгдөж, шууд хуримтлагддаг байна. Ганцхан ашигт малтмалын нөөцийн төлбөр, ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр гэсэн хоёр хуваалцах татварын хувьд төв засаглалын байгууллагад төвлөрүүлээд, дахин хуваарилалт хийхээр зохицуулагджээ. Өөрөөр хэлбэл орон нутагт байгаа татварууд нь ногдуулалт хийх, хураан төвлөрүүлэх эрх мэдэл гэсэн сонгодог орон нутгийн татварын шинжүүдийг л агуулж байна.

Түүнчлэн хуулинд тусгагдсан ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох зөвшөөрлийн хураамж (С5)³² болон хотын албан татвар, нохойн албан татвар, өв залгамжлал, бэлэглэлийн албан татвар зэрэг татварын нэр төрлүүдийн эрх хэмжээний хүрээнд зохицуулсан эрх зүйн актууд одоогоор үгүй байна. Өөрөөр хэлбэл зарим нэгэн татварын

³¹ (i) орон нутгийн засаглалын байгууллагаас ногдуулдаг, (ii) хувь хэмжээг нь орон нутгийн засаглалын байгууллагаас тогтоодог, (iii) орон нутгийн засаглалын байгууллага өөрсдөө хураадаг, (iv) орлого нь орон нутгийн төсөвт хуримтлагддаг байх

³² Нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн 10.2-д тусгагдсан хуулийн заалтуудыг татварын нэр төрөл болгон авсан бөгөөд агуулгын үүднээс ургамалын төлбөр, ойн нөөцийн төлбөр зэрэг нь тус татварын төрөлд хамрагдаж болох талтай.

эрх хэмжээ нь тодорхой бус байна. Мөн эрх хэмжээний хүрээнд хуулийн доголдол ч харагдаж байгаа юм. Жишээлбэл: Нэгдсэн төсвийн тухайн хуулинд сумын төсөвт агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих эрхийн зөвшөөрлийн хураамж гэсэн хоёр татварын төрөл орохоор хуульчилсан байдаг. Гэтэл Агнуурын нөөцийн төлбөрийн тухай хуулиар ангийн төлбөр нь улсын төсөвт, хураамж нь сумын төсөвт орно хэмээн зөрчилтэй хуульчилжээ.

2.3 ТАТВАРЫН БУС ОРЛОГЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭ

Нэгдсэн төсвийн тухай хуулинд заагдсан татварын бус орлого тус бүрийн утга агуулга, тэдгээртэй хамааралтай хууль дүрэм журам, тэдгээрийн үйлчлэх хүрээ, эрх хэмжээ зэргийг ерөнхийд нь энэ бүлэгт авч үзлээ.

Орон нутгийн татварын бус орлого нь дараахь орлогуудаас бүрдэнэ³³. Үүнд:

1. Орон нутгийн өмчийн оролцоотой аж ахуйн нэгж байгууллагын ногдол ашиг
2. Орон нутгийн өмч хөрөнгийг ашигласны төлбөр болон хүү торгуулийн орлого
3. Улсын төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн захиалгат бүтээгдэхүүний санхүүжилт
4. Хууль тогтоомжийн дагуу аймаг нийслэлийн төсөвт орох бусад орлого

Хэдийгээр хуулинд эдгээр дөрвөн орлогыг ерөнхийлөн заасан боловч Татварын албаны тайлан мэдээнд дараахь үндсэн орлогуудыг дэлгэрэнгүй авч үзэн тайланг гаргадаг байна. Үүнд:

1. Орон нутгийн өмчийн оролцоотой аж ахуй нэгжийн ногдол ашгийн орлого
2. Хүү торгуулийн орлого
3. Төсөвт байгууллагын өөрийн орлого
4. Түрээсийн орлого
5. Хөрөнгө борлуулсны орлого
6. Өмч хувьчлалын орлого
7. Бусад ангилагдаагүй орлого

Иймд эдгээр орлого тус бүрийн хувьд эрх хэмжээ, үйлчлэх хүрээ, холбогдох хууль дүрэм журам зэргийг судлан тодорхойлов.

³³ Нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн 10.2

Орон нутгийн Татварын албанаас авсан мэдээнээс үзэхэд эдгээр орлогын ангилал хоорондоо зөрчилдөх, ангилал хоорондоо солигдож дүгнэгдэх зэрэг асуудал нэлээн байдаг. Жишээ нь: Түрээсийн орлогыг Өмнөговь аймагт тухайн нэр төрлөөр буюу “түрээсийн орлого” гэж бүртгэсэн бол Хэнтий аймагт энэ орлогыг бусад орлого гэсэн хэсэгт бүртгэн тайлагнан үзүүлсэн байна.

Орон нутгийн өмчийн оролцоотой аж ахуй нэгжийн ногдол ашгийн орлого

Аливаа аж ахуй нэгжийн хувьцаанд орон нутгийн хөрөнгөөр хувь эзэмшиж байгаа бол орон нутаг тухайн байгууллагын цэвэр ашгаас ногдол ашиг авах эрхтэй байна. Гэвч тухайн байгууллагын хувьцаа эзэмшигчдийн олонхийн шийдвэрээр нэгж хувьцаанд хэдий хэмжээний ногдол ашиг хуваарилах, хуваарилахгүй байх асуудлыг шийддэг. Өөрөөр хэлбэл ногдол ашиг авах эсэхийг ерөнхийдөө нийт хувьцаа эзэмшигч нар шийднэ. Мөн орон нутаг энгийн эсвэл давуу эрхтэй хувьцаа эзэмшдэгээс хамаарч ногдол ашиг тухайн жилд авах эсэх нь хамаарна.

Бидний сонгон авсан аймгуудаас Өмнөговь аймаг нь Цогтцэций сумын нүүрсний уурхайд 51%-ийг эзэмшдэг ба түүнээсээ жил тутам ногдол ашиг авдаг ба 2008 онд 6,0 тэрбум төгрөгийн ногдол ашиг аваад байна. Баян-Өлгий аймагт дулааны станц нь орон нутгийн өмчтэй боловч одоогоор ногдол ашиг гэж хуваарилаагүй байна.

Хүү торгуулийн орлого

Орон нутгийн хэмжээнд аливаа хуулийг зөрчсөнтэй холбогдуулан эрх бүхий байгууллагуудаас хууль зөрчигчдөд хүлээлгэдэг мөнгөн хариуцлага юм.

Орон нутагт хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлэгч Татварын алба, УМХ-ын алба, Цагдаагийн алба гэсэн үндсэн гурван байгууллага бүрдүүлдэг. Хүү торгуулийг ногдуулахдаа эдгээр байгууллага дараахь хууль тогтоомжийн хүрээнд хүү торгуулийн хэмжээг тогтоон хууль зөрчигчдөөр төлүүлдэг.

А. Татварын алба

- Татварын ерөнхий хууль
- Захиргааны хариуцлагын тухай хууль

Б. УМХ-ын алба

- Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль

- Захиргааны хариуцлагын тухай хууль
 - Хөдөлмөрийн хууль
- В. Цагдаагийн байгууллага
- Захиргааны хариуцлагын тухай хууль
 - Монгол Улсын авто замын хууль

Хүү торгуулийн хэмжээг орон нутагт дундажлан ижил хэмжээтэй төлөвлөдөг ба түүний биелэлтийг хэрэгжүүлэхийн төлөө холбогдох ажилтныг шахах, төлөвлөгөө норм болгож ажилтанд ажлын биелэлтийн үзүүлэлт болгон авч үзэж шаарддаггүй байна.

Орон нутагт хүү торгуулийн орлогын ихэнх хэсгийг Татварын болон УМХ-ын албаны үйл ажиллагаанаас бүрдүүлдэг ба үлдэх бага хэсгийг Цагдаагийн байгууллагын хүү торгуулийн орлого бүрдүүлдэг гэсэн тойм мэдээ³⁴ байдаг.

Төсөвт байгууллагын өөрийн орлого

Орон нутагт ажиллаж байгаа төсвийн байгууллагууд нь үндсэн үүргээс гадна бусад ажил үйлчилгээ үзүүлэн орлого олж болох тухай төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулинд зөвшөөрөгдсөн эрхийн дагуу зарим төрлийн үйлчилгээ үзүүлж орлого олдог.

Захиалагчийн хүсэлтээр судалгаа мэдээллийг нарийвчилж гаргах, холбогдох ном хэвлэлийг борлуулах, хувилж өгөх, туслах аж ахуйн бүтээгдэхүүнээ худалдах зэрэг үйл ажиллагаанаас төсөвт байгууллага өөрийн орлогыг бүрдүүлдэг. Эдгээр үйлчилгээний үнэ ямар байх, ямар үйлчилгээнд төлбөр тогттох зэргийг тухайн байгууллага дотоод журмаараа шийдвэрлэдэг.

Төрийн байгууллагын үндсэн үүрэг нь төрийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэх ёстой бөгөөд үүнийхээ төлөө иргэдээс төлбөр авах нь нөгөө талаараа буруу асуудал юм. Хэрэв төсөвт байгууллагад өөрийн орлогыг нь ямагт өндрөөр төсөвлөн олохыг шаардаад байвал тэд Төрийн мөнгөөр иргэдэд төлбөртэй үйлчилдэг буруу зарчимд шилжих аюултай байдаг.

Аймаг бүрт төсөвт байгууллагын орлого байдаг бөгөөд тэдгээр нь харилцан адилгүй хэмжээтэй.

³⁴ Орон нутгийн татварын алба дээр үүнийг байгууллагаар нь ялгаж бүртгэдэггүй тул тодорхой нарийн гаргах бололцоогүй.

Түрээсийн орлого

Орон нутаг өөрийн мэдэлд байгаа зарим өмч хөрөнгийг өөрийн үйл ажиллагаа, эрх ашигт харшлахгүй тохиолдолд бусдад түр хугацаагаар ашиглуулан орлого олж болдог. Үүнийг ИТХ-ын зөвшөөрлийн дагуу хийдэг ба орон нутаг ихэнхдээ өөрийн мэдлийн барилга, байгууламжийг аж ахуй нэгж байгууллагад түр хугацаагаар ашиглуулах замаар түрээсийн орлого олдог.

Түрээсийн орлогын хэмжээ, төлбөр төлөх хугацаа зэрэг түрээстэй холбоотой үндсэн зохицуулалтыг ИТХ-аас гаргасан үндсэн журмын хүрээнд түрээслэгчтэй байгуулсан гэрээгээр зохицуулдаг.

Говь-Алтай, Төв, Дорноговь зэрэг аймгуудад тодорхой хэмжээний түрээсийн орлогыг тодорхой хэмжээнд олдог бол бусад аймагт энэ төрлийн орлого байдаггүй байна.

Хөрөнгө борлуулсны орлого

Орон нутаг өөрийн мэдлийн зарим хөрөнгийг ИТХ-ын шийдвэрийг үндэслэн худалдан борлуулснаас орох орлого юм. Хөрөнгө худалдах гэсэн хэсэгт хөдлөх болон үл хөдлөх хөрөнгө, тоног төхөөрөмж зэрэг хөрөнгүүдийг худалдахыг нийтдээ авч үздэг.

Орон нутагт хөрөнгө борлуулах ажиллагаа байнга хийгддэггүй бөгөөд Сангийн яамны 2006-2008 оны орон нутгийн төсвийн орлогын гүйцэтгэлийн тайлангаас үзэхэд Булган, Дорноговь, Говь-Алтай, Өмнөговь, Орхон зэрэг цөөн аймгуудад хааяа хийгддэг байна.

Өмч хувьчлалын орлого

Зах зээлийн нийгэмд шилжиж байх үед орон нутгийн өмчийг хувьчлах ажил ихээр хийгддэг байсан бөгөөд сүүлийн жилүүдэд өмч хувьчлалын ажил үндсэндээ дууссан тул орон нутагт энэ ажил цөөн хэмжээтэй хааяа хийгдэж байна.

ИТХ-ын шийдвэрээр хувьчлах эсэх асуудлыг шийдвэрлэдэг ба нэрлэсэн үнэ хэд байх, төлбөрийг ямар журмаар авах зэргийг нь тогтоож орон нутгийн өмч хувьчлалын комисс нь хэрэгжүүлдэг.

Сангийн яамны 2006-2008 оны орон нутгийн төсвийн орлогын гүйцэтгэлийн мэдээнээс үзэхэд Төв, Дорноговь, Говь-Алтай зэрэг аймгуудад сүүлийн гурван жилд бага хэмжээтэй хийгдсэн. Бусад аймагт өмч хувьчлалын ажил хийгдээгүй байна.

Бусад ангилагдаагүй орлого

Энэ хэсэгт чухам ямар төрлийн орлого орох тухай нарийн заасан тодорхойлолт журам байхгүй бөгөөд аймаг болгон үүнийг өөрийн тогтсон жишиг журмаар бүртгэн тайлагнадаг. Үүнд ихэвчилэн нэг удаагийн үйл ажиллагаагаар орсон орлогыг голдуу бүртгэдэг гэж аймгийн татварын байцаагч нар тайлбарладаг.

Аймгуудын татварын албанаас авсан мэдээнд “Бусад орлого” хэсэгт түрээсийн орлого, төсөвт байгууллагын өөрийн орлого, галын байгууллагын хүү торгууль зэрэг олон төрлийн орлогууд нэгтгэгдэн бүртгэгдсэн байдаг.

Орон нутгийн татварын бус орлогыг нийтэд нь авч үзвэл орон нутаг өөрөө эрх хэмжээгээ тогтоодог өмч хувьчлал, хөрөнгө худалдсны орлого, түрээсийн орлого гэсэн гурван орлого байгаагаас өмч хувьчлал, хөрөнгө худалдах зэрэг орлого нь маш хязгаарлагдмал бөгөөд одоогийн байдлаар орон нутагт өмч хувьчлал, хөрөнгө худалдах ажил үндсэндээ дууссан тул цаашид энэ төрлийн орлого орон нутагт орохгүй юм.

Хүү торгуулийн орлогын хувь хэмжээг УИХ-аас баталсан хуулийн дагуу хэрэгжүүлдэг тул орон нутагт түүний хувь хэмжээг тогтоох, хөнгөлөх эрх хэмжээ байдаггүй.

Орон нутгийн хөрөнгө оруулалттай аж ахуй нэгжийн ногдол ашиг нь орон нутгийн төсөвт орлогыг нэмэгдүүлэх бололцоотой боловч нутгийн удирдлага нь бизнесийн үйл ажиллагаа эрхлэх шинжтэй болж бусад бизнес эрхлэгч нараас давуу байдлыг олж зах зээлийн системийг алдагдуулах аюултай. Иймд цаашид орон нутаг нь дулааны станц, цахилгаан станц зэрэг орон нутгийн дэд бүтэц буюу хувийн хэвшил дангаараа ажиллуулахад хүндрэлтэй аж ахуй нэгжид хувь эзэмшин ажиллах нь үр дүнтэй юм.

Төсөвт байгууллагын өөрийн орлого нь төсвийн байгууллагуудад бага хэмжээтэй байдаг боловч үүнийг хэдий хэмжээтэй байх зэргийг нутгийн удирдлагын байгууллага тогтоон шийддэггүй.

Эдгээрээс үзвэл татварын бус орлогын өмч хувьчлал, хөрөнгө худалдсны орлого зэрэг нь орон нутагт байхгүй болж байгаа орлого бөгөөд түрээсийн орлогоос бусад орлогын эрх хэмжээ тогтооход орон нутаг оролцох эрх мэдэл байхгүй байна.

3. ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГОД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Сүүлийн жилүүдэд улсын төсөвт төвлөрч буй орлогын хэмжээ нэмэгдэж, орон нутгийн төсвийн орлогын нийт төсөвт болон ДНБ-нд эзлэх хувь хэмжээ тасралтгүй буурч байна. Аливаа улс орны төвлөрсөн эс төвлөрсөн байдлыг илтгэдэг гол үзүүлэлт нь нийт төсвийн орлого, зарлагад эзлэх орон нутгийн төсвийн орлого, ДНБ-д эзлэх орон нутгийн төсвийн орлого зэрэг юм (Хүснэгт 3.1, Зураг 3.1 -д үзүүлэв).

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

Хүснэгт 3.1 Орон нутгийн орлогын ДНБ болон нийт зарлагад эзлэх хувь хэмжээ, 2000-2008

Үзүүлэлт	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Нийт орлого/ДНБ	33.4	37.2	37.9	36.8	36.3	36.7	34.5	39.4	43.7
Орон нутгийн орлого/ДНБ	6.5	7.6	8.4	3.2	3.1	3.1	2.3	2.8	2.8
Орон нутгийн орлого/нийт орлого	19.2	20	21.6	8.6	8.4	8.5	6.4	6.9	6.4
Орон нутгийн зарлага/орон нутгийн орлого	196.8	183.4	161.1	105.4	115.4	111.8	109.4	106.7	127.7

Эх үүсвэр: 2008 оны төсвийн төслөөс авсан тоо баримтад үндэслэн тооцов.

Мөн орон нутгийн зарлага ба орон нутгийн орлогын харьцаа 2000 онд 196,8 хувь 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 харъяалах яаманд шилжүүлсэнтэй холбоотой юм. Бүхэлд нь авч үзвэл ТБУСТХ хэрэгжсэнээр орон нутгийн хариуцлага багасч, төв Засгийн газар, түүний харъяа яамд, агентлагийн эрх, хэмжээ төсөв нэмэгдэж дахин төвлөрөх үйл явц өрнөсөн байна.

Зураг 3.1 Улсын ба орон нутгийн төсвийн орлогын ДНБ-д эзлэх хувь



Эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээний санхүүжилтийг төв Засгийн газраас хариуцах болсноор тухайн үйлчилгээний санхүүжилт төлөвлөсөн хугацаандаа хийгддэг, сүүлийн жилүүдэд төсвийн алдагдалгүй болсон зэрэг төсвийн зарцуулалтын сахилга бат сайжирсан зэрэг эерэг үр дүн гарсаныг үгүйсгэх аргагүй юм. Эдгээр эерэг өөрчлөлт нь үйлчилгээний зарлагын нэгдсэн стандарт тогтоох, төрийн сангийн нэгдсэн тогтолцоонд оруулж зарцуулалтын хяналтыг сайжруулах зорилгын хүрээнд шийдэгдэх асуудал болохоос зайлшгүй нутгийн удирдлагын сонгогч иргэдийн өмнө хүлээх үйлчилгээний хариуцлагаас чөлөөлж, эрх мэдлийг төвлөрүүлэх байдлаар шийдэх асуудал биш гэдэг нь амьдрал дээр харагдаж байна.

Дээр дурдсан үйлчилгээнд хүлээх орон нутгийн засаглалын хариуцлага, санаачилга буурсан, санхүүжилтийг орон нутгийн нөхцөл байдалд тохируулан уян хатан хийгдэх боломжгүй болсон, зардлын удирдлагыг хэт хяналттай болгосноор зардал хэмнэх санаачилга буурсан, зарим зардал хооронд шилжүүлэх боломжгүй болсон, засаг захиргааны нэгжийн удирдлагын нэгдмэл байдал суларсан, түүний улс орны хөгжилд гүйцэтгэх үүргийг хумьсан, үйлчилгээтэй холбоотой аливаа асуудлыг орон нутагтаа түргэн шуурхай шийдэх боломжгүй болсон, онолын хувьд нутгийн удирдлагын байгууллагатай тооцох улс төрийн хариуцлага суларсан зэрэг эдийн засаг, санхүү, захиргаа, улс төрийн хувьд нэлээдгүй сөрөг үр дагаврыг авч ирсэн гэж судлаачид үздэг. Энэ талаар судалсан олон судалгааны тайлан ба илтгэл, хэлэлцүүлэг зэргээс харагдаж байна.

Гадаад улс орнууд тэр дотроо Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагааны Байгууллагын гишүүн орнуудын хувьд төвлөрөл эс төвлөрлийг илтгэх үзүүлэлт ямар байгааг Хүснэг 3.2-д үзүүлэв. Олон улсын дундаж үзүүлэлт

ДНБ-д эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлагын хувь 10-15 хувь, төсвийн зарлагад эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлагын эзлэх хувь 20-25 хувь байдаг байна.

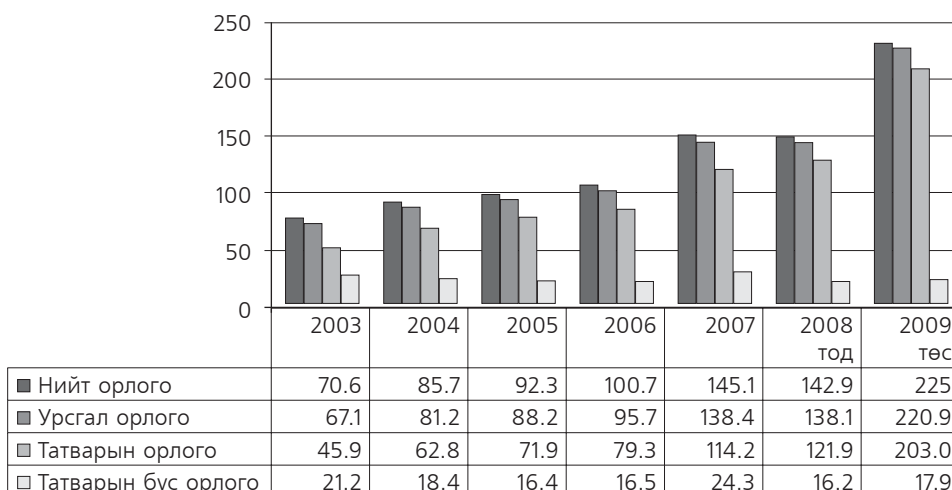
Хүснэгт 3.2 ДНБ-д эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлага ба

Улс орон	ДНБ-д эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлагын хувь	Төсвийн зарлагад эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлагын эзлэх хувь
Скандинавын орнуудад	16-30	35-50
АНУ, Их Британид	8-10	20-22
ХБНГУ, Франц, Канад	6-7	15-18
Шинэ Зеланд, Монгол	3	8

Эх үүсвэр: Anwar Shah, Local governance in industrial countries

Нийт орон нутгийн төсвийн орлого нь сүүлийн таван жилд дунджаар 14,5 тэрбум төгрөгөөр өссөн байгаа бөгөөд хамгийн их буюу 2007 онд уг өсөлт 44,4 тэрбум төгрөгөөр өссөн нь татварын орлого тэр дундаа ашигт малтмалын нөөцийн төлбөртэй шууд холбоотой юм.³⁵

Зураг 3.2 Орон нутгийн төсвийн нийт орлого, түүнд эзлэх урсгал орлого, татварын ба татварын бус орлого (2008 оны зэрэгцүүлсэн дүнгээр, тэрбум төгрөг)

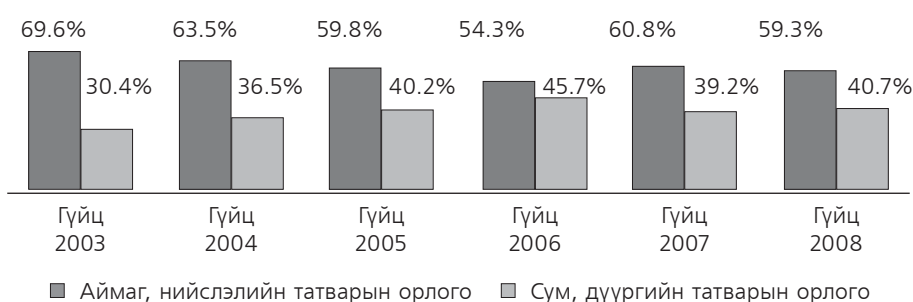


Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

³⁵ Энэ нь 2008 онтой зэрэгцүүлэн тооцсон дүн болно. Жич: тайланд тусгагдсан мэдээг тухайн суурь болгон авсан онтой бусад жилүүдийн инфляцын түвшинг тооцон зэрэгцүүлэн авсан бөгөөд аргачлалыг Хавсралт 5 -аас харна уу

Нийт төсвийн орлогод эзлэх хувиараа татварын орлого нь сүүлийн таван жилийн байдлаар нийт орон нутгийн төсвийн орлогын 65,03% - 78,65% болтлоо өссөн байна. Харин татварын бус орлого нь сүүлийн таван жилийн байдлаар тогтмол буурч ирсэн бөгөөд 2003 онд нийт орлогын 29,9%-г эзэлж байсан бол 2007 онд 16,7%, 2008 оны тодотголоор 11,3% болж буурсан байна. Өөрөөр хэлбэл нийт орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх татварын орлогын хувь хэмжээ нэмэгдэж, татварын бус орлогын эзлэх хувь хэмжээ буурч байна. Гэхдээ татварын орлогод сум, дүүргийн татварын орлогын эзлэх хувь хэмжээ 2003 онд 30,4% байсан бол сүүлийн жилүүдэд 40% болж өссөн дүн ажиглагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл орон нутагт ч гэсэн төсвийн орлогын дийлэнхи хувийг аймаг төвлөрүүлж, орлого хуваарилалт тэгш бус байгааг харуулж байна.

Зураг 3.3 Аймаг, нийслэлийн болон сум, дүүргийн татварын орлогын нийт орон нутгийн татварын орлогод эзлэх жин



Эх үүсвэр: Сангийн яамны төсвийн орлогын мэдээнд тулгуурлан шинжлэв.

Өнөөгийн Монгол Улсын орон нутгийн төсвийн орлогыг шинжлэн судлахад дараахь хэд хэдэн үндсэн асуултууд зайлшгүй урган гарч ирж байгаа юм.

- Аймаг, сумдын төсөв нь төлөвлөлт, зарцуулалтын хувьд бие даасан уу?
- Орон нутагт тогтвортой орлогын эх үүсвэр буюу татварын бааз байна уу?
- Татварын бааз нь тогтвортой орлогын эх үүсвэр болж чадах уу?
- Татварын орлогыг нь бүсийн онцлог, засаг захиргааны нэгжийн хувьд ялгаатай байна уу?
- Орон нутгийн төсвийн орлогыг бүрдүүлэгч гол татвар нь юу вэ?

Эдгээр асуултад хариулт олохын тулд Монгол Улсын засаг захиргааны бүх нэгжүүдийн хүрээнд төсөв санхүүгийн өргөн хүрээний судалгаа хийхгүйгээр төсвийн орлогын ялгаа, төвлөрөл, дэд бүтэц,

бүсийн онцлог, алслагдсан байдал зэргийг харгалзан нийт 4 аймаг, аймаг тус бүрээс 2 сум буюу нийт 8 сумдыг сонгон авч жишээлэн судлахаар зориж ажиллав. Сонгон судалж буй сумдыг аймгийн төвд байршдаг сумд болон алслагдсан сумд гэж сонгон авсан болно.

Хүснэгт 3.3 Судалгаанд хамрагдсан аймаг, сумд

Аймаг	Сумд	Тайлбар
Хэнтий	Хэрлэн	Төвийн
	Баянхутаг	Алслагдсан
Баян-Өлгий	Өлгий	Төвийн
	Буянт	Алслагдсан
Өмнөговь	Даланзадгад	Төвийн
	Ханбогд	Алслагдсан
Орхон	Баян-Өндөр	Төвийн
	Жаргалант	Алслагдсан

Судалгааны ажлыг үр дүнтэй, хүртээмжтэй байлгах үүднээс бүсийн онцлог бүхий дөрвөн аймаг, аймаг дотроо ялгаатай байж болох тус бүр хоёр сумдын төсвийн тайлан, мэдээнд түшиглэж шинжилгээг хийх, холбогдох эрх бүхий албан тушаалтнуудтай биечлэн ярилцаж тэмдэглэл хөтлөх, асуудлын учир шалтгаан, уялдаа зэргийг тодруулах аргачлалаар судалгааг явуулах нь чухал байв. Аймаг болон сум гэсэн хоёр үндсэн түвшингээр, татварын орлого тус бүрээр нь орон нутгийн төсвийн орлогыг задлан үзэж, шинжлэн дүгнэх нь судалгааны үр дүнд ач холбогдолтой юм.

3.1 АЙМГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГОД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

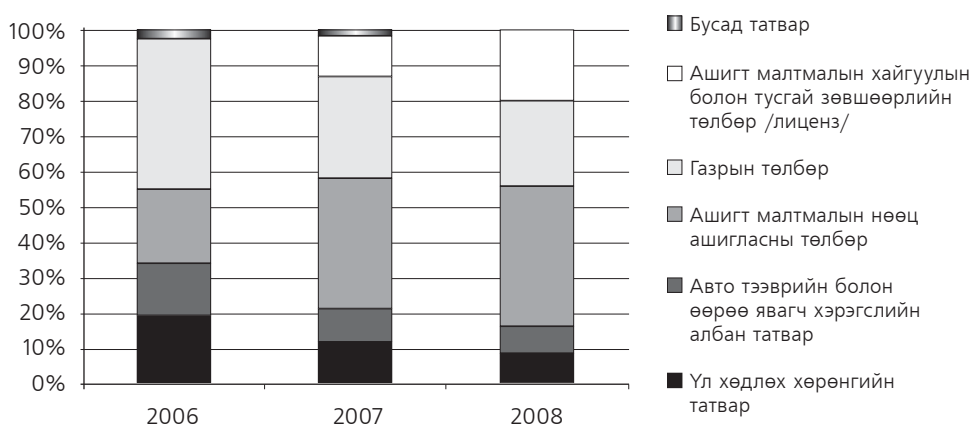
Энэхүү бүлэгт аймаг, нийслэлийн татваруудын 2003-2008 оны динамик өсөлт, тухайн оны татварын төрлийн өсөлт бууралт дахь аймгууд ялгаатай байдал, түүнд нөлөөлсөн хүчин зүйлсийг сонгогдсон Баян-Өлгий, Хэнтий, Өмнөговь, Орхон аймгуудын жишээн дээр нарийвчлан судалж тодорхойлов.

Мөн аймаг, нийслэлийн татварын орлого нь сонгосон дөрвөн аймагт орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх байр суурь, цаашдын хандлага, тухайн татварын орлогын бааз, суурь, түүнд нөлөөлөх хүчин зүйлс зэргийг судлан дүгнэв.

Татварын орлогын тоо хэмжээний цаг хугацааны өсөлтийг харуулахдаа өмнөх онуудын инфляцийн индекс ашиглан 2008 онтой зэрэгцүүлэн бодит орлогыг тодорхойлов.

Аймгийн татварын 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. Хавсралт №9-өөс үзэхэд ашигт малтмалтай холбоотой татварын тоо хэмжээ мөн жил тутам хоёр дахин өссөн ба ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн гол өсөлт Орхон аймагт гарсан бол тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн өсөлтийг Өмнөговь, Дорноговь зэрэг аймгууд дахь орлогын өсөлтүүд бүрдүүлсэн байна. Ашигт малтмалтай холбоотой татвар сүүлийн хоёр жилийн хугацаанд огцом өсч орон нутгийн татварын орлогыг нэмэгдүүлсэн байна.

Зураг 3.4 Аймаг, нийслэлийн татварын нийт орлогод эзлэх аймгийн татваруудын хувийн жин



Эх үүсвэр: Сангийн яамны 2006-2008 оны мэдээллийг ашиглав

Харин үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар, газрын төлбөр, АТБӨЯХ-ийн татварын орлогын тоо хэмжээ жил тутам өссөн боловч аймгийн татварын орлогод эзлэх хувь нь эсрэгээрээ буюу жил тутам буурсан байна. Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар болон газрын төлбөрийн дийлэнх хэсгийг Улаанбаатар хот, Орхон аймагт бүрдүүлсэн бол АТБӨЯХ-ийн татварын дийлэнх хэсгийг Улаанбаатар хот дангаараа бүрдүүлсэн байна. Орхон аймагт Эрдэнэт УБҮ оршдог тул татварын гол эх үүсвэрийг орон нутагтаа бүрдүүлдэг.

Дээрхээс үзвэл байгалийн баялаг ихтэй, түүнийгээ ашиглаж байгаа орон нутгаас ашигт малтмалтай холбоотой татварын орлогын дийлэнх хэсгийг бүрдүүлдэг бол төвлөрөл хамгийн их Улаанбаатар хотоос үл

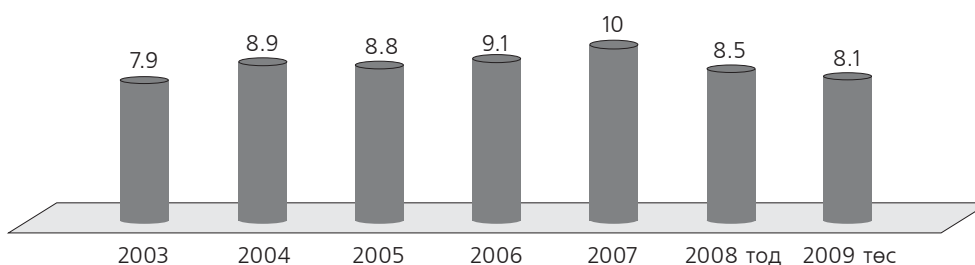
хөдлөх эд хөрөнгийн татвар, газрын төлбөр, АТБӨЯХ-ийн татварын дийлэнх хэсэг бүрэлддэг байна.

2003-2008 оны аймаг, нийслэлийн татварын орлогыг нэр төрөл тус бүр дээр динамик өсөлтийг авч үзье.

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татвар

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын хувь хэмжээ 1997 онд батлагдсанаас өнөөг хүртэлх хугацаанд өөрчлөгдөөгүй ба орон нутгийн төсвийн орлогод үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвараас орох бодит орлогын хэмжээ 2004-2006 онуудад дунджаар 8,9 тэрбум төгрөг тогтмол байсан ба 2007 оноос жилд дунджаар нэг тэрбум төгрөгөөр бага зэргээр өссөн байна. Гэвч үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ 2003-2006 онд 1%-аар буурч байсан бол 2006 оноос 1,5%-аар буурч 2009 онд 3,5% эзлэхээр байна.

Зураг 3.5 Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар
(2008 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, тэрбум төгрөгөөр)

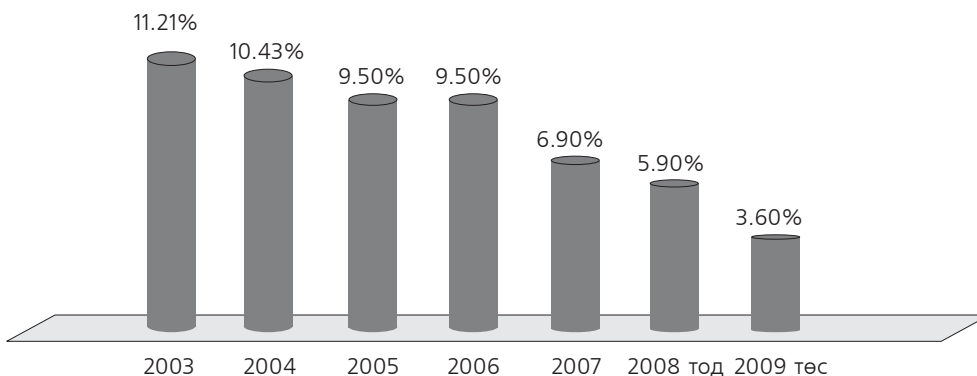


Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

Бизнесийн байгууллагууд үндсэн хөрөнгийн үнэлгээгээ 5-6 жилдээ нэг удаа хийдгээс тухайн байгууллагаас орж ирэх татвар тухайн жилүүдэд тогтмол боловч цаг хугацаанаас хамаарсан бодит үнээрээ жил бүр буурдаг. 2003-2007 онд үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлого бодит орлого 5-8% өссөн боловч 2008, 2009 оны төслөөр буурах хандлагатай байна.

Үүнээс үзвэл орон нутгийн төсвийн бодит орлогын хэмжээ өсснөөс үл хөдлөх эд хөрөнгийн орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ буурч байгаа боловч бодит орлогын хэмжээ тогтмол буюу жилдээ дунджаар өссөн тэрбум төгрөг байна.

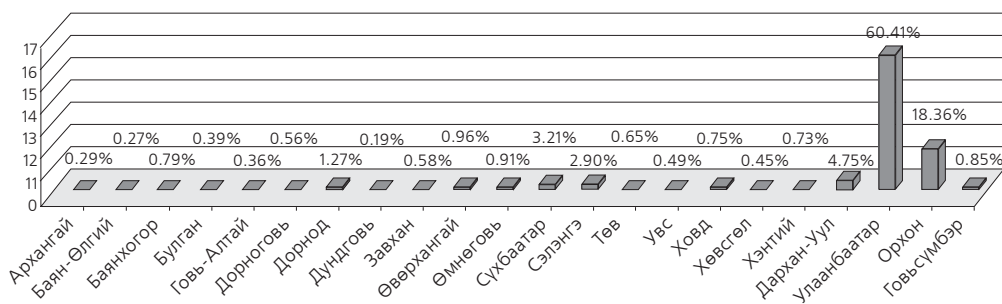
Зураг 3.6 Орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын хувь хэмжээ 2003-2009 он



Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

2007 оны үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлого бүрдүүлэлтийг аймгаар нь судлахад Улаанбаатар хот 60,4%, Орхон аймаг 18,4%, Дархан-Уул аймаг 4,7% бусад аймгууд тус бүрдээ 0,27-3,0%-ийг тус тус бүрдүүлдэг байна. Төвлөрөл ихтэй Улаанбаатар хот хамгийн их орлогыг бүрдүүлдэг ба Эрдэнэт үйлдвэрийн барилга байгууламж нь Орхон аймгийн үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлогын голлох хэсгийг бүрдүүлдэг байна.

Зураг 3.7 Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлого (аймгуудаар 2007 он)



Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлого нь байгууллага иргэдийн бизнесийн зориулалтаар эзэмшин ашиглаж байгаа барилга болон иргэдийн үнэгүй өмчилж авсан газар зэргээс энэхүү татварын орлого бүрэлддэг.

Бидний сонгосон аймгуудын хувьд энэ татвараас орох орлогын хэмжээ болон орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх тухайн татварын хувь хэмжээ зэрэг нь харилцан адилгүй байна. (Хавсралт №6-аас үзнэ үү)

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлого нь Баян-Өлгий аймагт дунджаар 20,0 сая төгрөг, Хэнтий аймагт 60,0 сая төгрөг, Өмнөговь аймагт 100,0 сая төгрөг байдаг бол Орхон аймагт 1,8 тэрбум төгрөг байна. Орхон аймагт дэлхийд томд тооцогдох Эрдэнэт уулын баяжуулах үйлдвэр байдгаас энэ татварын орлого бусад аймагтай харьцуулахад маш өндөр байна. Өмнөговь аймгийн Гурвантэс суманд орших нүүрсний уурхай аймгийнхаа үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын 10%-ийг бүрдүүлдэг ба бусад олон жижиг уурхайнууд үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлогод тодорхой хэмжээгээр нөлөөлдөг.

Баян-Өлгий аймгийн хувьд бусад аймагтай харьцуулахад томоохон үйлдвэр уурхай байдаггүй, нэлээд сумдаас үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлого огт ордоггүй зэрэг нь үл хөдлөх эд хөрөнгийн орлого бага байх нөхцлийг бүрдүүлж байна. Хэнтий аймгийн хувьд сумдууд харьцангуй жигд хэмжээгээр үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлогыг бүрдүүлдэг ба Дэлгэрхаан, Цэнхэрмандал, Биндэр сумууд дунджаар 2,0 сая төгрөгийн үл хөдлөх эд хөрөнгө татварыг бүрдүүлдэг бол Бэрх тосгон аймгийнхаа үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын 8%-ийг дангаараа бүрдүүлдэг байна.

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын тооцооллоос үзэхэд (хавсралт №9-ийг үзнэ үү) иргэдийн өмчилж авсан газраас төлөх үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлого, барилга байгууламжаас авах татварын орлогын тооцооллыг тооцов.

Өрх 0,07 га газраа өмчилж байгаа үед аймагт 240₮, суманд 40₮-ийг үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар болгон жилдээ тушаах нь өнөөгийн нөхцөлд хэт бага үнэ юм. Өөрөөр хэлбэл нийтийн тээврийн үнэ 300₮ болсонтой харьцуулахад тодорхой байна.

Жишээ: 1

... Хэт бага төлбөр авахын төлөө их зардал гаргах нь утгагүй байна.

Иймд төлбөрийн хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна ...

/Хэнтий аймаг/

Аймгуудын хувьд өрхүүдийн газар өмчлөлийн хувь хэмжээ өссөн ч гэсэн энэхүү татварын орлого нь орон нутгийн татварын орлогыг мэдэгдэхүйц нэмэгдүүлж чадахгүй хүчин зүйл болж байна.

Эндээс дүгнэхэд үл хөдлөх эд хөрөнгийн голлох хувийг барилга байгууламжаас төлөгдөх үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар эзэлдэг ба

уурхай болон томоохон үйлдвэр байгууллага оршин байдаг орон нутгаас энэ татварын орлого их хэмжээгээр бүрдэхэд нөлөөлдөг байна. Мөн хүн амын төвлөрөл их байдаг аймгийн төвүүдээс үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар харьцангуй ихээр ордог нь дээрх судалгаанаас харагдаж байна.

Энэхүү татвар нь цаашид орон нутагт тогтвортой орлогыг бүрдүүлэх эсэх, улмаар орон нутагт орох татварын хэмжээ өсөх магадлалтай эсэхийг тодорхойлохын тулд дараахь хэдэн хүчин зүйлүүдээр тоймлон шинжлэв.

Татварын орлогын тоо хэмжээнд татварын хувь хэмжээ, татвар төлөгчийн тоо зэрэг нь шууд хамааралтай боловч дэд бүтэц хөгжсөн байдал, ойрын хугацаанд тухайн орон нутагт шинээр томоохон үйлдвэр уурхай ашиглалтад орох эсэх хандлага зэрэг нь шууд бус боловч тодорхой хэмжээгээр нөлөөлөх чухал хүчин зүйлс юм.

Дэд бүтэц хөгжсөн байдлыг авч үзвэл Орхон аймагт авто (хатуу хучилттай зам) болон төмөр зам байдаг тул “маш сайн”, Хэнтий аймаг хатуу хучилтай замаар холбогдсон тул “сайн” гэсэн үнэлгээг тус тус авсан бол Баян-Өлгий, Өмнөговь аймгууд нь аль аль нь байхгүй тул “дунд” гэж үнэлэв. Дэд бүтцийн хөгжлийг дагаад хүн амын тоо ихсэх боломжтой гэж тооцов.

Иргэдийн үнэгүй өмчилж байгаа газраас авах үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварт үзүүлдэг хөнгөлөлтийг бууруулж одоогийн төлж байгааг хэд дахин нэмэгдүүлэх боломжтой. Өөрөөр хэлбэл үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын тухай хууль батлагдаад 10 гаруй жил болсон, мөнгөний ханш уналт тодорхой хэмжээгээр явагдсан зэргийг тооцон үзвэл үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татварын хуулийн 7-р зүйлийн хөнгөлөлтийн хувь хэмжээг багасгах замаар орон нутагт газар өмчлөлөөс орох үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлогыг мэдэгдэхүйц нэмэгдүүлэх боломжтой байна.

Харин барилга байгууламжаас авдаг татварын хэмжээ үл хөдлөх эд хөрөнгийн үнэлгээгээ дагаад өсөх боломжтой боловч ихэнх аж ахуйн нэгжүүд хөрөнгийн дахин үнэлгээг тэр бүр хийлгэдэггүй. Иймд өнөөгийн мөрдөж байгаа 0,6%-ийг бага зэрэг өсгөх боломжтой. Иймд бүх аймгуудын хувьд нэгжийн үнэлгээг өсгөх “боломжтой” гэж үнэлэв.

Орон нутгийн удирдах ажилтан, иргэдтэй хийсэн ярилцлагаас тухайн орон нутагт ойрын хугацаанд нэмж баригдах томоохон үйлдвэр уурхайг тандан судалж үнэлгээг өгөв. Өмнөговь аймагт нэлээн хэдэн уурхай ашиглалтад шинээр орохоор байгаа бол Хэнтий аймагт цөөн уурхайг шинээр ашиглах тухай яригдаж байсан тул “боломжтой” гэж үнэлэв. Харин Баян-Өлгий, Орхон аймагт ойрын хугацаанд шинээр

баригдах томоохон үйлдвэр уурхай байхгүй байгаа тул “тодорхойгүй” гэж тус тус үнэлэв.

Орон нутагт оршиж байгаа үл хөдлөх эд хөрөнгөөс энэ татварыг авдаг тул орон нутагтаа урт хугацааны хувьд татварын орлого тогтвортой бүрдүүлэх тул “сайн” гэж үнэлгээг аймгуудад ижил өгөв.

Хүснэгт 3.4 Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлогод нөлөөлөх хүчин зүйлсийн үнэлгээ

№	Шалгуур үзүүлэлтүүд	Хэнтий	Баян-Өлгий	Өмнөговь	Орхон
1	Татварын баазын тоо хэмжээ өсөх боломж	Сайн	Дунд	Сайн	Дунд
2	Дэд бүтэц хөгжсөн байдал	Сайн	Дунд	Дунд	Маш сайн
3	Нэгжид ногдох татварын хэмжээг өсгөх боломж	Боломжтой	Боломжтой	Боломжтой	Боломжтой
4	Ойрын хугацаан дахь хүн амын өсөлтийн хандлага	Сайн	Дунд	Дунд	Сайн
5	Урт хугацаанд тогтвортой орлого бүрдүүлэх байдал	Сайн	Сайн	Сайн	Сайн
6	Томоохон үйлдвэр, уурхай байгуулагдах төлөв	Боломжтой	Тодорхойгүй	Боломжтой	Тодорхойгүй
	Тухайн татварын орлогын өсөх боломжинд өгсөн үнэлгээ	Сайн	Муу	Сайн	Дунд

Эдгээр хүчин зүйлүүдийг нэгтгэн үзвэл үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвараас орох орлого нь ойрын хугацаанд Хэнтий, Өмнөговь Аймгуудад өсөх хандлагатай, харин Орхон аймагт хандлага тогтмол, Баян-Өлгий аймагт өсөх боломж бага байгаа нь харагдаж байна. Татварын орлогын өсөлт нь эдгээр хүчин зүйлээс гадна нутгийн захиргааны чадавхи, хүчин чармайлт, хариуцлагын түвшин зэргээс шалтгаална гэдгийг анхаарах хэрэгтэй.

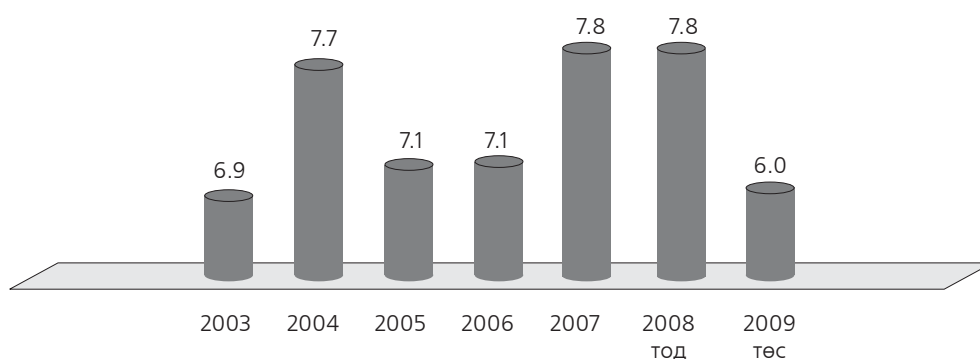
Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлого нь Орхон аймагт дунджаар 10%, бусад аймгуудад дунджаар 1.5-3.0%-ийг бүрдүүлдэг. Хэрэв эдгээр гурван аймагт үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлого шинэ үйлдвэр уурхай баригдах, үнэлгээ өсөх зэргээс хамаарч нэмэгдлээ гэхэд хамгийн ихдээ орон нутгийн орлогын 10%-иас их хувийг бүрдүүлж чадахгүй төлөв харагдаж байна.

Иймээс дэд бүтэц, томоохон уул уурхай, үйлдвэрийн газартай аймагт үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлого нэмэгдэх боломжтой байна.

Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар

Энэхүү татварын хувь хэмжээ нь 1997 онд батлагдсан нэмэлт өөрчлөлтөөр татвар ногдож байгаа боловч жил бүр улсын хэмжээнд автомашины тоо 10,0 мян.ширхэгээр өссөнөөс хамаарч энэ орлогын тоо хэмжээ жил бүр өсч 2008 онд 7,8 тэрбум төгрөг буюу 2003 оныхоос хоёр дахин өссөн байна.

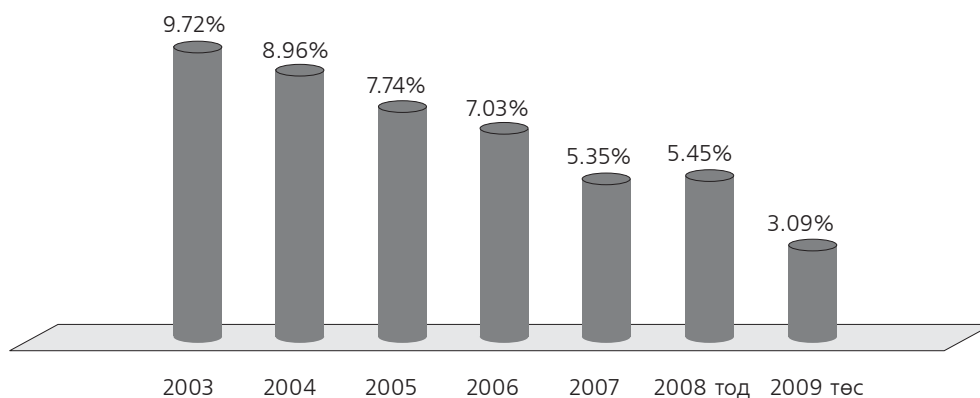
Зураг 3.8 АТБӨЯХТатвар (2008 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, тэрбум төгрөгөөр)



Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

Гэвч энэ татварын орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ жил дараалан 2003 онд 9,7%-аас 2008 онд 5,5% болтол буурсан байна. Энэ нь орон нутгийн төсвийн орлого нэмэгдсэн, татварын үнэлгээ буюу хувь хэмжээ нь өөрчлөгдөөгүйтэй холбоотой.

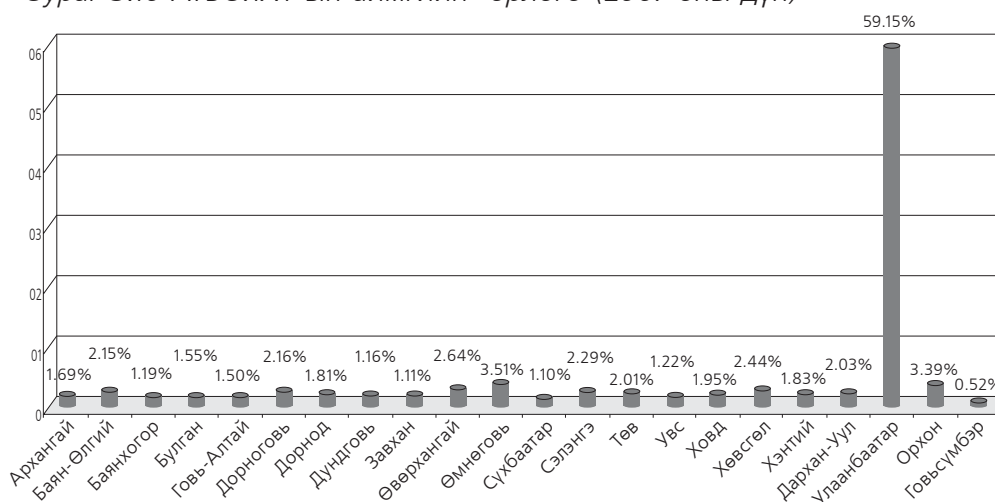
Зураг 3.9 АТБӨЯХТ-ын орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь (2007 он)



Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

Улаанбаатар хот энэ орлогын 60%-ийг дангаараа бүрдүүлдэг ба бусад аймаг ижил хэмжээтэй ойролцоогоор 1,2-3,4%-ийг бүрдүүлдэг байна.

Зураг 3.10 АТБӨЯХТ-ын аймгийн орлого (2007 оны дүн)



Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

Энэ татварыг иргэд байгууллагын эзэмшиж байгаа бүх төрлийн автомашины хөдөлгүүрийн багтаамжаас хамааруулан ногдуулдаг ба аливаа нэг хөнгөлөлт байдаггүй.

Сонгогдсон дөрвөн аймгийн АТБӨЯХ-ийн татварын орлогын үндсэн үзүүлэлтийг хавсралт №6 хүснэгтээр үзүүлэв.

АТБӨЯХ-ийн татварын орлогын тоо хэмжээгээр Орхон, Өмнөговь аймгууд харьцангуй их буюу дунджаар тус бүр 250,0 сая төгрөг бол Хэнтий Баян-Өлгий аймгууд тус бүр дунджаар 140,0 сая.төгрөгийг орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлдэг байна. Өмнөговь аймгийн АТБӨЯХ-ийн татвар 2007 онд дунджаар 70,0 сая төгрөг, 2008 онд дунджаар 140,0 сая төгрөгөөр огцом өссөн бол бусад аймагт бага өсөлттэй буюу 10,0-30,0 сая.төгрөг бол заримд нь бага зэрэг буурсан байна.

Сум болон хөдөө орон нутагт ажиллаж байгаа томоохон байгууллагын тээврийн хэрэгслийн үзлэгийг аймгийн төвөөс очиж хийдэг ба энэ бүртгэл нь Татварын албаны “Хэлтэс” баганад бүртгэгддэг. 2007 онд “Хэлтэс”-ийн тээврийн хэрэгслийн татварын орлого 110,0 сая төгрөг байсан бол 2008 онд 220,0 сая төгрөг болж хоёр дахин өссөнөөс үзвэл тээврийн хэрэгслийн татварын гол өсөлтийг орон нутагт шинээр байгуулагдсан уул уурхайн компаниуд бүрдүүлдэг нь харагдаж байна. Мөн Өмнөговь аймагт иргэд ихэвчлэн Landcruiser маркийн машинийг өргөнөөр хэрэглэдэг болсноос нэг өрхийн төлдөг татвар нэмэгдсэн байх талтай.

АТБӨЯХ-ийн татварын орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь нь Орхон аймагт дунджаар 1,2%, Өмнөговь аймагт 3,0%, Хэнтий

аймагт 6%, Баян-Өлгий аймагт 13% байна. Үүнээс үзвэл уул уурхай сайн хөгжсөн газарт энэ орлогын орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ бага, харин уул уурхай бага хөгжсөн газарт АТБӨЯХ-ийн татварын орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ их байдгийг харуулж байна.

Харин аль ч аймгийн хувьд жил ирэх тутам АТБӨЯХ-ийн татварын орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ буурах хандлагатай байна

Автозамын хөгжил, хүн амын тоо, тухайн орон нутагт шинээр байгуулагдах уурхай зэрэг нь энэхүү татварын баазад шууд эерэгээр нөлөөлөх боломжтой.

Орхон аймагт хатуу хучилтай зам тавигдаад харьцангуй удсан таван жил болж байгаа бол Хэнтий аймаг жил гаран болж байгаа билээ. Иймд дэд бүтэц сайжраад удаагүй тул орон нутгийн иргэдийн тээврийн хэрэгсэл шинээр худалдан авалт нэмэгдэнэ гэж үзэв.

Хүснэгт 3.5 АТБӨЯХ-ийн татварын баазын өсөлтөд өгөх үнэлгээ

№	Шалгуур үзүүлэлтүүд	Хэнтий	Баян-Өлгий	Өмнөговь	Орхон
1	Дэд бүтэц хөгжсөн байдал	Сайн	Дунд	Дунд	Маш сайн
2	Нэгжид ногдох татварын хэмжээг өсгөх боломж	Боломжтой	Боломжтой	Боломжтой	Боломжтой
3	Ойрын хугацаанд хүн амын төвлөрөл нэмэгдэх хандлага	Сайн	Дунд	Дунд	Сайн
4	Урт хугацаанд тогтвортой орлого бүрдүүлэх байдал	Сайн	Сайн	Сайн	Сайн
	Тухайн татварын орлогын өсөх боломжинд өгсөн үнэлгээ	Сайн	Дунд	Дунд	Сайн

Тээврийн хэрэгслийн албан татварыг 1997 онд тогтоосон хувь хэмжгээрээр ногдуулж байна. Үүнээс хойш 10 гаруй жил өнгөрсөн, мөнгөний ханшийн уналт 2001 оноос хойш 1,8 дахин явагдсан зэргийг тооцвол нэгжээс төлөх татварын хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх замаар орон нутгийн төсвийн орлогыг тодорхой хэмжээнд нэмэгдүүлж болно.

Хэрэв энэ татварын хэмжээг хоёр дахин нэмэгдүүлсэн гэж үзвэл Хэнтий, Баян-Өлгий зэрэг аймгийн орон нутгийн төсвийн орлогод 8-15%-ийг эзэлж орон нутгийн төсөвт нь мэдэгдэхүйц орлогын нэмэгдлийг бүрдүүлж чадах бол Орхон, Өмнөговь зэрэг аймагт орон нутгийн төсөвтэй харьцуулахад бага хэмжээний өсөлтийг авчирах боломжтой байна.

Өмнөговь аймгийн жишээнээс үзэхэд уул уурхайн компаниуд орон нутагт шинээр байгуулагдан ажиллах нь тээврийн хэрэгслийн татварын орлогод ихээр нөлөөлөх тул энэхүү үнэлгээнд томоохон уурхай байгуулагдах боломжийг чухалчилан авч үзэв. Нийт эдийн засгийн өсөлтөөрөө тээврийн хэрэгслийн тоо орон нутагт ижил хэмжээтэй өсөх нь мэдээж тул үүнийг энэ үнэлгээнд тооцоогүй болно.

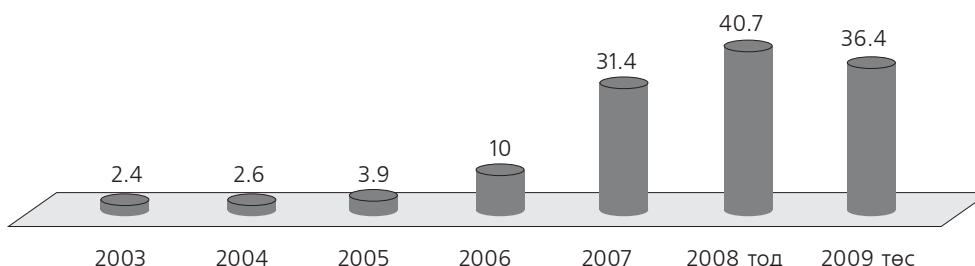
Дээрх хүчин зүйлүүдийг нэгтгэн дүгнэвэл Хэнтий болон Өмнөговь аймагт тээврийн хэрэгслийн татварын бааз өсөх боломж “сайн” гэж үнэлэгдэж байгаа бол Орхон аймагт “дунд”, Баян-Өлгий аймагт “муу” гэсэн үнэлгээнүүд гарч байна.

Өөрөөр хэлбэл энэ аймгуудад татварын үнэлгээг нэмэгдүүлэх замаар орон нутгийн төсвийн орлогоо нэмэгдүүлэх боломж байгаа бол Өмнөговь болон Хэнтий зэрэг уул уурхай эрчимтэй хөгжиж байгаа буюу хөгжих боломж бүрдсэн аймгуудад дээрхээс гадна татвар төлөгч тээврийн хэрэгслийн тоо огцом нэмэгдэх замаар татварын орлого нэмэгдэх боломжтойг харуулж байна.

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр

2006 онд орон нутгийн төсөвт ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр 7,4 тэрбум төгрөг, 2007 онд 25,4 тэрбум төгрөг болж 3 дахин өссөн бол 2008 оны хүлээгдэж буй гүйцэтгэлээр 40,7 тэрбум төгрөг болж өмнөх оныхоос бараг 2 дахин өсөхөөр байна. Өөрөөр хэлбэл ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр жил ирэх тутам тоо хэмжээний хувьд 2-3 дахин өссөн байна.

Зураг 3.11 Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр 2003-2007 он 2008 оын зэрэгцүүлсэн үнээр, тэрбум төгрөгөөр)

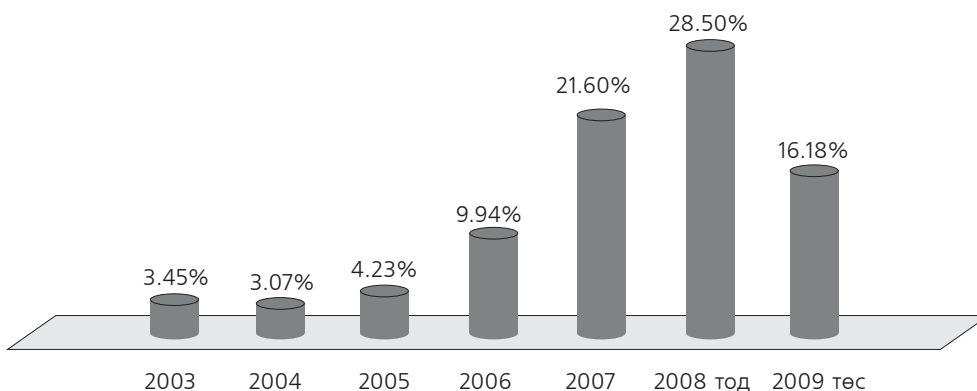


Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

Харин орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ 2006 оноос өмнө дунджаар 4% байсан бол 2007 оноос 21,6%, 2008 онд 28,5%

болж өссөн байна. Үүнээс үзвэл орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр нь тоо хэмжээ болон нийт орлогод эзлэх хувь хэмжээний хувьд зэрэг өсч орон нутгийн төсвийн орлогод голлох орлогуудыг оруулдаг татваруудын нэг болсон байна.

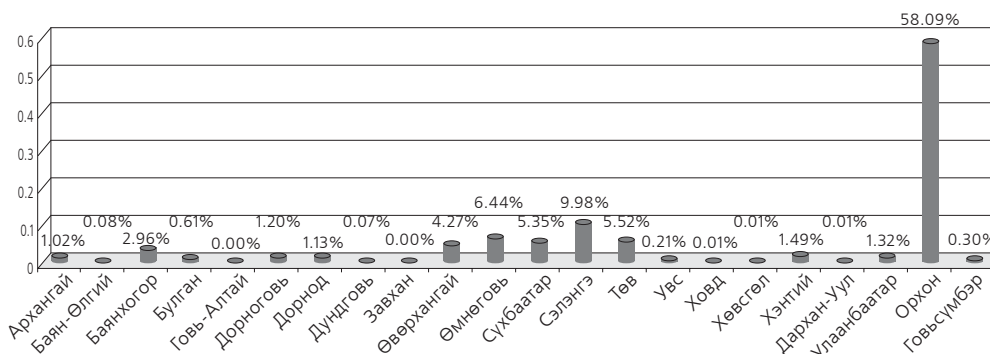
Зураг 3.12 Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ, 2003-2007 он



Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

Энэ орлогын бүрдүүлэлтийн 60% буюу 14,8 тэрбум төгрөгийг Орхон аймаг дангаараа бүрдүүлсэн байна. Харин Сэлэнгэ аймаг-10%, Өмнөговь аймаг-6,4%, Сүхбаатар Төв аймаг тус 5,5%, Баянхонгор аймаг 3%, Өвөрхангай аймаг 4%-ийг тус тус бүрдүүлдэг байна. Бусад 15 аймаг тус бүр 0,1-1%-ийг бүрдүүлдэг буюу тус орлогод маш бага хувийг эзэлдэг байна. Үүнээс үзвэл уул уурхай хөгжсөн, байгалийн баялгаа олборлон ашиглаж байгаа аймгуудад ашигт малтмалын төлбөрийн орлогын хэмжээ харьцангуй их байна.

Зураг 3.13 Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, 2007 оны аймгийн дүн



Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

Алт, зэс, нүүрс жонш зэрэг байгалийн баялгийг ашигласны төлбөр болгон улс, орон нутгийн төсөвт төлдөг татвар юм.

Алт, зэс зэрэг ашигт малтмалын төлбөр тооцоог улсын төсвөөс хариуцан хийж орон нутагт ногдох төлбөрийг шилжүүлэн олгодог бол нүүрс, жоншны төлбөрийг орон нутгийн татварын хэлтэс хураан авч улсын төсөвт ногдох хувийг шилжүүлдэг.

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр нь Баян-Өлгий аймгийн орон нутгийн төсвийн орлогын 2-3% эзэлдэг бол Орхон аймагт 60%, Хэнтий, Өмнөговь аймгуудад 20%-ийг нь тус тус бүрдүүлдэг байна. Баян-Өлгий аймагт идэвхтэй ашиглаж байгаа томоохон уурхай байдаггүй (өөрсдийн хэрэгцээний нүүрсийг Увс аймгийн нутгаас татдаг) учраас нөөцийн төлбөр бага байдаг бол Хэнтий аймагт Бор-Өндөрийн жоншны уурхай, Чандаганы нүүрсний уурхай, Өмнөговь аймгийн нутагт орших Таван толгой, Сухайтын нүүрсний уурхай зэргээс энэ төлбөрийн голлох хэсэг бүрддэг байна. Харин Орхон аймагт Эрдэнэт улсын үйлдвэрийн газрын зэсийн борлуулалтаас дийлэнх хэсэг нь бүрэлддэг.

Эндээс үзвэл уул уурхай эрхэлж байгаа орон нутгийн төсвийн орлогод ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр нь орлогын томоохон эх үүсвэрийг бүрдүүлж чадаж байна. Гэвч орон нутгийнхан энэ татвараас авах хувиа нэмэгдүүлэх сонирхолтой байдаг бөгөөд бусад төрлийн татварын орлогын талд анхаарлаа бага хандуулдаг байдал судалгаагаар ажиглагдав.

Ойрын хугацаанд шинээр уурхай нэмж байгуулагдах, одоогийн олборлож байгаа ашигт малтмалыг худалдан авах зах зээлийн байдал, түүхий эдийн үнэ өсөх боломж зэргийг чухал нөлөөлөх хүчин зүйлс гэж тооцон үзэв.

Хүснэгт 3.6 Ашигт малтмалын нөөцийн төлбөрийн баазын өсөлтөд өгөх үнэлгээ

№	Шалгуур үзүүлэлтүүд	Хэнтий	Баян-Өлгий	Өмнөговь	Орхон
1	Шинээр уурхай нэмж ашиглагдах боломж	Сайн	Дунд	Сайн	Муу
2	Түүхий эдийн үнэ өсөх хандлага	Дунд		Дунд	Дунд
3	Ашигт малтмал худалдан авах зах зээлийн байдал	Дунд		Дунд	Сайн
	Тухайн татварын орлогын өсөх боломжинд өгсөн үнэлгээ	Дунд	Дунд	Дунд	Дунд

Хэнтий аймагт нүүрсний болон жоншны уурхайг нэмж ашиглах тухай яригдаж байгаа, Өмнөговь аймагт Энержи ресурс компанийн болон Хүрмэний нүүрсний уурхайнууд зэрэг уурхай шинээр ажлаа эхлэхээр бэлэн болж байгаа тул “сайн” гэж үнэлсэн бол Баян-Өлгий аймагт Асгатын мөнгөний ордоос өөр ашиглаж болох уурхайн тухай яригдаж эхлээгүй тул “дунд” үнэлэв. Орхон аймгийн хувьд нэмж ашиглалтад орох уурхай байхгүй юм.

Өмнөговь аймгийн олборлосон нүүрс дандаа Хятад улс руу экспортлогдох тул бүтээгдэхүүний үнийн хувьд одоогийнхоос унах магадлалтай (Хятадууд Монголын нүүрсний компануудын хооронд үнэ унагах ажиллагаа явуулах магадлал өндөр) зах зээлийн байдлыг “дунд” гэж үнэлэв. Харин зэсийн хувьд дэлхийн зах зээлд худалдаалагдах тул зах зээлийн байдлыг сайн гэж тооцов.

Дэлхийн зах зээлд түүхий эд одоогийн байдлаар уналтын байдалтай байгаа ба тодорхой хугацааны дараа өснө гэж дэлхий нийтээр үзэж байгаа тул нийтэд нь “дунд” гэж үнэлэв. (Хэдий хугацааны дараа үнэ өсч эхлэхийг таамаглах боломжгүй.) Өмнөговь аймгийн нутагт орших Оюутолгойн ордыг ашиглах асуудал энэхүү үнэлгээнд оруулж тооцоогүй болно.

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр нь орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагаанаас бус дэлхийн зах зээл дээрх түүхий эдийн үнэ ханшаас ихээхэн хамаарсан төрлийн орлого гэдэг нь харагдаж байна. Иймд энэ орлого нь орон нутгийн удирдлагаас хянаж төлөвлөхөд хүндрэлтэй нэг татварын төрөл татвар юм.

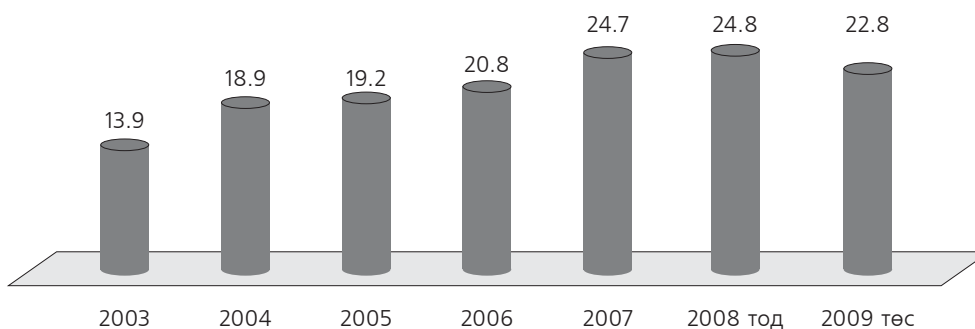
Дээрх нөхцөл байдлаас үзвэл дэлхийн зах зээл дээр зэсийн үнэ өсч эхлэхгүй бол Орхон аймгийн орлого нэлээд хэмжээгээр буурах ба бусад гурван аймгийн хувьд ашигт малтмалаас орон нутгийн төсвийн орлогод орох орлого өсөлт байхгүй харин бага зэрэг буурах хандлагатай гэж дүгнэж байна.

Газрын төлбөр

Иргэн болон аж ахуйн нэгжийн тухайн орон нутгаас бүхий л зориулалтаар ашиглаж эзэмшиж байгаа газраас газрын төлбөрийг бүрдүүлдэг.

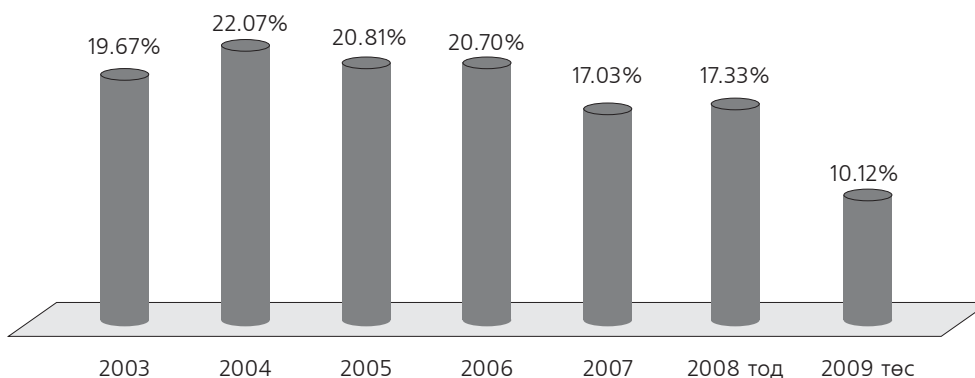
Газрын төлбөрийн хувь хэмжээ жил ирэх тусам дунджаар 5% өссөн боловч орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ харин жил бүр дунджаар 2%-аар буурсан байна.

Зураг 3.14 Газрын төлбөрийн орлого 2003-2009 он
(2008 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, тэрбум төгрөгөөр)



Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

Зураг 3.15 Газрын төлбөрийн орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ, 2003-2007 он



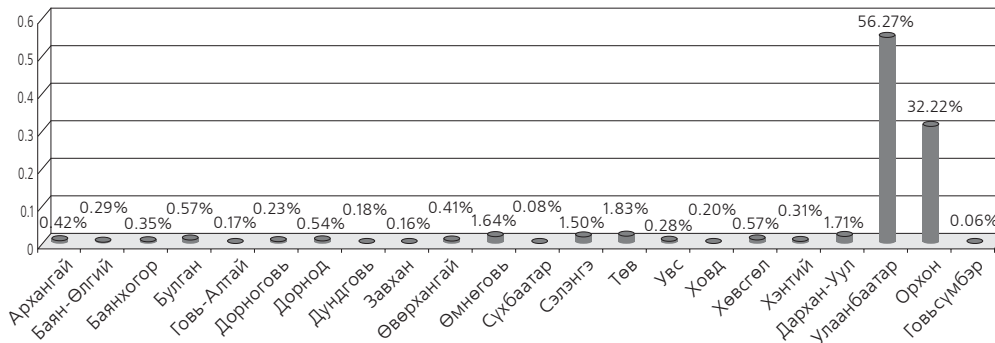
Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

Газрын төлбөрийн 56%-ийг Улаанбаатар хот, 32%-ийг Орхон аймаг тус бүр оруулдаг бол үлдэх 12%-ийг бусад 20 аймаг, орон нутаг оруулдаг байна. Эндээс үзвэл төвлөрөл ихтэй Улаанбаатар хот дийлэнх хэсгийг дангаар оруулдаг байна. Энэ нь төвлөрөл ихээс хамаардаг ба газар эзэмшигчийн тоо болон газрын үнэлгээ харьцангуй өндөр байгаагаас газрын төлбөрийн дийлэнх хэсгийг оруулдаг байна.

Газрын төлбөр, тэдгээрийн орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээг сонгогдсон дөрвөн аймгийн хувьд харьцуулалтыг хийн хавсралт 6-д үзүүлэв.

Орхон аймгийн Газрын алба нь газрын бүртгэлээ хөтлөн газрын төлбөрөө өөрсдөө хураах ажлаа гүйцэтгэдэг бол Хэнтий, Баян-Өлгий, Өмнөговь аймгуудын Татварын хэлтэс нь газрын төлбөрөө хураах ажлыг гүйцэтгэдэгээрээ ялгаатай байна.

Зураг 3.16. 2007 оны газрын төлбөр, аймгаар



Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

Зураг 3.16-аас үзэхэд Орхон аймгаас бусад аймгийн хувьд газрын төлбөр нь орон нутгийн төсвийн 1,5-7%-ийг бүрдүүлдэг бол Орхон аймагт дунджаар 25%-ийг газрын төлбөрөөс бүрдүүлдэг байна. Орхон аймгийн газрын төлбөрийн 15,0 сая.төгрөгийг иргэд, 73,0 сая төгрөгийг Эрдмин, Шим технологи үйлдвэр, 5,0 сая төгрөгийг газар тариалан эрхэлж буй аж ахуйн нэгж болон хувь хүнээс тус тус оруулдаг ба үлдэх хэсгийг Эрдэнэт уулын баяжуулах үйлдвэрээс дангаар нь бүрдүүлдэг байна.

Өмнөговь аймгийн хувьд Ханбогд сумын нутгаас газрын төлбөрийн 75% буюу 250 сая.төгрөгийг бүрдүүлдэг ба үлдэх томоохон хэсгийг бусад сумд дахь уурхайгаас голлон оруулдаг байна. Хэдий Өмнөговь аймгийн газрын төлбөрийн орон нутгийн төсөвт эзлэх хувь хэмжээ Баян-Өлгий аймгийнхтай харьцуулахад бага боловч тоо хэмжээний хувьд тав дахин их орлогыг оруулдаг байна.

Баян-Өлгий аймгийн хувьд газрын төлбөрийн голлох хэсэг буюу 60%-ийг аймгийн төвөөс бүрдүүлдэг ба газар тариалан эрхэлдэг сум орон нутгаас үлдэх дийлэнх хэсгийг төвлөрүүлдэг байна. Хэнтий аймгийн хувьд аймгийн төвийн сумаас 11%-ийг, үлдэх хэсгийг газар тариалан, уул уурхай түлхүү хөгжсөн Дадал, Гурванбаян, Батноров сумд зэрэг газраас бүрдүүлдэг байна.

Хэнтий, Баян-Өлгий аймгуудын газрын төлбөрийн хэмжээ жилд дунджаар (тухайн оны үнээр) 10,0 сая төгрөгөөр өссөн бол Өмнөговь аймагт дунджаар 50.0-80.0 сая төгрөг, Орхон аймагт 100,0-200,0 сая төгрөгөөр тус тус эрс ялгаатай өссөн байна. Үүнээс үзвэл уул уурхайн ашиглаж байгаа газраас орж ирэх газрын төлбөрийн хэмжээ орон нутгийн төсвийн орлогод мэдэгдэхүйц орлогыг бүрэлдүүлэхэд нөлөөлдөг нь харагдаж байна.

Татварын баазын нэгжийн үнэлгээнээс гадна иргэд байгууллагын газар шинээр эзэмших ашиглах хандлага, уул уурхайн байгууллагууд шинээр ашиглалтад орох зэрэг хүчин зүйлүүдийг авч үзэв.

Хүснэгт 3.7 Газрын төлбөрийн баазын өсөлтөд өгөх үнэлгээ

№	Шалгуур үзүүлэлтүүд	Хэнтий	Баян-Өлгий	Өмнөговь	Орхон
1	Шинээр газар олгох боломж	Сайн	Сайн	Сайн	Муу
2	Татварын хөнгөлөлтийн хувь хэмжээг өөрчлөх боломж	Боломжтой	Боломжтой	Боломжтой	Боломжтой
3	Ойрын хугацаанд хүн амын төвлөрөл нэмэгдэх хандлага	Сайн	Дунд	Дунд	Сайн
4	Томоохон үйлдвэр, уурхай байгуулагдах төлөв	Боломжтой	Тодорхойгүй	Боломжтой	Тодорхойгүй
	Тухайн татварын орлогын өсөх боломжинд өгсөн үнэлгээ	Сайн	Дунд	Сайн	Дунд

Орхон аймгийн хувьд газар нутгийн хэмжээгээр бусад аймагтай харьцуулахад бага ба өнөөгийн нөхцөлд шинээр газар олгох асуудал хүндрэлтэй байгаа бол бусад аймгийн хувьд газрын боломж харьцангуй боломжтой байгаа тул үнэлгээг “сайн” гэж үзэв.

Жишээ: 2

... Орхон аймагт газрын багтаамж хэцүү болсон. Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн тухай хуулинд өөрчлөлт оруулан Эрдэнэтийг хотын статустай болгон газраа тэлэх боломж байна...

/Орхон аймаг/

Газрын төлбөрийн тооцооноос үзэхэд орон нутагт газрын төлбөрийн 97%-98%-ийг татвараас чөлөөлж байгаа нь өнөөгийн нөхцөлд “хэт бага” орлогыг авчирч байна. Иймд энэхүү хөнгөлөлтийг бууруулах замаар газрын төлбөрийн орлогыг Орхоноос бусад аймагт нэмэгдүүлэх боломжтой гэж үзэв. Өөрөөр хэлбэл газар тариалангийн талбайг ихээр нэмэгдүүлсэн ч орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ төдийлөн ихээр нэмэгдэх боломжгүй байна. (Хавсралт №9-өөс газрын төлбөрийн тооцоог үзнэ үү) Иймд газрын төлбөрт үзүүлдэг хөнгөлөлтийг багасгах, 1997 оны үнэлгээ хөнгөлөлтийн журмыг шинэчлэх замаар орон нутгийн төсвийн орлогод орох хэмжээг мэдэгдэхүйц нэмэгдүүлэх боломжтой.

Жишээ: 3

... Газрын хуулийн зарим заалт одоо хүртэл хэрэгждэггүй. Газрын хуулийн 7-р хэсэгт инженерийн шугамаас газрын төлбөр авахаар заасан байдаг. Гэвч энэ нь манай аймагт хэрэгждэггүй...

/Хэнтий аймаг/

Өмнөговь аймгийн хувьд ирэх онд нэлээн хэдэн уурхай шинээр ашиглалтад орохоор яригдаж байгаа ба Хэнтий аймагт 1-2 уурхайг мөн ашиглах тухай яригдаж байгаа билээ. Иймд эдгээр аймагт ойрын үед томоохон уурхай, үйлдвэр баригдаж боломжтой гэж үзэв.

Уурхайн хүчин чадал буюу том жижгээс хамаарч газрын төлбөрийн орлого орон нутагт нэмэгдэх боловч Оюутолгой мэтийн том уурхай ашиглалтад орвол төсөвт 250,0 гаруй сая төгрөгийг жилд нэмэгдүүлэх боломжтой. Одоогоор тийм том хэмжээний уурхай яригдаагүй ба Өмнөговь аймгийн жишгээр тооцвол дундаж нэг уурхай нэмэгдснээр 50.0-60.0 сая төгрөг төсөвт нэмэгдэх орох боломжтой. Мөн хуулинд татвар авахаар заасан боловч хэрэгждэггүй зүйл заалтуудыг хэрэгжүүлэх замаар газрын төлбөрийн орлогыг нэмэгдүүлэх бололцоо байна.

Эдгээр хүчин зүйлийг нэгтгэн үзвэл Хэнтий, Өмнөговь аймгуудад газрын төлбөрийн орлого ойрын хугацаанд нэмэгдэх боломжтой буюу “Сайн”, Баян-Өлгий, Орхон аймгуудад боломж бага буюу “дунд” гэж үнэлэгдэж байна.

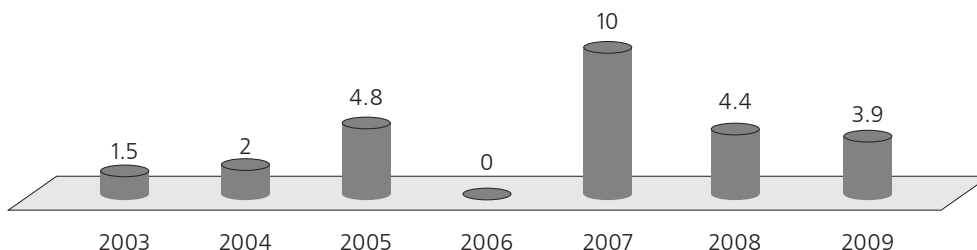
Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн бодит орлогын тоо хэмжээ хоёр дахин өссөн ба орон нутгийн төсөвт эзлэх хувь хэмжээний хувьд ч мөн адил өссөн байна. Үүнээс үзвэл орон нутгийн татварын орлогын өсөлтийг бий болгогч гол татварын нэг нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр гэдэг нь батлагдаж байна (Цаашид тусгай зөвшөөрлийн төлбөр гэж товчлов).

Энэхүү орлогын голлох хувь хэмжээг Өмнөговь аймаг 22,8%, Дорноговь аймаг 13,4% тус тус оруулдаг ба бусад аймгууд болох Хэнтий, Булган, Өвөрхангай зэрэг хайгуулын лиценз ихээр олгогдсон 12 аймагт дунджаар тус бүр 3%-6%-ийг тус бүр оруулдаг байна.

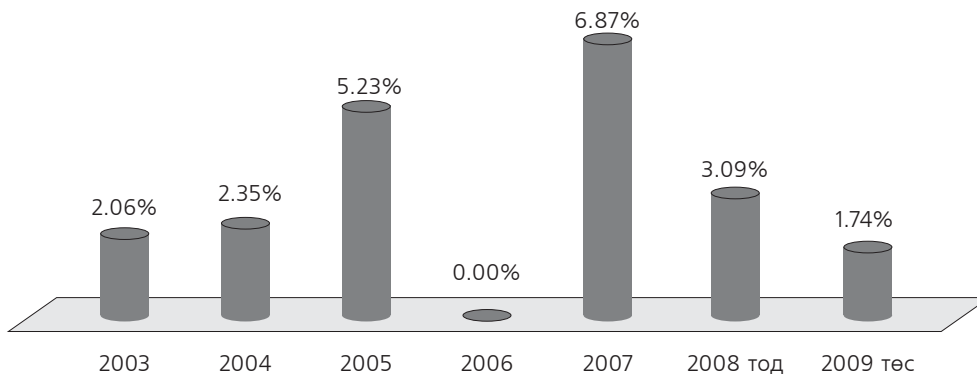
Хүн амын төвлөрөл их, газар нутгийн хэмжээ харьцангуй багатай Дархан, Орхон аймаг, Улаанбаатар хотод энэ төрлийн орлого бараг байхгүй байна. Хайгуул хийлгэх талбай, газар нутаг байхгүй эсвэл бүрэн судлагдсан газар нутаг бүхий аймгуудад энэ төрлийн татварын орлого маш бага буюу бараг байдаггүй байна.

Зураг 3.17 Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн орлогын хэмжээ (2008 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, тэрбум төгрөгөөр)



Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

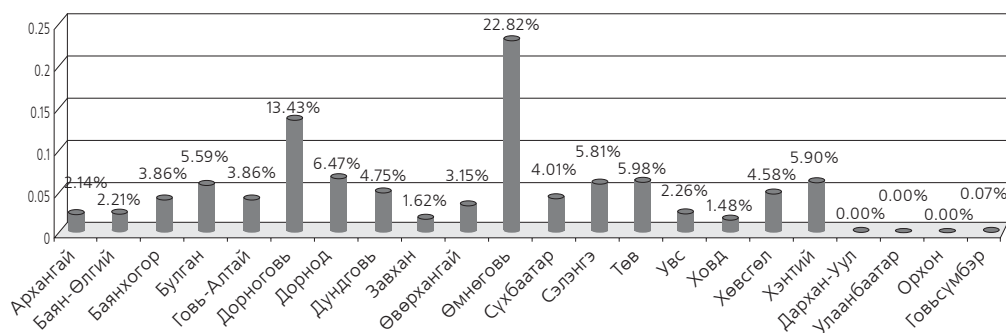
Зураг 3.18 Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ 2007 он



Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

2007 онд батлагдсан ашигт малтмалын тухай хуулийн дагуу ашигт малтмалын хайгуулын болон тусгай зөвшөөрлийн төлбөрөөс аймаг суманд 25%-аар тус тус олгохоор болсон.

Зураг 3.19 2007 оны ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр (аймгаар)



Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

Сонгож авсан аймгуудын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн харьцуулалтыг Хавсралт 6-аас үзнэ үү.

Тусгай зөвшөөрлийн төлбөр нь аймгуудын төсвийн орлогын 10%-20%-ийг бүрдүүлж байна. Орхон аймгийн хувьд газар нутаг бусад аймагтай харьцуулахад маш бага, газар доорх баялаг бараг бүрэн тодорхойлогдсон тул тусгай зөвшөөрлийн төлбөр бага ордог байна. Иймээс Орхон аймгийн хувьд тусгай зөвшөөрлийн төлбөр орон нутгийн төсөвт маш бага хувийг эзэлдэг бол бусад аймгийн хувьд харьцангуй их хувийг бүрдүүлдэг байна.

Энэхүү татварыг ашигт малтмалын асуудал эрхэлсэн Төрийн захиргааны төв байгууллага хураан авч Сангийн яаманд шилжүүлдэг ба улмаар Сангийн яам, аймгийн төсөвт хуваарилан шилжүүлдэг журамтай тул орон нутаг энэ татварыг төлөгдөх эсэх талаар урьдчилан таамаглах, түүнийг хянах зохицуулах удирдах зэрэг боломж маш муутай нь орон нутагт хийсэн судалгаагаар илэрхий мэдэгдэж байлаа.

Жишээ: 4

... 2008 оны мэдээгээр манай аймагт лицензтэй 540 гаруй аж ахуйн нэгж байна. Гэтэл аймгийн төсөвт төвөөс лицензийн төлбөр гэж 2,4 тэрбум төгрөг ирсэн. Гэвч үүнийг ямар аж ахуйн нэгж нь төлсөн, тэд аль талбайнхаа төлбөрийг төлсөн зэрэг нь мэдэгддэггүй. Үүний дэлгэрэнгүй задаргаа мэдээг нэхэхээр ирдэггүй тул бид лиценз эзэмшигч нартай ярьж төлбөрөө нэхэж болдоггүй...

... 2008 оны төлөвлөгөөгөөр 5,0 тэрбум төгрөг лицензээс орно гэж төсөвт тусгагдсан. Гэтэл манайд 2,4 тэрбум төгрөг орсон. Энэ төлөвлөгөө тасарны хариуцлагыг хэн хүлээх нь тодорхойгүй, орон нутгийг муу ажиллалаа гэх нөхцөл байхгүй. Гол нь энэ мөнгө ороогүйн улмаас орон нутагт хийх ёстой ажил тасарны эцсийн хариуцлага орон нутгийн удирдлага дээр ирдэг. Энэ бол гажиг тогтолцоо ...

/Өмнөговь аймаг/

Тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг зохицуулсан Засгийн газрын журмаар аймагт шилжин ирсэн тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн 25% нь хайгуулын талбай оршин байгаа суманд шилжих ёстой боловч Баян-Өлгий, Өмнөговь аймгуудад үүнийг сумандаа шилжүүлдэггүй, аймаг өөрөө захиран зарцуулдаг байна. Суманд шилжүүлэх гэсэн боловч аль аж ахуйн нэгжийн хийсэн төлбөр нь тодорхойгүй байдаг тул шилжүүлэх боломжгүй гэдэг тайлбарыг өгдөг.

Баян-Өлгий, Өмнөговь аймгийн сумын удирдлагуудтай уулзан тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг сумандаа шилжүүлэн аваагүй шалтгааныг асуухад “Суманд энэ төлбөр ирэх ёстойг мэдээгүй” гэж

хариулцгааж байсан. Дээрх нөхцөл байдлаас үзвэл сумын удирдлагын чадавхи болон техник хэрэгслийг бэхжүүлэх, төрийн байгууллагуудын хоорондын уялдаа холбоог сайжруулж тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг бүрэн хянадаг болох, ашигт малтмалын тухай хуулинд сайжруулалт хийх шаардлагатай нь судалгаанаас харагдаж байна.

Жишээ: 5

... Гэнэт нэг өдөр сумын нутагт янз бүрийн хүмүүс өрөмдөөд ухаад эхэлдэг. Очоод уулзахаар манай талбайд хайгуул хийх зөвшөөрлийг авчихсан бидэнд үзүүлдэг. Гэтэл бид тэр зөвшөөрлийн тухай, хаана аль талбайд хайгуул хийх тухай, хэн хийх тухай огт мэдэхгүй сууж байдаг. Бид энэ тухай Ашигт малтмалын хэрэг эрхлэх газарт хүсэлтээ хэлэхээр “Бид хайгуул хийлгэх газраа та нараас асуух албагүй” гэж хариулдаг. Манай төрийн байгууллагуудын ажлын уялдаа холбоо үнэндээ муу байдаг...

... Ашигт малтмалын тухай хуулийн 19.3-т хайгуул хийх зөвшөөрлийг орон нутгаас авах ба хэрэв орон нутаг 30 хоногийн дотор харцу өгөхгүй бол “ЗӨВШӨӨРСӨН”-д тооцно гэж заасан байдгаас болж энэ байдал их гарч байна. Бидэнд мэдэгдэхгүй лиценз авах нь зөндөө, зарим нь хугацаа дуусахаас нэг хоногийн өмнө ирдэг эсвэл баахан тоо буюу координат бичсэн бичигтэй ирдэг. Бид түүнийг нь шалгаад тогтоох гэхэд бидэнд GPS зэрэг нарийн багаж мэргэжлийн хүн нь байхгүй байдаг...

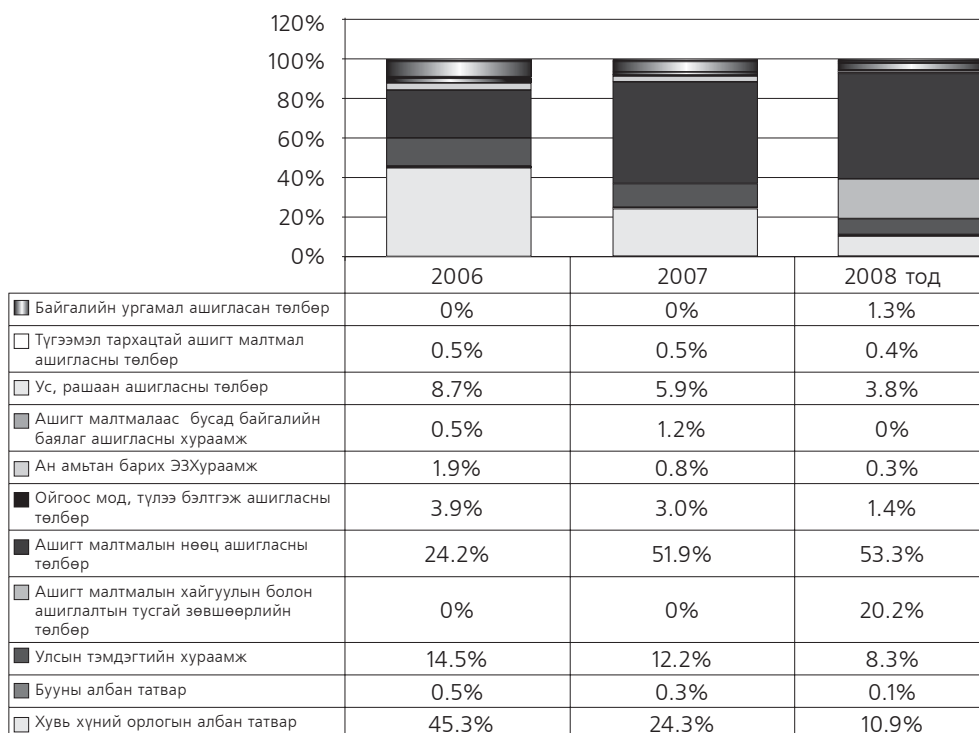
/Өмнөговь аймаг Ханбогд сум/

Тусгай зөвшөөрлийг олгох, төлбөрийг барагдуулах, хяналт тавих зэрэг ажиллагааг Ашигт малтмалын хэрэг эрхлэх газар хэрэгжүүлдэг тул орон нутгийн удирдлага түүнийг төлөвлөх, төлөлтөнд хяналт тавих ямар ч эрхгүй, бололцоогүй байна. Иймд орон нутгийн удирдлагын зүгээс энэ татвар цаашид ихсэх багасах, ирээдүйд ямар байх, хэд нь төлөгдөх талаар төлөвлөх таамаглах ямар ч бололцоогүй байна.

3.2 СУМЫН ТӨСВИЙН ОРЛОГОД ХИЙСЭН ШИНЖИЛГЭЭ

Орон нутгийн (тэр дундаа сумдын) татварын нийт орлого нь цөөхөн хэдэн нэр төрлийн татварын орлогоос л бүрддэг байна. Тухайлбал: хуулинд зааснаар 12 нэр төрлийн татварын орлого байх боловч эдгээр орлогоос зөвхөн Хувь хүний орлогын албан татвар, Тэмдэгтийн хураамж, Ашигт малтмалын нөөцийн төлбөр болон тусгай зөвшөөрлийн төлбөр гэсэн татварын нэр төрлүүдээс нийт татварын орлогын 90% орчим нь төвлөрсөн байна.

Зураг 3.20 Сумын татваруудын нийт татварын орлогод эзлэх хувийн жин



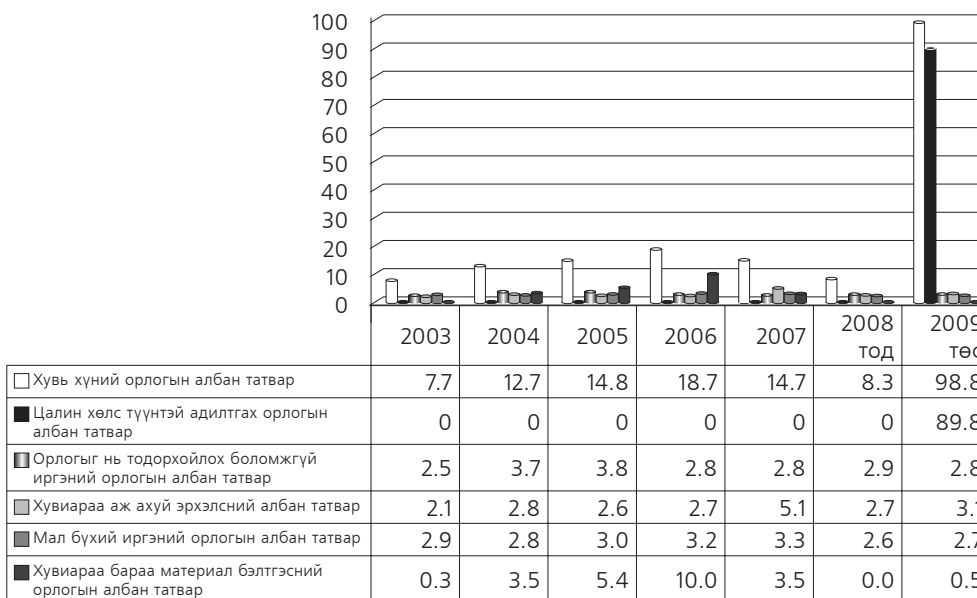
Эх үүсвэр: Сангийн яамны сүүлийн гурван жилийн тайлан мэдээг ашиглав.

Гэхдээ эдгээр татварын дөрвөн нэр төрлийн хувьд хүн амын орлогын албан татвар, тэмдэгтийн хураамж гэсэн татварын нэр төрлүүдийн хувийн жин багасч харин ашигт малтмалын нөөцийн төлбөр болон тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн эзлэх хувийн жин нэмэгдэх хандлага ажиглагдаж байна.

Хувь хүний орлогын албан татвар (С1)

Хувь хүний орлогын албан татвар нь нийт орон нутгийн төсвийн орлогод 2005 онд 16%, 2006 онд 18,58%, 2007 онд 10,12% эзэлж байв. Энэ онуудад уг татварын орлогыг бүрдүүлэгч гол татвар болох цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын албан татвар нь улсын төвлөрсөн төсөвт төвлөрдөг байсан бөгөөд шинэчилсэн Татварын ерөнхий хуулийн дагуу 2009 оноос орон нутгийн төсөвт орж эхлээд байна. Гэхдээ энэ нь аймгийн төсвийн орлого болж байгаа учир сумын төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэхгүй гэсэн үг юм.

Зураг 3.21 Хувь хүний орлогын албан татвар (2008 оны зэрэгцүүлсэн дүнгээр. Тэрбум төг)



Эх үүсвэр: Сангийн яамны төсвийн мэдээг ашиглав

Тус татварын орлогыг сумдаар авч үзвэл төвийн сум буюу аймгийн төвд байршдаг сумдын хувьд (2007 оны гүйцэтгэлээр Хэрлэн сум-25.8сая/төг , Өлгий сум- 19.1 сая/төг, Даланзадгад сум-22.8 сая/төг, Баян-Өндөр сум 550.8 сая/төг)³⁶ харьцангуй өндөр болох нь харагдаж байна. Тус татварын бааз нь тухайн сумдын хүн ам, ажилгүйдэл, үйлдвэрлэл, жижиг дунд бизнес хөгжиж буй байдал зэргээс шууд хамааралтай байдаг. Хэнтий аймгийн Баянхутаг сум нь аймгийн төвөөсөө 30 орчим км зайнд оршдог хүн ам багатай, дэд бүтэц муу, эдийн засгийн үзүүлэлт сул сум бөгөөд 2007 онд төсвийн нийт орлого нь 70.8 сая/төг байжээ. Тус сумын хувьд нийт төсвийн орлогын 24%-г хувь хүний орлогын албан татвараар бүрдүүлсэн байх бөгөөд энэ үзүүлэлт Хэнтий аймгийн төвийн сум болох Хэрлэн сумын хувьд 11% байна. Мөн Өмнөговь аймгийн төвийн сум болох Даланзадгад сумын 2008 оны нийт төсвийн 16% -г хувь хүний орлогын албан татвараас бүрдүүлсэн бөгөөд тус аймгийн алслагдсан сум болох Ханбогд сум нь тухайн оны нийт төсвийнхөө дөнгөж 4%-г уг татварын орлогоор бүрдүүлжээ. Өөрөөр хэлбэл орон нутагтаа хүн ам

³⁶ (Уг судалгаанд хамрагдсан сумдаас Баян-Өндөр сумын хувьд Орхон аймгийн татварын хэлтэс тухайн сумын нутаг дэвсгэрээс бүрдүүлсэн татварын орлогыг сумын татварын орлогын мэдээ болгон ашиглав).

олонтой, дэд бүтэц сайтай сумдад тус татварын орлогын бааз суурь ихтэй бөгөөд алслагдсан, хүн ам багатай сумдад татварын бааз муу байгаа нь харагдаж байна. Дэд бүтэц муу хөгжсөн, ашигт малтмалын нөөц багатай аймгийн төвийн бус сумдад хувь хүний орлогын албан татвар нь тухайн сумынхаа төсвийг бүрдүүлэгч үндсэн орлогын нэг бөгөөд уул уурхайн үйлдвэрлэл эрхлэх боломжтой, хайгуул хийгдэж буй болон дэд бүтэц харьцангуй сайтай төвийн сумдад хувь хүний орлогын албан татвар нь сумын төсвийн орлогын бүрдүүлэгч гол орлого нь болж чаддаггүй байна.

Зураг 3.22 Судалгаа явуулсан сумдын хувь хүний орлогын албан татварын дүн (сая төг)



Эх үүсвэр: Холбогдох сумдын сүүлийн хоёр жилийн төсвийн тайлан мэдээг ашиглав

Хувь хүний орлогыг бүрдүүлэгч гол орлого болох цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын албан татварыг 2009 оноос эхлэн аймаг, нийслэлийн төсөвт төвлөрүүлэхээр болсон бөгөөд өмнөх онуудад Улсын төсөвт төвлөрүүлдэг байсан. Үүнээс бусад буюу мал бүхий иргэний орлогын албан татвар, ОТБТБАҮХЭИ орлогын албан татвар, хувь хүний хөрөнгийн орлого, хөрөнгө борлуулсаны зэрэг орлогуудын албан татвар нь сум, дүүргийн төсөвт төвлөрч байна. Жишээлбэл: Хэнтий аймгийн Хэрлэн сум (төвийн буюу 17494 хүнтэй) 2007 онд Улсын төсөвт 329.9 сая/төг, Баянхутаг сум (төвийн биш буюу 2280 хүнтэй) 7.3 сая/төг цалин болон түүнтэй адилтгах орлогын албан татвараар төвлөрүүлсэн байна. Хэрэв цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын албан татварыг сумдын төсөвт нь төвлөрүүлбэл төвийн биш алслагдсан сумдад тус татварын бааз суурь нэмэгдэх боломжтой юм. Харин төвийн сумдад хүн ам ихтэй, ажил эрхлэлтийн түвшин харьцангуй өндөр тул цалин хөлс, түүнтэй

адилтгах орлогын албан татварыг аймгийн төсөвт төвлөрүүлж, дахин хуваарилалт хийж байвал үр дүнтэй юм. Жишээлбэл Орхон аймгийн Баян-Өндөр (85121 хүнтэй) сумаас 2007 оны гүйцэтгэлээр 550.8 сая төгрөгийн орлогыг татварын уг төрлөөр бүрдүүлсэн байгаа бөгөөд нийт цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын албан татвар нь 5.7 тэрбум төгрөг байна. Өөрөөр хэлбэл тус аймгийн нийт зарлагыг санхүүжүүлэх хэмжээний орлогыг дан ганц уг татварын орлогоор олж болно гэсэн үг юм.

Сумдын хувьд хувь хүний орлогын албан татвар нь тодорхой хэмжээний их, бага ч гэсэн тогтвортой төсвийн орлого бүрдүүлэх бааз мөн боловч одоогийн нөхцөл байдалд авч үзвэл тус татварын бааз суурь нь нэмэгдэх боломж хязгаарлагдмал юм. Тухайлбал, төвийн сумдад хүн амын төвлөрөл ихтэй, алслагдсан сумдад дэд бүтэц муу хөгжсөн, мөн цалин, түүнтэй адилтгах орлогын албан татварыг аймгийн төсөвт төвлөрүүлж байгаа зэрэг нь алслагдсан сумдад тус татварын бааз суурь нэмэгдэх боломжийг хаагдуулж байна. Мөн түүнчлэн малын тоо толгойг өсгөж болох боловч энэ нь малын бэлчээрийн даацаар хязгаарлагдах тул мал бүхий иргэний орлогын албан татварын бааз суурь ч мөн хязгаарлагдмал гэсэн үг юм.

Бууны албан татвар (С2)

Бууны албан татвар нь сүүлийн 3 жилийн дунджаар нийт төсвийн орлогын 0,15% эзэлж байгаа нь харьцангуй бага хувийн жинтэй татвар болохыг харуулж байна³⁷. Уг татварын төрлийн онцлогоос шалтгаалан татварын баазыг нэмэгдүүлэх бодит боломж ч хязгаарлагдмал байна.

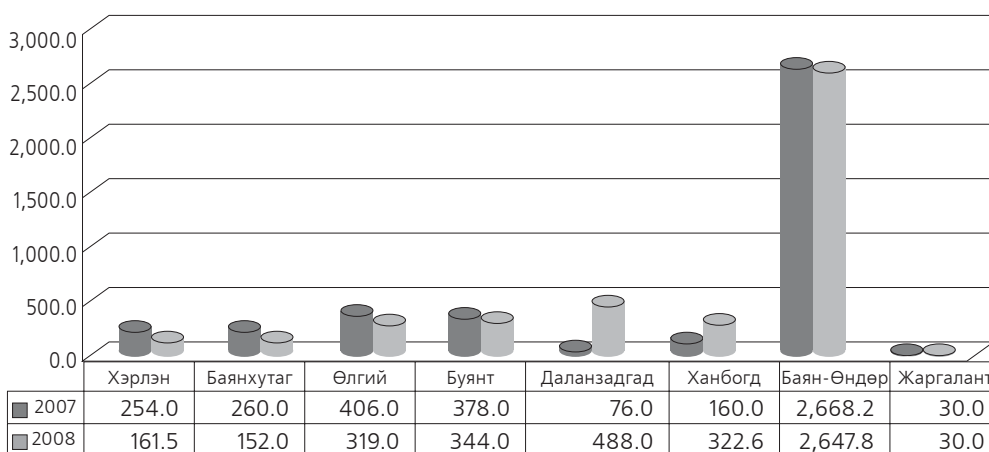
Бууны албан татвар нь алслагдсан болон төвийн сумдын аль алиных нь хувьд төсвийн орлогын бүрдүүлэгч гол татвар болж чадахгүй байна. Жишээлбэл: 2007 онд Хэрлэн сумын хувьд нийт төсвийн орлогын нь 1.1%, Жаргалант сумын хувьд- 0.8%, Өлгий сумын хувьд- 0.3%-г бууны албан татвар эзэлж байна. Баян-Өндөр сумын хувьд харьцангуй өндөр буюу 2.6 сая төгрөгийг бууны албан татвараар бүрдүүлсэн байгаа боловч энэ нь нийт төсвийн орлогынх нь 0.01% тай тэнцүү юм.

Тус татвар нь сумынхаа төсвийн орлогод хувийн жин багатай татвар бөгөөд татварын бааз суурь нь нэмэгдэх боломж ч хязгаарлагдмал юм. Жишээлбэл: Буянт сумын нийт насанд хүрэгчид 2007 оны байдлаар 1683 байсан бөгөөд бууны албан татвар 378.0 мянган төгрөг төлжээ. Энэ нь ойролцоогоор 63 бууны албан татварын хэмжээ юм.

³⁷ Зураг:3.24-өөс дэлгэрүүлэн харна уу

Гэсэн хэдий ч тус татварын орлогыг бүрдүүлэх нь зөвхөн төсвийн бус, нийгмийн аюулгүй байдал, байгаль хамгаалах асуудлуудтай ч холбоотой байдаг учраас татвар хураах асуудлыг зөв зохион байгуулах нь чухал юм. Сумдын татварын байцаагчид цагдаагийн байгууллагын бүртгэл мэдээг үндэслэн ногдуулалт хийдэг бөгөөд уг мэдээ нь зарим тохиолдолд буруу, зөрүү байх асуудал гардаг тухай Хэрлэн сумын татварын байцаагчид өгүүлж байсан юм.

Зураг 3.23 Сонгосон сумдын бууны албан татварын дүн (мянган төг)



Эх үүсвэр: Холбогдох сумдын сүүлийн хоёр жилийн төсвийн тайлан мэдээг ашиглав

Улсын тэмдэгтийн хураамж (СЗ)

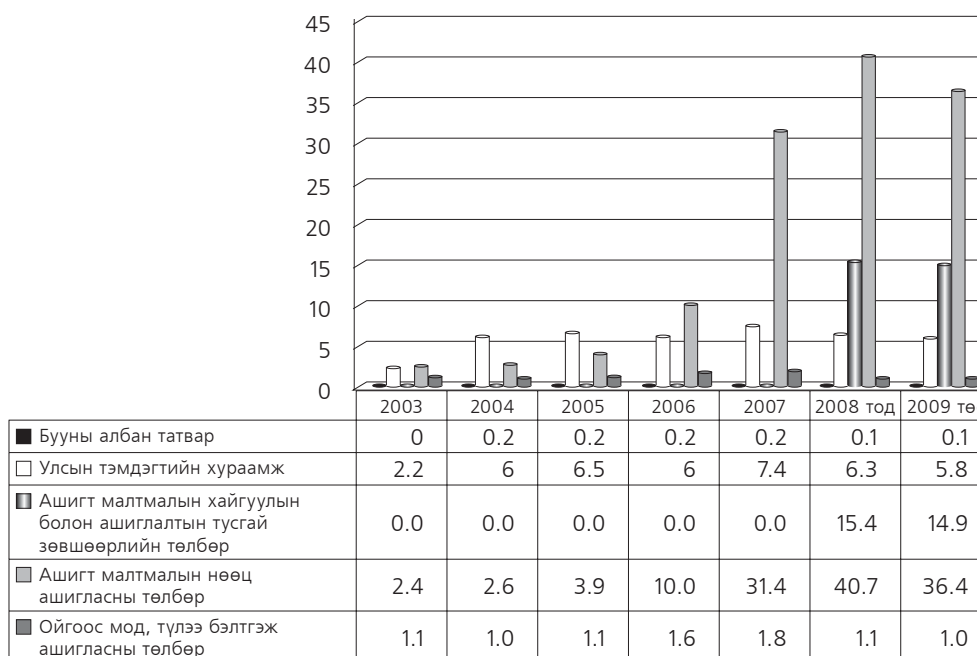
Улсын тэмдэгтийн хураамж нь сүүлийн таван жилд нийт дүнгээрээ 1,5 тэрбум гаруй төгрөгөөр өссөн дүнтэй байгаа боловч нийт төсвийн орлогод эзлэх хувийн жин нь 7%-5% болж буурсан байна. Энэ нь нийт төсвийн орлогын өсөлттэй холбоотой юм. Нөгөө талаас уг татварын орлого нь Улаанбаатар хотод хамгийн их дүнтэй байдаг байна.³⁸ Өөрөөр хэлбэл хүн ам ихээр төвлөрсөн суурин газар уг татварын хувь хэмжээ өндөр байдаг байна.

Тэмдэгтийн хураамж нь төрийн байгууллагуудаас иргэдэд үйлчилгээ үзүүлсний төлөө авах төлбөрийн хэлбэр бөгөөд энэ нь хүн амын тоо, төрийн үйлчилгээний хүртээмжээс шууд хамааралтай байдаг.

³⁸ /2007 оны гүйцэтгэлээр улсын хэмжээний нийт тэмдэгтийн хураамжийн орлогын 87,3%-г Улаанбаатар хот бүрдүүлсэн/

Тухайлбал, хүн ам олонтой төвийн сумдад (Хэрлэн, Өлгий, Даланзадгад, Баян-Өндөр) тус нэр төрлийн татварын орлого харьцангуй өндөр байна. Гэсэн хэдий ч 2007 оны дүнгээр авч үзвэл Хэрлэн сумын төсвийн орлогын 4.2%, Даланзадгад сумын төсвийн орлогын 17.5%, бусад сумдын төсвийн орлогын 1.25% хүрэхгүй хувь нь тэмдэгтийн хураамжаас бүрджээ. Өөрөөр хэлбэл тэмдэгтийн хураамж нь зарим суманд төсвийн орлогын гол бааз суурь болж чаддаггүй байна.

Зураг 3.24 Сумын татварын орлого (2008 оны зэрэгцүүлсэн дүнгээр. Тэрбум төг)

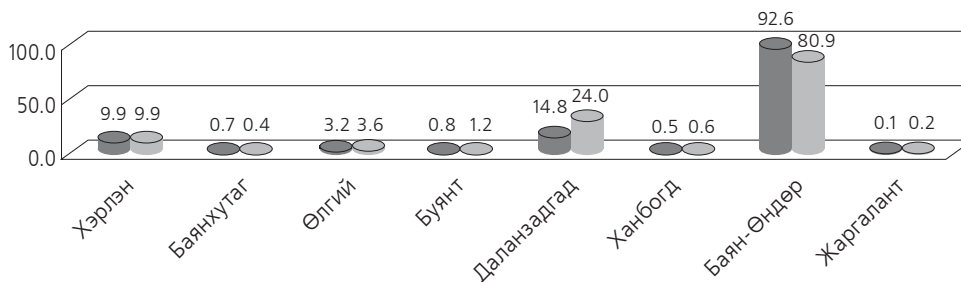


Эх үүсвэр: Сангийн яамны төсвийн мэдээнд тулгуурлан шинжлэв.

Хүн ам олонтой төвийн сумдад тус татварын тодорхой хэмжээний тогтвортой бааз суурь бий бөгөөд харин алслагдсан сумдын хувь тус татварын бааз нэмэгдэх боломж байхгүй гэж хэлж болно. Жишээлбэл, Жаргалант сумын хувьд 2009 онд нийт төсвийн орлогынхоо 5%-г тэмдэгтийн хураамжаас бүрдүүлэх зорилт тавибал энэ нь 1.7 сая орчим төгрөг болно. Өмнөх жилүүдийн дунджаар авч үзвэл 2007 онд 3048 хүнд төрийн үйлчилгээ үзүүлж 0.1 сая төгрөг, 2008 онд 3009 хүнд төрийн үйлчилгээ үзүүлж 0.2 сая төгрөгийн орлого төвлөрүүлж байжээ. Тэмдэгтийн хураамжийн нэр төрлийг олшруулахгүйгээр энэ жишгээр тооцвол 2009 онд 25500 хүнд төрийн үйлчилгээ хүргэж байж 1.7 сая

төгрөгийн орлого төвлөрүүлэх дундаж гарна. Жаргалант сумын хувьд төвлөрөл хөдөөгөөс хот руу явагдаж буй өнөөгийн нөхцөлд 3000 байсан хүн ам 25500 болж өсөх ямарч бодит боломж байхгүй юм.

Зураг 3.25 Судлагдсан сумдын тэмдэгтийн хураамжийн дүн (сая /төг)



Эх үүсвэр: Холбогдох сумдын сүүлийн хоёр жилийн төсвийн тайлан мэдээг ашиглав

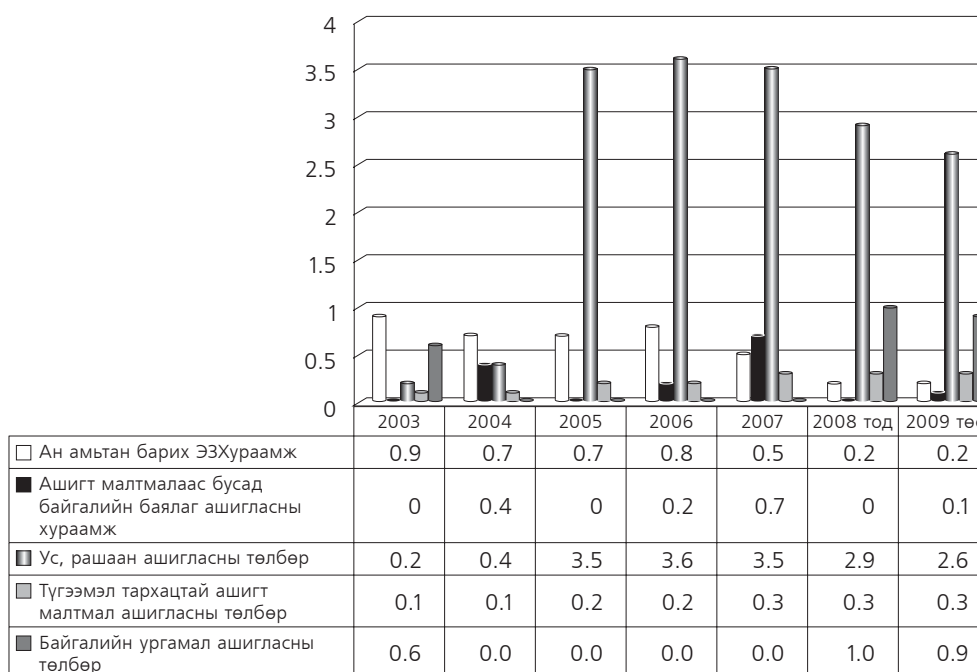
Агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж (С4)

Агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан барих зөвшөөрлийн хураамж нь сүүлийн гурван жилийн судалгаагаар бага зэрэг буурч байгаа бөгөөд нийт төсвийн орлогод эзлэх хувийн жин ч мөн 0,7%-0,3% болон буурч байна. (Зураг:3.26) Өөрөөр хэлбэл орон нутгийн төсвийн орлогын гол хүчин зүйл нь уг татвар биш юм. Нэгэн зүйл ажиглагдсан нь уг татварын төрлийн нэрийн асуудал юм. Татварын ерөнхий хуульд уг татварын төрлийн нэрийг “агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан барих зөвшөөрлийн хураамж” гэж заасан байна. Бодит байдалд “ангуурын нөөцийн төлбөр”, “ан амьтан барих эрхийн зөвшөөрлийн хураамж” гэсэн хоёр нэрээр тайлагнаж байна. Гэвч төлбөр болон хураамж нь агуулгын хувьд өөр төрлийн татвар бөгөөд нэгэн нэрийн дор төлбөр, хураамжийг нэгтгэн тайлагнаж байгаа эсэх нь тодорхой бус байна. Ан агнах тусгай зөвшөөрлийг Байгаль орчны яамнаас олгож, хураамж болон төлбөрийг нь авдаг байна. Үүний дараа тухайн орон нутгаас агнуулсан амьтны баримтыг үндэслэн Байгаль орчны яамнаас агнуулсан амьтны төлбөрийн тодорхой хувийг орон нутагт шилжүүлдэг бөгөөд энэ шилжүүлэг нь агнуурын нөөцийн төлбөр, эрхийн зөвшөөрлийн хураамжийн аль нь болохыг орон нутаг нь мэддэггүйгээс тайландаа “нөөцийн төлбөр” гэсэн нэрээр тусгадаг байна.

Тус нэр төрлийн татвар нь агнуурын нөөц, бүсийн онцлогоос шалтгаалах бөгөөд Буянт, Ханбогд сумдаас бусад суманд сүүлийн 2 жилийн турш орлого төвлөрүүлээгүй байна. 2007 онд Буянт сум төсвийн

орлогынхоо 36.4% буюу 9.3 сая төгрөг, Ханбогд сум 5.8% буюу 17.7% -г тус төрлийн татвараар бүрдүүлж байсан бол энэ дүн 2008 онд Буянт сумын нутаг дэвсгэрт Алтайн угалз 1 ш агнагдаж 4.6 сая төгрөг сумын төсөвт оржээ. Харин Ханбогд сумын хувьд тус төрлийн татварын орлого нь 0.5 сая төгрөг болж буурчээ. Өөрөөр хэлбэл агнуурын нөөцийн төлбөр нь тухайн сумын хувьд тогтвортой татварын орлогын эх үүсвэр биш болох нь харагдаж байна.

Зураг 3.26 Орон нутгийн татварын орлого (2008 оны зэрэгцүүлсэн дүнгээр. тэрбум төг)

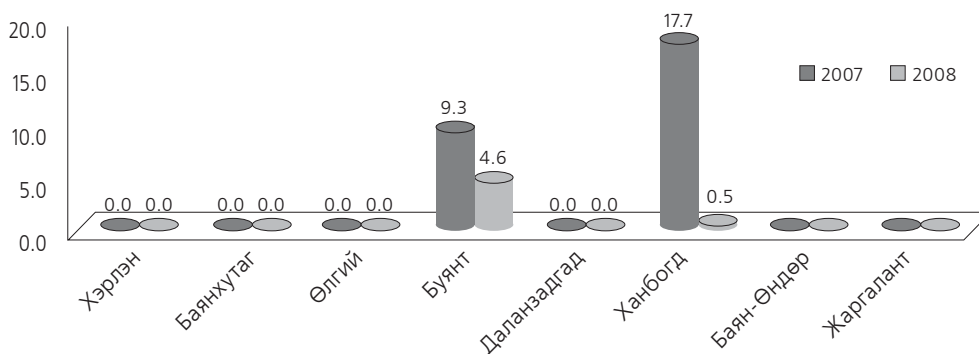


Эх үүсвэр: Сангийн яамны төсвийн мэдээг ашиглан шинжлэв.

Жил бүр Байгаль орчны сайдын тушаалаар тухайн жилд ахуйн болон үйлдвэрлэлийн зориулалтаар агнуулах амьтдын хязгаарыг баталдаг бөгөөд уг хязгаарт багтаан аймгууд сумдадаа агнуулах амьтдын тоог хуваарилдаг. Уг хязгаар, аймгаас хуваарилсан тоог үндэс болгож агнуурын нөөцийн төлбөрийг сумын зүгээс урьдчилан тооцож, төлөвлөх боломжтой юм. Гэсэн хэдий ч тухайн татварын бааз суурь нь өөрөө тогтвортой бус, өсөн нэмэгдэх боломж бага учраас уг татварын орлого ирээдүйд тогтвортой өсөх хандлагагүй болно. Жишээлбэл,

Баянхутаг суманд Засгийн газрын 2005 оны 248 тогтоолоор үнэлгээг нь тогтоосон ан амьтдаас нэн ховорт орох амьтад байдаггүй, харин элбэгт тооцогдох цөөн зүйлийн амьтад нь байдаг ч сумын хэмжээнд судалж, тоог нь тогтоосон зүйл байхгүй хэмээн байгаль орчны байцаагчид ярьж байв.

Зураг 3.27 Агнуурын нөөцийн төлбөрөөр холбогдох сумдын төсөвт төвлөрүүлсэн орлогын дүн (сая төгрөг)



Эх үүсвэр: Холбогдох сумдын сүүлийн хоёр жилийн төсвийн тайлан мэдээг ашиглав

Хэрэв Ханбогд сум агнуурын нөөцөөр тухайн сумын төсвийнхөө 10%-с доошгүй орлогыг бүрдүүлье гэж төлөвлөж, нэг ширхэг бор гөрөөсний агнуурын үнэлгээг 12000 төг (Засгийн газрын 2005 оны 248 тоот тогтоол) гэж тооцвол тухайн жилд дунджаар 2522 бор гөрөөс агнах шаардлагатай гэсэн үг юм. Гэтэл Байгал орчны сайдын 2008 оны 46 тоот тушаалд Бор гөрөөсны ахуйн зориулалтаар агнуулах дээд хязгаарыг 2009 онд улсын хэмжээнд 87 толгой гэж заасан учраас боломжгүй болж байна.

Ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох зөвшөөрлийн хураамж (С5)

Ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох зөвшөөрлийн хураамж нь 2005 онд 27,0 сая, 2006 онд 126,0 сая болж өсч улмаар 2007 онд 553,4 сая төгрөг болж өссөн байна. (Зураг 3.26) Гэвч уг татварын төрлийн нийт орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь харьцангуй бага буюу 0,07-0,4% юм. 2007 оны гүйцэтгэлээр хамгийн их буюу уг татварын төрлийн 88%-г Дархан-Уул аймаг бүрдүүлсэн байна. Уг татварын төрлийн хувьд нэр төрөл болон татварын эрх хэмжээ, хувь хэмжээг хэрхэн тогтоож байгаа зэрэг нь ихээхэн бүрхэг байгаа

юм. Татварын тайлан мэдээг нэгтгэн боловсруулах явцад буруу зөрүү тайлагнасан зүйл байж болох юм. Жишээлбэл, Дархан-Уул аймагт уг татварын төрлөөс ямар шалтгаанаар 2007 онд 487,1 сая төгрөгийн орлого орсонг нягталж үзэхэд “түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр” гэсэн татварын нэр төрлийн орлогыг уг татварын төрлөөр тайлагнасан байна. Энэ нь татварын тайлан бичиж буй болон нэгтгэж боловсруулалт хийж буй албан тушаалтнуудын хариуцлагагүй үйлдэл юм. Судалгаанд хамрагдсан сумдын хувьд уг татварын нэр төрлөөр төсвийн орлого бүрдүүлээгүй байна.

Байгалийн ургамал ашигласны төлбөр (С6)

Байгалийн ургамал ашигласны төлбөр гэсэн татварын нэр төрлийг холбогдох хуулиудад заан өгч, хувь хэмжээг нь тогтоож хураах эрхийг нь тухай орон нутагт нь хуулиар олгосон боловч судалж буй сумдад байтугай улсын хэмжээнд ургамал ашигласны төлбөрөөр татварын орлого бүрдүүлээгүй байна. Энэ нь тухайн орон нутгийн удирдлагууд орон нутгийн татварын эрх хэмжээгээ ухамсарлаагүй, асуудалд санаачилгагүй хандаж байгаагийн илрэл юм. Сумдад дээрх татварын баазыг судлан тодорхойлж, татвар ногдуулалт, хураалт хийх талаар ямар нэгэн хийгдсэн үйл ажиллагаа, зохион байгуулалт үгүй байна.

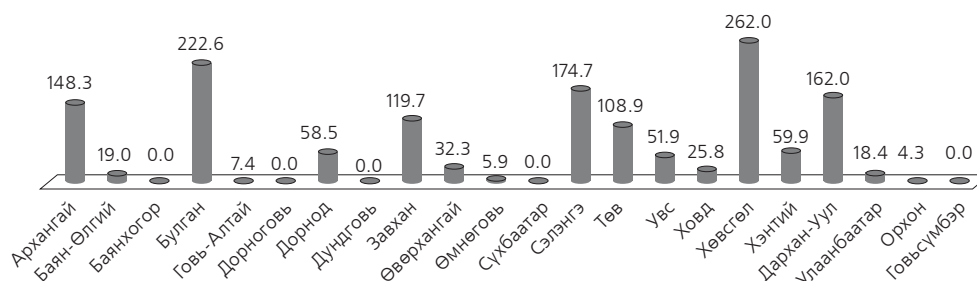
Ойгоос хэрэглээний мод түлээ бэлтгэж, ашигласны төлбөр (С7)

Ойгоос мод, түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөрийн хувьд сүүлийн гурван жилд дунджаар 345,0 сая төгрөгөөр өссөн дүн ажиглагдаж байгаа боловч нийт төсвийн орлогод эзлэх хувийн жин нь 1,2%-1,5% байна.(зураг3.24) Өөрөөр хэлбэл хувийн жин багатай татвар юм. Мөн уг татварын төрлийг аймаг, нийслэлээр авч үзвэл харилцан адилгүй дүн харагдаж байна. Тухайлбал, 2007 оны гүйцэтгэлээр Хөвсгөл, Булган, Сэлэнгэ, Дархан- Уул, Архангай аймгуудад хамгийн өндөр буюу 148,3-162,0 сая төгрөгийн татварын орлого хураасан бол Баянхонгор, Дундговь, Сүхбаатар, Говьсүмбэр зэрэг аймагт тус татварын төрлөөр орлого ороогүй дүн байна. Өөрөөр хэлбэл уг татварын орлого нь газар зүйн бүсийн онцлогоос ихээхэн хамаардаг бөгөөд ойн нөөцгүй зарим аймагт татварын бааз байхгүй юм.

Судлагдсан сумдын хувьд Ханбогд, Баян-Өндөр болон Жаргалант сумдаас бусад суманд татварын орлого бүрдүүлдэггүй байна. Өөрөөр хэлбэл энэ сумдад татварын бааз байхгүй гэсэн үг юм. Монгол орны

нийт нутаг дэвсгэрийн 9% хүрэхгүй талбайд ой мод байдаг бөгөөд говь, тал хээрийн бүсд ой модны нөөц үндсэндээ байхгүй билээ. Баян-Өндөр, Жаргалант сумд нь хангайн бүсд оршдог, модны зохих нөөцтэй сумд бөгөөд Ханбогд сумын хувьд говийн заг мод ашигласны төлбөрөөс 2007-2008 онуудад 400-600 мянган төгрөгийн төлбөр төсөвт төвлөрүүлсэн байна. Гэсэн хэдий ч Ханбогд сумын хувьд “Загийн шугуй” устгах аюул нүүрлэж, ашиглалтыг хязгаарлах шаардлагатай байгаа талаар сумын удирдлагууд дурдаж байв. Өөрөөр хэлбэл, энэ сумын хувьд татварын бааз нь хангалттай бус байдаг гэсэн үг юм.

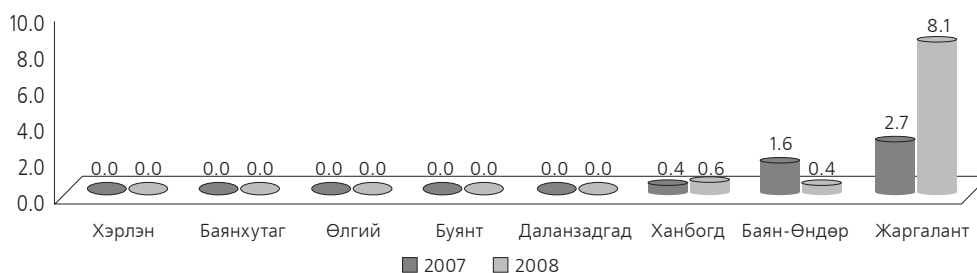
Зураг 3.28 Ойгоос хэрэглээний мод түлээ бэлтгэж, ашигласны төлбөр (2007 дүнгээр. сая төг)



Эх үүсвэр: Сангийн яамны тайлан мэдээнд тусгагдсан мэдээллийг ашиглав

Ханбогд болон Баян-Өндөр сумдын энэ татварын төрлөөр бүрдүүлсэн орлогын нийт төсвийн орлогод эзлэх жин 0,002%-д хүрэхгүй буюу үнэхээр бага юм. Харин 2007-2008 онд Жаргалант сумын нийт төсвийн орлогын 12,4-23,8%-г ойн нөөц ашигласны төлбөрөөс бүрдүүлсэн байна. Ойн нөөцтэй бүсд байрладаг сумдын хувьд нөхөн сэргээлт, ойн ашиглалтын тодорхой бодлого барьж ажиллавал уг нэр төрлийн татвар нь тогтвортой орлогын эх үүсвэр болж болох талтай.

Зураг 3.29 Судалгаанд хамрагдсан сумдын ойгоос мод түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөрийн дүн (сая төгрөг)



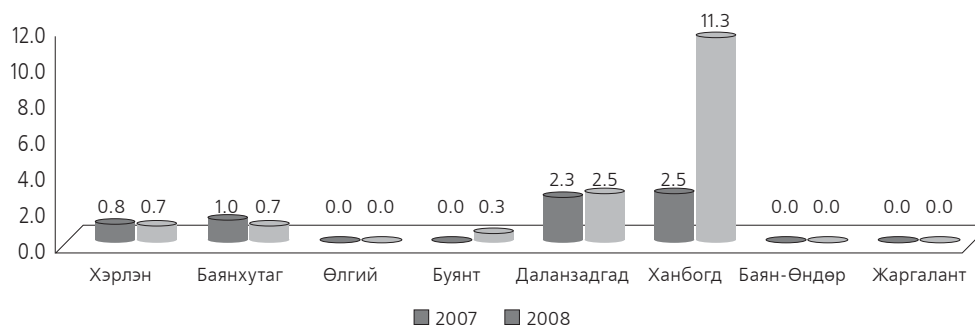
Эх үүсвэр: Холбогдох сумдын сүүлийн хоёр жилийн төсвийн тайлан мэдээг ашиглав

Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр (С8)

Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөрийн хувьд сүүлийн гурван жилд 140 гаруй сая төгрөгөөр өсч 2008 оны тодотголоор 303,3 сая төгрөг болсон байна. (зураг:3.26) Энэ нь барилгын салбарын өсөлттэй уялдан байгалийн элс, хайрга, чулууны эрэлт ихэссэнтэй холбоотой³⁹ боловч нийт орон нутгийн төсвийн орлогод сүүлийн жилүүдийн дунджаар 0,2%-ийг эзэлж байна.

Уг татварын хувьд орон нутаг нь бие даан хувь хэмжээг нь тогтоодог цөөхөн татварын нэг бөгөөд ихэвчлэн аймгийн ИТХ-аас татварын хувь хэмжээг нь тогтоож өгсөн байдаг байна. Зам, гүүр болон барилга байгууламж барих ажилд түгээмэл ашиглагддаг байгалийн түүхий эд материалууд нь уг татварын төрлийн үндсэн бааз юм. 2008 онд судалгаанд хамрагдсан 8 сумдын хувьд Даланзадгад сум төсвийн нийт орлогынхоо 1,5%-г, Ханбогд сум- 3,7%-г, Хэрлэн сум- 0,2%-г, Баянхутаг сум- 0,6%-г энэ татварын төрлөөр бүрдүүлсэн дүнтэй байгаа бөгөөд бусад сумдад үндсэндээ татварын орлого төвлөрүүлээгүй байна.

Зураг 3.30 Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр (сая төгрөг)



Эх үүсвэр: Холбогдох сумдын сүүлийн хоёр жилийн төсвийн тайлан мэдээг ашиглав

“Түгээмэл тархацтай” гэдэг нь бүхий л нутаг дэвсгэрийн хүрээнд байдаг гэсэн үг биш бөгөөд уг татварын бааз нь бүсийн онцлог, байгалийн тогтоц зэргээс шалтгаалан сум бүрт харилцан адилгүй байдаг. Жишээлбэл, Даланзадгад, Хэрлэн сумд нь дэд бүтэц хөгжиж буй сум бөгөөд зам, гүүр, барилгын ажилд хайрга ашиглаж, мөн тус хайргыг зэргэлдээх сумдаас ч (Баянхутаг) авдаг. Ханбогд сумын нутагт байдаг Оюутолгойн уурхай элс, хайрганы төлбөрийг тухайн сумын

³⁹ /2007 оны гүйцэтгэлээр хамгийн их буюу Улаанбаатар хотод 73,8 сая төгрөг/

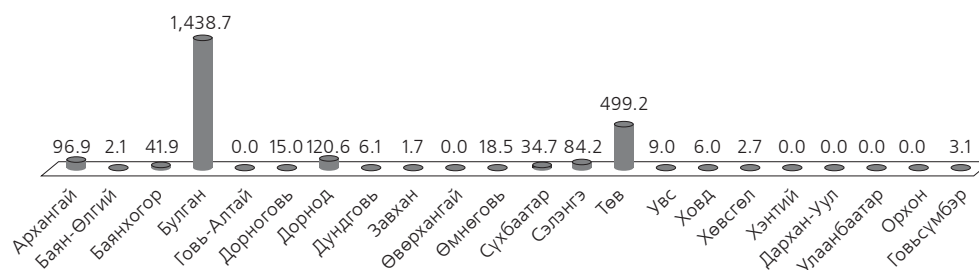
төсөвт төвлөрүүлдэг байна. Гэтэл Баян-Өлгий аймгийн Өлгий, Буянт болон Орхон аймгийн Баян-Өндөр, Жаргалант сумдад татварын орлого бүрдүүлэлт үндсэндээ хийгдээгүй гэж хэлж болно. Тухайн орон нутгийн ИТХ-аас түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөрийн хувь хэмжээг тогтоосон зохих актууд бий боловч татварын баазыг нарийвчилан тодорхойлж тогтоосон зүйл үгүй байна.

Орон нутагт дэд бүтэц хөгжиж, түүнтэй холбоотой барилга, зам тээврийн ажил эрчимжбэл энэ нэр төрлийн татварын орлого нь тухайн сумынхаа төсвийн зохих хэсгийг бүрдүүлдэг тогтвортой татварын орлого болж болно. Нөгөө талаас сум орон нутгийн удирдлагын зүгээс татварын хувь хэмжээг зөвхөн тогтоогоод зогсохгүйгээр нутаг дэвсгэртээ ямар нэр төрлийн ашигт малтмал түгээмэл бөгөөд ашиглах боломжтойг нарийвчилан тодорхойлж, судлан шинжлэх шаардлагатай юм.

Ус, рашаан ашигласны төлбөр (С9)

Ус, рашаан ашигласны төлбөрийн хувьд сүүлийн жилүүдэд нэлээд огцом өсөлт ажиглагдаж байна. Тухайлбал, 2004 онд 278.8 сая байснаас 2006 онд 2.7 тэрбум болж өссөн байна. (Зураг 3.26) Энэ нь 2005 онд Засгийн газраас усны төлбөрийн хэмжээг шинэчлэн тогтоосонтой холбоотой юм⁴⁰. Уг татварын хувьд нийт орон нутгийн төсөвт эзлэх хувийн жин сүүлийн гурван жилийн турш харьцангуй тогтвортой буюу 3,4% байна. Энэ нь сумын бусад татвартай харьцуулахад харьцангуй өндөр юм. Гэхдээ орон нутгийн онцлог, рашаан ашигласны төлбөрийн хэмжээг орон нутгаас тогтоож мөрдүүлэхгүй байгаа зэргээс шалтгаалаад уг нэрийн доорх татварын орлогыг үндсэндээ (Улаанбаатар хотыг эс тооцвол) усны нөөц ашигласны төлбөр бүрдүүлдэг байна.

Зураг 3.31 Ус ашигласны төлбөр (2007 дүнгээр. сая төг)



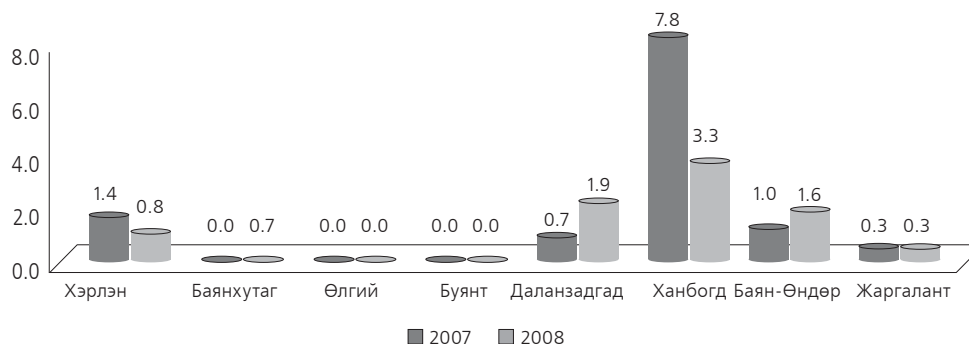
Эх үүсвэр: Сангийн яамны төсвийн мэдээ

⁴⁰ (Засгийн газрын 2005 оны 7 тоот тогтоол)

Ус ашигласны төлбөрийг аймаг бүрээр 2007 оны гүйцэтгэлээр авч үзвэл Булган аймаг 1,4 тэрбум төгрөг байгаа нь бусад аймагтай харьцуулахад харьцангуй өндөр байна. Энэ нь Уулын баяжуулах Эрдэнэт үйлдвэр нь уг аймгийн нутгаас усны нөөцөө ашигладагтай холбоотой юм. Мөн Төв аймагт 499,2 сая төгрөг байна. Говь-Алтай, Хэнтий, Дархан-Уул, Улаанбаатар, Орхон, Өвөрхангай зэрэг нэлээд олон аймагт ус ашигласны төлбөрөөс тухайн жилд орлого төвлөрүүлээгүй байна. Энэ нь уг татварын бааз нь газар зүйн байршил, уул уурхайн орд газар зэргээс шалтгаалан харилцан адилгүй баазтай болохыг харуулж байна.

Энэ татварын төрлийн нэрийн доор зөвхөн ус ашигласны төлбөрийг тайлагнадаг буюу рашаан ашигласны төлбөрийг судалж буй сумдад авдаггүй байна. Өөрөөр хэлбэл нэг талаас рашаан нь байгалийн тогтоц, бүсийн онцлог зэргээс шалтгаалан ихэнхи сумдад байдаггүй, нөгөө талаасаа сумдын удирдлагын зүгээс татварын хувь хэмжээг тогтоох хуулиар олгогдсон эрхээ эдэлдэггүй, санаачилгагүй ажилладаг байна.

Зураг: 3.32 Ус, рашаан ашигласны төлбөр (сая төгрөг)



Эх үүсвэр: Холбогдох сумдын сүүлийн хоёр жилийн төсвийн тайлан мэдээг ашиглав

Уул уурхайн зориулалтаар ус ашигладаг аж ахуй нэгж байгууллага бүхий сумдад усны төлбөр нэлээдгүй өндөр байгаа нь дээрх зургаас харагдаж байна. Тухайлбал, Ханбогд сум нь 2007 онд 7,8 сая төгрөг, 2008 онд 3,3 сая төгрөгийн татвар сумын төсөвт төвлөрүүлсэн бөгөөд (сумын нийт төсвийн орлогод эзлэх хувийн жин нь 2007 онд 2,5%, 2008 онд 1%) уг татварыг төлөгч нь Оюутолгойн уурхай юм. Баян-Өндөр суманд байрлах Эрдэнэтийн уулын үйлдвэр нь усны нөөцийг ихээр ашигладаг боловч усны нөөцөө Булган аймгийн Хангал сумаас авдаг байна.

Усны нөөц ашигласны төлбөрийн бааз нь мөн хүн амын нягтшил, үйлдвэрлэл, уул уурхайн салбартай нягт уялдаатай байдаг. Хэрлэн, Даланзадгад, Баян-Өндөр сумдын хувьд энэ төрлийн татварын

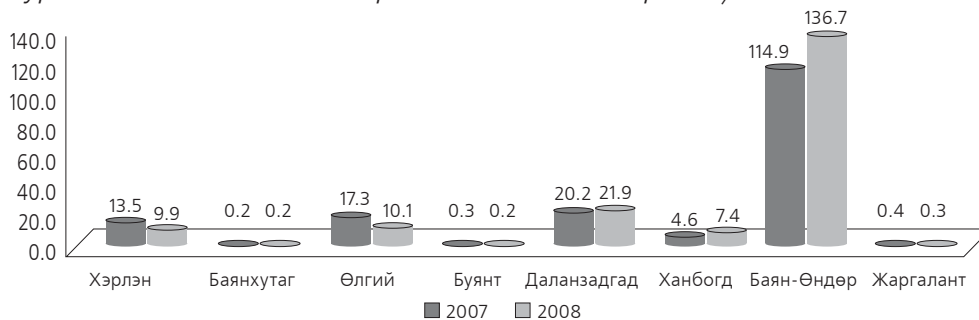
орлого нь хүн амын унд, ахуйн хэрэглээ, үйлчилгээний зориулалтаар ашигласан усны төлбөр гэж ойлгож болно. Харин Жаргалант сумын хувьд тариалангийн зориулалтаар ашигласан усны нөөцийн төлбөрөөс татварын орлого бүрдүүлэлт хийсэн байна. Гэхдээ хүн амын ахуйн зориулалтаар ашиглаж буй усны нөөцийн төлбөр нь тухайн орон нутгийн төсвийн орлогын үндсэн бүрдүүлэгч нь болж чадахгүй юм. Жишээлбэл, Баян-Өндөр сум (сумдаас хамгийн их буюу 86866 хүнтэй) нь 2008 онд 1,6 сая/төг орлого бүрдүүлэлт хийсэн байгаа бөгөөд энэ нь тухайн жилийн төсвийн орлогын 0,0001% -д ч хүрэхгүй дүн бөгөөд Даланзадгад сумын хувьд энэ дүн 1% тай байна.

Уул уурхай, үйлдвэрлэлийн зориулалтаар ашигласан усны нөөцийн төлбөр нь уг татварын орлогын гол бүрдэл хэсэг нь болдог байна. Өөрөөр хэлбэл уул уурхай, үйлдвэрлэл хөгжөөгүй сумдад татварын бааз нэмэгдэх боломж хязгаарлагдмал юм.

Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч иргэний орлогын албан татвар (С10)

Уг татварын төрөл нь хувь хүний орлогын албан татварын гол бүрдэл хэсгийн нэг (зураг:3.21) бөгөөд “жишгээр ногдуулах” болон “патентийн” гэж нэршсэн хоёр төрлийн татварын орлогоос бүрддэг. Төвийн буюу харьцангуй хүн ам олонтой, жижиг бизнес хөгжиж буй сумдад тус нэр төрлийн татварын орлого бүрдүүлэлт илүү байдаг байна. Тухайлбал, Хэрлэн, Өлгий, Даланзадгад болон Баян-Өндөр сумд нь 10.0 саяас дээш татварын орлого бүрдүүлсэн бөгөөд эдгээр сум сүүлийн хоёр жилийн дунджаар хувь хүний орлогын албан татварын 63.9% хувийг тус татварын төрлөөр бүрдүүлсэн. Харин алслагдсан сумдад хувь хүний орлогын албан татварын дөнгөж 20% орчмыг (жич: Баянхутаг сум 2%, Буянт сум 6%) тус татварын орлогоор бүрдүүлсэн байна.

Зураг 3.33 ОТБТБАҮХЭИ орлогын албан татвар (сая/төг)



Эх үүсвэр: Холбогдох сумдын сүүлийн хоёр жилийн төсвийн тайлан мэдээг ашиглав

Хувь хүний орлогын албан татвар нь сумдын татварын орлогыг бүрдүүлэгч гол татвар бөгөөд уг татварын гол бүрдүүлэгч нь төвийн сумдад ОТБТБАҮХЭИОАТ, алслагдсан сумдад мал бүхий иргэний орлогын албан татвар болж байдаг байна. Өөрөөр хэлбэл төвийн сумдын хувьд энэ төрлийн татварын орлого нь сумын төсвийн үндсэн орлогын эх үүсвэр болдог, харин алслагдсан сумдын хувьд сумын төсвийн орлогыг бүрдүүлэх голлох татварын эх үүсвэр болж чадахгүй байна. Хөдөөгөөс төв үрүүгээ чиглэсэн шилжих хөдөлгөөн явагдсан хэвээр, хөдөөгийн сумдад дэд бүтэц хөгжихгүй байвал энэ хандлага хадгалагдсаар байх болно.

Жишээ: 6

... жишгээр ногдуулах татварын хувьд тайлангаар тооцоо хийдэг. Гэтэл бодит байдалд хувь хүн бүхий л үйл ажиллагаагаа баримтжуулах боломжгүй учраас тайлан гаргах боломжгүй байдаг. Гаргалаа ч энэ тайлан нь бодит биш байдаг. Нөгөө талаас иргэдийн татвар төлөх ухамсар муу, мөн тайлан бичих чадваргүй ч хүмүүс олон байдаг...

Баян- Өлгий аймгийн татварын байцаагчидтай хийсэн ярилцлагаас

Тус татварын төрлийн “жишгээр ногдуулах татвар” гэсэн бүрдлийг татвар төлөгч нь татварын тайлангаар тооцоо хийдэг бөгөөд энэ нь бодит байдалд татвар ногдуулалт, хураалтыг бодитой бус болгоход ихээхэн нөлөөлдөг байна.

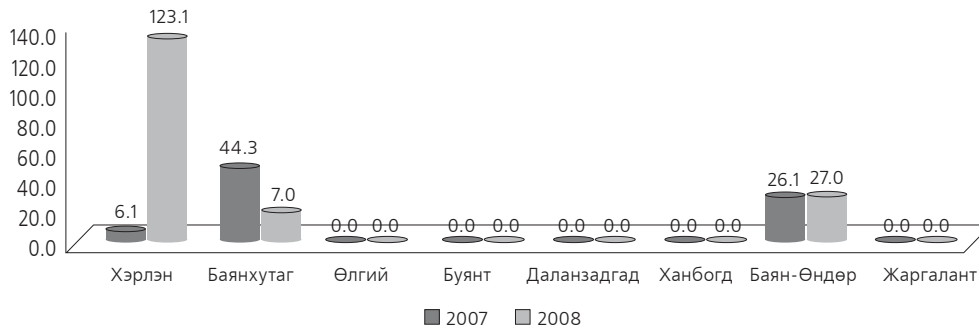
Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр (С11)

Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн хураамж “хуваалцах татвар” (50:25:25) нь 2008 оноос эхлэн орон нутгийн төсөвт орж эхэлсэн. Энэ нь 2008 оны төсвийн тодотголоор 15,4 тэрбум төгрөг байгаа нь нэлээд өндөр дүн бөгөөд тэнцвэргүй байдлыг бий болгох боломж олгож байна.

Уг хуваалцах татвар нь орон нутгийн байнгын тогтвортой орлогын эх үүсвэр биш юм. Өөрөөр хэлбэл зөвхөн тухайн нутаг дэвсгэрт ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын үйл ажиллагаа эхлэх зөвшөөрөл авах үед л төлөгдөх мөнгөн хэлбэр юм. Жишээлбэл, Хэрлэн суманд 2007 онд 6.1 сая төгрөг, Баянхутаг суманд 44.3 сая төгрөгийн орлого төвлөрүүлж байсан бол энэ дүн 2008 онд Хэрлэн сумын тус татварын орлого бүрдүүлэлт 123.1 сая буюу 20 дахин өсч, харин эсрэгээс Баянхутаг сумын хувьд 17.0 сая төгрөг болж 2.6 дахин буурсан байна.

Хэрлэн сумын хувьд хайгуулын 12, ашиглалтын хоёр, нийт 14 аж ахуй нэгж байгууллага 2009 онд үйл ажиллагаа явуулах мэдээ байгаа тул уг татварын орлогын бааз ирэх жилд нэмэгдэнэ гэж сумын удирдлага төлөвлөж байна. Гэсэн хэдий ч дараагийн жилүүдэд уг татварын бааз хэрхэн өөрчлөгдөхийг урьдчилан төлөвлөхөд бэрхтэй юм. Баян-Өндөр сумын хувьд төсвийн нийт орлогод тус татварын орлогын эзлэх хувь 0.15% буюу тус татварын төрөл нь тухайн сумын төсвийн орлогын гол эх үүсвэр биш болж байна.

Зураг: 3.34 Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр (сая төгрөг)



Эх үүсвэр: Холбогдох сумдын сүүлийн хоёр жилийн төсвийн тайлан мэдээг ашиглав

Бусад суманд ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрөөс орлого төвлөрүүлээгүй байна. Зарим суманд ашигт малтмалын нөөцгүй, хайгуулын ажил хийгдээгүй зэргээс улбаалан орлого төвлөрөөгүй (татварын бааз байхгүй) байж болох боловч тус татварыг хураах, хуваарилах тогтолцооны гажуудлаас болж тухайн суманд нь орлого хуваарилаагүй байх явдал гардаг. Жишээлбэл, Буянт сумын нутагт “Гео Мин” ХХК алтны хайгуулын ажил хийж байгаа хэдий ч хайгуулын төлбөрөөс нь тухайн сумын төсөвт нэг ч төгрөг орж ирээгүй байгаа талаар сумын татварын байцаагч Б.Дорлиг ярьж байв.

Тус татварын ногдуулалт, бүрдүүлэлтийг Ашигт малтмалын хэрэг эрхлэх газраас хийж, Сангийн яаманд төвлөрүүлж, аймагт хуваарилах ёстой бөгөөд аймгаас тухайн суманд нь хуваарилах ёстой. Энэ шатлалт үйл ажиллагааны улмаас сумдад татварын орлого нь очихгүй үлдэх явдал гарч байна. Тухайн сумын нутагт ашиглалтын болон хайгуулын тусгай зөвшөөрөл авсан байгууллагын тухай бодит мэдээлэл сумын удирдлагуудад байдаггүй, мөн аймагт сангийн яамнаас хуваарилан ирж буй мөнгө нь төлөвлөсөн хэмжээнээсээ дутуу бөгөөд холбогдох

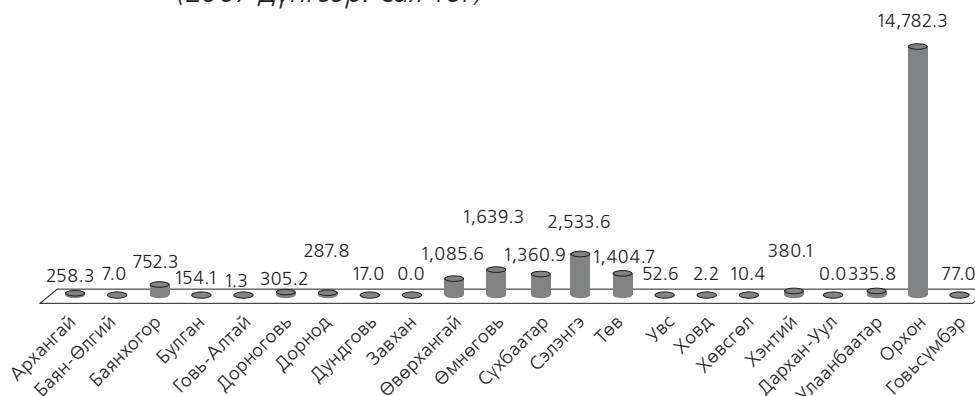
мэдээлэл хангалтгүйн улмаас аймгийн зүгээс сумдад тус татварын 25%-г хуваарилахад хүндрэл гардаг байна. Жишээлбэл, Өмнөговь аймагт 2008 онд таван тэрбум төгрөгийн ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр төлөвлөгдсөнөөс 2.4 тэрбум төгрөг орсон. Харин уг орж ирсэн 2.4 тэрбум төгрөгөөс сумдад хуваарилаагүй байна. Баян-Өлгий аймагт ч дээрхтэй адил жишээ байна.

Тус татварын нэр төрөл нь сум бүрд харилцан адилгүй орлого оруулж, нэлээдгүй орлогын тэнцвэрт бус байдлыг бий болгож мэдэх юм. Жишээлбэл, зөвхөн ганцхан жилийн төсвийн орлогод 123.0 сая төгрөгийг Хэрлэн сум оруулсан байхад Жаргалант, Буянт, Өлгий зэрэг сумдад нэг ч төгрөгийн орлого төвлөрөөгүй байна. Тус татварын бааз суурь нь сумдын хувьд тогтвортой биш бөгөөд татвар ногдуулалт, хураалт, хуваарилалттай холбоотой ямар ч эрх мэдэл суманд байхгүйн улмаас урьдчилан төлөвлөхөд бэрхшээлтэй юм.

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр (С12)

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр нь сүүлийн таван жилд 2,4 – 31,4 тэрбум төгрөг болж 13 дахин өссөн бөгөөд энэ дүн 2008 оны тодотголоор 40,7 тэрбум болж өссөн байна. Уг татварын төрөл нь нийт орон нутгийн төсвийн орлогод 2005 онд 4,23%, 2006 онд 9,94% байсан бол 2007 онд 21,6%-г эзлэх болсон байна. (Зураг: 3.24) Энэ нь 2006 онд батлагдсан ашигт малтмалын тухай хууль, уг хуулиар уг татварын төрлийг “хуваалцах” татвар (70:20:10) болгон тодорхойлсонтой шууд холбоотой юм.

Зураг 3.35 Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр (2007 дүнгээр. сая төг)



Эх үүсвэр: Сангийн яамны төсвийн мэдээг ашиглав.

Гэвч уг татварын төрлийг аймаг бүрээр авч үзвэл харьцангуй тэнцвэргүй байдал ажиглагдаж байна. 2007 оны гүйцэтгэлээс харвал хамгийн өндөр буюу Орхон-14,78 тэрбум, Сэлэнгэ-2,5 тэрбум, Өмнөговь-1,6 тэрбум, Төв-1,4 тэрбум, Сүхбаатар -1,3 тэрбум төгрөгийн орлого төвлөрчээ. Харин Дархан-Уул, Завхан, Говь-Алтай зэрэг аймагт үндсэндээ уг татварын орлого байхгүй байна. Энэ нь 2006 онд бий болгосон “хуваалцах татвар” нь ашигт малтмалын орд газар ихтэй бүсд өндөр орлого олох боломжийг бий болгосон бөгөөд бусад бүсд тэнцвэргүй байдал бий болгох үндсийг тавьсан байна.

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр нь ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг бодвол орон нутагт харьцангуй тогтвортой татварын бааз суурь болж байна. Гэхдээ л сумдын хувьд орлого хуваарилалтын тэнцвэргүй байдал бий болгох нөхцлийг бүрдүүлжээ. Орхон аймгийн Баян-Өндөр сум нь 2008 онд нийт төсвийн орлогынхоо 86.9%-г зөвхөн ашигт малтмалын нөөцийн төлбөрөөс бүрдүүлсэн байна. Өөрөөр хэлбэл уулын баяжуулах Эрдэнэт үйлдвэр нь 20.6 тэрбум төгрөгийн татварыг сумын төсвийн орлогод төвлөрүүлжээ. Гэтэл ашигт малтмалын нөөц багатай Буянт, Даланзадгад, Өлгий зэрэг суманд тухайн төрлийн орлогоос 2008 онд орлого төвлөрөөгүй дүнтэй байна. Ашигт малтмалын ихээхэн нөөцтэй орд газар болох Оюутолгойг ашиглах асуудал хараахан шийдэгдээгүй байгаа учраас Өмнөговь аймгийн Ханбогд сум ашигт малтмалын нөөцийн төлбөрөөс орлого хараахан бүрдүүлээгүй байна. Тус уурхайг ашиглаж эхэлбэл Ханбогд сум ч бусад сумтай харьцуулашгүй өндөр татварын орлогыг сумын төсөвт төвлөрүүлэх болно.

Зураг 3.36 Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн дүн (сая төгрөг)



Эх үүсвэр: Холбогдох сумдын сүүлийн хоёр жилийн төсвийн тайлан мэдээг ашиглав

Судалгаанд хамрагдсан нийт сумдаас Орхон аймгийн Баян-Өндөр болон Жаргалант, Баян-Өлгий аймгийн Өлгий болон Буянт сумд татварыг хураах, төвлөрүүлэх тал дээр нэлээд онцлог ялгаатай нь ажиглагдсан болно. Тухайлбал, татварын ерөнхий хууль, нэгдсэн төсвийн тухай хуулиудаар “аймгийн татвар” байна гэж заасан татварын төрлүүдийг (газрын төлбөр, үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар, авто тээвэр өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар гм) сумын төсвийн орлогод оруулдаг байна.

Баян-Өлгий аймгийн хувьд бүх сумд нь зарлагаа аймгаас олгох татаасаар санхүүжүүлдэг бөгөөд сумдын түвшинд татвар хураалтыг үр дүнтэй байлгах үүднээс аймгийн төсвийн орлогыг бүрдүүлэх, сумдаас хураах татварын төрлүүдийг тухайн сумын төсвийн орлогын нэгдсэн дансанд төвлөрүүлдэг байна. Ингэхдээ тухайн сумын татварын байцаагч нь татварын орлогын нэр төрөл бүрээр тайлагнах бөгөөд уг тайланд үндэслэн аймгаас олгох татаасаас хувь тэнцүүлэн хасч тооцдог байна. Энэ зохицуулалтыг 2003 оноос хэрэгжүүлж эхэлсэн бөгөөд сумд бүр өөрийн төсвийн орлогыг бүрдүүлэх татваруудыг хариуцлагатай хураах тал дээр үр өгөөжтэй байгаа талаар Баян –Өлгий аймгийн татварын хэлтсийнхэн дурдаж байсан юм.

Харин Орхон аймаг хүн ам олонтой “хотижсон” сумтай аймаг бөгөөд Баян-Өндөр сум нь 86866 хүн амтай. Нийт төсвийн орлогоос улсын төсөвт хувь тэнцүүлэн орлого шилжүүлдэг аймаг юм. Баян-Өндөр сум өөрийн татварын нэгжгүй, татварын орлого бүрдүүлдэггүй байна. Өөрөөр хэлбэл аймгийн татварын хэлтэс нь тухайн сумын нутаг дэвсгэр дээр татварын орлогыг бүрдүүлж ажиллах бөгөөд тус сум нь орлого бүрдүүлэх талаар ямар ч эрх мэдэл байхгүй, аймгийн төсвөөс санхүүждэг төсөвт байгууллага болж хувирсан гэсэн үг юм. Энэ нь нэг талаас тус сум нь хүн ам олонтой, захиргааны байгууллагын батлагдсан бүтэц, орон тоо нь хангалттай бус байдаг зэргээс шалтгаалж байгаа нь илт боловч нөгөө талдаа Монгол Улсын Үндсэн хууль, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуульд тунхагласан нутгийн өөрөө удирдах ёсны үзэл санааг гажуудуулж байгаа хэрэг болжээ. Мөн Жаргалант сумын хувьд Баян-Өлгий аймгийн сумдын адил аймгийн төсвийн орлогыг бүрдүүлэгч татварын нэр төрлүүдээр төсвийн орлогоо бүрдүүлдэг нь аймгийн удирдлагын зүгээс хийж буй зохицуулалт мөн боловч нөгөө талдаа Нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн заалтуудыг гажуудуулж байна⁴¹.

Энэ мэтчилэн орон нутагт төсвийн орлогыг бүрдүүлэх тал дээр хуулийн уян хатан бус болон зохион байгуулалтын шинжтэй асуудлууд тулгардаг байна.

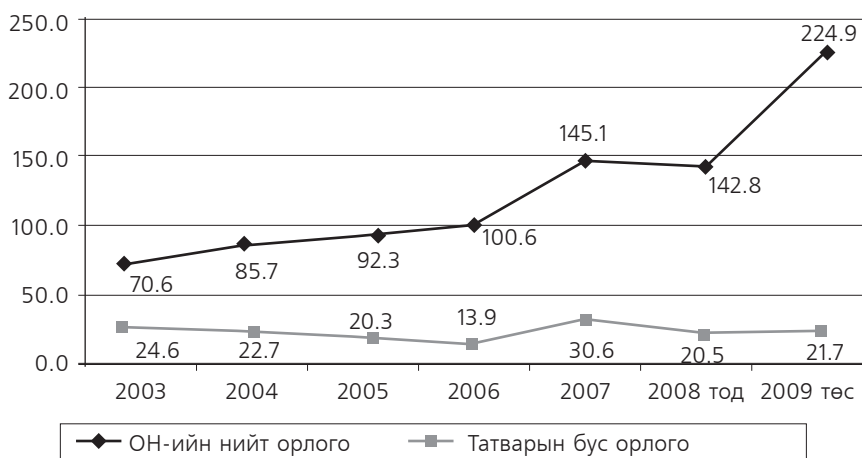
⁴¹ Нэгдсэн төсвийн тухай хуулийн 10-р зүйл

3.3 ТАТВАРЫН БУС ОРЛОГЫН ШИНЖИЛГЭЭ

Татварын бус орлого нь орон нутгийн нийт орлогод ямар байр эзэлдэг, түүний бүрдүүлэлтэнд ямар төрлийн орлого голлох хувийг эзэлдэг, цаашид өсөх боломж, татварын бус орлогод бүрдүүлэлтэд аймгуудын онцлог ялгаа бий эсэх зэргийг сонгогдсон аймгуудаас авсан жишээ, цуглуулсан мэдээ, Сангийн яамнаас авсан дэлгэрэнгүй тайлан зэрэгт үндэслэн тодорхойлов.

Манай улсын орон нутгийн нийт орлого 2003 оноос бодит үнээр жил тутам 10.0 орчим тэрбум төгрөгөөр өссөн ба 2006 оноос 50% өссөн байхад татварын бус орлогын бодит дүн дунджаар 25,0 тэрбум төгрөгт тогтвортой түвшинд байна. Харин орон нутгийн нийт орлогод эзлэх хувь хэмжээ 2003 онд 35% байсан ба жил тутам энэ хэмжээ 6%-аар буурсаар 2008 оны тодотголоор 14%-ийг эзлэхээр байна.

Зураг 3.37 2003-2008 оны орон нутгийн нийт орлого ба татварын бус орлогын өсөлтийн динамик (2008 оны зэрэгцүүлсэн үнээр, тэрбум төгрөгөөр)

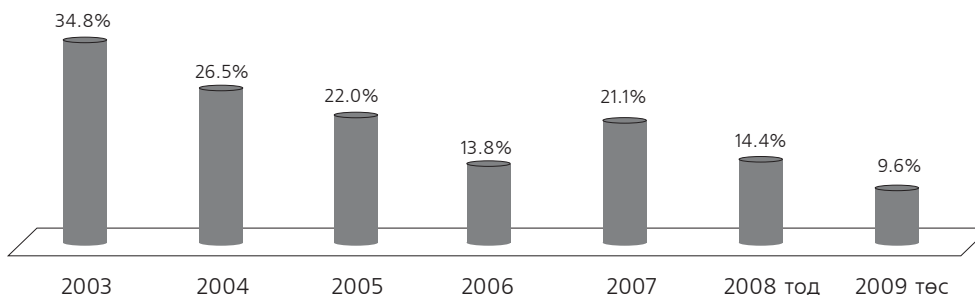


Үүнээс үзвэл орон нутгийн төсвийн орлогын өсөлтөнд татварын бус орлого огт нөлөөлөөгүй бөгөөд бодит хэмжээгээр 25.0 тэрбум төгрөг орчимд тогтвортой байна.

Татварын бус орлогыг бүрдүүлэгч орлогуудыг нэр төрлөөр нь хувьчилж авч үзье.

Хүү, торгуулийн орлого нь татварын бус орлогын голлох хэсгийг дангаараа бүрдүүлдэг ба 2003-2008 оны хооронд дунджаар 40%-ийг тогтмол бүрдүүлсэн байна.

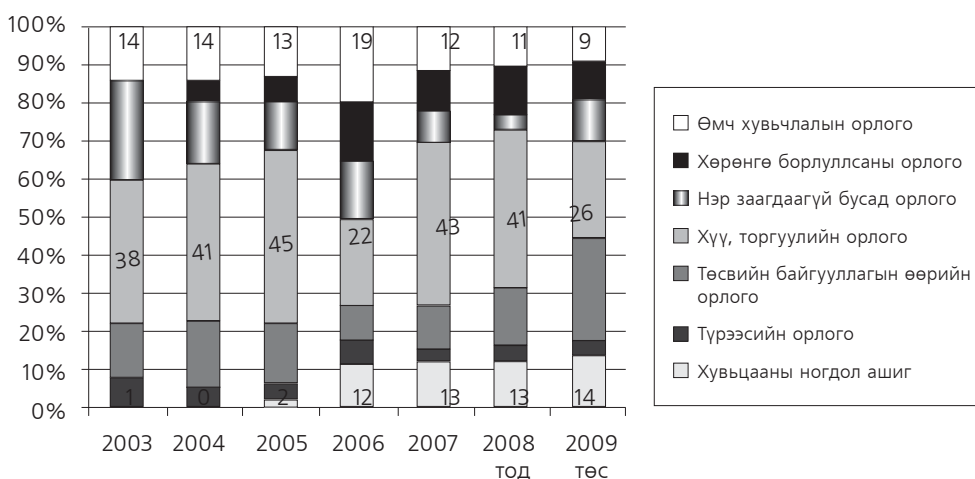
Зураг 3.38 Татварын бус орлогын орон нутгийн нийт орлогод эзлэх хувь хэмжээ 2003-2007 он



Эх үүсвэр: Сангийн яамны 2007 оны төсвийн орлогын мэдээ

Төсөвт байгууллагын өөрийн орлого, өмч хувьчлалын орлого зэрэг нь тус бүрдээ дунджаар 10%-ийг тогтмол эзэлж байгаа бол 2006 оноос ногдол ашгийн орлогын хувь хэмжээ хурдан өсч 2005 онд 2% байсан бол 2006 онд 12% болон өссөн байна. Энэ нь Өмнөговь аймгийн Цогтцэций сумын нүүрсний уурхайн 51%-ийг Өмнөговь аймаг эзэмшдэгтэй холбоотой.

Зураг 3.39 Татварын бус орлогыг бүрдүүлэгч орлогуудын эзлэх хувь хэмжээ

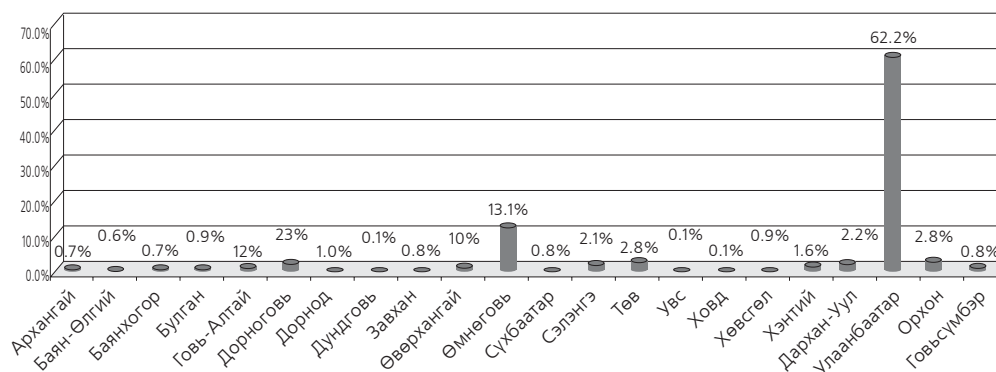


Түрээсийн орлого нь татварын бус орлогын 3%-4%, хөрөнгө борлуулсны орлого 10%-ийг тус бүр дунджаар тогтмол эзэлдэг бол нэр заагдаагүй бусад орлогын хувь хэмжээ жил тутам буурч 2003 онд 26% байсан бол 2008 оны байдлаар 4% эзлэхээр болоод байна.

Татварын бус орлогын бүрдүүлэлтийг аймгаар авч үзвэл Улаанбаатар хот дангаараа 62% бүрдүүлдэг ба удаахь хэсэгт Өмнөговь

аймаг 13%-ийг бүрдүүлдэг байна. Бусад аймаг дунджаар 0.7%-1.0%-ийг бүрдүүлдэг бол Дархан, Орхон, Төв, Сэлэнгэ гэсэн төвлөрөл сайтай аймгууд 2.0%-2.2%-ийг тус бүр бүрдүүлдэг байна.

Зураг 3.40 Татварын бус орлогын бүрдүүлэлт (2007 он, аймгаар)



Эх үүсвэр: Сангийн яамны 2007 оны төсвийн орлогын мэдээ

Өмнөговь аймаг Цогтцэций суман дахь нүүрсний уурхайн ашгаас 2006 онд 1.0 тэрбум төгрөг, 2007 онд 3.0 тэрбум төгрөг, 2008 онд 6.0 тэрбум төгрөгийн ногдол ашиг авсан нь тухайн аймгийн татварын бус орлогын дийлэнх хэсгийг эзэлдэг байна.

Хүснэгт 3.8: Сонгогдсон аймгуудын татварын бус орлогын хэмжээ

	Баян-Өлгий			Өмнөговь			Хэнтий			Орхон		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008
1 Хувьцааны ногдол ашиг				1 096,9	3 015,9	6 021,5	0,0					
2 Түрээсийн орлого							0,0	0,0				
3 Төсвийн байгууллагын өөрийн орлого	14,3	17,9	6,0	29,6	27,1	0,0	28,5	52,4	29,4	150,4	198,1	169,4
4 Хүү, торгуулийн орлого	14,9	21,2	12,1	125,8	118,1	162,7	86,1	132,9	91,4	134,8	85,1	134,8
5 Нэр заагдаагүй бусад орлого	57,4	115,1	53,9	42,1	79,7	68,2	107,8	80,0	80,0	140,1	71,2	
6 Хөрөнгө борлуулсны орлого		1,1		8,0	45,4	0,0	15,5	134,2	10,0	0,0	343,0	200,0
7 Өмч хувьчлалын орлого	0,2			0,3		0,0	0,0					
ТАТВАРЫН БУС ОРЛОГО	86,8	155,4	72,01	302,83	286,36	252,4	237,9	399,6	210,7	425,2	697,4	504,1

Бидний сонгон судалсан дөрвөн аймгийн хувьд түрээсийн орлого, өмч хувьчлалын орлого бараг байдаггүй бөгөөд хөрөнгө борлуулсны орлого бага хэмжээтэй боловч аймаг тус бүртээ харилцан адилгүй хэмжээтэй байна.

Хүү торгуулийн орлого, төсөвт байгууллагын өөрийн орлого, нэр заагдаагүй бусад орлого нь аймгийн төсөвт жил тутам тодорхой хэмжээний орлогыг оруулдаг байна.

Хүү торгуулийн орлого Баян-Өлгий аймагт бага буюу дунджаар 15.0 сая төгрөгийг оруулдаг бол бусад аймагт дунджаар 100.0 сая төгрөгийг оруулдаг байна.

Төсвийн байгууллагын өөрийн орлого Орхон аймагт дунджаар 170.0 сая төгрөг бол бусад аймагт дунджаар 20.0-30.0 сая төгрөг байна. Энэ нь татварын орлогоо аймагт төвлөрүүлэн нэгтгэн хөтөлдөг Эрдэнэт үйлдвэр тус аймагт оршдогтой холбоотой.

Татварын бус орлогыг бүрдүүлэгч төлбөрүүдийн бааз нь юу болох, цаашид энэ хэмжээ тогтвортой, эсвэл өсөх буурах ямар хандлагатай байхыг түүнд нөлөөлөх хүчин зүйлст үндэслэн тоймлон тодорхойлов.

1. Орон нутгийн өмчийн оролцоотой аж ахуй нэгжийн ногдол ашгийн орлого

Сангийн яамнаас авсан орон нутгийн төсвийн орлогын тайлан мэдээнээс үзэхэд ногдол ашиг авдаг цөөхөн аймаг байгаа⁴² ба орон нутаг хэдий хэмжээний хувьцааг аж ахуй нэгжид эзэмшдэг нь тодорхойгүй байна. Ногдол ашгийн орлого нь тухайн байгууллагын ашигт ажиллагаа, эдийн засгийн өсөлт зэргээс үндсэндээ хамаарах ба орлогын хэмжээ цаашид их хэмжээгээр⁴³ өсөх боломжтой.

2. Хүү торгуулийн орлого

Орон нутагт ажиллаж байгаа хувь хүн болон байгууллагад хууль зөрчсөн тохиолдолд ногдуулж хүү торгуулийн орлогыг бүрдүүлдэг. Хүү торгуулийн тодорхой төлөвлөгөө өгөн түүнийг биелүүлэхийг шаардах нь утгын хувьд буруу бөгөөд харин хариуцсан байгууллага нь урьчдлан сэргийлэх ажилд гол анхаарлаа чиглүүлэн иргэд байгууллагыг хуулиа чанд мөрдүүлэн ажиллуулахад анхаарах ёстой билээ. Иймд энэ төрлийн орлогоос орон нутаг голлох орлогыг бүрдүүлэх нь буруу бөгөөд хуулийн хэрэгжилтийн хариуцлагыг дээшлүүлэх зорилгоор энэ орлогыг орон нутагт тогтмол бага хэмжээтэй тогтвортой оруулж болно.

⁴² Орон нутаг хувь эзэмшдэг эсэх нь Сангийн яамны уг тайлангаас харах боломжгүй юм. Харин авсан ногдол ашгийн мэдээг харах боломжтой.

⁴³ Тодорхой тогтсон хязгаар байхгүй.

3. Төсөвт байгууллагын өөрийн орлого

Төсөвт байгууллага хавсарга ажил гүйцэтгэснээс үүнийг олдог ба цаашид энэ төрлийн орлого өсөх үндэслэлгүй. Учир нь зах зээлийн энэ үед түүнийг эрхлэх хувийн байгууллагууд бий болох, гүйцэтгэх тул төсөвт байгууллагад энэ төрлийн орлого байнга орж ирэхгүй байх талтай.

4. Түрээсийн орлого

Тухайн орон нутгийн нөхцөл байдал, удирдлагын ур чадвараас хамаарах бөгөөд энэ төрлийн орлого өсөх магадлал муу. Ихэнх орон нутгийн өмч нь боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг нийгмийн үйлчилгээнд ашиглагддаг тул өмчийн түрээсийн орлогыг нэмэх боломж муу юм.

5. Хөрөнгө борлуулсны орлого

Орон нутгийн эзэмшиж буй хөрөнгө хязгаартай бөгөөд түүнийг байнга борлуулах үйл ажиллагаа байнга хийгдэхгүй тул тогтвортой бус орлого байна.

6. Өмч хувьчлалын орлого

Монгол Улс зах зээлийн эдийн засагт шилжээд 20 гаруй жил болж байгаа тул орон нутагт хувьчлах объект маш бага үлдсэн. Энэ төрлийн орлого зөвхөн нэг удаагийнх бөгөөд цаашид энэ төрлийн орлого хуулинаас хасагдах магадлалтай.

7. Бусад ангилагдаагүй орлого

Татварын байгууллагын бүртгэл орон нутагт нэг хэмжээнд бүрэн ижил мөрдөгддөг болсон үед энэ ангилалд бүртгэх орлого байхгүй болно.

4. ОРОН НУТГИЙН ТАТВАРЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭ, ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ШИНЖИЛГЭЭНИЙ ДҮГНЭЛТ

4.1 АЙМГИЙН ТАТВАРЫН ОРЛОГО

Монгол УУСын Нэгдсэн Төсвийн тухай хуулинд заагдсан аймгийн татварын орлогууд болох үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар, АТБӨЯХ-ийн татвар, газрын төлбөр, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр (20%), тусгай зөвшөөрлийн төлбөр (25%) зэрэг татварын талаарх нутгийн удирдлагын эрх хэмжээнд хийсэн шинжилгээ, татварын орлогын түвшинд хийсэн судалгаанд үндэслэн дараахь дүгнэлтийг хийж байна. Дүгнэлийг хийхдээ орон нутгийн татварын тухай сонгодог үзэл баримтлалд⁴⁴ үндэслэн дүгнэв. Харьцуулсан судалгаанд Сангийн яамны тайлан мэдээнээс гадна орон нутгийн татварын албанаас авсан мэдээлэл, судалгаагаар орон нутгаас цуглуулсан мэдээллийг ашиглав.

Орон нутгийн татвар тогтоох эрх хэмжээ

АТБӨЯХ-ийн болон үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, тусгай зөвшөөрлийн төлбөр зэргийг эрх барих дээд байгууллага хуулиараа тогтоон баталдаг тул тэдгээр татварын хувь хэмжээнд өөрчлөлт оруулах, хөнгөлөх зэрэг эрх нь орон нутгийн удирдлагад огт байдаггүй. Иймд эдгээр татварыг “орон нутгийн татвар” гэж сонгодог утгаар нь үзэхэд өрөөсгөл байна. Өөрөөр хэлбэл хуулинд орон нутгийн татварын орлого гэж заасан ч бодит байдалд улсын татвар гэж үзэх үндэстэй юм. Харин эдгээр татварын орлого нь хуулийн дагуу орон нутгийн төсвийн орлогын дансанд ордог байна.

⁴⁴ Орон нутаг нь татварын эрх хэмжээг эдэлдэг байх, урьдчилан тооцох боломжтой, орон нутгаас хураадаг г.м үзүүлэлтийг хангасан байх шаардлагыг тавьж дүгнэв. Энэ тухай тайлангийн 2-р бүлгийн эхэнд дурдсаныг үзнэ үү.

Хүснэгт 4.1 Аймаг нийслэлийн татварын эрх хэмжээ

№ код	Татварын төрлүүд	Татварын нэр төрөл тогтоох	Хувь хэмжээг тогтоох	Хөнгөлөх, чөлөөлөх	Хураах	Орлого аль төсөвт орох
1 A1	Үл хөдлөх хөрөнгийн татвар	CG	CG	CG	AG	AG
2 A2	Хотын албан татвар	Одоогоор энэ татварыг авч эхлээгүй, холбогдох шаардлагатай нэмэлт журам, тогтоол гараагүй.				
3 A3	Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр	CG	CG	CG	AG	AG, CG, SG
4 A4	Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр	CG	CG	CG	CG	AG, CG, SG
5 A5	Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар	CG	CG	CG	AG, SG	AG
6 A6	Газрын төлбөр	CG	CG, AG	CG	AG	AG

Тайлбар:

CG - central government-төв засгийн газар

AG - aimag government-аймгийн захиргаа

SG - soum government-сумын захиргаа

Газрын төлбөрийн хувьд хуулиар олгогдсон эрхийн хүрээнд орон нутгийн удирдлага нь хувь хэмжээг тогтоон орон нутагтаа хэрэгжүүлж болдог байна. Гэвч газрын төлбөрөөс хөнгөлөлт, чөлөөлөлт үзүүлэх эрх нь зөвхөн хуулинд заагдсан эрх хэмжээгээр хэрэгждэг ба үүнд орон нутгийн удирдлага оролцох эрх хэмжээ байдаггүй. Иймд хуулиар тогтоогдсон орон нутгийн татваруудаас газрын төлбөр нь бусад татвартай харьцуулахад орон нутгийн удирдлагад эрх хэмжээ нь хязгаарлагдмал байдлаар олгогдсон тул “орон нутгийн татвар” гэдсэн ойлголтод харьцангуй дөхөж очиж байна.

Үндсэндээ одоогийн хуулиар тодорхойлогдсон аймаг, нийслэлийн татваруудын эрх хэмжээг онолын агуулга болон олон улсын практиктай харьцуулан үзэхэд цэвэр “орон нутгийн татвар” болж чадахгүй, бүгд улсын, эсвэл хуваалцах татварт хамаарагдаж байна. Орон нутгийн гэж

нэрлэгдсэн дийлэнх татварыг ногдуулах, хувь хэмжээг тогтоох, татвараас хөнгөлөх, чөлөөлөх зэрэг үндсэн чухал эрхийг төв Засгийн газар эдэлж, орон нутгийн захиргаа зөвхөн хураах, тайлагнах үүргийг хүлээдэг. Энэ байдал нь манай улсад төсөв, татварын эрх мэдэл ихээхэн төвлөрсөн байгааг харуулна.

Аймаг, нийслэлийн татварын орлогын цаашдын хандлагыг дараахь шалгууруудаар хураангуйлан үнэлэв.

Орлогыг нь урьдчилан тооцох боломж

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийг олгох, түүнтэй холбоотой төлбөрийг хураан авах эрх нь Төв Засгийн газрын эрх бүхий байгууллагад олгогдон хийгддэг тул орон нутаг энэхүү орлогыг урьдчилан тооцох боломж маш муу байдаг. Мөн тусгай зөвшөөрлийг авахад орон нутгаас санал авахаар ашигт малтмалын тухай хуулинд заасан боловч тэрхүү заалтын логикгүй⁴⁵ утгаас хамаарч орон нутаг тэр бүр тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч байгууллагын нэр, уг байгууллага аль хэсэгт зөвшөөрөл авсан зэрэг үндсэн мэдээллийг мэддэггүй байна.

Газрын төлбөр, үл хөдлөх эд хөрөнгийн, АТБӨЯХ-ийн татварын статистик мэдээлэл, бүртгэл, татвар хураалт зэргийг орон нутаг бие даан хэрэгжүүлдэг, ирээдүйд өөрчлөгдөх хандлага зэргийг харьцангуйгаар урьдчилан тооцох бүрэн боломжтой.

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг алт, зэсээс бусад төрлийн ашигт малтмалын хувьд орон нутгийн татварын алба татвар төлөгчтэй харьцан хураан авч чаддаг ба тусгай зөвшөөрлийн төлбөртэй харьцуулахад харьцангуй урьдчилан тооцох боломжтой. Харин алт, зэс олборлодог байгууллагын хувьд төв Татварын албаар дамжин ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр орон нутагт шилжин ирдэг тул энэ төлбөрийг урьдчилан тооцох асуудал бага зэрэг хүндрэлтэй буюу орон нутаг таамаглан тодорхойлох боломж тааруу байдаг.

Орон нутгийн төсвийн орлогын тогтвортой эх үүсвэр болох, эсэх

Орон нутгийн үл хөдлөх эд хөрөнгө (Газрын болон ҮХХ-ийн татвар) дээр суурилсан татварын орлогууд нь удаан хугацаанд орон нутагт тогтвортой орлогын эх үүсвэрийг бий болгож чаддаг байна.

⁴⁵ Тусгай зөвшөөрөл хүсэгч этгээд эрх бүхий төв байгууллагад хүсэлтээ гаргасны дараа орон нутагт зөвшөөрөл авах хүсэлтээ хэлэлгүй 30 хоногийн дараа эргэн эрх бүхий төв байгууллагад ирэхэд зөвшөөрлөө шууд авах боломж хуулиар олгогдсон.

Хөдлөх хөрөнгө нь харьцангуй богино хугацаанд татварын эх үүсвэрийг бий болгодог боловч автомашин нь иргэдийн зайлшгүй хэрэглээ тул ямагт солигдон шинэчлэгдэж байдаг буюу хөдлөх хөрөнгийн хэрэглээ тасралтгүй байдаг. Иймээс АТБӨЯХ-ийн татвар орон нутгийн төсөвт цаашид адил тогтвортой орлогын эх үүсвэр болох сайн талтай.

Эдгээр татварын бас нэг давуу тал нь цаг хугацаа өнгөрөх тусам эдийн засгийн өсөлтөө дагаад тухайн татвараас орох орлогын хэмжээ жил тутам бага хэмжээгээр өсдөг онцлогтой. Тиймээс эдгээр татварыг орон нутгийн төсөвт хэвээр байлгаж, харин татварын эрх хэмжээг нь орон нутагт шилжүүлэх шаардлагатай байна.

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр болон тусгай зөвшөөрлийн төлбөр нь байгалийн баялаг дээр суурилсан хязгаарлагдмал хугацаанд үр өгөөжөө өгдөг. Өөрөөр хэлбэл, байгалийн баялаг нь нөхөн сэргээгддэггүй нөөц гэдэгтэй холбоотой. Үүнийг хэдий хэмжээний хүчин чадлаар хэдий хугацаанд ашиглаж дуусах зэргээс хамаарч орон нутгийн төсвийн орлогын тогтвортой эх үүсвэр болж чадах эсэх нь харагдана. Түүнчлэн ашигт малтмалын орд газрын нөөц нь аймгуудад харилцан адилгүй тархсан байгаа нь цаашид төсвийн орлогын ихээхэн ялгаатай байдлыг бий болгох тул энэ төрлийн татваруудыг улсын татвар болгох нь зүйтэй.

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн төрлийн татваруудтай харьцуулахад байгалийн баялагтай холбоотой татварууд нь богино хугацаанд орон нутгийн төсөвт орлогыг ихээр оруулах боломжтой боловч цаг хугацааны хувьд тогтвортой удаан байх орлого гэж үзэх боломж муу юм.

Засаг захиргааны нэгжүүд дэх татварын орлогын ялгаатай байдал

Төв Засгийн газрын гол бодлого нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийг жигд хөгжүүлэхэд анхаарал хандуулдаг тул төсвийн орлогыг ойролцоо хуваарилахыг эрмэлздэг. Өөрөөр хэлбэл, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн ямар ч нэгжид амьдарч байгаа иргэд төрийн үйлчилгээг ижил тэнцүү чанар, хэмжээтэй авах ёстой гэсэн бодлого байдаг.

Судалгаанаас үзэхэд хүн ам төвлөрсөн хотжсон аймгууд нь хөдөөгийн аймгуудаас нэлээд онцлог ялгаатай байна. Одоогийн хуулиар энэ ялгааг үл харгалзан нэг маягаар зохицуулсан нь амьдралын шаардлага хангахгүй байна. Иймээс “хот”-ын статусыг хуулийн хүрээнд бий болгож, түүний төсөв, санхүүгийн эрх зүйн үндсийг бий болгох нь чухал. Харин харьцангуй газар нутаг томтой, хөдөө, аж ахуйд түшиглэсэн,

хүн ам таруу сууршсан хөдөөгийн аймгийн төсөв, санхүүг тусад нь авч үзэх хэрэгтэй байна.

Дээрх хоёр төрлийн засаг, захиргааны нэгжийн онцлогийг харгалзан үзэж төсвийн болон татварын орлогын дахин хуваарилалтыг хийх нь зүйтэй.

Байгалийн баялаг нь үл нөхөн сэргээгддэг чухал баялаг ба орон нутгийн гэхээсээ илүүтэйгээр Монгол Улсын баялаг гэдэг үүднээс хандан түүний орлогыг нийт иргэдэд хүртээх зарчмыг баримталснаар орон нутагт байгалийн баялгаас үүсэх орлогын хэт давуу талыг арилгаж болох юм.

Өнөөдөр манай улсын орон нутгийн татварын орлогын дийлэнх хэсэг ашигт малтмалын төрлийн орлогоос бүрэлдэж байгаа ба энэ нь ашигт малтмал ихтэй аймаг, ашигт малтмалгүй аймгийн хооронд орлогын ихээхэн ялгааг бий болгоод байна.

Татварын баазын үнэлгээ

Өмнөх хэсэгт хийсэн татварын баазын үнэлгээнээс харахад татвар нь хот, аймаг гэдгээрээ ялгаатайгаас гадна аймаг нь дотроо ашигт малтмалын нөөцтэй, нөөцгүй гэдгээс ихээхэн хамаарч орон нутгийн төсвийн орлого ялгаатай бүрдэж байна. Бидний сонгон авсан дөрвөн аймгаас ашигт малтмал багатай аймгийн төлөөлөл болгон авсан Баян-Өлгий аймаг ашигт малтмалын нөөц бага тул тусгай зөвшөөрлийн төлбөр болон ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр бүрдүүлэлтийн хэмжээ бусад аймгаас эрс бага байна.

Хүн амын төвлөрөл ихтэй Улаанбаатар хотод үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар, газрын төлбөр, АТБӨЯХ-ийн татвар зэрэг нь дангаараа 50%-60% бүрдүүлж байна. Харин бусад аймагт энэ татварууд нь хүн амын тоо болон төсвийн зардлаас үл хамааран харьцангуй жигд тархалттай, хоорондын ялгаа бага юм.

Эдгээр төрлийн татварын бааз нь хөдөөгийн аймгуудад жигд тархалттай байна. Цаашид эдгээр татварын эрх хэмжээг орон нутагт олгож, аймгууд өөрсдийн онцлогт тохирсон татварын бодлого явуулж, татварын орлогоо нэмэгдүүлэх боломжтой юм. Ялангуяа орон нутаг дахь иргэдийн эд хөрөнгө, газрын үнэлгээг зах зээлийн бодит үнэд ойртуулах, эдийн засгийн эргэлтэд оруулах асуудал чухал байна.

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, тусгай зөвшөөрлийн төлбөр зэрэг нь орон нутгийн ашигт малтмалын нөөцөөс шууд хамаарсан ба хотжсон аймгуудад татварын орлогын бааз байхгүй юм. Татварын

орлогын хэмжээ нь дэлхийн зах зээл дээрх ашигт малтмалын үнэ ханшаас хамаарч олборлолт, хайгуулын ажил шууд шалтгаалах болно. Иймд энэ татваруудын ойрын үед орлого нэмэгдүүлэх боломжийг “эргэлзээтэй” ангилалд багтаав.

4.2 СУМЫН ТӨСВИЙН ОРЛОГО

Өнөөгийн байдлаар Монгол Улсын Татварын ерөнхий хууль, Нэгдсэн төсвийн тухай хуулиудад заасан 12 нэр төрлийн татвараар сумын татварын орлогыг бүрдүүлж байна. Эдгээр сумын гэгдэх татварын орлого нь эрх хэмжээний хүрээнд бие даасан бус, өөрөөр хэлбэл төв засгийн газраас ногдуулдаг, хувь хэмжээг нь тогтоодог, хөнгөлөх чөлөөлөх эрх мэдэл нь орон нутагтаа байдаггүй учир орон нутгийн (сумын) татвар гэсэн утгаа гээжээ. Зарим нэг татварын хувь хэмжээг тогтоох эрх нь орон нутагт бий боловч энэ эрх нь суманд бус, аймгийн ИТХ-д олгогдсон (хүснэгт 4.2 С6, С8, С9 татварын орлого).

Бодит байдалд зөвхөн тухайн татварын орлогыг аль төсөвт төвлөрүүлж байгаагаар нь л аймаг, сумын татварын орлогууд гэж нэрийдсэн байна.

Сумын хувьд зөвхөн эдгээр татварын орлогыг ногдуулах, хураах⁴⁷ л чиг үүрэгтэй ажилладаг захиргааны байгууллагын бүтцийн аппарат шиг нэгж болж хувирсан бөгөөд татварын зохицуулалт хийх, орлого нэмэгдүүлэх, хураах тал дээр идэвхи санаачилга гарах эрх зүйн орчин нь бүрдээгүй байна. Төрийн дээд түвшний байгууллагаас тухайн татваруудын хувь хэмжээнд дээд болон доод хязгаар тогтоож өгдөг нийтлэг туршлага улс орон бүрт байдаг ч тухайлан хувь хэмжээг нь нарийвчлан тогтоож, ногдуулах эрх нь орон нутагтаа байдаг байна.

Сумын татварын орлого нь орон нутгийн татварын нийт орлогын 40% орчмыг бүрдүүлдэг нь орон нутагт ч татварын бааз төвлөрч байгааг харуулж байна.⁴⁸ Сумын гэгдэх татваруудаас (хуулинд заагдсан 12 нэр төрлийн татвар) ихэнх нь хувийн жин багатай татварын нэр төрлүүд байдаг буюу үндсэндээ сумын татварын орлого нь Хувь хүний орлогын албан татвар, Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн суманд ногдох 10%, Улсын

⁴⁷ С11 татварын орлогын хувьд Уул уурхайн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хурааж, Сангийн яам болон аймгаар дамжин сумын төсөвт ордог. С12 татварын хувьд алт, зэсний төлбөрийг Татварын ерөнхий газарт төвлөрүүлж, суманд дахин хуваарилалт хийж байна.

⁴⁸ Баян-Өлгий аймгийн Буянт сумын төрийн сангийн мэргэжилтэн “Сүү ихтэйг нь улс, арай гайгүйг нь аймаг аваад хусран үнээг нь суманд саа гээд үлдээсэн” гэж татварын орлогыг өгөөдөж байлаа.

тэмдэгтийн хураамж, Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр гэсэн дөрвөн татварын нэр төрлөөс л бүрддэг байна.

Хүснэгт: 4.2 Сумын татваруудын эрх хэмжээний шинжилгээ

дугаар код	татварын төрлүүд	татварын нэр төрөл тогтоох	хувь хэмжээг тогтоох	хөнгөлөх, чөлөөлөх	ногдуулах, хураах	Орлого аль төсөвт орох
1 C1	хувь хүний орлогын албан татвар	CG	CG	CG	SG	SG
2 C2	бууны албан татвар	CG	CG	CG, SG	SG	SG
3 C3	улсын тэмдэгтийн хураамж	CG	CG	CG	SG	SG
4 C4	агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих зөвшөөрлын хураамж	CG	CG	CG	SG	SG
5 C5	ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох зөвшөөрлийн хураамж	Татварын эрх хэмжээг тухайлан заасан, зохицуулсан зүйл байхгүй.				
6 C6	байгалийн ургамал ашигласны төлбөр	CG	AG	CG, AG	SG	SG
7 C7	ойгоос хэрэглээний мод түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөр	CG	CG	CG	SG	SG
8 C8	түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр	CG	AG	CG	SG	SG
9 C9	ус, рашаан ашигласны төлбөр	CG	CG, AG	CG	SG	SG
10 C10	орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч иргэний орлогын албан татвар	CG	CG	CG	SG	SG
11 C11	ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн 25 хувь	CG	CG	CG	CG	CG
12 C12	ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн 10 хувь	CG	CG	CG	CG, SG	SG

тайлбар:

CG – Үндэсний засаглал (central government)

AG – Аймгийн засаглал (aimag government)

SG – Сумын засаглал (soum government)

Хүснэгт 4.3 Сумдын татваруудын хувийн жин (Сүүлийн гурван жилийн дунджаар)

	Татварын хувийн жин	Сумын татварууд
1	20%-с дээш	- Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн 10 хувь - Хувь хүний орлогын албан татвар
2	6%-20%	- Улсын тэмдэгтийн хураамж - Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн 25 хувь
3	0%-5%	- Бусад татварын орлого

Гэхдээ эдгээрээс хувь хүний орлогын албан татвар, тэмдэгтийн хураамж гэсэн хоёр нэр төрлийн татварын орлогын нийт орлогод эзлэх хувийн жин багасч, эсрэгээр ашигт малтмалын нөөцийн төлбөр болон тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн эзлэх хувийн жин өсөх хандлагатай байна.⁴⁹ Өөрөөр хэлбэл ашигт малтмалын нөөцөөс хамаарсан төсвийн орлого бүрдүүлэлт нэмэгдэж байгаа гэсэн үг юм. Ашигт малтмалын нөөцтэй уялдсан татваруудын бааз (уул уурхайн үйлдвэрүүд) нь сум тус бүрт харилцан адилгүй, тэнцвэргүй байдаг, харин хувь хүний орлогын албан татвар болон тэмдэгтийн хураамж гэсэн татварууд нь тухайн сумын хүн ам, эдийн засгийн хөгжил, төрөөс үзүүлж буй үйлчилгээ зэрэгтэй нягт уялдсан, тэнцвэртэй (сум бүрд их, бага янз бүрийн хэмжээний татварын бааз байдаг) татварын орлого юм.

Ашигт малтмалын нөөцөд суурилсан татварын орлого, түүний бааз нэмэгдэж байгаа боловч энэ нь орон нутгийн (сумдын) хүрээнд төсвийн орлогын тэнцвэргүй байдлыг бий болгож байна. Тус татварын бааз цаашид ч нэмэгдэх хандлагатай учир татварын орлогын дахин хуваарилалт хийхгүй бол засаг захиргааны нэгжүүдэд орлогын ялгаа гүнзгийрэх болно.

Ашигт малтмалын нөөц, уул уурхайн үйлдвэрлэлтэй уялдаатай татварын орлогоос бусад татварын хувьд татварын бааз нь нэмэгдэх боломж багатай (дэд бүтэц, уул уурхайн хөгжлийг дагаад зарим төрлийн татваруудын бааз нэмэгдэх боломж бий) хэдий ч орон нутаг санаачилгатай ажиллаж, дэд бүтцээ хөгжүүлж, ажлын байрыг нэмэгдүүлж чадвал хүн амын орлогын албан татвар, тэмдэгтийн хураамж зэрэг татварын орлогын баазыг нэмэгдүүлэх бүрэн боломж бий. Мөн түүнчлэн өөрийн нутаг дэвсгэрийн хүрээнд бүрдүүлж болох татварын нэр төрлүүдээр баазыг нарийвчлан судалж тогтоох⁵⁰, татвар хураалтыг зөв, уян хатан зохион байгуулах тал дээр ажиллах хэрэгтэй байна.

⁴⁹ Зураг: 3,1 “Сумын татварын орлогын нийт татварын орлогод эзлэх хувийн жин” –ээс харна уу.

⁵⁰ С6 буюу Ургамал ашигласны төлбөрийг аль ч аймаг, сумдад ногдуулж хураасан мэдээ үгүй байна.

Хувь хүний орлогын албан татвар, Улсын тэмдэгтийн хураамж гэсэн татварууд нь хот хөдөөгийн нэгжийн хувьд нэлээд ялгаатай ба ялангуяа хувь хүний орлогын албан татварын бүрэлдэхүүнд их ялгаатай байна⁵¹.

4.3 ТАТВАРЫН БУС ОРЛОГО

Татварын бусэдгээр орлогын нэр төрлийг авч үзвэл өмч хувьчлалын болон хөрөнгө худалдсаны орлого нь цаашид байхгүй болох магадлал өндөр бөгөөд орон нутагтаа нэг удаад тодорхой хэмжээний орлогыг бий болгох талтай.

Төсөвт байгууллагын өөрийн орлого, түрээсийн орлого нь удаан хугацаанд оршин байж болох боловч энэ нь эдийн засгийн хөгжилтэй шууд хамааралгүй тул өсөхгүй.

Хүү торгуулийн орлогын зорилго нь хуулийн хэрэгжүүлэлтийг сайжруулах зорилготой хөшүүргийн чанартай орлого тул үүнийг төлөвлөж орон нутгийн орлогод голлох байрыг эзэлнэ гэж үзэх нь буруу юм. Гэхдээ энэ төрлийн орлого цаашид тодорхой хугацаанд байх бөгөөд түүний орлогын үүрэг өөр тул тогтвортой их хэмжээний орлогыг цаашид бүрдүүлэхгүй. Хүү торгуулийн хэм хэмжээг Татварын ерөнхий хууль, захиргааны хариуцлагын тухай хуульд заасны дагуу орон нутаг дахь эрх бүхий байгууллагууд тогтоодог тул түүний эрх хэмжээнд орон нутгийн зүгээс оролцох боломжгүй юм.

Өмнөговь аймгийн жишээн дээрээс үзвэл ногдол ашгийн орлого нь орон нутагт орлогын тогтвортой эх үүсвэрийг бий болгох боломжтой. Гэвч хэдий хэмжээний ногдол ашиг авах, байгууллага ашигтай ажиллах зэрэгт орон нутаг шууд нөлөөлөх боломжгүй, харин дэмжлэг үзүүлэх боломжтой.

Орон нутаг бизнесийн байгууллагын эзэн байх нь зах зээлийн хөгжлийн хандлагыг зөрчсөн асуудал бөгөөд орон нутагт бизнесийн байгууллагуудын хооронд тэгш бус байдлыг авчрах аюултай тул үүнд Төв Засгийн газраас хязгаарлалт хийх магадлалтай юм.

Эдгээрээс нэгтгэн дүгнэвэл татварын бус орлого нь орон нутагт голлох орлогыг бүрдүүлдэггүй, цаашид бүрдүүлэх боломж бага бөгөөд бага хэмжээний тогтмол орлогыг төсөвтөө нэмэрлэдэг байх хандлагатай байна.

⁵¹ Судалгаанаас харвал хөдөөгийн сумдад мал бүхий иргэний орлогын албан татвар зонхилж байхад төвлөрсөн суурин газарт ОТБТБЭҮХЭИОАТ зонхилж байна.

Хүснэгт 4.4 Орон нутгийн татваруудын үнэлгээ

Дугаар код	Татварын төрлүүд	Орон нутгийн төсөвт эзлэх байр суурь*	Цаашид татварын баазыг нэмэгдүүлэх боломж**	Хот ба хөдөөгийн нэгжийн ялгаа	Тайлбар
Аймаг нийслэлийн татвар					
1 A1	Үл хөдлөх хөрөнгийн татвар	3	3	ялгаатай	Үл хөдлөх хөрөнгийн хэмжээ хурдан ихээр нэмэгдэх боломж нь бага тул “хязгаарлагдмал” гэж үнэлэв. ҮХХ-ийн татварын 60%-ийг Улаанбаатар хотод дангаараа бүрдүүлдэг тул ялгаатай гэж үзэв.
2 A2	Хотын албан татвар	Энэ татвар одоогоор үйлчилж эхлээгүй байгаа.			
3 A3	Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр	1	2	Ялгаатай	Дэлхийн зах зээл дээрх ашигт малтмалын ханшаас хамааралтай тул “эргэлзээтэй” гэж үзэв. Хотод энэ төрлийн татварын орлого 0 байдаг.
4 A4	Ашигт малтмалын хайгуулын болон тусгай зөвшөөрлийн төлбөр	2	2	Ялгаатай	Хот аймаг ялгаатайгаас гадна ашигт малтмалын нөөц ихтэй багатай байдлаас хамаарч орлого бүрэлддэг.
A5	Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар	3	1	Ялгаатай	Татварын 50%-ийг Улаанбаатар хот дангаараа бүрдүүлдэг тул “ялгаатай” гэж тооцов. Татварын хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх замаар орлогыг ихээр нэмэгдүүлэх боломжтой. Мөн машины тооны өсөлт харьцангуй сайн байгаа.

5	A6	Газрын төлбөр	2	1	Ялгаатай	Улаанбаатар хот болон томоохон уурхай бүхий газраас гол төлбөр бүрддэг ялгаатай. Газрын үнэлгээний хөнгөлөлтийг багасгах замаар төлбөрийн хэмжээг нэмэгдүүлэх бололцоотой.
Сумын татвар						
1	C1	Хувь хүний орлогын албан татвар	1	2	Ялгаа ихтэй	Төвийн сумдад өндөр үзүүлэлттэй боловч хөдөөгийн сумдад хувийн жин багатай. 2006 он хүртэл нийт сумын татварын орлогод эзлэх жин 45,3% хүртэлх хэмжээнд байсан боловч ашигт малтмалд ногдуулах татваруудтай холбоотойгоор хувийн жин нь багасч байна. /2008 онд 10,9%/
2	C2	Бууны албан татвар	3	3	Ялгаагүй	
3	C3	Улсын тэмдэгтийн хураамж	2	2	Ялгаа ихтэй	Хүн ам ихтэй төвлөрсөн нэгжүүдэд харьцангуй өндөр
4	C4	Агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж	3	3	Ялгаатай	Хөдөөгийн сумдад харьцангуй өндөр байдаг. Гэхдээ тус татварын хувь хэмжээ нь хот хөдөөгийн гэхээсээ илүүтэйгээр газар зүйн байрлал, ан амьтдын нутагшил, тархалт, бүсийн онцлогоос ихээхэн хамаарна.
5	C5	Ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох зөвшөөрлийн хураамж	3	2	Ялгаагүй	

Дугаар код	Татварын төрлүүд	Орон нутгийн төсөвт эзлэх байр суурь*	Цаашид татварын баазыг нэмэгдүүлэх боломж**	Хот ба хөдөөгийн нэгжийн ялгаа	Тайлбар
6 С6	Байгалийн ургамал ашигласны төлбөр	3	1	Ялгаагүй	Орон нутагт татварын баазыг тодорхойлж, орлого бүрдүүлэлтэд анхаарч ажиллавал бага ч болов орлого бүрдүүлэх боломж байна.
7 С7	Ойгоос хэрэглээний мод түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөр	3	3	Ялгаагүй	Татварын орлого нь төвлөрсөн, хөдөөгийн нэгжүүдэд ялгаагүй боловч бүсийн онцлог, газар зүйн байршил (ойн нөөц)-с шалтгаалан ялгаатай.
8 С8	Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр	3	2	Ялгаагүй	
9 С9	Ус, рашаан ашигласны төлбөр	3	2	Ялгаагүй	Хот хөдөөгийн ялгаа бус, ус ашиглах үйлдвэрлэл, уул уурхай хөгжиж буй бүсийн онцлогоос ихээхэн шалтгаалж байна.
10 С10	Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч иргэний орлогын албан татвар	С1 татварын үндсэн бүрэлдэхүүн	2	Ялгаа ихтэй	Төвлөрсөн, хүн ам ихтэй сумдын хувьд тус татварын хувь хэмжээ харьцангуй өндөр байна.

11	C11	Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн 25 хувь	2	1	Ялгаагүй	Хот хөдөөгийн нэгжийн хувьд бус ашигт малтмалын нөөцтэй бүс нутгийн хувьд ялгаа ихтэй байна.
12	C12	Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн 10 хувь	1	1	Ялгаагүй	Хот хөдөөгийн нэгжийн хувьд ялгаагүй байгаа боловч ашигт малтмалын нөөцтэй эсэхээс хамааран ялгаа ихтэй байна.

* Байр суурийг 1, 2, 3 гэсэн баллаар үнэлнэ. Үүнд: 1- төсвийн орлогод "сайн", 2 – "дунд", 3- "сул" байр суурийг эзлэнэ гэсэн үг.

** Татварын бааз нэмэгдэх боломжийг 1, 2, 3 гэсэн баллаар үнэлнэ. Үүнд: 1- "нэмэгдэх боломжтой", 2 – "эргэлзээтэй", 3 – "хязгаарлагдмал"⁵²

⁵² Хүснэгт 4.5-4.6-д үнэлгээний оноог өгөхдөө өмнөх бүлгүүдэд тусгагдсан татварын орлого тус бүрийн эрх хэмжээний болон сүүлийн жилүүдийн статистик мэдээлэлд хийсэн шинжилгээнд үндэслэсэн болно.

Хүснэгт 4.5 Татварын бус орлогын үнэлгээ

Дугаар код	Татварын төрлүүд	Орон нутгийн төсөвт эзлэх байр суурь*	Цаашид татварын баазыг нэмэгдүүлэх боломж**	Хот ба хөдөөгийн нэгжийн ялгаа	Тайлбар
Татварын бус орлого					
1	Орон нутгийн өмчийн оролцоотой аж ахуй нэгжийн ногдол ашгийн орлого	1	1	Ялгаагүй	Өнөөдөр орон нутгийн төсөвт бага орлого оруулж байгаа боловч Өмнөговь аймгийн жишээгээр үзэхэд татварын бус орлогынхоо дийлэнх хэсгийг бүрдүүлдэг тул орон нутагт төсвийн орлогод сайн нөлөө үзүүлнэ гэж үзэв.
2	Хүү торгуулийн орлого	2	3	Ялгаагүй	Татварын бус орлогын 40%-ийг бүрдүүлдэг боловч цаашид энэ хэмжээ нэмэгдэхгүй, тодорхой хязгаартай хэрэглэгдэнэ.
3	Төсөвт байгууллагын өөрийн орлого	2	2	Ялгаагүй	Тодорхой хэмжээнд бага түвшинд байна.
4	Түрээсийн орлого	3	2	Ялгаагүй	Тухайн орон нутгийн онцлог, орон нутаг дахь хөгжлөөс хамаарна.
5	Хөрөнгө борлуулсны орлого	1	2	Ялгаагүй	Хөрөнгө хязгаартай тул байнга хөрөнгө зарах ажиллагаа хийгдэхгүй.
6	Өмч хувьчлалын орлого	1	2	Ялгаагүй	Цаашид өмч хувьчлал хийгдэх ажил байхгүй болно.
7	Бусад ангилагдаагүй орлого	1	2	Ялгаагүй	Орлогын ангилал орон нутагт жигдэрвэл байхгүй болох ба шинээр орлогын нэр төрөл бий болох магадлал муу.

5. САНХҮҮГИЙН ДЭМЖЛЭГ, ХУВААРИЛАХ ЗАРЧИМ

Аль ч улс оронд орон нутгийн орлогын эх үүсвэр, хэмжээнээс үл хамааран улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт олгох шилжүүлэг нь орон нутгийн төсвийн гол бүрэлдэхүүн хэсэг болдог.

Улс орон бүрт орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх шилжүүлгийн хэмжээ харилцан адилгүй байдаг ба хуваарилах зарчим, арга механизм нь ялгаатай байдаг. Тухайлбал, орон нутгийн төсөвт шилжүүлгийн эзлэх хувь хэмжээ Итали, Англи, Нидерландад 70%-80%, Грек, Португали, Испанид 50%-70% , ХБНГУ, Бельгид 40%-50%, АНУ, Австрали, Япон, Францад 30%-40%, Финланд, Швед, Дани, Шинэ Зеланд, Канад, Австрид 10%-30% байдаг. Шилжүүлэг хуваарилах зарчим нь хэрхэн яаж хуваарилах вэ гэсэн арга хэрэгслээс илүү шилжүүлгийн бодлогын үр нөлөөнд анхаарлаа хандуулах ёстой гэж үздэг.(Бёрд, 1993). Өөрөөр хэлбэл хуваарилалтын үр ашиг, түгээлтийн тэгш байдал, макро эдийн засгийн тогтвортой байдал зэргийг хангаж байх нь чухал.

Тийм учраас орон нутгийн төсөвт шилжүүлэг маш өндөр хувийг эзэлж байсан ч зүй зохистой, зохион байгуулсан шилжүүлгийн арга механизм нь орон нутгийн төсвийн үр ашигтай, үр дүнтэй болгодог. Үүнтэй адилаар орон нутгийн төсөвт маш бага хувийг эзэлж буй шилжүүлэг нь сайн зохион байгуулагдсан механизмгүй бол дээрх нөхцлүүдийг хангаж чадахгүй. Тэгэхээр тухайн улс орны орон нутгийн төсөв нь төв Засгийн газрын шилжүүлгээс их, бага хамаарах нь чухал бус харин хэрхэн хамаарч байна вэ гэдэг нь гол асуудал юм.

Шилжүүлгийн гол үүрэг нь төсвийн босоо ба хэвтээ тэнцвэрийг хангах явдал юм. Төсвийн тэнцвэр нь төв ба орон нутгийн санхүүгийн харилцааны хоёр гол асуудлыг хөнддөг. Нэгдүгээрт, янз бүрийн түвшингийн засаг захиргааны нэгжүүдийн орлого зарлагын тэнцвэрийг хангахад чиглэгдэнэ. Энэ нь орон нутгийн засаглал нь өөрийн хариуцах чиг үүргийг биелүүлэхэд хангалттай хэмжээний санхүүжилттэй байна гэсэн санаа юм. Өөрөөр хэлбэл орон нутгийн төсвийн нийт орлого нь өөрийн хариуцах чиг үүрэг, үйлчилгээг нийлүүлэхэд хүрэлцэхүйц байх ёстой. Хоёрдугаарт, нэг түвшинд байгаа засаг захиргааны нэгжүүдийн

зарлагын хэрэгцээ, орлогын чадавхийн ялгаатай байдлыг тэнцвэржүүлэх зорилгыг агуулдаг.⁵³

Шилжүүлгийн хуваарилалтад олон хүчин зүйл нөлөөлж байдаг. Хамгийн түрүүнд тухайн орон нутгийн засаг захиргааны хариуцах өөрийн үүрэг функц юу байх, түүнийг хүргэхэд гарах нэгжийн зардалтай уялдуулан шилжүүлгийн хэмжээг тооцох шаардлага гардаг.⁵⁴

Дараагийн шилжүүлгийн хуваарилалтад нөлөөлөх чухал хүчин зүйл нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хэмжээ юм. Өөрөөр хэлбэл засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүн амын тооноос хамаарна гэсэн үг. Хүн ам тархай бутархай суурьшсан улс орнуудад шилжүүлгийг нэлээд болгоомжтой авч үздэг. Учир нь хэт жижиг засаг захиргааны нэгжүүд нь өөрийн орлого бүрдүүлэх чадвараар муу байдаг. Хөгжингүй улс орнуудад тухайлбал, Исланд, Франц, Грек, Австри, Испанийн засаг захиргааны хамгийн доод нэгж нь хүн ам хамгийн багатай буюу 1000-5000, Канад, АНУ, Итали, Герман, Норвегид 5000-10000, Бельги, Дани, Австралид 15000-20000, Швед, Португалид 30000-35000, Японд 35000-40000, Ирланд, Шинэ Зеландад 40000-50000, Англид 100000 дээш хүн амтай байна.

Шилжүүлгийн хуваарилалтад нөлөөлөх бас нэг хүчин зүйл нь орон нутгийн өөрийн орлого бүрдүүлэх чадвар юм. Энэ нь тухайн засаг захиргааны нэгжийн татварын бааз, татвар хуваалцах зарчим, мөн татвараа хураах чадавхи зэргээс хамаардаг. Энэ хүчин зүйлийг шилжүүлэг хуваарилах механизмд тооцохдоо өөрийн орлого бүрдүүлэх боломж муу нэгжүүдэд илүү хэмжээний шилжүүлэг хуваарилагдах байдлаар тусгадаг.

Хуучин социалист байсан Төв ба Зүүн Европын улс орнуудад шилжүүлэг хуваарилах дараахь үндсэн гурван загвар байна.

1. *Зөрүүг нөхөх шилжүүлэг. (filled in the gap)* Орон нутгийн боломжит зарлага ба урьдчилан үнэлсэн өөрийн орлогын зөрүүг нөхөх зорилгоор улсын төсвөөс зориулалтыг нь зааж олгох шилжүүлгийн хэлбэр юм. Энэ загвар нь төв Засгийн газар ба орон нутгийн засаглал хоорондын хэлэлцээр дээр үндэслэгдэн хуваарилагдана. Өөрөөр хэлбэл дээд түвшний засаглалын

⁵³ Энэ тухай дэлгэрэнгүйг Габор Питер, *Fiscal Equalization in South Eastern Europe*, Budapest: LGI хэвлэлээс уншиж болно.

⁵⁴ Орон нутгийн удирдлагад хуулиар хариуцуулах үйлчилгээ, чиг үүргийг "Mandatory public service" буюу хэнтэй хуваалцашгүй, нийлүүлэлтийн чанарын өмнө улс төрийн хариуцлага хүлээнэ гэсэн утгыг илтгэнэ. Хэрэв иргэдэд үзүүлэх дээр үйлчилгээний чанар, хүртээмж муу байвал иргэд тухайн захиргааны удирдлага, хүмүүсийг дахин сонгон ажиллуулахгүй гэсэн утгатай.

байгууллага нь орон нутгийн чиг үүрэг, зарлагын хүрээг хянаж, тодорхойлж байна гэсэн үг. Энэ тохиолдолд орлогоо нэмэгдүүлж, хариуцлагатай, бие даан ажиллах орон нутгийн сонирхол багасч, дээд төсөвт итгэж, амар жимэр суух сонирхлыг урамшуулдаг. Тухайн орон нутгийн төлөвлөснөөс хэтэрсэн өөрийн орлого нь шилжүүлгийн хэмжээг бууруулахад хүргэдэг. Уг загвар нь Монгол Улсад улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт олгож буй санхүүгийн дэмжлэгийн өнөөгийн бодит байдалтай тохирч байгаа юм.

2. *Ерөнхий шилжүүлэг-(general grant)*. Уг загвараар улсын төсвөөс орон нутагт шилжүүлэг олгохдоо үйлчилгээтэй хамаатай тодорхой үзүүлэлтүүдийг харгалзан хуваарилдаг. Ингэхдээ орон нутгийн шилжүүлгийг зарцуулах эрх мэдэлд хязгаарлалт тавьдаггүй. Шилжүүлэг хуваарилах үзүүлэлтүүдэд жишээ нь хүн амын тоо, түүний насны бүтэц, үйлчилгээний хэрэглэгчид (сурагчдийн тоо, эмнэлгийн орны тоо) зэргийг тооцдог. Энэ загвар нь орон нутгийн удирдлагад төсвийн зарлагаа төлөвлөх, захиран зарцуулах ихээхэн эрх хэмжээг олгодгоос гадна өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх сонирхлыг давхар бий болгодог гэж үздэг.
3. Энэ нь хамгийн түвэгтэй загвар бөгөөд шилжүүлгийг хуваарилахдаа нэлээд болгоомжтой авч үздэг. *Үүнийг стандарт зардал ба орлогын чадавхи (standardized expenditure and revenue capacity)* гэж нэрлэдэг. Шилжүүлгийг олгохдоо стандарт зардал ба өөрийн орлогын зөрүүгээр тооцдог. Орон нутгийн зарлага нь стандартчилагдсан байх ба томъёогоор тодорхойлогдсон байна. Өөрийн орлогыг хамгийн багаар, эсвэл боломжит дундаж хэмжээгээр тооцдог. Дээрх хоёр үзүүлэлтэд үнэлгээ хийгээд тэдгээрийн зөрүүгээр шилжүүлгийг олгодог.

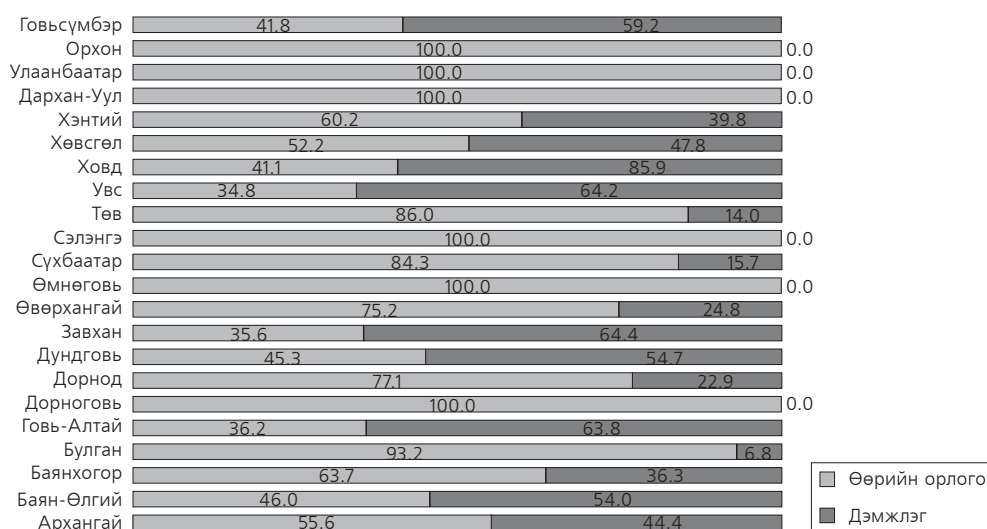
Уг шилжүүлгийн загвар нь төсвийн тэнцвэрийг хангах тал дээр бусад хоёроосоо хамгийн үр нөлөөтэй байдаг. Зарлагыг нэгдсэн стандартаар тогтоох ба засаг захиргааны нэгж бүрийн зарлагын бодит ялгааг авч үздэг. Өөрийн орлого багатай засаг захиргааны нэгж өндөр шилжүүлэг авахын зэрэгцээ өөрийн орлогоо төлөвлөсөн дундаж хэмжээнд биелүүлэх хариуцлагыг бас хүлээнэ. Мөн хэрэв орон нутаг төлөвлөсөн дундаж орлогоо биелүүлэхгүй бол түүнийг нь нөхөх механизм байхгүй ба хэрэв орлогоо давуулан биелүүлбэл энэ нь шилжүүлгийг багасгах хүчин зүйл болохгүй юм.

Дээр дурдсан гурван загварыг хослуулан ашиглах замаар төсвийн тэнцвэрийг хангах шилжүүлгийн оновчтой шийдлийг шилжилтийн улс орнууд хэрэгжүүлж байна.

5.1 Монголд санхүүгийн дэмжлэгийг хуваарилж буй байдал

Монгол Улсын дийлэнх аймаг нь улсын төсвөөс, сумд нь аймгийн төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг авч зарлагаа нөхөж байдаг. Одоогийн байдлаар орон нутгийн төсвийн зарлагад (i) Аймаг, сумдын Засаг дарга түүний Тамгын газрын төсөв, (ii) Аймаг, сумдын ИТХ-ын үйл ажиллагааны зардал, (iii) багийн үйл ажиллагааны зардал, (iv) хөрөнгө оруулалт зэрэг багтаж байна. Жил бүр аймгууд урьд жилийнх дээр үндэслэн төсвийн зарлагаа бэлтгэж, мөн өөрийн орлогоо төлөвлөн сангийн яаманд явуулдаг байна. Сангийн яам төсвийг хянаж үзээд өөрийн орлогоороо зарлагаа санхүүжүүлэх чадваргүй аймгуудын төсвийн зөрүүг улсын төсвийн санхүүгийн дэмжлэгээр нөхөхөөр тооцон төсвийн төслийг Засгийн газар, УИХ-д оруулан батлуулдаг. Батлагдсан санхүүгийн дэмжлэгийг Аймгийн ИТХ-аар хэлэлцэн сумдуудад хуваарилдаг.

Зураг 5.1 Аймгуудын төсвийн өөрийн орлого ба санхүүгийн дэмжлэгийн хувь (2007 оны гүйцэтгэл)



Эх үүсвэр: Сангийн яам, 2007 оны төсвийн орлогын мэдээ

Монгол Улсад нийслэл хотоос гадна таван аймаг өөрийн орлогоороо одоогийн зарлагаа санхүүжүүлдэг ба бусад аймаг улсын төсвөөс шилжүүлэг авдаг байна. Эдгээр аймгийн хувьд нийт зарлагынхаа 4-60 орчим хувийг улсын төсвийн шилжүүлгээр санхүүжүүлж байна. Энэ үзүүлэлт баруун таван аймагт хамгийн өндөр буюу 43 хувиас дээш байдаг байна. Энэ нь тухайн аймгуудын өөрийн орлогын эх үүсвэр муу байгаатай холбоотой. (Хүснэгт 5.1)

Хүснэгт 5.1 Аймгуудын төсвийн нийт зарлагад эзлэх өөрийн орлогын хувь

Нийт зарлагад эзлэх өөрийн орлогын хувь	Тоо	Аймгийн нэр
1 31-50	8	Баян-Өлгий, Говь-Алтай, Дундговь, Завхан Төв, Ховд, Говь-Сүмбэр, Увс
2 51-70	4	Архангай, Баянхонгор, Хөвсгөл, Хэнтий
3 71-90	3	Дорнод, Өвөрхангай, Сүхбаатар
4 91-100	7	Булган, Дорноговь, Өмнөговь, Сэлэнгэ, Дархан-Уул, Улаанбаатар, Орхон

Эх үүсвэр: Сангийн яам, 2007 оны төсвийн орлогын гүйцэтгэл

Одоогийн олгож байгаа шилжүүлэг нь орон нутгийн хариуцах зарлага буюу зөвхөн засаглалын байгууллагын үйл ажиллагааны зардалд хүрэлцэхээр байна. Төв ба орон нутгийн санхүүгийн харилцааны онол болон олон улсын туршлагаас үзэхэд шилжүүлгийн механизмд тавигдах дараахь зарчмууд манай улсад хэрхэн хэрэгжиж байгаад дүгнэлт өгье.

5.2 Шилжүүлгийг олгох зарчим

Манай улсад төвөөс орон нутагт олгох шилжүүлгийн 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 шилжүүлгийн дүнг тооцдог байна. УИХ-аар орон нутгийн төсвийг жил бүр хэлэлцэн эцэслэн баталдаг. 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.

Түүнчлэн энэ байдал нь өөрийн орлогийн чадавхи сайтай зарим аймаг, сумдыг хийсвэрээр зарлагаа нэмэгдүүлж, татан төвлөрүүлэх орлогоо багасгах сонирхлыг бас урамшуулж байна. Жишээ нь Өмнөговь аймгийн хувьд давсан орлогоо “Нутгийн хишиг”-ийн санд төвлөрүүлэн иргэддээ бэлэн мөнгө тарааж байна. Энэ нь халамж, тусламжийн чиглэлийн үйлчилгээнд хамаарагдах ба хуулиар орон нутагт бие даасан ийм чиг үүргийг тусгайлан олгоогүй байна.

Урьдчилан тодорхойлох боломж

Аймаг, сумдын хувьд жил бүр дээд төсвөөс авах санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээгээ урьчилан тооцох, тодорхойлох боломжгүй байдаг. Учир нь өнөөгийн дэмжлэгийн систем нь тухайн засаг захиргааны нэгжийн хүн амын тоо, төрийн үйлчилгээний хэрэглэгчдийн тоо, газар нутгийн алслалт, засаг захиргааны нэгжийн тоо үйлчилгээний нэгжийн зардал зэрэг объектив үзүүлэлтэд суурилан олгогддоггүй зөвхөн зөрүүг санхүүжүүлэх зарчмаар жил бүр хэлэлцээр хийх байдлаар явагддаг. Санхүүгийн дэмжлэгийг олгох томъёо байдаггүй байна. Иймд дэмжлэг нь нь орон нутгийн засаг захиргааны нэгжүүдэд урьдчилан тодорхойлох боломжтой, баталгаатай орлогын эх үүсвэр болж чаддаггүй байна.

Баталгаатай байдал

Орон нутагт олгох шилжүүлэг нь Сангийн ямаар дамжин УИХ-аар хэлэлцэгдэн батлагдаж байгаа нь орон нутгийн орлогын эх үүсвэрийн үндсэн зарчмууд нь хуулиар хамгаалагдсан баталгаатай байх нөхцлийг бууруулдаг. Дэлхийн хөгжингүй болон Зүүн ба Төв Европын пост коммунист улс орнуудад шилжүүлэг олгох зарчим, тооцох үндсэн үзүүлэлт зэргийг хуульчилж өгсөн байдаг. Манайд орон нутгийн төсвийг улсын төсвийн салшгүй нэг бүрдэл хэсэг хэмээн ойлгож хуульчилснаас болж хуулиар бие даасан орон нутгийн төсвийн удирдлагыг устгасан. Өөрөөр хэлбэл орон нутгийн төсөв нь бие даасан тусгаар төсөв биш, улсын төсвийн салшгүй нэг бүрдэл хэсэг болж байдаг. Энэ нь нэг талаар төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл улс буюу *"Unitary State"* нь нэг төсөвтэй байна гэсэн учир зүйн томоохон төөрөгдөлтэй холбоотой. Нэгдмэл улсын нутаг дэвсгэр нь засаг, захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжид хуваагдах ба нэгдсэн эрх зүйн системтэй байна гэсэн санаа болохоос нэг төвлөрсөн удирдлага, нэг төсөвтэй байна гэсэн санаа огт биш юм.⁵⁵

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

⁵⁵ Нэгдмэл улсын тухай төөрөгдөл нь өнөөгийн Монголын нутгийн удирдлагад тохиолдож буй олон бэрхшээл, хүндрэлийг бий болгоод байгаа тухай Tony Levitas, *Rethinking State-Local relation in Mongolia Today: Possible Directions for Local Government Reform*, UNDP Local Government Support Project, June, 2008, зөвлөх ажлын тайлангаас уншиж болно.

Төсвийн тэнцвэрийг хангах байдал

Аливаа шилжүүлгийн механизмын үндсэн зорилго нь төсвийн хэвтээ ба босоо тэнцвэрийг хангаж байх явдал гэж энэ бүлгийн эхэнд дурдсан билээ. Өнөөгийн санхүүгийн дэмжлэгийн механизм нь төсвийн тэнцвэрийг хангаж буй эсэхийг шалгах хоёр гол арга байна. Нэгд, нэг хүнд ногдох орон нутгийн нийт орлогын тархалтыг авч үзнэ. Гэвч нэг хүнд ногдох орлогыг Засгийн газар тэнцүүлэх гол зорилт тавьсан тохиолдолд энэ хэмжээс нь тохиромжтой. Тэгээд ч орон нутгийн өөрийн орлогын чадварыг тооцоонд оруулдаггүй.

Харин нэг хүнд ногдох санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ санхүүгийн чадвар болон зарлагын хэрэгцээний хэмжүүрийн хоорондын холбоог регрессийн аргаар тооцож үздэг. Хэрэв хүн ам, ядуурал гэх мэт хэрэгцээний хэмжүүрүүд дэмжлэгийн хэмжээг ихэсгэж, санхүүгийн чадвар дэмжлэгийн хэмжээг багасгаж байвал тэнцвэржүүлэлт хангагдаж байна гэж үздэг. 2007 өгөгдөл дээр үндэслэн тооцоо хийхэд одоогийн санхүүгийн шилжүүлэг нь тэнцвэржүүлэлтийг тодорхой хэмжээгээр хангаж байгаа нь харагдаж байна.

Жишээ нь энд хүн ам, нэг хүнд ногдох аймгийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, ажилгүйдлийг авч үзэн нэг хүнд амд ногдох санхүүгийн дэмжлэгтэй хэрхэн уялдаж байгааг үзүүлээ.⁵⁶ (Хүснэгт 5.2).

Аймгийн нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүн санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээнд нөлөөгүй байна. Өөрөөр хэлбэл аймгийн санхүүгийн чадвараас хамаарахгүй байна гэсэн үг. Харин ажилгүйдлийн түвшин их байхад, өөрөөр хэлбэл зарлагын хэрэгцээ их байхад санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ өсч байна. Мөн аймгийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд хөдөө аж ахуйн салбарын эзлэх хувь нэмэгдэх тутам санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ өсч байна. Энэ нь манай улсад санхүүгийн дэмжлэгийг хуваарилах зарчим нь тухайн аймгийн гарцын үзүүлэлтээс үл хамааран зөвхөн зарлагын хэрэгцээг санхүүжүүлэхэд чиглэж байгааг харуулж байна. Иймд санхүүгийн дэмжлэгийг хуваарилах одоогийн зарчмыг өөрчлөх зайлшгүй шаардлага байна.

Хэрэв ашигт малтмалийн нөөц ашигласны төлбөрийг тэгшитгэлд оруулбал хамаарал нь бүр суларч байна. Ямар ч байсан 2008 оны байдлаар аймаг хооронд тэнцвэржүүлэлт сайн хийгдэхгүй байна гэж хэлж болно. Түүнээс гадна өөрийн орлогын чадварыг одоогийн санхүүгийн дэмжлэг дэмжихгүй байна.

⁵⁶ Энэ тооцооны тухай Б.Түмэнсангийн илтгэлээс дэлгэрэнгүй харж болно. Нээлттэй Нийгэм Форум, Хариуцлагатай төр: Санхүүгийн төвлөрөл, нутгийн өөрөө удирдах ёс, форумын эмхтгэл, Улаанбаатар 2008, Хуудас 72-78.

Хүснэгт 5.2. Тэнцвэржүүлэлтийн шалгуур (Регрессийн арга)
(Хамаарагч хувьсагч нь нэг хүнд ногдох санхүүгийн дэмжлэг)

	I	II
Тогтмол	-5.948 (10.197)	-3.009 (10.102)
Хүн ам	0.226 (1.165)	-0.053 (1.146)
Аймгийн н.х.о ДНБ	0.391 (1.854)	0.535 (1.802)
Ажилгүйдэл	4.332** (1.760)	3.598* (1.782)
ДНБ-д мал аж ахуйн эзлэх хувь	2.041** (0.943)	1.782* (0.932)
Ашигт малтмал ашигласны төлбөр		-0.298 (0.207)
Adj. R2	0.48	0.51
N	22	22

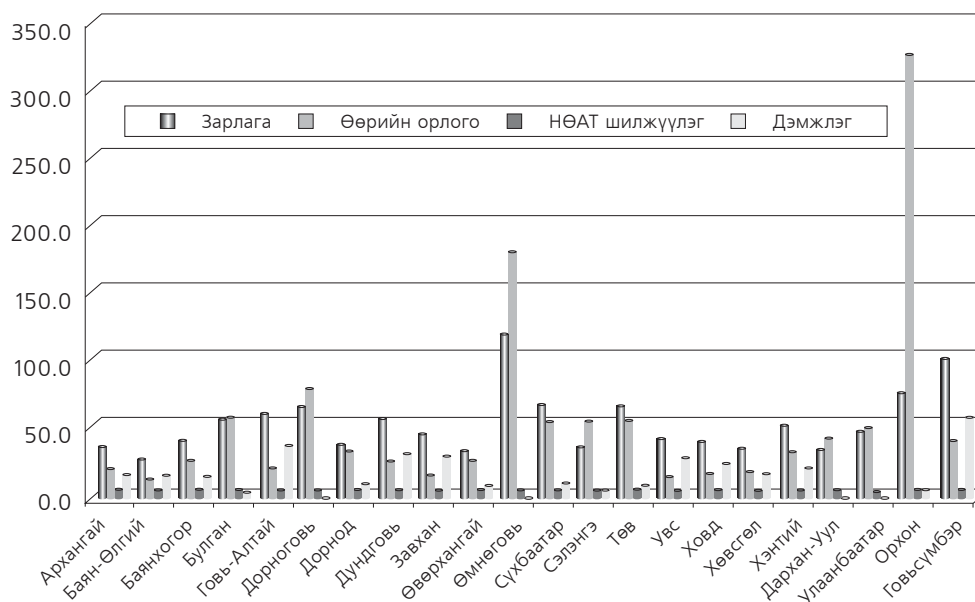
Стандарт алдааг хаалтанд үзүүлэв. ***,**, * denote significance at 1,5, and 10 % respectively. Бүх хувьсагчийг логарифм нэгжид хувиргасан.

Эх үүсвэр: Сангийн Яам болон Статистикийн Төв Газар

Цөөхөн аймгийн нутаг дэвсгэрт байгаа уул уурхайн томоохон орд хэвийн ашиглагдаад эхлэхэд одоогийн хуулиар олгож буй ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөс тухайн аймгуудад очих орлого жил бүр нэмэгдэх болно. Харин бусад аймаг энэ орлогоос авч чадахгүй. Энэ байдал нь цаашид төсвийн тэнцвэрийг хангаж чадахгүй болох юм.

Зураг 5.2 -д аймгуудийн нэг хүнд ногдох төсвийн үзүүлэлтийг харуулав. Нэг хүнд ногдох өөрийн орлогын хэмжээ хамгийн өндөр нь Орхон, Өмнөговь аймаг, хамгийн бага орлоготой нь Увс, Баян-Өлгий, Завхан аймгууд байна. Нэг хүнд ногдох хамгийн өндөр орлоготой аймаг ба хамгийн бага орлоготой аймгийн орлогын харьцаа 19 байна. Улсын төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг хуваарилсны дараа нэг хүн амд ногдох хамгийн их болон бага зарлагын харьцаа дөрөв болж байгаа нь одоогийн хэлэлцээрт үндэслэсэн санхүүгийн дэмжлэг нь өндөр орлогтой аймгийн орлогыг татан төвлөрүүлж, бага орлоготой аймагт дахин хуваарилалтыг тодорхой хэмжээгээр шийдвэрлэж байна. Гэвч аймгууд хоорондын нэг хүнд ногдох зарлагын ялгаа өндөр хэвээр байна. Өөрөөр хэлбэл төсвийн хэвтээ тэнцвэрийг сайн хангахгүй байна.

Зураг 5.2 Аймгуудын нэг хүнд ногдох төсвийн үзүүлэлт (2007 оны гүйцэтгэл)



Эх үүсвэр: Сангийн ямнаас авсан 2007 оны орон нутгийн төсвийн гүйцэтгэлд үндэслэн тооцоолов. Нэг хүн амд ногдох үзүүлэлтүүд мянган төгрөгөөр.

Тухайн аймагт оршин сууж буй хүний төлж буй татвар, хариуд нь авч буй төрийн үйлчилгээний зөрүүг төсвийн нийт ашиг тус гэдэг. (net fiscal benefit). Энэхүү ашиг тус нь зах зээлийн бус шалтгаанаар буюу төрийн гаргаж буй шийдвэрээс болж бүс нутаг, засаг захиргааны нэгжүүд хооронд ялгаатай болж, тэр нь иргэдийн шилжилт хөдөлгөөнийг бий болгож байвал бүс нутаг хооронд хэвтээ төсвийн тэнцвэр хангагдахгүй байна гэж үздэг. Жишээлбэл, дээрх хуулиар Өмнөговь аймгийн төсвийн орлого эрс нэмэгдэх буюу тэнд оршин сууж буй иргэд Ховд аймгийн иргэдтэй адил татвар төлсөн мөртлөө арай илүү чанартай төрийн үйлчилгээ хүртэх боломжтой нөхцөлд хүргэнэ гэсэн үг. Энэ байдлаас болж Ховд аймгийн иргэд зах зээлийн бус шалтгаанаар Өмнөговь аймагт шилжин суурьших болно. Манайд орон нутаг татвар тогтоох эрх хэмжээгүй буюу нийт иргэдийн төлөх татварын хэмжээ засаг захиргааны нэгжүүдэд ижил байгаа, харин төсвийн орлого, зарлага нэлээд ялгаатай байгаа нь төсвийн хэвтээ тэнцвэрийг хангах механизм шаардлагатай байгааг харуулж байна. Үүнийг татварын эрх хэмжээг орон нутагт өгөх, татварыг орон нутагтай хуваалцах замаар шийдэгдэхгүй ба гагцхүү улсын төсвөөс орон нутагт олгох санхүүгийн дэмжлэгийн шинэ механизмыг бий болгосноор шийдэгдэнэ.

6. ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ХУВААРИЛАЛТЫГ ЗОХИСТОЙ ХАНГАХ БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ

Өмнөх бүлгүүдэд хийсэн орон нутгийн татварын эрх, хэмжээний болон татварын орлого, санхүүгийн дэмжлэгт хийсэн судалгаанаас үзэхэд манайд дараахь бодит нөхцөл байдал харагдаж 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 аймгийг хамруулж болох юм.
2. Ашигт малтмал, уул уурхайн томоохон орд газартай аймгуудад нөөцийн төлбөр, газрын төлбөр, усны төлбөр зэрэг орон нутгийн татвараас бусад аймагтай харьцуулахад хэт өндөр орлого бүрдүүлэх боломж бүрдээд байна. Энэ нь цаашид төсвийн хэвтээ тэнцвэрийг алдагдуулах нөхцлийг 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 аймгийн гуравны нэг нь л үүнд хамаарагдана гэсэн үг.
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, хүн ам төвлөрсөн аймгийн төвийн сумдын хувьд татварын орлогын эх үүсвэрээ нэмэгдүүлэх боломж харагдаж байна.⁵⁷ Ийм боломжтой сумд Монгол Улсын 340 сумдын 10 хүрэхгүй хувь байна.
4. Стратегийн ач холбогдол бүхий томоохон орд газруудын тархалт жигд биш, зөвхөн цөөн аймгуудад төвлөрч байна.
5. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн орлогын өөрийн чадавхи жигд бус буюу цөөн нэгжийн орлогын өөрийн чадавхи өндөр, дийлэнх олонхийнх нь маш сул байна.⁵⁸

⁵⁷ 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.

⁵⁸ Одоогийн хариуцаж буй орон нутгийн захиргааны үйлчилгээгээ хангахад ч хүрэлцэхээргүй орлоготой байна.

6. Улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт олгож буй санхүүгийн дэмжлэг нь ил тод, баталгаатай, урьдчилан тодорхойлох боломжтой байх зэрэг шалгуурыг хангахгүй байна.

Дээрх бодит байдлаас үүдэн цаашид Улсын ба орон нутгийн төсвийн харилцааг оновчтой болгоход дараахь 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 дараахь гурван чиглэлээр хийхийг санал болгож байна.

Үүнд:

1. Нутгийн удирдлагын 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

6.1 НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТАТВАРЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭГ ӨРГӨТГӨХ

Орон нутгийн төсвийн орлого, татварын эрх хэмжээнд хийсэн судалгаа, сонгон авсан дөрвөн аймаг, найман сумын жишээн дээр хийсэн судалгааны үр дүнд үндэслэн өнөөгийн төсвийн орлогын хуваарилалт, орон нутгийн татварын эрх хэмжээнд дараахь бодлогын өөрчлөлтийг оруулах санал гаргаж байна. Шинэчлэлийн саналыг Хүснэгт 6.1 -д нэгтгэн үзүүлэв.

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 үзсэн болно. Онолын үүднээс ямар татвар аль түвшинд хуваарилагдах нь ижил тэнцүү байх⁵⁹, хуваарилалтын үр ашгийг хангах, ашиг тусын хандлага зэрэг зарчмыг тооцож шийдэгдэх асуудал юм.

⁵⁹ 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 тухай татварын их хэсгийг бүрдүүлэх ёстой.

Хуваарилалтын үр ашиг нь тухайн татвараас орсон орлогыг аль түвшний засаг захиргаа зарцуулж, хуваарилах нь үр ашигтай, оновчтой байх тухай ойлголт юм. Төвлөрлийг сааруулах Оэтисийн (Oates) теоремийн дагуу тухайн үйлчилгээний өртөг нь орон нутгийн сонгогчдын уг үйлчилгээнд төлөхөд бэлэн байх татварын хэмжээгээр тодорхойлогдоно. Хуваарилалтыг оновчтой шийдэх механизм нь хуваарилалтын шийдвэр аль болох засаг захиргааны хамгийн доод нэгжийн түвшинд гарч байх ёстой гэж үздэг.⁶⁰

Тухайн орон нутгийн үйлчилгээнээс шууд ашиг тусыг нь хүртэгчид уг үйлчилгээний төлбөрийг төлөх ёстой гэсэн зарчим байдаг. Зарим тохиолдолд дээрх зарчмууд нь хоорондоо зөрчилдөх нөхцөлд хүрдэг. 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 яригдаагүй ба харин баримтлах түгээмэл зарчим, улс орнуудын сургамж, өөрийн орны бодит нөхцөл байдлын хүрээнд шийдэх нь зүйтэй.

Монгол Улсын татварын хуваарилалтыг үзвэл аж ахуйн нэгжийн, худалдааны, онцгой, гаалийн татварууд нь бусад улсад байдаг практикийн нэгэн адил улсын татвар байдлаар хуваарилагдаж байна.

Макро эдийн засгийн орлогын дахин хуваарилалтын үүднээс үзвэл эдгээр нэр төрлийн татварыг орон нутагт өгснөөс илүү төв Засгийн газрын татвар байх нь зүйтэй гэж үздэг. Учир нь эдгээр татварын хувьд орлого нь өндөр байдаг учир үр ашиг болон ил тод байх шалгуураас илүү ижил, тэгш байх зарчмыг тэргүүнд тавих нь зүйтэй гэж үздэг.⁶¹ Энэ төрлийн татварыг шууд орон нутагт өгөх, эсвэл тэдэнтэй хуваалцах нь тохиромжгүй, учир нь орлого өндөртэй засаг захиргааны нэгжүүд нь уг татварын орлогыг зөвхөн өөрсдийн иргэдэд хуваарилах сонирхолтой байх тул бусад орлого багатай засаг захиргааны нэгжүүдэд ялгаатай байдлыг бий болгодог. Манай орны нөхцөлд үйлдвэрлэл, худалдаа, явуулдаг аж ахуйн нэгжүүдийн ихэнх нь нийслэл хотдоо төвлөрсөн, цөөн тооны томоохон уул, уурхайн үйлдвэрээс уг татварын орлогыг бүрдүүлдэг (Эрдэнэт уулын баяжуулах үйлдвэр) зэрэг бодит нөхцлөөс үзвэл энэ төрлийн татвар нь улсын татвар байх нь зохимжтой. Ихэнх хөгжингүй болон хөгжиж буй орнуудын туршлага ч ийм байна.

⁶⁰ Дэлгэрэнгүйг Stephen J.Bailey, Local Government Economics, Principles and Practice, 1999, (London: Macmillan Press Ltd).

⁶¹ Stephen J.Bailey, Local Government Economics, Principles and Practice, 1999, Macmillan Press Ltd, London, Pages 155-167

Худалдааны буюу НӨАТ нь мөн аж ахуйн нэгжийн татвартай адил шинж чанарыг агуулдаг. Хэрэв орон нутгийн захиргаад уг татварын хувь хэмжээг тогтоодог бол хүн ам төвлөрсөн, томоохон хотууд уг татварын хэмжээг өндөр тогтоовол хүмүүс тухайн хотоос биш зэргэлдээ татвар бага нэгжээс бараа, бүтээгдэхүүн худалдан авах болно. Энэ нь иргэд татвар багатай газар очиж худалдан авалт хийхийг илүүд үзэх ба татварын “экспорт”-ыг бий болгодог. Тухайн нэгжийн оршин суугч биш хүмүүс татвар төлнө гэсэн үг юм. Хуваарилалтын үр ашгийн үүднээс авч үзвэл татвар төлсөн гаднын иргэд орон нутгийн үйлчилгээний шийдвэрт оролцохгүй ба нутгийн иргэд бага татвар төлсөн мөртлөө шийдвэр гаргалт, сонгуульд оролцох давуу талыг олж авдаг гэж үздэг. Энэ утгаараа худалдааны төрлийн татварыг орон нутгийн засаглалд бус бүсийн засаглалд өгөх нь илүү оновчтой гэж үздэг. Харин хувь хэмжээ тогтоох эрх нь төв Засгийн газартаа байх нь оновчтой гэдгийг олон улсын туршлага харуулж байна. Манай орны хувьд НӨАТ-ыг төвөөс тогтоон орлогыг нь төвлөрүүлэн, аймгуудад буцаан олгож байгаа өнөөгийн тогтолцоог хадгалан үлдэх нь зүйтэй. Хуваарилалтыг ил тод болгох үүднээс тухайн аймгаас бий болсон НӨАТ-ын орлогын тодорхой хувийг аймагт олгохдоо хүн амын тоо зэрэг үзүүлэлтэд суурилан ил тод, баталгаат орлого болгох нь зохимжтой.⁶² Эсвэл орлогыг хуваалцах хэлбэрээр шийдэж болно. НӨАТ-ын орлогын 90%-ийг улсын төсөвт, 10%-ийг аймгийн төсөвт үлдээх хувилбар байж болох юм.

Аймгийн татварын эрх хэмжээнд оруулах санал

Орон нутгийн татварын орлогын хуваарилалтыг авч үзэхдээ хөдөөгийн аймаг болон төвлөрсөн хотын татварын бааз суурийн ялгаа, онцлог байдлыг харгалзан үзэх хэрэгтэй байна. Одоогийн татвар, төсвийн хуулиудаар аймагтай нийслэлийг, сумтай дүүргийг адилтган зохицуулсан байдаг. Манай Үндсэн хуулиар зөвхөн нийслэл, дүүргийг засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж гэж үздэг ба хотын статусыг ямар нэгэн байдлаар тусгаж өгөөгүй.⁶³ Хүн ам төвлөрсөн, үйлдвэрлэл, худалдаа хөгжсөн, нутаг дэвсгэрийн хэмжээ бага хотын засаг захиргааны нэгжийн 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 татварын орлого голлох байр эзлэх юм. Харин байгалийн баялаг, түгээмэл тархацтай нөөцийн төлбөрөөс орох орлогын бааз хомс байна.

⁶² Сангийн яамнаас аймгуудад НӨАТ хуваарилж байгаа одоогийн зарчим тодорхойгүй байна.

⁶³ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 57.1, 58.1-д заасан.

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

ТБӨЯХ-ийн татвар

Уг татварын хувь хэмжээг тогтоох эрхийг төв Засгийн газраас хэрэгжүүлж, тодорхой хувь хэмжээний хязгаарыг тогтоох болон татвар ногдуулах, хөнгөлөлт үзүүлэх эрхийг аймгийн ИТХ-д шилжүүлэх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Орон нутаг татварын хувь хэмжээг тогтоох эрхтэй болсноор тээврийн хэрэгслээс орж ирэх орлогыг орон нутгийн зам гүүрийг шинэчлэхэд зарцуулах нь хуваарилалтын үр ашгийг дээшлүүлж, ил тод зарцуулалтыг бий болгоно гэж үзэж байна. Мөн хот суурин газар хуучин авто тээврийн хэрэгслээс ялгарах хорт утаа, агаарын бохирдолыг багасгахад татварын бодлогыг ашиглах боломжийг нэмэгдүүлэх юм. Түүнчлэн уг татварыг ногдуулж байгаа авто тээврийн хэрэгслийн үнэлгээг зах зээлийн ханшид ойртуулан шинэчлэн тогтоох шаардлагатай.⁶⁴ Энэ татвар нь аймгийн түвшний татвар байх нь зохимжтой гэж үзэж байна.

Газрын төлбөр

Уул уурхайн нөөц бүхий газрын ашиглалтын төлбөрийн орлого нь цөөн аймагт маш өндөр байгаа тул орлогыг тэнцвэржүүлэх зорилгоор улсын төсөвт төвлөрүүлэн төсөв дундын сангаар дамжуулан аймгуудад дахин хуваарилах нь зүйтэй. Орхон аймагт 2007 онд газрын төлбөрөөс хамгийн их орлого буюу 7.0 тэрбум төгрөг, Сүхбаатар аймагт хамгийн бага орлого буюу 16.1 сая төгрөг орсон байна. Орхон аймгийн хувьд татварын гол эх үүсвэр нь Уулын баяжуулах Эрдэнэт үйлдвэрийн эзэмшил газрын төлбөрөөс ордог.

Бусад төрлийн газар эзэмшлээс⁶⁵ орж байгаа төлбөрийг 100% аймгийн төсөвт төвлөрүүлэх нь зүйтэй буюу одоогийн татвар хуваарилалтыг хэвээр байлгаж болно.

Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар

Энэ төрлийн татварыг орон нутгийн төсөвт хуваарилж байгаа одоогийн тогтолцоог хадгалан үлдэх нь зүйтэй ч орон нутгийн засаглалд уг татварын хувь хэмжээг тодорхой хязгаарын хүрээнд тогтоох эрхийг өгөх нь хуваарилалтын үр ашгийг дээшлүүлэх ба аймгууд өөрсдийн

⁶⁴ Үнэлгээг 1997 онд батлагдсан АТБӨЯХ ийн албан татварын тухай хуулиар зохицуулж байна.

⁶⁵ Иргэд, байгууллагын аж ахуйн зорилгоор ашиглаж, эзэмшиж байгаа газар

онцлогтой уялдсан татварын бодлого явуулах боломжийг бүрдүүлнэ. Тухайлбал, хүн ам хэт төвлөрөөд байгаа Улаанбаатар хотод уг татварын хувь хэмжээг өндөр тогтоож иргэд, аж ахуйн нэгжийн хэт төвлөрлийг багасгаж, татвар бага бүс нутагт шилжүүлэх бодлогыг барьж болох юм.

Манай улсад иргэдийн өмчилж буй орон сууц, байшинг татвараас бүрэн чөлөөлдөг ба өмчилж буй газраас авах татварыг 97%-98% чөлөөлдөг. Энэ төрлийн татварын 90 гаруй хувийг бизнесийн зориулалтаар ашиглаж буй үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын орлогоос бүрдүүлдэг байна. Манай улсад хотжилт, суурин соёл үүсээд удаагүй байгаа нь иргэдийн өмчилж буй үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын бааз сул байх шалтгаан болдог. Харин Европын улс орнуудад иргэд, өрх гэрээс авах үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар нь орон нутгийн төсвийн орлогод чухал байр суурийг эзэлдэг.

Ашигт малтмалын нөөцийн ашигласны төлбөр

Энэ татварыг улс, аймаг, сумыг төсөвт хуваалцах хэлбэрээр зохицуулж байгаа одоогийн хуулийг өөрчлөх шаардлагатай. Орлогыг тэнцвэржүүлэх үүднээс уг төлбөрийг шууд улсын төсөвт төвлөрүүлэх, эсвэл орон нутгийн төсөвт үлдээхээр хуульчилсан 30% ийг төсөв дундын санд төвлөрүүлж цаашид аймгуудад шилжүүлэг хэлбэрээр тэнцвэртэй хуваарилах хувилбарыг дэвшүүлж байна. Харин ашигт малтмалын нөөц бүхий аймагт тухайн аймгийн байгаль экологийг нөхөн сэргээх, уул уурхайн үйлдвэрлэлээс орон нутгийн хүн амд бий болгож буй хүндрэл, бэрхшээл, тэдний эдийн засгийн байдлыг муутгаж буй хүчин зүйлүүдийн нөхөн төлбөрийг шууд орон нутгийн төсөвт үлдээх зохицуулалт байж болох юм. Төлбөрийн хэмжээг татварыг хуваалцах хэлбэрээр бус бодит үйлдвэрлэлийн хүчин зүйлст тулгуурлан тогтоож байх хэрэгтэй.

Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг мөн улсын төсөвт 100% шууд төвлөрүүлэн дахин хуваарилах, эсвэл төсөв дундын санд одоогийн орон нутагт хуваарилж буй 50% ийг оруулж дахин хуваарилах зарчмаар шийдэх нь зүйтэй.

Сумын татварын эрх хэмжээнд оруулах санал

1. Хувь хүний орлогын албан татвар нь сумын төсвийн орлогыг бүрдүүлэгч үндсэн татваруудын нэг бөгөөд тухайн сумынхаа хүн ам, нийгэм эдийн засгийн байдалтай уялдсан байдаг. 2009 оноос эхлэн цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын албан татварыг орон нутгийн төсөвт (аймгийн төсөв) төвлөрүүлж буй юм. Хувь хүний орлогын

албан татварын бүрэлдэхүүн, хувь хэмжээ нь хот хөдөөгийн нэгжийн хувьд ялгаатай байдгийг харгалзан үзвэл алслагдсан буюу хөдөөгийн сумдын төсөвт цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын албан татварыг төвлөрүүлж болохоор байна. Харин төвийн буюу хүн ам олонтой төвлөрсөн сумдад цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын албан татварын тодорхой хувийг суманд нь үлдээж, үлдсэнийг нь аймгийн төсөвт төвлөрүүлдэг (*эсвэл 100 хувь аймгийн төсөвт төвлөрүүлээд буцаагаад шилжүүлгээр хувь тэнцүүлэн тооцдог байж ч болно*) хуваарилалт хийж болно. Өөрөөр хэлбэл төвийн сумдын хувьд уг татвар нь аймаг болон сум хуваалцах татвар байна.

Ийм зохицуулалт нь ашигт малтмалын нөөцгүй, татварын орлогын бааз муутай сумдад хувь хүний орлогын албан татварын баазыг нэмэгдүүлэх боломжийг бүрдүүлж өгнө. Жишээлбэл, Хэнтий аймгийн Баянхутаг сум нь 2007 оны байдлаар нийт төсвийн орлогынхоо 24%-г хувь хүний орлогын албан татвараар бүрдүүлсэн бөгөөд цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын албан татвар 7.3 сая төгрөг(нийт төсвийн орлогынх нь 10.3%-тай тэнцэнэ) –г улсын төсөвт төвлөрүүлжээ. Хэрэв уг татварын орлогыг сумын төсөвт төвлөрүүлбэл тухайн сум нийт төсвийнхөө 34% хүртэлхийг хувь хүний орлогын албан татвараар бүрдүүлэх боломжтой юм.

2. Сумдын хувьд төсвийн орлогын тэнцвэргүй байдлыг бий болгож буй ашигт малтмалын нөөцтэй холбоотой татваруудыг орон нутагтай хуваалцах хэлбэрээр бус улсын төсөвт төвлөрүүлэх шаардлагатай байна. Төвлөрсөн орлогыг орон нутгийн санхүүгийн дэмжлэг хуваарилах тодорхой аргачлалаар дахин хуваарилж болно. Ингэхдээ тухайн аймаг, сумын байгаль, экологид учирсан хохирлыг барагдуулах, нөхөн сэргээх зориулалттай тодорхой санхүүгийн эх үүсвэрийг орон нутагт үлдээх хэрэгтэй.
3. Хуулиар тогтоогдсон боловч орон нутагт нь бүрдүүлдэггүй татваруудыг нарийвчилан судалж, татварын баазыг нь тодорхойлох судалгаа, шинжилгээг хийх, түүнчлэн орон нутагт байж болох бусад татварын орлогын нэр төрлийн талаар судалж, шинэ татварын бааз бий болгох хэрэгтэй юм.

Тухайлбал, ургамал ашигласны төлбөрийг орон нутагт бүрдүүлэхгүй байгаа бөгөөд орон нутаг тус татварын баазыг тодорхойлох, судлах талаар санаачилга гаргах хэрэгтэй байна. Мөн хуулинд заасан хотын албан татвар, нохойн татвар, өв залгамжлал бэлэглэлийн албан татвар зэрэг татваруудын баазыг тодорхойлох, орлого төвлөрүүлэх зохион байгуулалтын асуудлыг яаралтай шийдэх хэрэгтэй байна.

Байгалийн түгээмэл тархацтай ашигт малтмал, ан амьтан агнах , ус рашаан, ургамал зүй зохистой ашиглах асуудлыг иргэд, байгууллагын оролцоотойгоор сумын удирдлага ил тод, хяналттай хэрэгжүүлэх нь зохистой. Эдгээр баялгийг дан ганц татварын орлогын эх үүсвэр мэтээр харж ажиллах нь нөхөн сэргээх боломжгүй байгаль орчны гарз хохирлыг авч ирж болзошгүй. Цаашид алт болон үл нөхөн сэргээгдэх байгалийн баялгийг ашиглахгүй байх нь зүйтэй. Иймд сумд аль болох хүн амын хөдөлмөр эрхлэлт, бизнес, эд хөрөнгө, аж ахуйн үйл ажиллагаатай холбоотой татвар, төлбөрийн бааз суурийг өргөтгөх, ашиглах бодлого барих нь хэрэгтэй. Сумын татвар тус бүрийн эрх хэмжээнд оруулах саналыг Хүснэгт 6.1 -д үзүүлэв.

Хүснэгт 6.1 Улс, аймаг, сумын татварын эрх хэмжээнд оруулах санал

код дугаар	татварын төрлүүд	Татварын нэр төрөл, хувь	Хэмжээ тогтоох чөлөөтөх эрх	Нотдуулах хураах	Орлого хуваарилах	Тайлбар
УЛСЫН ТӨСӨВТ ТӨВЛӨРҮҮЛЭХ ТАТВАРЫН ОРЛОГО						
1	У1 Аж ахуй нэгж, байгууллагын орлогын албан татвар	CG	CG	CG	CG	Өөрчлөлтгүй
2	У2 Гаалийн албан татвар	CG	CG	CG	CG	Өөрчлөлтгүй
3	У3 Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар	CG	CG	CG	CG	Улсын төсөвт 90%, аймгийн төсөвт 10%
	У4 Онцгой албан татвар	CG	CG	CG	CG	Өөрчлөлтгүй
	У5 Бензин, дизелийн түлшний албан татвар	CG	CG	CG	CG	Өөрчлөлтгүй
	У6 Зарим барааны үнийн өсөлтийн татвар	CG	CG	CG	CG	Өөрчлөлтгүй
	У7 Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр	CG	CG	CG	AG	Улсын төсөвт 100% төвлөрүүлэх, эсвэл 30 хувийг төсөв дундын санд хуваарилах
	У8 Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр	CG	CG	CG	AG	Улсын төсөвт 100% төвлөрүүлэх, эсвэл 50 хувийг төсөв дундын санд хуваарилах

АЙМГИЙН ТӨСӨВТ ТӨВЛӨРӨХ ТАТВАРЫН ОРЛОГО			
A1	Үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар	CG	CG AG Өөрчлөлтгүй
A2	Газрын төлбөр	CG/AG	CG AG Уурхайн газрын төлбөрийн 50%-ийг улсад, 50%-ийг нь аймагт. Бусад төрлийн газраас орох төлбөр 100% аймагт
A3	Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар	CG/AG	CG/AG AG Төв Засгийн газар татварын болон хөнгөлөлтийн хувийг тодорхой хязгаартай тогтоож орон нутаг хязгаарын хүрээнд эцэслэн батална.
A4	Цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын албан татвар	CG	AG Аймагийн төвийн суманд аймагийн төсөвт -50%, сумын төсөвт 50%, бусад сумдад 100% сумын төсөвт
СУМДЫН ТӨСӨВТ ТӨВЛӨРҮҮЛЭХ ТАТВАРЫН ОРЛОГО			
C1	хувь хүний орлогын албан татвар	CG	CG SG Аймагийн төвийн сумдын хувьд цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын албан татварыг аймагтай хуваалцана. Бусад бүх татварын орлого сумын төсвийн дансанд шууд төвлөрнө

C2	улсын тэмдэгтийн хураамж	CG AG	AG	SG	Сумын төсвийн орлогын дансанд шууд төвлөрнө.	Аймаг нь хувь хэмжээг тогтоох, хөнгөлөх, чөлөөлөх эрхтэй байна. Зарим нэгэн онцгой үйлчилгээний тэмдэгтийн хураамжийн хувь хэмжээг төвөөс тогтоож болно. харин сум зөвхөн бүрдүүлэх, хураах чиг үүрэгтэй л байна.
C3	түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр	SG	SG	SG	Сумын төсвийн орлогын дансанд шууд төвлөрнө.	
C4	ус, рашаан ашигласны төлбөр	SG	SG	SG	Сумын төсвийн орлогын дансанд шууд төвлөрнө.	
C5	агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж	CG SG	CG SG	CG SG	Сумын төсвийн орлогын дансанд шууд төвлөрнө.	Нэн ховор болон устаж үгүй болох аюултай амьтадын эдийн засгийн үнэлгээг төвийн мэргэжлийн байгууллагаас тогтооно.
C6	ойгоос хэрэглэний мод түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөр	CG	SG	SG	Сумын төсвийн орлогын дансанд шууд төвлөрнө.	Ойн нөөцийн ашигласны төлбөрийн хувь хэмжээг төвөөс тогтоож, бусад эрхийг нь сум эдэлнэ.
C7	байгалийн ургамал ашигласны төлбөр	SG	SG	SG	Сумын төсвийн орлогын дансанд шууд төвлөрнө.	
C8	бууны албан татвар	CG	CG SG	CG SG	Сумын төсвийн орлогын дансанд шууд төвлөрнө.	Хувь хэмжээг болон зарим нэгэн чөлөөлөх, болон хөнгөлөх онцгой нөхцлийг төвөөс тогтооно. Үүнээс бусад эрх нь суманд байна.

тайлбар:

CG - central government

AG - aimag government

SG - soum government

6.2 САНХҮҮГИЙН ДЭМЖЛЭГИЙГ ХУВААРИЛАХ МЕХАНИЗМЫГ ТӨСВИЙН ТЭНЦВЭРИЙГ ХАНГАХ ЗОРИЛГООР ШИНЭЧЛЭХ

Манай улсын хувьд хэдийгээр нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад татварын эрх хэмжээг нэмэгдүүлж, зарим татварын орлогыг орон нутагт хуваарилсан ч (хүн амын цалин хөлсний орлогын татвар) өөрийн орлогоороо зарлагаа нөхөх боломж ихэнх аймаг, сумдад байхгүй нь ойлгомжтой. Иймээс орон нутгийн орлогын гол эх үүсвэр нь улсын төсвөөс төсөв дундын сангаар⁶⁶ дамжуулж орон нутгийн төсөвт олгох санхүүгийн дэмжлэг байх нь гарцаагүй юм.

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 холбоотой зарчмаар бодож, тооцож болно. Жишээ нь Орон нутгийн төсөвт олгох санхүүгийн дэмжлэгийн санг дотоодын нийт бүтээгдэхүүний таван хувьтай тэнцэх хэмжээгээр байгуулна гэж хуульчилбал хуулийн дагуу энэ мөнгө шууд төсөв дундын санд байрших болно. Энэхүү шийдвэрийг УИХ-аар төсвийн жил бүр хууль болгон гаргаж болно. Орон нутагтай хуваалцах татвар болох НӨТ, цаашид хүн амын цалин, хөлсний орлогын албан татвар, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр зэргийг хуулиар заасан хувь хэмжээгээр тооцож төсөв дундын санд байршуулна.

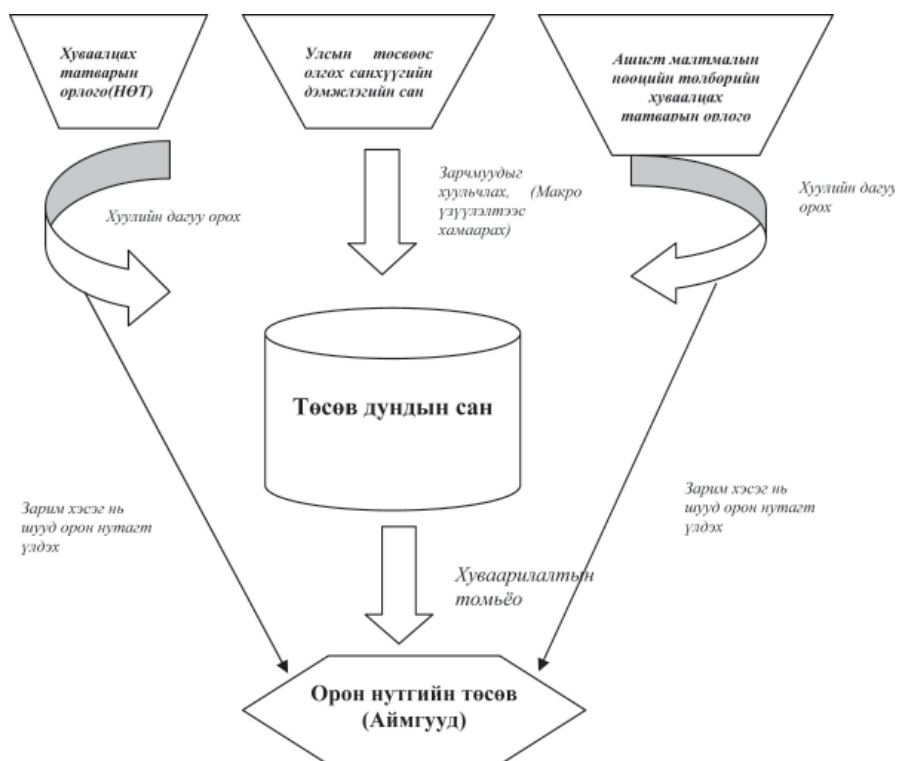
Энэ сан нь аймгуудад хуваарилах санхүүгийн дэмжлэгийн эх үүсвэр болох юм. Сангийн зарцуулалтын зарчмыг хуульчлах ба орон нутагт олгох шилжүүлгийн томъёогоор тооцон аймгуудад хуваарилах болно. Ингэснээр аймгууд ил тод, тогтвортой, урьдчилан тооцох боломжтой, баталгаатай орлогын эх үүсвэртэй болох нөхцөл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

⁶⁶ 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.

салгах, төсвийг ил тод болгоход тун тустай шинэчлэл болно. Төсөв дундын сангийн бүдүүвчийг доорх зурагт үзүүлэв.

Зураг6.1 Төсөв дундын сангийн орлого, зарцуулалтын бүдүүвч



Улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт үзүүлж буй санхүүгийн дэмжлэгийг төсвийн тэнцвэрийг хангах зорилгоор олгож байх нь зүйтэй. Өнөөгийн санхүүгийн дэмжлэгийн механизмыг өөрчилж стандарт зардал ба орлогын чадавхийн (standardized expenditure and revenue capacity) зөрүүгээр олгох зарчмыг санал болгож байна. Энэ нь ерөнхий зориулалтын шилжүүлэг болох юм.

Уг зарчмыг авч үзэхдээ нэгдүгээрт, засаг захиргааны нэгжийн стандарт зарлага ба өөрийн боломжит орлогын зөрүүг нөхөх буюу төсвийн босоо тэнцвэрийг хангах, хоёрдугаарт, нэг түвшний засаг захиргааны нэгж хоорондын орлогын ялгааг нөхөх буюу төсвийн хэвтээ тэнцвэрийг хангах, гуравдугаарт цаашид үндэсний засаглалын аливаа хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд орон нутаг дах онцлог, нөхцөл байдлыг авч үзэх гэсэн зорилтуудыг иш үндэс болгож байна.

Улсын төсвөөс аймгийн төсөвт олгох санхүүгийн дэмжлэгийг дараахь томъёогоор олгож байх.

$$G = EE_x + E_x$$

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 үзүүлэлтийг харгалзан үзэх шаардлагатай. Дараахь томъёогоор илэрхийлж болно.

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

Үүнд:

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

Манайд одоогийн байдлаар аймгийн засаглал нь зөвхөн засаг захиргааны үйлчилгээг нийлүүлж байгаа тул уг томъёонд $i=1$ байна гэж үзэж болно. Цаашид орон нутагт тодорхой төрийн үйлчилгээний хариуцлагыг нэмбэл нэмэгдсэн зарлага бүрт дээр 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. Гэх 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 цалин⁶⁷, 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. Жил бүр Сангийн яамнаас төрийн үйлчилгээний төрөл тус бүрээр зарлагын стандарт хэмжээг бүсийн ялгавартайгаар тодорхойлж болох юм.

2007 оны төсвийн зарлагын гүйцэтгэлээс үзэхэд нэг хүнд 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.⁶⁸ 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 газраас баталсан орон тоо, зардлын хязгаарт багтаан тооцдогтой холбоотой юм. Нэг хүн амд ногдох зардлын стандартыг 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 адил буюу Баян-Өлгийд 14, Өмнөговьд 15 сум байх жишээтэй. Харин төвөөс алслагдсан байдлын хувьд Баян-Өлгий аймагт үйлчилгээ хүргэх зардал өндөр гарах юм. 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 ногдох төсвийн зарлага 60,2 мянган төгрөг буюу Өмнөговь аймгаас даруй 2 дахин бага байгаа нь хачирхалтай. Энэ бүгдийг харьцуулдаг нь өнөөгийн төсвийн зарлага нь стандартын бус байна гэж хэлэхээр байна.

Иймд орон нутгийн хариуцах үйлчилгээ тус бүр дээр зардлын нэгдсэн жишиг, стандарт тавих нь зүйтэй. Ингэсэн тохиолдолд бидний санал болгож буй дэмжлэгийн энэ механизм үр дүнгээ өгнө.

2. Орлогын чадавхийг үнэлэх

Орон нутагт олгох санхүүгийн дэмжлэгийг тооцох дараагийн хүчин зүйл нь тухайн засаг захиргааны нэгжийн өөрийн орлогын чадавхид

⁶⁷ Аймаг, сумын ЗДТГ-ын бүтэц орон тоог Засгийн газрын тогтоолоор нэг маягаар баталдаг.

⁶⁸ Энэ нь хөрөнгө оруулалтыг хасаагүй дүн болно.

суурилсан дэмжлэгийг бодож олгох явдал юм. Энэ дэмжлэгийн хэмжээг дараахь томъёогоор тооцно.

$$E_X^i = (POP)_X \{[(PCTB)_{na}^i \times t_{na}^i] - [(PCTB)_X^i \times t_{na}^i]\} \quad (2)$$

Үүнд:

$(POP)_X$	Аймгийн хүн амын тоо
$(PCTB)_{na}^i$	Нэг хүнд ногдох i –р татварын орлогын баазын улсын дундаж хэмжээ
$(PCTB)_X^i$	Аймгийн нэг хүнд ногдох i –р татварын орлогын баазын хэмжээ
t_{na}^i	i –р татварын хувь хэмжээний улсын дундаж утга

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 нь 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 ногдох орлого нь улсын дундаж үзүүлэлтээс бага буюу орлогын чадавхи сул байна гэсэн үг тул дэмжлэг авна гэсэн үг. Харин сөрөг гарвал тухайн аймгийн нэг хүнд ногдох орлого нь улсын дундаж үзүүлэлтээс их буюу орлогын чадавхи сайн тул дэмжлэг хасагдана гэсэн. Өөрөөр хэлбэл харьцангуй баян нэгжээс татан төвлөрүүлж ядуу засаг захиргааны нэгжүүдэд дэмжлэг олгох гэсэн зарчим хэрэгжих юм.

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.

Дээрх дэмжлэгийн загварыг жишээ аван тайлбарлъя. 2007 оны орон нутгийн төсвийн орлого, зарлага, санхүүгийн дэмжлэгийн гүйцэтгэлийг аймаг тус бүрийн мэдээг ашиглана.

- Ингэхдээ одоогийн төсвийн зарлага стандарт бус байгаа тул аймгийн нэг хүнд ногдох зарлагын хэмжээг газар нутгийн алслалт, тухайн аймгийн оршин байгаа бүсийн хүчин зүйлээр нь ялгаж ойролцоо жишгээр тооцов.⁶⁹
- Нэг хүнд ногдох аймгуудын орлогыг 2007 оны аймгийн татварын орлогын гүйцэтгэлийг хүн амын тоонд хувааж тооцов.

Одоогийн зарлагын нэг хүнд ногдох улсын дундаж хэмжээ 51,4 мянган төгрөг байна. Энэ хэмжээгээр баримжаалан аймгуудын стандарт зардлыг дараахь байдлаар баримжаалан тогтоов. Хавсралт 11 заасан хүснэгтийн (4) баганад тодорхойлов. Энэхүү зардлыг хийсвэрээр тооцож авсан болно. Зарлагын стандартыг төрийн үйлчилгээний төрөл тус бүрээр зардалд нөлөөлөх хүчин зүйлсийг сайтар тооцож жил бүр шинэчлэн тооцох шаардлагатай.

(5) баганад стандарт нийт зарлагын хэмжээг тодорхойлов. Уг багана дахь үзүүлэлтийг 2007 оны төсвийн бодит гүйцэтгэлтэй харьцуулбал зарим аймгуудын зарлага хооронд нэлээд зөрүү ажиглагдана.

Санал болгож буй зарчмаар тооцож гаргасан дэмжлэгийн хэмжээг (10) баганад тооцон гаргав. (10) баганад байгаа утга эерэг байвал тухайн аймаг тэр хэмжээгээр дэмжлэг авна, сөрөг байвал тэр хэмжээний орлогыг төвлөрүүлнэ гэсэн санаа юм. (11) баганад санал болгож буй зарчмаар санхүүгийн дэмжлэгийг аймгуудад хуваарилсны дараахь нэг хүнд ногдох зардлын хэмжээг харуулав. Эндээс харахад санал болгож буй дэмжлэгийн систем нь аймгууд хоорондын нэг хүнд ногдох зарлагын ялгааг багасгасан буюу төсвийн тэнцвэрийг өмнөхөөс илүү хангаж чадаж байгаа нь харагдана. (11) баганыг (3)-тай харьцуулан үзнэ үү.

⁶⁹ Цаашид уг тооцоог зардлын хүчин зүйлүүдэд үндэслэн нарийвчлан хийх шаардлагатай.

6.3 ОРОН НУТГИЙН УДИРДЛАГАД ТӨРИЙН ҮЙЛЧИЛГЭЭНИЙ ЗАРИМ ЧИГ ҮҮРЭГ, ХАРИУЦЛАГЫГ ШИЛЖҮҮЛЖ, САНХҮҮЖИЛТИЙГ ШИЙДВЭРЛЭХ

Судалгааны явцад орон нутгийн бодлого тодорхойлогчид, мэргэжилтнүүдтэй ярилцлага хийхэд төсөв санхүүгийн эрх мэдэл дээш төвлөрснөөс хойш (ТБУСТ хууль 2002 онд батлагдсан.) нутгийн өөрийн удирдлагын болон захиргааны байгууллагын үүрэг хариуцлага ихээхэн багасч, тэдний орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн амьдралд үзүүлэх нөлөө улам буурч байгааг ам нэгтэй хэлж байв. Үндсэн хуулиар тодорхойлсон ардчилсан засаглалын үндэс болсон нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцооны санхүү, төсөв болон бусад эрхийн баталгааг хангаагүйгээс болж төв Засгийн газрын байгууллагын сүрд дарагдаж, нутгийн иргэдийн өмнө хүлээх хариуцах бүдгэрч, асуудлыг шийдэх төсөв хөрөнгөгүй, шийдвэрээ бүрэн хэрэгжүүлэх гүйцэтгэх эрх мэдэлгүйгээр олон жилийг элээсний эцэст зөвхөн ёс төдий оршин тогтнож байна.

Орон нутгийн ИТХ-ын төлөөлөгчид болон Засаг даргын зүгээс боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэхэд тэдний оролцоо зайлшгүй байх ёстой гэж үзэж байна. ТБУСТХ-ийн дагуу аймгийн Засаг дарга тухайн салбарын сайдтай эдгээр бүтээгдэхүүнийг нийлүүлэх гэрээг байгуулж үүрэг хүлээдэг байна. Аймгийн боловсрол, соёлын болон эрүүл мэндийн газрын даргыг тухайн сайдтай нь зөвшилцөж Засаг дарга томилдог байна. (2006 оноос хойш). Эдгээр албан тушаалтан нь Засаг даргатай үр дүнгийн гэрээ байгуулж ажилладаг.

Гэвч Засаг дарга боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг нийлүүлэх үүргийг цаасан дээр мөн хуулиар хүлээдэг боловч бодит байдалд тухайн үйлчилгээг зохион байгуулах, санхүү, төсвийг нь захиран зарцуулах эрх байдаггүй. Аймгийн агентлагууд төсвөө орон нутгийн төсвөөр дамжуулалгүй тухайн яамны төсвөөс шууд авч зарцуулдаг. Яам бүр тухайн бүтээгдэхүүний өртгийг хувьсах зардлын нормативаар тооцох аргачлалд үндэслэн аймгуудад зохих төсвийг олгодог.

ТБУСТХ батлан хэрэгжихээс өмнө эдгээр үйлчилгээний төсөв орон нутгийн төсвийн зарлагын нэг бүрдэл хэсэг болж явдаг байв. Энэ үед орон нутгийн удирдлага үйлчилгээний төсвийг зориулалтын дагуу зарцуулдаггүй, төсвийн хариуцлага сул байсан бол одоо энэ байдал огт үгүй болж, төсөв тасалдахгүй хангалттай байна гэж тухайн салбарт ажиллаж буй хүмүүс үзэж байна.

Мэдээж дээр дурдсан эерэг өөрчлөлт байгааг үгүйсгэж болохгүй ч дараах үндэслэлийн улмаас нутгийн удирдлагын байгууллага эдгээр үйлчилгээнд зайлшгүй хариуцлага хүлээх ёстой гэж үзэж байна. Үүнд:

1. Улс төрийн хариуцлага- 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 манай оронд уг үйлчилгээний дээрх асуудал 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. Тэдэнд уг 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.⁷⁰ Амьдрал дээр эдгээр үүргээ хүлээж, эрхээ хэрэгжүүлэх бодит боломж хангалтгүй 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 газрын яамдууд удирддаг.

Иргэд ИТХ-ыг хэчнээн удаа ч сонгож, хэчнээн 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 ажиллуулдаг болгохын тулд мөн иргэдийн сонголтын бодит байдлыг хангах үүднээс Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь боловсрол, соёл, эрүүл мэндийн үйлчилгээнд тодорхой хариуцлага хүлээх шаардлагатай болж байгаа юм.

2. Хуваарилалтын үр ашгийн үүднээс үзвэл эдгээр үйлчилгээний нийлүүлэлтийн тодорхой хэсэгтэй холбоотой шийдвэрийг аль болох засаг, захиргааны доод нэгжийн түвшинд гаргах нь оновчтой. Тухайлбал, үйлчилгээний төсөв 100 хувь улсын төсвийн санхүүжилтээр хийгдэж

⁷⁰ Боловсролын тухай хуулийн (2002) 29, 30-р зүйлд ИТХ, Засаг даргын боловсролын асуудлаар хүлээх бүрэн эрхийг заасан байдаг. Гэх мэтээр манай салбарын хуулиудад нутгийн өөрөө удирдах болон нутгийн захиргааны байгууллагын үүрэг, хариуцлагыг хангалттай хуульчилсан байдаг хэдий ч амьдрал дээр хэрэгжих нөхцөл нь бүрддэггүй.

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 зарим аймаг үзэж байна. 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 хэсгийг орон нутагт, тэр тусмаа сумын захиргаанд хариуцуулах нь зүйтэй гэж үзэж байна. Үүнд үйлчилгээний нийлүүлэлттэй холбоотой гарах дулаан, цахилгааны зардал, барилгын засвар үйлчилгээний зардал, туслах ажиллагчдын цалин зэргийг орон нутгийн захиргаанд хариуцана. Харин багшийн цалин, нийгмийн даатгалын шимтгэл, хичээл практикийн зардал зэрэг томоохон хувьсах зардлуудыг улсын төсвөөс санхүүжүүлэх нь зүйтэй.

Дээрх зардлын санхүүжилтийг орон нутагт олгоходоо зориулалтын шилжүүлэг хэлбэрээр олгох болно.(Conditional grant for education) *Се-Боловсрол зориулсан зориулалтын шилжүүлэг*

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

$$FS = G + Ce + \dots$$

Үүнд:

FS Financial support (Ерөнхий зориулалтын татаас)

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 үүрэг нийцүүлэн тусгай зориулалтын татаас хэлбэрээр олгож болно. Үйлчилгээний онцлогоос хамааран стандарт зардал, дэмжлэгийн хэмжээг тодорхойлох томъёо харилцан адилгүй байх болно. Гэвч тусгай зориулалтын дэмжлэг нь үйлчилгээний хэрэглэгчдийн тооноос шууд хамаарах нь дамжиггүй.

7. ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ АРГА ЗАМ

Өмнөх бүлэгт дэвшүүлж байгаа бодлогын зөвлөмжийг хэрэгжүүлэхэд дараахь арга замыг санал болгож байна. Үүнд:

1. Өөрчлөлтийн хувилбар, зөвлөмжөөс шууд хэрэгжүүлж болох, улс төрийн хувьд хүлээн авахуйц шинэчлэлийн хүрээг тодорхой болгох.
2. Одоогийн төсвийн, татварын хууль эрх зүйн хүрээнд хийгдэх өөрчлөлт, шинэчлэлийн чиглэл, хүрээг тодорхойлох (Ялангуяа орон нутгийн татварын эрх хэмжээг өргөтгөх, дахин хуваарилалт хийх талаар).
3. Нутгийн өөрийн удирдлага ба төрийн удирдлагын хариуцах чиг үүргийн шинэчилсэн хуваарилалтыг шинжлэх ухааны судалгаанд үндэслэн боловсруулах, зохих хуулиудад нэмэлт өөрчлөлт оруулах, төсөл бэлтгэх.
4. Санал болгож буй бодлогын хүрээнд төсвийн орлогын одоогийн хуваарилалтад аймаг тус бүрээр шинжилгээ хийж дүгнэлт гаргах.
5. Нутгийн удирдлагын хариуцах чиг үүрэг (үйлчилгээ) бүрийн стандарт зардлыг аймаг тус бүрээр тооцож тогтоох.
6. Ерөнхий болон тусгай зориулалтын шилжүүлгийн зарчмыг хуульчлах.
7. Боловсрол, соёлын зориулалтын дэмжлэгийн стандартыг тодорхойлж, томъёог гаргах.
8. Төсөв дундын сангийн нарийвчилсан тооцоог одоогийн болон нэмэлт өөрчлөлт орох хуулийн хүрээнд тооцож үзэх.
9. Төсөв дундын сангийн үйл ажиллагаа, орлого, зарлагын зарчмыг хуульчлах.
10. Орон нутгийн төсвийн харилцааг зохицуулсан шинэ хууль гаргаж холбогдох институтуудын үүрэг, хариуцлага, эрх хэмжээг дээрх асуудлуудын хүрээнд системтэй зохицуулах.

8. ХАВСРАЛТУУД

Хавсралт 1

Агнуурын нөөцийн төлбөр, амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамжийн хэмжээ

(мянган төгрөг)

Ан амьтны нэр	Агнуурын нөөц ашигласны төлбөрийн хэмжээ		Ахуйн зориулалтаар агнуурын амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамжийн хэмжээ
	Үйлдвэрлэлийн зориулалтаар агнах, барих	Соёл, шинжлэх ухааны зориулалтаар агнах, барих	
Нэг. Хөхтөн			
1 Тахь адуу		800.0	
2 Хулан адуу		400.0	
3 Хавтгай тэмээ		740.0	
4 Аргаль хонь		1800.0	
5 Янгир ямаа		400.0	
6 Халиун буга		500.0	
7 Бараан хандгай		560.0	
8 Цаа буга /зэрлэг/		400.0	
9 Баданга хүдэр		400.0	
10 Бор гөрөөс		28.0	28.0
11 Зэрлэг гахай		40.0	40.0
12 Монгол бөхөн		400.0	
13 Хар сүүлт		300.0	
14 Цагаан зээр	8.0	8.0	12.0
15 Цөөвөр чоно		200.0	
16 Саарал чоно*		18.0	
17 Шар үнэг		16.0	16.0
18 Хярс үнэг		8.0	8.0
19 Цоохор ирвэс		800.0	

20	Шилүүс мий		400.0	
21	Ойн булга		60.0	
22	Суусар		60.0	
23	Голын халиу		200.0	
24	Голын минж		100.0	
25	Заарт ондоотор	1.0	1.0	1.5
26	Нохой зээх		3.0	
27	Мануул		3.6	3.6
28	Халздай дорго		22.0	22.0
29	Хүрэн баавгай		400.0	
30	Мазаалай		1000.0	
31	Алтайн, Монгол тарвага	5.0	5.0	7.5
32	Бор туулай, чандага туулай		1.2	1.2
33	Нохой илбэнх		16.0	16.0
34	Эрээн хүрнэ		0.5	0.5
35	Өмхий хүрнэ		0.5	0.5
36	Солонго, ойн үен		1.0	1.0
37	Бусад зүйл үен		0.5	0.5
38	Бараан хэрэм	10.0	10.0	10.0
39	Цоохондой мий		100.0	
40	Гозоорой зурам	1.0	1.0	1.5
41	Бусад зүйл зурам	0.3	0.3	0.45
42	Жирх	0.3	0.3	0.45
Хоёр. Шулуу				
1	Гангар хун		15.0	
2	Гунгар, хуруут хун		12.0	
3	Цагаан тогоруу		40.0	
4	Хар, цагаан, цэн тогоруу		15.0	
5	Алаг тогоруу		7.5	
6	Хонин, Жороо тоодог		15.0	
7	Элээ**		20.0	30.0
8	Борцгор хотон		30.0	
9	Халбаган хошуут		1.8	
10	Хар, дорнын өрөвтас		4.0	
11	Махин галуу		8.0	
12	Хээрийн галуу		8.0	
13	Хошуу галуу		8.0	

14	Одой галуу	8.0	
15	Бусад төрлийн галуу**	2.0	
16	Реликт цахлай	10.0	
17	Гургуул	6.0	
18	Алтайн хойлог	15.0	
19	Байгалийн нугас	8.0	
20	Бусад зүйл нугас** болон ус, намгийн шувуу**	3.0	
21	Ухаа шумбуур	2.0	
22	Халзан ангир	2.0	
23	ямаан сүүлт	2.0	
24	Усны бух шувуу	2.0	
25	Цасч дэглий	2.0	
26	Азийн цууцал	2.0	
27	Хилэн жигүүрт	2.0	
28	Эгэл хүрзгэнэ	2.0	
29	Бэгбаатар, ууль, шар шувуу	1.8	
30	Идлэг шонхор	200.0	
31	Цагаан шонхор	100.0	
32	Амарын шонхор	100.0	
33	Бусад зүйл шонхор	90.0	
34	Хур**, сойр**	1.8	
35	Хөтүү**, ятуу**, хахилаг**, ногтруу**	1.8	
36	Тас, ёл	20.0	
37	Бүргэд**, сар, харцага	20.0	20.0 /зөвхөн бүргэд/

Хавсралт 2

Ойгоос хэрэглээний мод, түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөрийн хэмжээ /төгрөгөөр/

А	Модны үүлдэр	Хэмжих нэгж	Мод тээврийн зай 50 км хүртэл				Мод тээврийн зай 51-100 км			
			Хэрэглээний модны хэмжээ			Түлээ	Хэрэглээний модны хэмжээ			Түлээ
			том	дунд	жижиг		том	дунд	жижиг	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Нэгдүгээр муж										
1	Гацуур, жодоо	М ³	26000	21700	17800	6000	16000	13300	11000	3700
2	Нарс	М ³	22900	19100	15700	5300	14100	11700	9600	3300
3	Шинэс	М ³	18400	15300	12500	4250	11300	9400	7700	2600
4	Хус	М ³	11000	9200	7500	2500	6800	5600	4600	1600
5	Улиас, улиангар	М ³	9400	7800	6400	2200	5800	4800	3900	1400
6	Бургас	М ³	-	-	6900	600	-	-	4600	400
7	Харгана	М ³	-	-	-	2000	-	-	-	1400
8	Заг	тн	-	-	-	9400	-	-	-	6200
9	Бусад бут сөөг: хармаг,буйлс г.м	М ³	-	-	-	3100	-	-	-	2100
Хоёрдугаар муж										
1	Гацуур, жодоо	М ³	15850	13200	10800	3500	9800	8100	6800	2200
2	Нарс	М ³	13900	10800	8900	2900	7800	6500	5300	1800
3	Шинэс	М ³	11200	9300	7600	2500	6900	5700	4700	1600
4	Хус	М ³	6700	5600	4600	1500	4100	3400	2850	1000
5	Улиас, улиангар	М ³	5700	4750	3900	1300	3500	2900	2400	800
6	Бургас	М ³	-	-	4700	500	-	-	3100	400
Гуравдугаар муж										
1	Гацуур, жодоо	М ³	13900	11600	9500	3100	6800	5700	4700	1400
2	Нарс	М ³	11300	9450	7750	2500	5450	4550	3700	1200
3	Шинэс	М ³	9800	8150	6700	2200	4800	4000	3300	1000
4	Хус	М ³	5900	4900	4100	1300	2900	2400	2000	600
5	Улиас, улиангар	М ³	5200	4200	3400	1100	2450	2050	1700	500
6	Бургас	М ³	-	-	4700	500	-	-	3100	400
Дөрөвдүгээр муж										
1	Гацуур, жодоо	М ³	11900	9900	8150	2650	5900	4900	4000	1200
2	Нарс	М ³	9900	8300	6800	2200	4900	4000	3350	1000
3	Шинэс	М ³	7900	6600	5400	1750	3900	3300	2650	800
4	Хус	М ³	4800	4000	3300	1100	2350	2000	1600	500
5	Улиас, улиангар	М ³	4000	3400	2750	950	2000	1650	1350	400
6	Бургас	М ³	-	-	4000	500	-	-	2650	400

Тайлбар: Бэлтгэсэн модны нарийн үзүүрийн голч нь 25.0 см-ээс дээш бол том, 13.0-24.5 см бол дунд, 3.0-12.5 см бол жижиг хэрэглээний модонд тус тус тооцно.

Модны үүлдэр	ХХИЖИЖ Ж Нэгж	Мод тээврийн зай 50 км хүртэл				Мод тээврийн зай 51-100 км				
		Хэрэглээний модны хэмжээ			Түлээ	Хэрэглээний модны хэмжээ			Түлээ	
		том	дунд	жижиг		том	дунд	жижиг		
А	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Нэгдүгээр муж										
1	Гацуур, жодоо	МЗ	10150	8300	6950	2800				
2	Нарс	МЗ	9000	7300	6100	2500				
3	Шинэс	МЗ	7100	5800	4900	2000				
4	Хус	МЗ	4300	3500	2900	1200				
5	Улиас, улиангар	МЗ	3650	3000	2500	1000				
6	Бургас	МЗ	-	4600	3850	400				
7	Харгана	МЗ	-	-	-	1400				
8	Заг	тн	-	-	-	6300				
9	Бусад бут сөөг:	МЗ	-	-	-	2100				
Хармаг,буйлс г.м										
А	1	2	3	4	5	6				
Хоёрдугаар муж										
1	Гацуур, жодоо	МЗ	5900	4950	4050	1250				
2	Нарс	МЗ	5200	4350	3600	1100				
3	Шинэс	МЗ	4200	3500	2850	900				
4	Хус	МЗ	2500	2100	1700	500				
5	Улиас, улиангар	МЗ	2150	1800	1450	450				
6	Бургас	МЗ	-	-	3100	300				
Гуравдугаар муж										
1	Гацуур, жодоо	МЗ	3900	3250	2650	700				
2	Нарс	МЗ	3000	2500	2100	600				
3	Шинэс	МЗ	2750	2300	1900	500				
4	Хус	МЗ	1650	1400	1150	300				
5	Улиас, улиангар	МЗ	1400	1200	1000	250				
6	Бургас	МЗ	-	-	3150	300				
Дөрөвдүгээр муж										
1	Гацуур, жодоо	МЗ	2000	1650	1350	600				
2	Нарс	МЗ	1600	1400	1100	500				
3	Шинэс	МЗ	1300	1100	900	400				
4	Хус	МЗ	800	650	550	300				
5	Улиас, улиангар	МЗ	700	550	450	200				
6	Бургас	МЗ	-	-	2700	300				

Хавсралт 3

Өмнөговь аймгийн ИТХ-ын
2007 оны 12 дугаар сарын 26-ны
Өдрийн 9/5 дугаар тогтоолын хавсралт

Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын төлбөрийн хэмжээ

Ашигт малтмалын нэр	Хэмжих нэгж	Төлбөрийн хэмжээ /төгрөгөөр/
Тоосгоны шавар	м ³	900
Барилгын чулуу	м ³	1125
Элс	м ³	1125
Хайрга	м ³	1200
Шохойн чулуу /доломить, мергель/	м ³	2250
Хүрмэн чулуу	м ³	1875
Хар шороо	м ³	900
Зос будгийн түүхий эд	м ³	1500
Шар шавар	м ³	825
Кварцит	м ³	675
Зануужин /алевролит/	м ³	1575
Боржин болон бусад магмын чулуулаг	м ³	1500
Порпират /төмөр замын хайргын чулуу/	м ³	675
Жуган	м ³	750
Цэрд	м ³	1500
Хувирмал чулуулаг	м ³	900
Занар	м ³	1875
Хужир	м ³	1125
Шүү	м ³	3000
давс	м ³	3000

Хавсралт 4

Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй дараахь ажил, үйлчилгээ эрхлэгч иргэнд сар тутам ногдох татварын хэмжээ

Ажил, үйлчилгээний төрөл	Улаанбаатар хотод	Налайх, Багануур, Дархан-Уул, Орхон аймгийн төвийн сумдад болон байнгын ажиллагаатай боомттой сумдад	Бусад аймгийн төвийн сумдад	Бусад газарт
	1	2	3	4
Уран зураг, баримал, сийлбэр, бэлэг дурсгалын зүйл, гоёлын зүйл, төрөл бүрийн тоглоом хийж худалдах	3000	2000	1000	500
1. Чимэглэлийн болон тасалгааны ургамал, цэцэг тарьж худалдах Бэлэг дурсгалын зүйлд дурсгалын үг бичих, засал хийх	1200	900	600	200
2. Гэр ахуйн зориулалттай техник, багаж хэрэгсэл, эд хогшил засварлах Радио, телевиз засварлах Цаг засварлах	2400	2000	1000	200
3. Дарханы үйлчилгээ: - алт, мөнгөний - бусад	4500	3500	2500	1500
4. Багшлах, давтлага өгөх, дасгалжуулах, эх бэлтгэх, материал олшруулах	6000	4000	2000	1000
5. Гэрэл зургийн үйлчилгээ, захиалгаар кино зураг авах, дүрс бичлэг хийх, видео киноны хальс төлбөртэйгээр ашиглуулах, видео кино үзүүлэх Дуу бичлэгийн хальс төлбөртэйгээр ашиглуулах Видео, аудио бичлэг хуулж худалдах	3000	2000	1000	500
	16000	14000	12000	10000
	8000	7000	6000	5000
	2000	1600	1200	1000
	7000	5500	4000	2000
	2400	2000	1600	1000
	10000	6000	4000	1000

6.	Төлбөрт тоглоом тоглуулах /билльярдаас бусад/	12000	9000	4500	3000
	Гутал, хувцасны засвар, үйлчилгээ:	4000	2800	2400	2000
7.	- засварлах, будах	6000	4000	3000	2500
	- оёж худалдах	900	400	200	100
	- гутал тослох				
8.	Автомашин угаах	3000	2000		
	Ачаа тээш боох, ачиж буулгах, зөөж хүргэх үйлчилгээ	2800	2000	1200	
9.	Ердийн хөсгөөр үйлчилгээ үзүүлэх	5000	3000	1500	1000
10.	Бараа, түүхий эд хадгалах	15000	10000		
11.	ТҮЦ-д худалдаа хийх	6000	4000	2000	1000
12.	Лангуугаар худалдаа хийх	6000	4000	2000	1000
13.	Валютын худалдаа эрхлэх	25000	15000	10000	5000
14.	Мэрэг төлөг үзэх	1200	1000	800	400
15.	Жижиг худалдаа хийх /самар, жимс, сүү, тараг, айраг, зайрмаг, ном, сонин, сэтгүүл, түлээ, нүүрс, техникийн тос г.м./	2400	2000	1600	600

Хавсралт 5*Инфляциар тооцсон зэрэгцүүлсэн үнийн итгэлцүүр*

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 /төл/
Инфляцийн дундаж түвшин /%/	8,0	0,3	5,1	8,2	12,7	5,1	9,0	23,2	12,0
2001 онтой зэрэгцүүлсэн инф.-ийг индекс	1,000	1,003	1,054	1,140	1,285	1,351	1,473	1,815	2,033
2008 онтой зэрэгцүүлсэн инф.-ийн индекс	0,551	0,553	0,581	0,628	0,708	0,744	0,812	1,000	1,120

Тайлбар:

Монгол Улсын статистикийн эмхэтгэл 2007, Монгол Банкны 2009 оны төрийн мөнгөний бодлогоос дээрх мэдээллийг авсан болно.

Хавсралт 6

Татварын орлогын орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ (2008 оны зэрэгцүүлсэн үнээр)
сая.төгрөгөөр

№ Үзүүлэлтүүд	Хэнтий		Баян-Өлгий			Орхон			Өмнөговь			
	2006	2007	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	
Орон нутгийн төсвийн орлого	1 586,9	2 300,0	3 254,1	1 315,3	924,8	1 844,1	13 357,5	29 524,4	35 021,0	5 549,3	9 414,2	11 171,1
ҮХХ-ийн татварын орлого	53,1	72,8	65,4	25,3	26,6	18,4	1 810,6	1 838,9	1 455,5	75,5	91,4	130,8
ОН-ийн орлогод эзлэх хувь	3,3%	3,2%	2,0%	1,9%	2,9%	1,0%	13,6%	6,2%	4,2%	1,4%	1,0%	1,2%
1 ҮХХ-ийн татварын орлого /тухайн оноор/	39,5	59,1	65,4	18,9	21,6	18,4	1 347,1	1 493,2	1 455,5	58,8	74,2	130,8
2 АТБЯХ-ийн татвар	123,8	142,1	121,6	179,5	167,0	130,8	234,7	263,1	277,1	193,2	272,3	368,2
ОН-ийн орлогод эзлэх хувь	7,8%	6,2%	3,7%	13,6%	18,1%	7,1%	1,8%	0,9%	0,8%	3,5%	2,9%	3,3%
АТБЯХ-ийн татварын орлого /тухайн оноор/	92,1	115,4	121,6	133,5	137,7	130,8	174,4	213,3	277,2	143,7	221,0	368,2

Хавсралт 7

Сонгогдон авсан аймгуудын төсвийн орлогын бүрдүүлэлт

мян.тегрөгөөр

№	Үзүүлэлт	Баян-Өлгий			Орхон			Өмнөговь			Хэнтий		
		2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008	2006	2007	2008 төл.
1	Сумын төсвийн орлого	293,9	453,8	277,1	551,2	809,3	697,4	378,3	2 301,5	3 699,6	525,6	588,9	432,4
2	Аймгийн төсвийн орлого	195,8	474,1	366,9	9 061,0	23 541,1	29 475,6	3 497,4	5 300,0	9 228,0	257,1	1 097,5	1 535,3
3	Улсын төсвийн орлого	788,1	849,8	1 625,4	12 222,8	17 289,5	11 306,3	2 885,6	9 109,0	1 632,2	824,8	1 956,9	1 477,6
	Дүн	1 277,8	1 777,7	2 269,4	21 835,0	41 639,9	41 479,3	6 761,3	16 710,5	14 559,8	1 607,5	3 643,3	3 445,3

Тайлбар

Аймгийн татварын албаны гаргасан мэдээлэлд үндэслэн гаргав.

Татварын мэдээний "хэлтэс" хэсэгт тусгагдсан татварын бус орлогыг аймгийн татварын бус орлого гэж үзэн нэмж тооцов.

Улсын төсөв хэсэгт тухайн орон нутгаас хуулийн дагуу төвлөрүүлсэн орлого /алт, зэсийн орлого/ тооцогдсон ба Сангийн ямаар дамжин ирдэг ашигт малтмалын нөөц ашигласны болон тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн орлого тусгагдаагүй болно.

Хавсралт 8

Сонгогдон авсан аймгуудын татварын бус орлогын бүрдүүлэлт

мян.төгрөгөөр

	Баян-Өлгий			Орхон			Өмнөговь			Хэнтий		
	2006	2007	2008 тод	2006	2007	2008 тод	2006	2007	2008 тод	2006	2007	2008 тод
1 Хувьцааны ногдол ашиг			1 096,9	3 015,9	6 021,5	0,0						
2 Түрээсийн орлого					0,0	0,0						
3 Төсвийн байгууллагын өөрийн орлого	14,3	17,9	6,0	29,6	27,1	0,0	28,5	52,4	29,4	150,4	198,1	169,4
4 Хүү, торгуулийн орлого	14,9	21,2	12,1	125,8	118,1	162,7	86,1	132,9	91,4	134,8	85,1	134,8
5 Нэр заагдаагүй бусад орлого	57,4	115,1	53,9	42,1	79,7	68,2	107,8	80,0	80,0	140,1	71,2	
6 Хөрөнгө борлуулсны орлого		1,1		8,0	45,4	0,0	15,5	134,2	10,0	0,0	343,0	200,0
7 Өмч хувьчлалын орлого	0,2			0,3		0,0	0,0					
ТАТВАРЫН БУС ОРЛОГО	86,8	155,4	72,0	1 302,8	3 286,3	6 252,4	237,9	399,6	210,7	425,2	697,4	504,1

Хавсралт 9*Аймгийн татварын орлогын дүн 2006-2008 он /мян.төгрөгөөр/*

№	Аймгийн татварын орлого	2006	2007	2008	2006	2007	2008
1	Үл хөдлөх хөрөнгийн татвар	19%	12%	8%	6 785,2	8 131,6	8 450,8
2	Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар	15%	9%	8%	5 269,5	6 301,7	7 784,2
3	Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр	21%	37%	40%	7 445,3	25 447,7	40 709,6
4	Газрын төлбөр	43%	29%	24%	15 507,1	20 065,2	24 757,4
5	Ашигт малтмалын хайгуулын болон тусгай зөвшөөрлийн төлбөр /лиценз/	0%	12%	19%	0,0	8 096,0	19 819,0
6	Бусад татвар	2%	1%	0%	772,2	1 017,6	220,7
	Нийт дүн	100%	100%	100%	35 779,4	69 059,9	101 741,7

Хавсралт 10**Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын тооцоолол**

А. Иргэний өмчилж буй газраас тооцох үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын тооцоо

№	Үзүүлэлт	Газрын хэмжээ /га/	Газрын хэмжээ /м ² /	Нэгжийн үнэ /₮/	Нийт үнэ /₮/	Ногдуулсан татвар /₮/	Хөнгөлөлт хувь	Тухайн оны төлөх татвар /₮/
1	Аймгийн төв	0,07	700,0	2 000,0	1 400 000,0	8 400,0	97%	252,0
2	Сумын төв	0,07	700,0	480,0	336 000,0	2 016,0	98%	40,3
	Нийт	0,14	1 400,0		1 736 000,0	10 416,0		292,3

Б. Барилга байгууламжаас тооцох үл хөдлөх эд хөрөнгийн татварын тооцоо

№	Овог нэр	ҮХХ-ийн үнэлгээ /мян.₮/	Сумын нэр	Татвар ногдуулах хувь	Ногдуулсан татвар /₮/	Хөнгөлөлт хувь	Тухайн оны төлөх татвар /₮/
1	Д.Чанцалням	20 000,0	Хэрлэн	0,6%	120 000,0	0%	120 000,0
2	Т.Тэгшбаяр	20 000,0	Дархан	0,6%	120 000,0	0%	120 000,0

Хавсралт 11

Төсвийн тэнцвэрийг хангах санхүүгийн дэмжлэгийг томъёогоор тооцоолсон үр дүн

Аймгууд	(1) Төсвийн зэрлэгийн гүйцэтгэл (2007 гүй) гүй	(2) Хүн ам (POP) (2007 гүй)	(3) Нэг хүнд. Ног төсвийн зарлага (2007 гүй)	(4) Нэг хүнд. Ног стандарт зардал (PCSE) ⁱ	(5) Төсвийн стандарт зарлага	(6) EEH	(7) Төсвийн өөрийн орлогын гүйцэтгэл (2007 гүй)	(8) Нэг хүнд ногдох өөрийн орлого (PCTB) ^x	(9) Ex	(10) G - дэмжлэг (G=EEH+Ex)	(11) =(10+7)/2 нэг хүнд ногдох зарлага
1 Архангай	3,239,373.7	92.8	34,907.0	55,000.00	5,104,000.00	18,981.82	1,855,974.9	19,999.73	3,008,441.76	3,027,423.58	52,622.83
2 Баян-Өлгий	2,706,668.4	100.8	26,851.9	58,000.00	5,846,400.00	323,018.18	1,285,454.4	12,752.52	3,998,308.52	4,321,326.70	55,622.83
3 Баянхонгор	3,358,635.1	84.2	39,888.8	56,000.00	4,715,200.00	101,422.73	2,193,100.7	26,046.33	2,220,518.72	2,321,941.45	53,622.83
4 Булган	3,280,946.6	60.5	54,230.5	55,000.00	3,327,500.00	12,375.00	3,368,717.1	55,681.27	-197,410.98	-185,035.98	52,622.83
5 Говь-Алтай	3,487,835.1	60.2	57,937.5	58,000.00	3,491,600.00	192,913.64	1,223,206.6	20,319.05	1,932,374.03	2,125,287.67	55,622.83
6 Дорноговь	3,475,302.6	55.6	62,505.4	53,000.00	2,946,800.00	-99,827.27	4,158,943.0	74,801.13	-1,244,486.47	-1,344,313.74	50,622.83
7 Дорнод	2,686,774.8	72.9	36,855.6	57,000.00	4,155,300.00	160,711.36	2,408,058.3	33,032.35	1,413,234.53	1,573,945.89	54,622.83
8 Дундговь	2,653,071.2	48.8	54,366.2	52,000.00	2,537,600.00	-136,418.18	1,245,609.9	25,524.79	1,312,402.31	1,175,984.13	49,622.83
9 Завхан	3,546,521.0	80.5	44,056.2	58,000.00	4,669,000.00	257,965.91	1,280,938.6	15,912.28	2,938,733.18	3,196,699.09	55,622.83
10 Өвөрхангай	3,782,359.1	115.7	32,691.1	54,000.00	6,247,800.00	-92,034.09	2,977,379.4	25,733.62	3,087,415.94	2,995,381.85	51,622.83
11 Өмнөговь	5,274,421.8	46.9	112,461.0	55,000.00	2,579,500.00	9,593.18	7,911,031.9	168,678.72	-5,452,614.43	-5,443,021.25	52,622.83
12 Сүхбаатар	3,529,507.3	55.1	64,056.4	56,000.00	3,085,600.00	66,370.45	2,897,352.2	52,583.52	-9,104.81	57,265.64	53,622.83
13 Сэлэнгэ	3,577,185.9	100.5	35,593.9	52,000.00	5,226,000.00	-280,943.18	5,324,022.2	52,975.35	-55,984.76	-336,927.95	49,622.83
14 Төв	5,412,032.9	85.9	63,003.9	50,000.00	4,295,000.00	-411,929.55	4,595,660.2	53,500.12	-92,929.69	-504,859.24	47,622.83
15 Увс	3,336,757.2	80.4	41,502.0	59,000.00	4,743,600.00	338,045.45	1,187,104.3	14,764.98	3,027,325.65	3,365,371.10	56,622.83
16 Ховд	3,446,013.3	88.6	38,894.1	59,000.00	5,227,400.00	372,522.73	1,445,305.3	16,312.70	3,198,954.57	3,571,477.30	56,622.83
17 Хөвсгөл	4,199,257.2	122.4	34,307.7	57,000.00	6,976,800.00	269,836.36	2,258,882.6	18,454.92	4,157,115.23	4,426,951.60	54,622.83
18 Хэнтий	3,577,253.8	71.3	50,171.9	55,500.00	3,957,150.00	50,234.09	2,232,820.4	31,315.85	1,504,603.17	1,554,837.27	53,122.83
19 Дархан-Уул	2,923,967.8	87.6	33,378.6	52,000.00	4,555,200.00	-244,881.82	3,608,743.6	41,195.70	983,097.99	738,216.17	49,622.83
20 Улаанбаатар	47,170,368.2	1,031.2	45,743.2	49,000.00	50,528,800.00	-5,976,272.73	50,185,830.9	48,667.41	3,867,902.48	-2,108,370.25	46,622.83
21 Орхон	5,749,817.5	80.1	71,783.0	55,000.00	4,405,500.00	16,384.09	24,438,482.9	305,099.66	-20,239,778.44	-20,223,394.35	52,622.83
22 Говь-Сүмбэр	1,212,682.4	12.6	96,244.6	50,000.00	630,000.00	-60,422.73	502,112.7	39,850.21	158,357.67	97,934.94	47,622.83
Дундаж			51,428.65	54,795.45				52,418.28			
			(PCSE) ⁱ	наа	54,786.16			(PCTB) ⁱ	наа	53,891.85	

9. АШИГЛАСАН НОМ, ЭХ СУРВАЛЖ

Ном, товхимол

Anwar Shah, 2006, Local Governance in Developing countries, The world Bank Washington, D.C.

Anwar Shah, 2006, Local Governance in Industrial countries, The world Bank Washington, D.C.

ADB, 2008, Mongolia : Governance Reform Program: Performance evaluation Report , Asian Development Bank

Branislav Stipanovic, Local Government Finance System and Fiscal Equalization in the Republic of Serbia, Budapest: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, LGI publication

Emil Savov, Intergovernmental Finance and Fiscal Equalization in Bulgaria, Budapest: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, LGI publication

European charter of local self government, Strasbourg, 15.X.1985

Erik Amna, Stig Montin, 2000, Towards a New Concept of Local Self-Government?

Eriksson, Cecilia, Granberg, Mikael & Johan Mårck (2000), Democracy and Local Self-governance in Mongolia. Documentation of Research Module within the Project Capacity Building for Local Self-Governance in Mongolia. Orebro: Novemus, University of Orebro

Gunnar Andersson, 2000, Back to the Steppe: Prospects and Challenges for Local Self-Governance in Contemporary Mongolia, University of Gothenburg, Sweden

Gabor Peteri, Fiscal Equalization in South Eastern Europe, Budapest: The Fiscal Decentralization Initiative for Central and Eastern Europe, LGI publication

Gabor Peteri, 2007, Rational and models of fiscal equalization in Europe, The project consultancy report to council of Europe

John Loughlin, (2001): Subnational Democracy in the European Union, Challenges and Opportunities. Oxford: University press

Juraj Nemeц, Glen Wright, Public Finance, Theory and practice in Central European Transition, 1997, NISPAcee, Bratislava, Slovak Republic

Richard M.Bird, 2000-2005, Subnational Revenues: Realities and Prospects, Andrew Young School of Policy study, Georgia State University

Robin Boadway and Anwar Shah, 2007, Intergovernmental Fiscal Transfers, Principles and Practice , The world Bank Washington, D.C.

Stephen J.Bailey, 1999, Local Government Economics, Principles and Practice, printed in Great Britain, Macmillan Press Ltd.

Tony Levitas, 2008, Rethinking State-Local relation in Mongolia Today: Possible Directions for Local Government Reform, UNDP Local Government Support Project , June, зөвлөх ажлын тайлан

Р. Бурмаа, 2001, "Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын нээлттэй байдал-иргэдийн оролцоо" Судалгааны тайлан

В.И.Васильев, 1999, Местное самоуправление

Газрын харилцааны хууль тогтоомжийн эмхтгэл, Улаанбаатар, 2007 он

Я. Долгоржав, 2002, Монгол улсын нутгийн удирдлагын хүрээний бодлого, түүний хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал, Соросын сан

Я.Долгоржав, 2000, Нутгийн өөрөө удирдах ёс, Улаанбаатар

Жоен Фрийдман, Татварын чиглэлээр ажиллах төрийн бус байгууллагад зориулсан гарын авлага, 2007

Исаак Шапиро, Төсвийн чиглэлээр ажиллах төрийн бус байгууллагад зориулсан гарын авлага, 2007

Кирк В.Элифсон, Нийгмийн статистикийн үндэс, 2002

Л.Лувсанжамц, 2005, Үндэсний ба нутгийн удирдлагын чиг үүргийн зохистой хуваарилалт, Бодлогын судалгааны тайлан, Нээлттэй Нийгэм Форум, ТББ

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

Монгол Улсын санхүүгийн албаны түүх, 1996

Нээлттэй Нийгэм Форум, Хариуцлагатай төр: Санхүүгийн төвлөрөл, нутгийн өөрөө удирдах ёс, форумын эмхтгэл, Улаанбаатар 2008.

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

Монголын Нутгийн Удирдлагын Холбоо, 2003, Нутгийн өөрийн удирдлагын өнөөгийн байдал, ололт, дутагдал, хандлага, Улаанбаатар

Уул уурхайн салбарт мөрдөж байгаа хууль, эрх зүйн баримт бичгийн эмхэтгэл, Улаанбаатар, 2007

Хувь хүний орлогын албан татварын хуулийн гарын авлага, 2008 он, Улаанбаатар хот

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

Статистикийн эмхтгэл 2006, 2007 он, Улаанбаатар хот

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

Эд хөрөнгийн эрхийн улсын бүртгэл, Улаанбаатар, 2007, гарын авлага

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

Монгол Улсын хуулиуд

Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татварын тухай хууль	
Агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамжийн тухай хууль	1995 он
Ан агнуурын тухай хууль	2000 он
Ашигт малтмалын тухай хууль	2006 он
Ашигт малтмалын тухай хуулийг дагаж мөрдөх журмын тухай хууль	2006 он
Байгалийн ургамлын тухай хууль	1995 он
Бууны албан татварын тухай хууль	1996 он
Боловсролын тухай хууль	2001 он
Газар өмчлүүлэх тухай хууль	2002 он
Газрын төлбөрийн тухай хууль	1997 он
Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль	2006
Нэгдсэн төсвийн тухай хууль	2002 он
Ойн тухай хууль	2007 он
Ойгоос мод, түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөрийн тухай хууль	1995 он
Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил, үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч иргэний орлогын албан татварын тухай хууль	2001 он
Рашааны тухай хууль	2003 он
Татварын ерөнхий хууль	2008 он
Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль	2002 он
Төрийн ба орон нутгийн өмчийн тухай хууль	1996 он
Тэмдэгтийн хураамжийн тухай хууль	1996 он
Ургамал ашигласны төлбөрийн тухай хууль	1995 он
Усны тухай хууль	2004 он
Ус, рашаан ашигласны төлбөрийн тухай хууль	1995 он
Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татварын тухай хууль	2000 он
Үндсэн хууль	1992
Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хууль	2006 он

Тогтоол, бусад шийдвэр

Засгийн газрын тогтоол "жагсаалт, үнэлгээ, төлбөр хураамжийн хувь хэмжээ батлах тухай"	2001 оны 264 тоот
Засгийн газрын тогтоол "үнэлгээ, хураамжийн хувь хэмжээ батлах тухай"	2005 оны 248 тоот
Засгийн газрын тогтоол "ан амьтан агнах, барих зөвшөөрөл олгох журам"	2008 оны 79 тоот
Засгийн газрын тогтоол "төлбөрийн хэмжээг шинэчлэн батлах тухай"	2005 оны 147 тоот
Засгийн газрын тогтоол "Журам, жагсаалт батлах тухай"	2007 оны 81 тоот
Засгийн газрын тогтоол "төлбөрийн хувь хэмжээг тогтоох тухай"	2005 оны 7 тоот
Засгийн газрын тогтоол "усны экологи, эдийн засгийн үнэлгээ батлах тухай"	2008 оны 47 тоот
Засгийн газрын тогтоол "Журам батлах тухай"	2006 оны 272 тоот
Байгаль орчны сайдын тушаал "журам батлах тухай"	2001 оны 32 тоот
Байгаль орчны сайдын тушаал "загвар, жагсаалт батлах тухай"	1995 оны 138 тоот
Байгаль орчны сайдын тушаал "Байгалийн ургамал, ойн дагалт баялаг түүж, бэлтгэх журам"	1995 оны 170 тоот
Байгаль орчны сайдын тушаал "Журам, эрхийн бичгийн загвар батлах тухай"	2004 оны 203 тоот
Гадаад хэргийн сайдын тушаал, "Визийн болон консулийн үйлчилгээний хураамжийн тухай"	2002 оны 55 тоот
ХААҮ-н сайд, Байгаль орчны сайдын хамтарсан тушаал "Ердийн ашигт малтмалыг лицензгүйгээр ашиглах журам "	1998 оны А/121/88
Хэнтий аймгийн ИТХ-ын тогтоол "түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын төлбөрийн хувь хэмжээ тогтоох тухай"	2004 оны 02 тоот
Хэнтий аймгийн Баянхутаг сумын ИТХ-ын тогтоол "түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын төлбөрийн хувь хэмжээ тогтоох тухай"	2005 оны 31 тоот
Баян-Өлгий аймгийн Буянт сумын ИТХ-ын тэргүүлэгчдийн тогтоол "Сагсай голын гүүр болон байгалийн түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тариф тогтоох тухай"	2007 оны 20 тоот