



*Empowered lives.
Resilient nations.*

**МОНГОЛ УЛСЫН
ТӨСВИЙН ТӨВЛӨРЛИЙГ
СААРУУЛАХ ҮЙЛ ЯВЦ БА
ОРОН НУТГИЙН ЭДИЙН
ЗАСАГ САНХҮҮГИЙН БИЕ
ДААСАН БАЙДЛЫГ
НЭМЭГДҮҮЛЭХ
АРГА ЗАМ**



Улаанбаатар хот
2019 он

МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН
ТӨВЛӨРЛИЙГ СААРУУЛАХ
ҮЙЛ ЯВЦ БА ОРОН
НУТГИЙН ЭДИЙН ЗАСАГ
САНХҮҮГИЙН БИЕ ДААСАН
БАЙДЛЫГ НЭМЭГДҮҮЛЭХ
АРГА ЗАМ

Судлаач: Ш.Мөнхцэрэн, PhD
Судлаач: П.Ганчимэг

АГУУЛГА

БҮЛЭГ 1.УДИРТГАЛ.....	6
1.1 Судалгааны гол үндэслэл.....	6
1.2 Судалгааны зорилго.....	7
1.3 Арга зүй, аргачлал.....	8
1.4 Гол дүгнэлт, зөвлөмж, сургамж.....	8
Дүгнэлт.....	8
Зөвлөмж, сургамж.....	10
БҮЛЭГ 2.ТӨСВИЙН ХАРИЛЦААН ДАХЬ ТӨВЛӨРЛИЙН ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД.....	12
БҮЛЭГ 3.ОРОН НУТГИЙН КЕЙС СУДАЛГАА.....	30
3.1 Сонгосон аймаг, нийслэлийн төсвийн төлөвлөлтөд эх үүсвэрээр ба салбараар хийсэн дүн шинжилгээ.....	30
3.2 Төсвийн үйл явцад иргэдийн оролцоо.....	44
БҮЛЭГ 4.ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ, СУРГАМЖ.....	48
4.1 Дүгнэлт.....	48
4.2 Зөвлөмж, сургамж.....	63
ХАВСРАЛТ-1.....	65
ХУУЛЬ ЭРХЗҮЙН ОРЧНЫ СУДАЛГАА.....	66
1. Төвлөрлийг сааруулах бодлого, түүний хэрэгжилт.....	66
2. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль.....	67
3. Төсвийн тухай хууль, тогтоомжуудад хийсэн дүн шинжилгээ.....	69
4. Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хүрээнд.....	91
5. Монгол Улсын Бүсчилсэн хөгжлийн бодлогын хүрээнд.....	96
6. Орон нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх талаар өмнө хийгдсэн судалгааны үр дүн бодлогод тусгагдаж буй байдал.....	100
ХАВСРАЛТ-2.....	114
1. СУДАЛГААНЫ НЭГДСЭН ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД.....	115
2. УУЛЗАЛТ ЯРИЛЦЛАГА ХИЙСЭН ХҮМҮҮСИЙН НЭРС.....	130
АШИГЛАСАН НОМЫН ЖАГСААЛТ.....	131

Товчилсон үгийн жагсаалт

ААНБ	Аж ахуй нэгж байгууллага
АХБ	Азийн хөгжлийн банк
ББСБ	Банк бус санхүүгийн байгууллага
БНХАУ	Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс
БОАЖЯ	Байгаль орчин аялал жуулчлалын яам
ГШХО	Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ДХТЗХ	Дунд хугацааны төсвийн зарлагын хүрээ
ДХТХМ	Дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл
ЖДҮ	Жижиг дунд үйлдвэрлэл
ЗД	Засаг дарга
ЗДТГ	Засаг даргын тамгын газар
ЗЗНДНТУТХ	Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль
ИНХ	Иргэдийн нийтийн хурал
ИТХ	Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал
МУХБ	Монгол Улсын хөгжлийн банк
НДС	Нийгмийн даатгалын сан
НӨАТ	Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар
НҮБХХ	Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр
ОНТ	Олон нийтийн төсөв
ОНХНС	Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сан
ОНХС	Орон нутгийн хөгжлийн сан
ОХУ	Оросын холбооны улс
СЯ	Сангийн яам
ТБУСТХ	Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль
ТЗШ	Тусгай зориулалтын шилжүүлэг
ТЗШ	Тусгай зориулалтын шилжүүлэг
ТТБТХ	Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль
ТХЗ	Тогтвортой хөгжлийн зорилго
ТХМ	Төсвийн хүрээний мэдэгдэл
ТХҮБ	Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлал
ТХХТ	Төр хувийн хэвшлийн түншлэл
УИХ	Улсын Их Хурал
ҮСХ	Үндэсний статистикийн хороо
ҮХГ	Үндэсний хөгжлийн газар
ҮХЦБ	Үндэсний хөгжлийн цогц бодлого
ХАА	Хөдөө аж ахуй
ХХААЯ	Хүнс хөдөө аж ахуйн яам
ХХОАТ	Хувь хүний орлогын албан татвар
ХШҮ	Хяналт шинжилгээ үнэлгээ

Зургийн жагсаалт

Зураг 1. Төвлөрсөн ба төвлөрсөн бус тогтолцоо.....	6
Зураг 2. Улсын төсвийн орлого ба ДНБ-д эзлэх хувь, оны үнээр, тэрбум төгрөг ба хувиар.....	12
Зураг 3. Улсын нэгдсэн төсвийн орлого ба зарлагын бүтэц, 2013-2017 оноор, хувиар	13
Зураг 4. Татварын орлого, төрлөөр, сая төгрөгөөр	13
Зураг 5. Нэгдсэн төсвийн алдагдал 2012-2021 оноор	15
Зураг 6. Улсын төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого, зарлага, тэнцэл, жилээр, тэрбум төгрөг	16
Зураг 7. Орон нутгийн нэгдсэн төсвийн үзүүлэлт, 2013-2019 оноор	18
Зураг 8. Улсын нэгдсэн төсөвт орон нутгийн төсвийн эзлэх хэмжээ, хувь, 2012-2019 он.....	18
Зураг 9. Азийн зарим улс дахь орон нутгийн төсвийн зардлын тухайн улсын нийт төсвийн зардалд эзлэх хувь, 2013 оноор.....	19
Зураг 10. Орон нутгийн татварын орлого болон төсвийн зарлагын бүтэц, хувь, 2014, 2018 оноор...20	
Зураг 11. Орон нутгийн төсвийн орлогын аймаг/нийслэлийн ДНБ-д эзлэх хувь.....	21
Зураг 12. Орон нутгийн төсвийн орлого, аймгаар, тэрбум төгрөг, 2013-2017 он	21
Зураг 13. Орон нутгийн төсвийн орлого, зарлагын нэг хүнд ногдох хэмжээ, улс, бүс, аймгийг харьцуулснаа, мянган төгрөг, 2013 он	22
Зураг 14. Орон нутгийн төсвийн орлого, зарлагын нэг хүнд ногдох хэмжээ, улс, бүс, аймгийг харьцуулснаа, мянган төгрөг, 2017 он	22
Зураг 15. Орон нутгийн төсвийн зарлага, аймгаар, тэрбум төгрөг, 2013-2017 он	22
Зураг 16. Улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт олгосон санхүүгийн дэмжлэг, аймгаар	23
Зураг 17. Тусгай зориулалтын шилжүүлгийн хуваарилалт 2013-2019 оноор, сая төгрөг	24
Зураг 18. Улсын төсвөөс орон нутагт хуваарилсан хөрөнгө оруулалтын дүн.....	24
Зураг 19. Орон нутгийн төсөвт шинээр хуваарилж буй шинэ хөрөнгө оруулалт	25
Зураг 20. ОНХС-ийн орлого, 2013 – 2018 он, тэрбум төгрөг.....	26
Зураг 21. ОНХС-ийн санхүүжилт, тэрбум төгрөг, аймгаар, 2013-2018 он.....	26
Зураг 22. Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хуваарилалт	27
Зураг 23. Аймгийн төсвийн орлого, зарлага, сая төгрөг, төсвийн орлогод улсын төсвөөс олгосон санхүүгийн дэмжлэгийн хувь	30
Зураг 24. Увс аймгийн төсвийн орлого, тэрбум төгрөг, 2016-2018 он.....	31
Зураг 25. Увс аймгийн төсвийн зарлага, тэрбум төгрөг, 2016-2018 он	31
Зураг 26. Увс аймгийн төсвийн орлого, зарлага, тэрбум төгрөг, 2016-2018 он.....	32
Зураг 27. Улсын болон Улаанбаатар хотын дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, харьцуулснаар	36
Зураг 28. Нийслэлийн төсвийн үндсэн үзүүлэлтүүд харьцуулснаар, 2006-2016 он	36
Зураг 29. Нийслэлийн нэгдсэн төсвийн орлого, 2006-2016 онд	37
Зураг 30. Нийслэлийн нэгдсэн төсвийн орлогын бүтцийн харьцуулалт	38
Зураг 31. Нийт зарлагын бүтцийн харьцуулалт, 2006-2017 онд.....	39
Зураг 32. ОНХС-ийн үнэлгээний дүн, 2016-2018 он, хувиар.....	45
Зураг 33. Аймаг/сумын төсөв боловсруулахад таны оролцоо ямар байдаг вэ?.....	46
Зураг 34. Орон нутгийн хөгжлийн сангийн талаар та хэр мэдэх вэ? (Иргэд)	46
Зураг 35. Орон нутгийн төр, захиргааны байгууллагууд төсвийн төслийг хэлэлцэж батлахын өмнө иргэдээс уг төсөлтэй холбоотой санал, шүүмжлэл бичгээр авдаг уу? (Иргэд).....	47
Зураг 36. ИТХ орон нутгийн төсөв хэлэлцэх хуралдааныг нээлттэй явуулдаг уу? (Иргэд)	47
Зураг 37. Улсын нэгдсэн болон орон нутгийн төсвийн цалингийн зарлага, хувиар, 2013-2019	67
Зураг 38. Санхүү, төсвийн харилцаанд гарсан гол өөрчлөлтүүд, 1990-2017	70
Зураг 39. Татварын орлогын хуваарилалт	74
Зураг 40. Татварын бус орлогын хуваарилалт.....	75
Зураг 41. Төсвийн гүйцэтгэлийн жилийн эцсийн тайлангийн цагалбар	87
Зураг 42. Нийслэлийн эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл боловсруулах, батлуулах үе шат	87
Зураг 43. Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн биелэлтийг тайлагнах үйл явц	88
Зураг 44. ОНХС-ийн орлого, 2013 – 2018 он (тэрбум төгрөг)	103
Зураг 45. Хувийн салбарт олгосон дотоодын зээл ба ДНБ-д эзлэх нийт активын хэмжээ	105

Хүснэгтийн жагсаалт

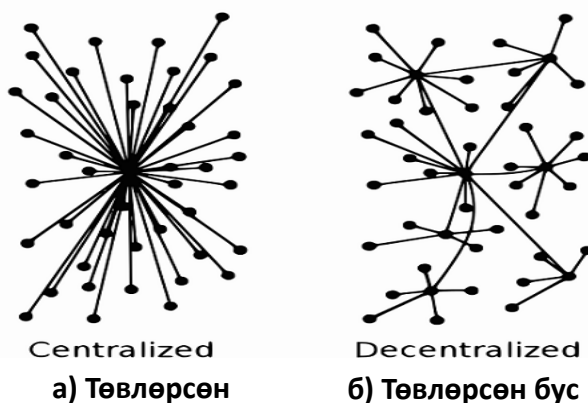
Хүснэгт 1. Нэгдсэн төсвийн урсгал зардлын бүтэц, 2017-2019 оноор, урсгал зардалд эзлэх хувь болон их наяд төгрөгөөр	16
Хүснэгт 2. ОНХС бий болсноос хойшхи хууль эрх зүйн орчны өөрчлөлт, 2013-2019 оноор	25
Хүснэгт 3. Төсөвт тусгуулахаар Увс аймаг, сумын ИТХ-ын төлөөлөгч, иргэд, байгууллага хамт олноос ирүүлсэн санал ба улсын төсөвт болон орон нутгийн төсөвт хөрөнгө оруулалтын саналыг шийдвэрлэсэн байдал, 2018-2019 он	32
Хүснэгт 4. Хууль эрх зүйн үндсэн орчин	33
Хүснэгт 5. Монгол улсын нэгдсэн төсөвт эзлэх хувь хэмжээ	67
Хүснэгт 6. Улсын төсөв болон ОНТ-өөс цалинждаг албан хаагч, ажиллагсад, хувь	67
Хүснэгт 7. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг тогтворгүй өөрчилж буй заалтууд	73
Хүснэгт 8. Аймаг, нийслэлийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэг	77
Хүснэгт 9. Сум, дүүргийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэг	78
Хүснэгт 10. Орон нутгийн төсвийн саналыг боловсруулж, хүргүүлэх цагалбар	83
Хүснэгт 11. Орон нутгийн төсвийн төслийг өргөн мэдүүлэх, хэлэлцэн батлах цагалбар	89

БҮЛЭГ 1.УДИРТГАЛ

1.1 Судалгааны гол үндэслэл

Төрийн удирдлагын тогтолцоог үндсэндээ төвлөрсөн буюу төвлөрлийг сааруулсан гэж онолын сурах бичгүүдэд ангилсан байдаг. Чөлөөт эдийн засаг бүхий ардчилсан нийгмийн харилцааг хэт төвлөрсөн төрийн тогтолцоогоор зохицуулах боломжгүй тул төвлөрлийг сааруулах зайлшгүй шаардлага бий болдог. Учир нь Төв Засгийн газрын болон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын хариуцан шийдвэрлэх асуудал, үүрэг функц нь ялгаа заагтай ч зарим үүрэг функцийг хамтран хэрэгжүүлэх шаардлага ч гардаг¹ байна.

Зураг 1. Төвлөрсөн ба төвлөрсөн бус тогтолцоо



Төвлөрлийг сааруулах хэлбэрүүд

- 1) Улс төрийн төвлөрлийг сааруулах;
- 2) Захиргааны төвлөрлийг сааруулах;
- 3) Санхүү, төсвийн төвлөрлийг сааруулах;
- 4) Эдийн засгийн төвлөрлийг сааруулах

Төвлөрөл гэдэг нь: Аливаа чиг үүргийн талаарх хариуцлага, эрх мэдэл нь тухайн байгууллагын нэг нэгж юм уу, эсвэл тухайн салбарын нэг байгууллагад төвлөрөх. Төрийн бүх үйлчилгээ, эрх мэдлийг /төсөв, татвар, бодлого г.м/ засгийн газрын төв, эсвэл үндэсний түвшинд хэрэгжүүлэх үйл явц. Шийдвэр гаргах эрх мэдэл, хариуцлагыг байгууллагын дээд шатанд барих².

Төвлөрлийг сааруулах гэдэг нь³: (Decentralization in Government) Анх “төвөөс зугтаах” гэсэн утгатай латин үгнээс гарсан байна. Толь бичгийн тодорхойлолт нь “аливаа төвлөрсөн эрх мэдэл, хяналтыг өөр хэсгүүд, үүнд үйл ажиллагаа явагддаг хэсэг рүү шилжүүлэх” гэсэн утгатай байна.

Төвлөрлийг сааруулах нь улс төр, захиргаа, төсвийн талаар шийдвэр гаргах эрх мэдлийг төв засгийн газраас орон нутгийн захиргаа, байгууллагад шилжүүлэх үйл явц юм. Төвлөрлийг сааруулах гэдэг нэр томъёо нь эрх мэдлийг дээрээс доош нь шилжүүлэх гэсэн ойлголтыг илэрхийлнэ.

Санхүү, төсвийн төвлөрлийг сааруулах гэдэг нь: Төсвийн зарлага, орлогын хариуцлагыг төв засгийн газраас орон нутгийн захиргаадад шилжүүлэх. Төвлөрөл хэт саарсныг орон нутгийн захиргааны төв засгийн газраас хараат бус байдал хэр зэрэг дээшилснээр хэмждэг.

Төвлөрөл саарсан түвшнийг дараах байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнд:

- **Нягтралыг сааруулах:** Захиргааны ажлын ачааллыг улсын нийслэл дэх төрийн захиргааны төв байгууллагуудаас тэдгээрийн харьяа бүс, нутаг, дүүрэг дэх байгууллага, ажилтнуудад шилжүүлэх үйл явц юм. Нягтралыг сааруулах нь үр

¹ УИХ-ын Тамгын газрын судалгааны төв, “Монгол улсын төсвийн харилцаан дахь төсвийн төвлөрлийн асуудал, төсвийн тухай хууль тогтоомжуудад хийсэн дүн шинжилгээ, (СТ-12/501), 2012 он, УБ хот.

² Ц.Даваадулам “Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь бичиг”, УБ хот, 2010 он, 19 дэх тал

³ Мөн тэнд

ашгийг нэмэгдүүлэх зорилгоор төрийн захиргааны төв байгууллагын дотор хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ болохоос шийдвэр гаргах эрх мэдэл, өөрөө засаглах эрхийг төв засгийн газраас доод түвшинд шилжүүлэх үйл явцыг агуулдаггүй. Гэхдээ засгийн газрын үйл ажиллагааг иргэдэд ойртуулах утгаараа ялангуяа шилжилтийн эдийн засгийн газруудын хувьд төвлөрлийг сааруулах эхний алхам гэж үзэж болно.

- *Эрх мэдэл төлөөлүүлэх:* Эрх мэдлийг а/ тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэх техникийн болон захиргааны чадавхтай; б/ боловсон хүчний талаарх төвийн бодлогоос ангид байж болох; в/ үйлчилгээний шууд төлбөр ногдуулах боломжтой; г/ төвийн яамдын шууд хяналтгүйгээр шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх өргөн эрх мэдэлтэй байгууллагуудад шилжүүлэх хэлбэр.
- *Эрх мэдэл бүрэн шилжүүлэх:* Бие дааж шийдвэр гаргах эрх мэдлийн хамгийн дээд хэмжээг илэрхийлж, орон нутгийн захиргаадад тодорхой чиг үүргийг шилжүүлэн өгөх үйл явц. Энэ нь а/ бие даасан статустай; б/ боловсон хүчнээ өөрсдөө томилдог; в/ эрх зүйн хувьд хүлээн зөвшөөрөгдсөн газар нутагтай; г/ хариуцсан чиг үүргээ санхүүжүүлэх орлого бүрдүүлэх чадавхтай; д/ төрийн захиргааны тогтолцоон дахь бусад байгууллагуудтай харьцдаг, өөрөө засаглах эрхтэй орон нутгийн засгийн газрыг бий болгоно гэсэн үг юм.

Төвлөрлийг сааруулах үйл явцын үр нөлөө нь эдгээр хэлбэрүүдийн аль нь эсвэл ямар харьцаатай хэрэгжүүлж байгаагаас хамаардаг. Төсөв, санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь орон нутгийн төсөв, санхүүгийн бие даасан байдал, тэнд төсвийг захиран зарцуулах эрх мэдлийг хэрхэн олгосон байдлаар хэмжигддэг байна.

Манай улсын хувьд орон нутгийн хөгжил сул дорой, хот, хөдөөгийн хооронд эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн төвшний асар их зөрүү гарснаас хөдөөгөөс хот, суурин газар уруу чиглэсэн хүн амын шилжих хөдөлгөөн ихэссэн билээ. Энэ нөхцөлд төсөв, санхүүгийн төвлөрлийг сааруулж, төсвийг төлөвлөхөөс эхлээд төсвийн орлогыг бүрдүүлэх, захиран зарцуулах хүрээнд орон нутгийн эрх мэдэл, хариуцлагыг нэмэгдүүлэх замаар орон нутгийн бие даасан хөгжлийг хангах, орон нутгийн иргэдэд төрийн үйлчилгээг ойртуулах боломж бүрдүүлэх, энэ үндсэн дээр зарцуулсан хөрөнгийн үр ашгийг дээшлүүлэх зайлшгүй хэрэгцээ гарсан байна.

Төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь улс орны нөхцөлийг харгалзан үзсэн нэгдмэл стратеги хэрэгжсэн нөхцөлд эерэг үр дүнд хүрдэг байна. Нэгдмэл стратеги байхгүй, бодлогыг алдаатай хэрэгжүүлбэл хязгаарлагдмал нөөцийн хяналт алдагдаж, төрийн үйлчилгээ үр дүн муу байх гэх мэт сөрөг үр дагавар гардаг.

1.2 Судалгааны зорилго

Судалгааны зорилго нь төв болон орон нутгийн төсвийн харилцаа, төсвийн төвлөрлийг сааруулах бодлогын хэрэгжилтийн өнөөгийн байдлыг үнэлэхэд оршино. Судалгааны зорилгод нийцүүлэн

- (i) Төсөв, түүний явцын талаар хийгдсэн холбогдох судалгаа баримт бичгийг үнэлэх, 3-аас доошгүй аймгийн хөгжлийн төлөвлөгөө, түүний төсөв болон тайлагналттай хэрхэн уялдаж буй талаар судлах, кейс бэлтгэх;
- (ii) Орон нутгийн төсвийн сүүлийн 3-5 жилийн төлөвлөлт, хэрэгжилтийн явц, орлогын гүйцэтгэлийг эх үүсвэрээр болон салбараар шинжлэх, мөн 2019 оны өргөн барьсан төсвийн баримт бичиг дээр дүгнэлт гаргах;

- (iii) Удирдлага болон төсвийн төвлөрлийн талаарх тоо мэдээлэл дээр дүн шинжилгээ хийж, үр дүнд болон ТХЗ/ТХҮБ-д чиглэсэн орон нутаг дахь төлөвлөлт, санхүүжилт, ХШҮ-ий уялдааг хангахад чиглэсэн зөвлөмж гаргана.

1.3 Арга зүй, аргачлал

Энэхүү судалгаа нь Сангийн яам (СЯ), салбарын бусад яам, Үндэсний статистикийн хороо (ҮСХ), Монгол банк, Улаанбаатар хот, Увс, Сүхбаатар аймгийн ЗДТГ, холбогдох бусад орон нутгийн төрийн байгууллагаас гаргасан үндсэн мэдээллийн эх сурвалж, НҮБХХ болон бусад судлаачдын гаргасан хоёрдогч мэдээллийн эх сурвалжид үндэслэн хийгдсэн болно. Түүнчлэн, судалгаануудын үр дүнд дүн шинжилгээ хийхдээ тоон өгөгдлийг задлан шинжлэх аргыг ашигласан болно.

Энэхүү судалгааг хийхийн тулд шинжилгээ хийх тоо мэдээллийг улсын нэгдсэн төсөв, сонгосон аймаг, дүүргийг батлагдсан төсөв, түүний гүйцэтгэлийн тоо мэдээнээс гадна зарим төрийн албан хаагч, иргэдээс асуулга авч чанарын мэдээллээр баяжуулсан. Мөн шат шатны байгууллагын төлөөллүүдтэй уулзаж ярилцлага хийж, оролцогч талуудаас холбогдох мэдээлэл, үнэлгээ, баримт бичгүүдийг цуглуулж, нэмэлт мэдээлэл авах замаар хоёрдогч тоон болон чанарын мэдээлэл цуглуулсан. Мэдээллийн эх сурвалжууд нь зарим талаар давхцаж байсан бөгөөд энэ нь судалгааны багийг янз бүрийн эх сурвалжуудын хоорондын мэдээллийг судалж ашиглах боломж олгосон юм.

Судалгааны багт мэдээлэл цуглуулах үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлсэн Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар болон НҮБХХ-ийн хөтөлбөрийн хамт олонд талархал илэрхийлье.

1.4 Гол дүгнэлт, зөвлөмж, сургамж

Дүгнэлт

Төвлөрлийг сааруулах талаар засаглалын зарчим, төрийн бодлого тодорхойлогдож, урт болон дунд хугацаанд хэрэгжүүлэх хууль эрхзүйн суурь нөхцөл бүрдсэн. Гэвч төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх бодлого тууштай бус, зөвхөн амлалтын түвшинд явж байна. Иймд салбарын бодлогуудтай уялдуулан сайжруулах хэрэгцээ шаардлага байна.

Төвлөрлөөс олон сөрөг үр дагавар гарч буй хэдий ч төсвийн төвлөрлийг сааруулах асуудлыг оновчтой шийдвэрлэх нь нэлээд төвөгтэй юм. Манай орны хувьд хэд хэдэн онцлог байгаа нь судалгаагаар⁴ нотлогдсоор байна. Үүнд:

Нэгдүгээрт, төсвийн орлогын бааз нь хүн ам төвлөрсөн, аж үйлдвэр, худалдаа, үйлчилгээ хөгжсөн цөөн тооны аймагт төвлөрсөн байдаг. Эдгээрт Улаанбаатар, Орхон, Дархан хот болон зарим ашигт малтмалын нөөц бүхий аймгууд багтаж байна. Монгол Улсад нийслэл хотоос гадна 5 аймаг өөрийн орлогоороо зарлагаа санхүүжүүлдэг ба бусад аймаг улсын төсвөөс шилжүүлэг авдаг байна. Эдгээр аймгийн хувьд нийт зарлагынхаа 4-60 хувь орчмыг улсын төсвийн шилжүүлгээр санхүүжүүлж байна. Энэ үзүүлэлт баруун таван аймагт хамгийн өндөр буюу 43 хувиас дээш байдаг. Энэ мэтээр Монголын дийлэнх аймаг, сумдын төсвийн өөрийн орлогын эх үүсвэр маш муу байна. Орон нутгийн төсвийн орлогын дийлэнхийг (90 хувиас дээш) ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, хүн амын орлогын татвар, үл хөдлөх хөрөнгийн татвар зэрэг хэдхэн нэр төрлийн татвараар бүрдүүлж байна. Түүнчлэн хуулиар орон нутгийн татвар хэмээн 12 нэр төрлийн татварыг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт оноосон хэдий ч эдгээр татварын хувь хэмжээг тогтоох, ногдуулах, хөнгөлөлт, чөлөөлөлт хийх эрх мэдлийг нь тухайн орон нутгийн Хурал бус УИХ, Засгийн газар эдэлдэг байна. Бодит амьдрал дээр орон нутгийн татвар сонгодог утгаараа алга байна гэж хэлж

⁴ Л.Лувсанжамц, Б.Мөнхсоёл. Төсвийн төвлөрлийг сааруулах бодлогын шинэтгэл. Нээлттэй нийгэм форум.

болох юм. Ингэж орон нутгийн татварын эрх мэдлийг хумьсан нь байгалийн нөөц, баялгаа зохистой ашиглах, онцлог байдал, давуу талдаа суурилсан төсөв, татварын бодлого баримтлах, орлогын тогтвортой эх үүсвэртэй болж, түүнийг хураах, ашиглах чадавх, тогтолцоо бий болоход сөрөг нөлөө үзүүлж байна.

Хоёрдугаарт, Ихэнх аймаг, ялангуяа сумдад дэд бүтэц муу хөгжсөн, үйлдвэрлэл, худалдаа хөгжих боломж муу, хүн ам маш цөөн, тархай, бутархай суурьшсан, газар нутаг томтой зэрэг нөхцөл байдал нь цаашид ч орлогын тогтвортой эх үүсвэр бий болоход саад учруулсаар байх болно.

Гуравдугаарт, Монгол Улс нь нэгдмэл засагтай улсын хувьд төрийн үйлчилгээний стандартыг орон даяар жигд мөрдүүлэхийг зорьдог. Энэ үүднээс аймгуудын нэг хүнд ногдох төсвийн зарлагын хэт ялгааг үүсгэхгүй байх төсвийн тэнцвэрийг хангах бодлогыг цаашид барих хэрэгтэй. Иймээс аймаг хоорондын орлогын ялгааг бий болгоход хүчтэй нөлөөлдөг ашигт малтмалын нөөцийн төлбөр, хүн амын орлогын татварыг дахин хуваарилах шаардлага зайлшгүй гарч байна.

Дөрөвдүгээрт, аймаг, сумдын хувьд жил бүр төсвөөс авах санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээгээ урьдчилан тооцох, тодорхойлох боломжгүй байна. Учир нь өнөөгийн дэмжлэгийн систем нь тухайн засаг захиргааны нэгжийн төсвийн өөрийн орлогын чадавх, зарлагад нөлөөлөх хүн амын тоо, төрийн үйлчилгээний хэрэглэгчдийн тоо, газар нутгийн алслалт, засаг захиргааны нэгжийн тоо зэрэг объектив үзүүлэлтэд суурилан олгогддоггүй зөвхөн зөрүүг санхүүжүүлэх зарчмаар жил бүр хэлэлцээр хийх байдлаар явагддаг. Дэмжлэгийг зөвхөн орон нутгийн төсвийн урсгал зарлага, орлогын зөрүүг нөхөх байдлаар, тодорхой зарчим, түүнийг хадгалсан томьёонд суурилж олгодоггүй байна.

Тавдугаарт, өнөөгийн орон нутгийн төсөв нь зөвхөн аймаг, сумдын захиргааны урсгал зардал буюу захиргааны албан хаагчдын цалинд дийлэнх хэсэг нь зарцуулагдаж, үлдсэн хэсэг нь Засаг даргын Тамгын газрын байрны ашиглалтын зардал (дулаан, цахилгаан гм) төдийд дөнгөж хүрэлцэхүйц байна. Аймаг сумд хуулиар хариуцсан чиг үүргээ хангалттай биелүүлэх хөрөнгө оруулалтын болоод урсгал зардал маш хомс байна. Ялангуяа орон нутгийнхаа хөгжилд зориулан хэнээс ч хамааралгүй бие даан захиран, зарцуулах хөрөнгийн эх үүсвэр огт алга. Ихэнх улс орнуудад орон нутгийн төсөв нь улсын төсвөөс тусдаа орлого, зарлагатай байж тусгай хууль, эрх зүйгээр баталгаажсан байдаг бол манайд улсын төсвийн салшгүй нэг бүрдэл хэсэг мэтээр ташаа ойлгож иржээ.

Түүнчлэн төсөв боловсруулах үйл явцад УИХ-ын гишүүдийн оролцоо ихэссэн, үүний сөрөг үр дагавар нь салбарын болон орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын бодлогын уялдааг алдагдуулахад хүргэж байна.

Одоо Сангийн яамнаас орон нутгийн төсвийг зүйл анги бүрээр нь баталж байгаа зарчмыг өөрчлөх шаардлагатай. Сангийн яамнаас тогтоож өгсөн дээд, доод хязгаарт багтаан ИТХ өөрөө тогтоодог болох нь зүйтэй.

Зөвлөмж, сургамж

1. Орон нутагт үйлдвэрлэл, үйлчилгээг хөгжүүлэх асуудал нэн чухал билээ. Хүн амын боловсрол, нөөц, нягтаршил энэ бүх зүйлээс шалтгаалуулж аймгуудыг төрөлжүүлэн хөгжүүлэх хэлбэрийг тодорхой болгох, орон зайн хөгжилд тулгуурлан шинэчлэх, цаашид аймгийн нийслэлийн хөгжлийн бодлогын асуудлыг уялдуулан дахин тодорхойлох хэрэгтэй. Үүний тулд Бүсчилсэн хөгжлийн үэл баримтлалыг шинэчлэх, хүн амын нутагшил, суурьшлийн хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний баримт бичиг, үйлдвэрлэл хөгжүүлэх байршлын улсын хөтөлбөр зэрэг суурь бодлогын баримт бичгүүдийг боловсруулж батлах шаардлагатай байна.
2. Цаашид орон зайн хөгжлийн асуудлын хүрээнд Төр засаг – Хувийн хэвшил – Шинжлэх ухаан судалгааны байгууллагын хамтын ажиллагаанд суурилсан Think Tank-ыг аймгуудад байгуулан ажиллах нь зөв юм. Өнөөгийн дэлхийн өндөр хөгжилтэй улс орнуудын тэргүүн туршлагаас харахад “Хөгжлийн гол концепци” нь дээрх байгууллагууд дээр тулгуурлан улмаар экосистем, хүний хөгжил, боловсон хүчний асуудал, хөгжлийн загварууд зэрэг нь бүгд шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр хийгддэг бөгөөд орон нутгийн Think Tank нь энэ үүргийг гүйцэтгэж байна.
3. Гүйцэтгэлд суурилсан бодлого боловсруулах асуудлыг УИХ-ын түвшинд сулруулж байна, учир нь УИХ-аар төсөв хэлэлцэхдээ зарлагын хязгаарыг өсгөж, макро-эдийн засгийн таамаглал болон орлогын тооцоог өөрчилдөг, мөн өртөг зардлыг тооцоогүй улс төрийн шийдэл бүхий шинэ төслүүдийг батлан, төсөв хуваарилах хэлбэрээр УИХ-ын хэлэлцүүлгийн явцад төсөвт ихээхэн өөрчлөлт оруулж буй буруу жишгийг өөрчлөх шаардлагатай.
4. Орон нутгийн татварын орлогын гол эх үүсвэр нь хувь хүний орлогын албан татвар бөгөөд энэ нь зөвхөн аймаг, нийслэлийн татварын орлого болдог. Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, нэмэгдсэн өртгийн албан татвар зэрэг нь улсын төсвийн орлого бөгөөд цаашид татварын хуваарилалтыг боловсронгуй болгох, олон улсад мөрдөгддөг төв, орон нутаг хуваадаг (shared tax) татварын тогтолцоог бий болгох, ингэснээр орон нутгийн татвар хураах идэвх санаачилга сайжрах талтай.
5. Цаашид хотын бүсчлэлийн дагуу ялгаатай хувь хэмжээ тогтоож, газрын төлбөр болон үл хөдлөх хөрөнгийн татварын хувийг нэмэгдүүлэх талаар судалж, Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг хэлэлцэх, батлах явцад анхааран үзэх хэрэгтэй.
6. Орон нутаг өөрийн эх үүсвэрээс орлого төвлөрүүлэх сонирхолгүй, учир нь Сангийн яам давсан орлогын хэмжээгээр дараа жилийн төсвийн орлогын төлөвлөгөөг нэмэгдүүлдэг. Орлого төвлөрүүлдэг ялангуяа нийслэл УБ хотын хувьд төсөв боловсруулахдаа улсын төсөвт хэдэн төгрөг төвлөрүүлж авахыг урьдчилан мэдэх боломжгүй байдаг тул тодорхойгүй байдал үүсгэж урьдчилж төлөвлөх боломжгүй болгож байна.
7. Төсвийн суурь зарлага тооцох хууль эрх зүйн орчныг дахин авч үзэж боловсронгуй болгох шаардлага байна. Мөн төсвийн зарим зарлагыг ОНХС-аас санхүүжүүлэх болсон нь ОНХС-ийн үйл ажиллагааг хуулийн дагуу явуулахад бэрхшээл учирч байна.
8. ОНХС-ийн эх үүсвэр улсын төсвийн байдалтай уялдан жил бүр шахам өөрчлөгдөж байгаа нь орон нутаг хөгжлийн бодлоготой уялдуулан урьдчилан төлөвлөх боломжгүй болгож байна.
9. Нийслэл Улаанбаатар хотын хүн ам зүй, эдийн засгийн боломж, хүртээмжийн үүднээс нийслэл хотын хувьд орон нутгийн төсвийн төлөвлөлтөд өөр арга зүй ашиглах хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

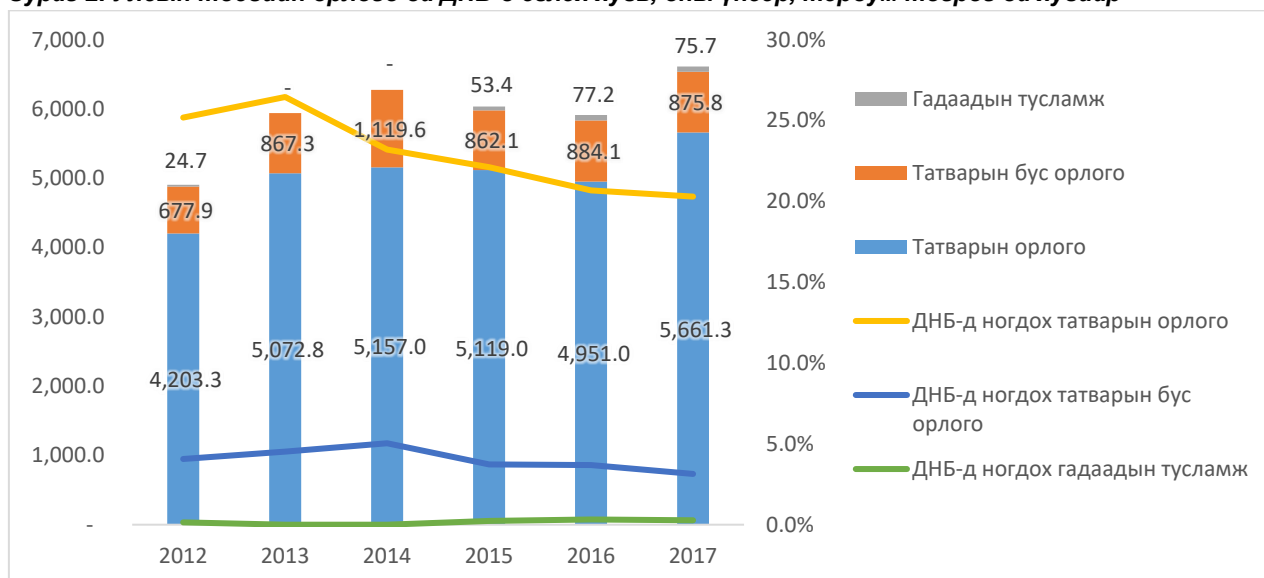
10. ОНХС-ийн сангийн хуваарилалтад ашиглагдаж буй нэг үзүүлэлт болох орон нутгийн хөгжлийн индексийг хялбаршуулж тогтмол шинэчлэгддэг, итгэж болохуйц цөөн үзүүлэлтээр тодорхойлдог болох нь зүйтэй.
11. ОНХС-ийн үйл ажиллагаанд үнэлгээ хийсний үндсэн дээр сайн ажиллаж буй сумдад урамшуулал олгох сайн засаглалын хэлбэр нэвтэрч эхэлсэн боловч энэ механизм ОНХС-ийн ихэнх хөрөнгө хуваарилагдаж буй аймгийн төвүүд, нийслэл, дүүргүүдэд ашиглагдахгүй байгаа нь өрөөсгөл юм. Нөгөө талаар төслийн хугацаа дуусахад энэхүү урамшуулал байхгүй тул энэхүү механизмыг нутагшуулах, улс орон даяар нэвтрүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.
12. ОНХС-ийн нийт эх үүсвэрийн хэмжээг тогтоох аргачлалыг хялбаршуулах шаардлагатай. Одоогийн аргачлал нь Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сантай уяж тогтоосон байдаг бөгөөд нэмэлт орлогын эх үүсвэр нь аймаг болон сумын орон нутгийн хөгжлийн сан руу ордог байна.
13. Хөгжлийн бодлого боловсруулах гол институциудын дунд байгаа чиг үүргийн давхардлыг арилгах, босоо тогтолцоотой яамдын орон нутаг дахь төлөөллийг хуулиар үүрэгжүүлэх шаардлагатай.
14. Төсвийн шилжүүлэгийг илүү үр дүнтэй ашиглах зорилгоор орон нутгийн засгийн газрын төлөвлөлт хийх, төсөл болон төсөв боловсруулах чадавхийг сайжруулах, бэхжүүлэх шаардлагатай.
15. Эцэст нь төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэхийн тулд хууль эрх зүйн орчны тогтвортой байдлыг хангах, орон нутгийн төр, захиргааны байгууллагын ажилтнуудын чадавхыг сайжруулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

БҮЛЭГ 2. ТӨСВИЙН ХАРИЛЦААН ДАХЬ ТӨВЛӨРЛИЙН ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД

Нэгдсэн төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэл, тусгай шаардлагын хэрэгжилт

Эдийн засаг дахь сүүлийн арван жилийн өсөлт, бууралтын мөчлөгийн нэгэн илрэл нь улсын төсвийн орлогын өөрчлөлт мөн. Монгол Улсын төсвийн нийт орлого 2016 онд ДНБ-ний 26 хувьтай тэнцэж байсан нь 2013 оноос 4.5 нэгж, 2007-2016 онуудын дунджаас 11.9 нэгжээр тус тус буурсан нь ашигт малтмалын бүтээгдэхүүний үнийн уналт болон уул уурхайн салбар дахь үйл ажиллагаа багассантай холбоотой юм. Төсвийн орлогын буюу шууд бус татвар болох НӨАТ, шууд татвар болох нийгмийн даатгалын шимтгэл зэргийн төлөвийг доорх Зураг 10-т харуулав.⁵

Зураг 2. Улсын төсвийн орлого ба ДНБ-д эзлэх хувь, оны үнээр, тэрбум төгрөг ба хувиар

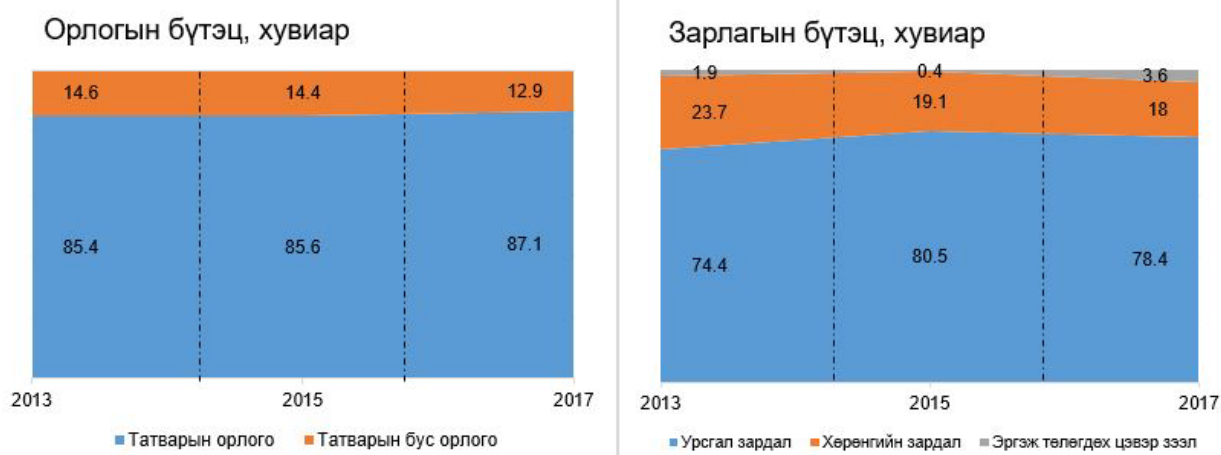


Эх сурвалж: Сангийн яам (төсвийн нэгтгэлийн тоо) болон ҮХС (www.1212.mn)

2016 оныг хүртэл татварын ба татварын бус орлого хэмжээний хувьд болон ДНБ-д эзлэх дүнгийн хувьд буурч иржээ. Тусламжийн орлого бодит хэмжээгээр мөн буурсан боловч ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээний хувьд тогтмол байна. Ижил орлогын түвшинтэй орнуудтай харьцуулахад татварын орлогын бодит хэмжээ буурч байсан ч 2017 оноос өсч, харин ДНБ-д эзлэх хувь Монгол Улсад буурч байна.

⁵ НҮБХХ, Хөгжлийн санхүүжилтийн үнэлгээ, судлаач нэгдсэн төсөв болон зарлагын тоон дээр үндэслэн тооцсон, 2018 он.

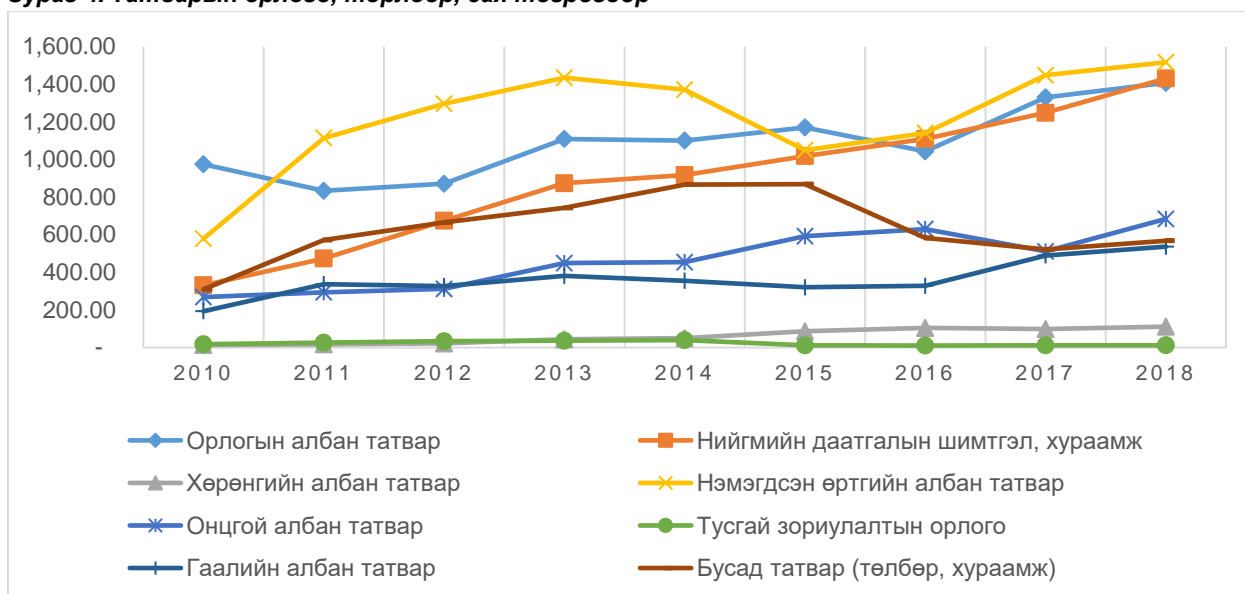
Зураг 3. Улсын нэгдсэн төсвийн орлого ба зарлагын бүтэц, 2013-2017 оноор, хувиар



Татварын орлого нь төсвийн нийт орлогын голлох эх үүсвэр мөн бөгөөд 2007-2015 оны хугацаанд харьцангуй тогтвортой байж 2007 онд төсвийн нийт орлогын 79 хувь, 2011 онд 89 хувийг эзэлж байв. Харин 2017 онд төсвийн нийт орлогод татварын орлого нь 87.1 хувь, татварын бус орлого 12.9 хувийг тус тус эзэлж байна.⁶ Зураг 11-т нийт орлого, зарлагын бүтцийг харуулав.

Зураг 12-т шууд болон шууд бус татвараас бүрдсэн орлогын байдлыг харуулж байна. Сүүлийн арав гаруй жилийн хугацаанд татварын орлогын бодит хэмжээ буурч байгаа нь 2012 оноос гэнэтийн ашгийн татварыг⁷ бууруулсантай холбоотой юм. Эдийн засгийн үйл ажиллагааны хямралаас үүдэн 2014 оноос НӨАТ-ын хэмжээ үлэмж хэмжээгээр буурсан байна. Мөн гадаад худалдааны татварын орлого дээрх шалтгааны улмаас буурсан байна.

Зураг 4. Татварын орлого, төрлөөр, сая төгрөгөөр



Эх сурвалж: Сангийн яам, төсвийн нэгтгэлийн мэдээ

⁶ Саяхан СЯ-ны Хөгжлийн санхүүжилтийн газрын хэрэгжүүлсэн ХАЁТ-ны урсгалын зураглалын төслөөр нарийвчилсан түвшинд ХАЁТ-ны буцалтгүй тусламжийн санхүүжилтийн хэмжээг дутуу мэдээлдэг нь харагдсан. Энэ нь буцалтгүй тусламжийн санхүүжилтийн хэмжээ Зураг 3-д үзүүлснээс илүү байж болохыг харуулж байна. Тайлангийн 4.2 хэсэгт төслийн мэдээнд суурилан ХАЁТ-ны урсгалд дүн шинжилгээ хийсэн.

⁷ Гэнэтийн ашгийн татвар 2012 онд хүчингүй болсон.

Монгол Улсын Их Хурлаас иргэдийн эсэргүүцлийг үл харгалзан 2017 онд хэд хэдэн татварын хэмжээг нэмсэн. Эдгээрт шатахуун, автомашин, архи, тамхины онцгой татвар, тамхины гаалийн татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэлийг хэмжээг тус тус нэмэгдүүлж, хүүгийн орлогод суутган тооцох босго хэмжээг арилгах зэрэг арга хэмжээ багтсан байна.⁸ Энэхүү төрлийн татварын шинэчлэл бол чухал алхам болсон бөгөөд ийнхүү татварын үр дүнтэй шинэчлэл хийх замаар ДНБ-д татварын эзлэх хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх боломжтой болжээ.

Монгол Улсын 2017 оны нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого ба тусламжийн орлогын гүйцэтгэл 7.3 их наяд төгрөгт, нэгдсэн төсвийн зарлага 9.1 их наяд төгрөгт хүрч, нэгдсэн төсвийн тэнцэл 1.8 их наяд төгрөгийн алдагдалтай гарсан байна.

Татварын орлогын төрлүүдээс орлогын албан татвар 258.4 тэрбум, нийгмийн даатгалын орлого 79.0 тэрбум, нэмэгдсэн өртгийн албан татвар 170.0 тэрбум, бусад татвар, төлбөр, хураамжийн орлого 40.3 тэрбум төгрөгөөр тус тус төлөвлөгөөнөөс давсан нь нийт татварын орлогын гүйцэтгэлд голлон нөлөөлжээ.

Ирэх 2019 онд гааль, татварын шинэчлэлийг хэрэгжүүлэн төсвийн орлогын эх үүсвэрийг бүрэн дайчилснаар нэгдсэн төсвийн нийт орлогыг 2018 оны батлагдсан нийт дүнгээс даруй 3,204.1 тэрбум төгрөг буюу 40.7 хувиар нэмэгдүүлэн 11,067.0 тэрбум төгрөг байхаар тооцсон байна.

Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн орлогын гүйцэтгэлийг төсөв тус бүрээр нь авч үзвэл 2017 онд улсын төсвийн орлогын төлөвлөгөөний биелэлт 110.4 хувь, **орон нутгийн төсвийн орлогын биелэлт 102.6 хувь**, нийгмийн даатгалын сангийн орлогын биелэлт 103.7 хувьтай байна.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай одоо хүчин төгөлдөр мөрдөж буй хуулийн 6.1.2, 19.6, 19.9-т “нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдлын тухайн жилийн оны үнээр тооцсон ДНБ-нд эзлэх хувь хэмжээг 2015 онд 5 хувь, 2016 онд 18.5 хувь, 2017 онд 10.4 хувь, 2018 онд 9.5 хувь, 2019 онд 6.9 хувь, 2020 онд 5.1 хувь, 2021 онд 3.6 хувь, 2022 онд 2.8 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй, 2023 оны төсвийн жилээс эхлэн нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл нь тухайн төсвийн жилийн ДНБ-ий 2 хувиас илүүгүй алдагдалтай, эсхүл ашигтай байх” гэж заажээ. Гэвч жил бүрийн хувь хэмжээг 2015, 2016, 2017 онд жил дараалан өөрчилсөн байна^{9,10}.

Гэсэн хэдий ч 2014-2016 онд Монгол Улс олон төсөвтэй явж ирсэн бөгөөд төсвөөс гадуурх үйл ажиллагааг нэгтгэснээр нэгдсэн төсвийн алдагдал 2016 онд ДНБ-ий 17.5 хувьд хүрчээ. Төсвийн нэгдмэл байдлыг ханган, төсвөөс гадуурх санхүүжилтийг бүрэн зогсоож, сахилга батыг сахиулснаар төсвийн алдагдлыг 2017 оноос үе шаттай бууруулж эхэлсэн. Нэгдсэн төсвийн нийт тэнцвэржүүлсэн тэнцэл 2017 оны төсвийн гүйцэтгэлээр -1,742.5 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий -6.4 хувьтай тэнцэж байгаа нь тус шаардлагыг хангасан гэж үзэж байна.

Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж, татварын бааз суурийг нэмэгдүүлэх замаар төсвийн орлогын эх үүсвэрийг тогтвортой болгож, төсвийн сахилга батыг чанд мөрдүүлэн, үр ашгийг

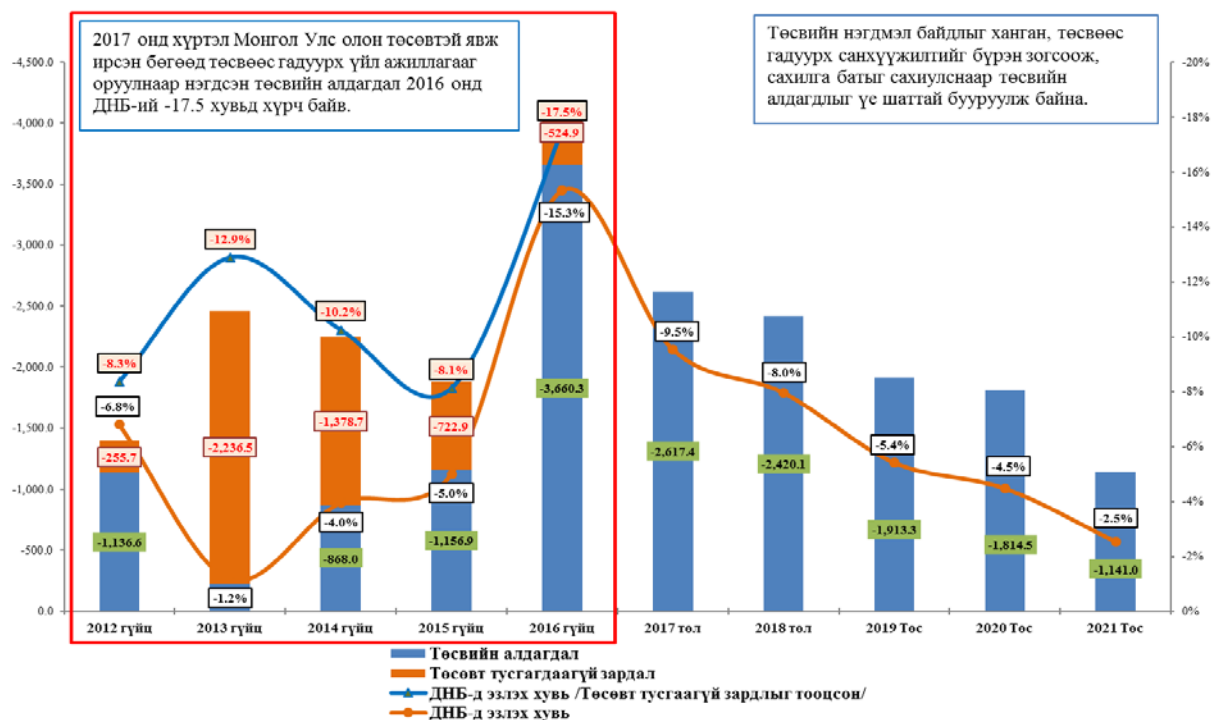
⁸ ОУВС-ийн дүрмийн IV зүйл.

⁹ Өмнө орсон өөрчлөлт: “19.6. Энэ хуулийн 6.1.2-т заасан нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдлыг 2015 онд 5 хувиас, 2016 онд 4 хувиас, 2017 онд 3 хувиас, 2018 оны төсвийн жилээс эхлэн нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл нь тухайн төсвийн жилийн ДНБ-ий 2 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй байна”, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай Монгол Улсын хууль, 2015 оны 1 дүгээр сарын 20-ны өдөр, Төрийн мэдээлэл сэтгүүл, 2015 он, №05/866/

¹⁰ Өмнө орсон өөрчлөлт: “19.6. Энэ хуулийн 6.1.2-т заасан нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдлыг 2015 онд 5 хувиас, 2016 онд 18.5 хувиас, 2017 онд 9.9 хувиас, 2018 онд 7.5 хувиас, 2019 онд 5.5 хувиас хэтрүүлэхгүй, 2020 оны төсвийн жилээс эхлэн нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийг алдагдалгүй байлгана”, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай Монгол Улсын хууль, 2016 оны 10 дугаар сарын 3-ны өдөр, Төрийн мэдээлэл сэтгүүл, 2016 он, №37/946/

нэмэгдүүлэх замаар өрийн дарамтыг бууруулснаар төсвийн алдагдал 2017 онд ДНБ-ий 9.5 хувь, 2018 онд ДНБ-ий 8.0 хувьтай тэнцэхээр батлагдаж байсан бол энэ 2019 онд ДНБ-ий 5.4 хувьд хүргэж сайжруулахаар тооцон төлөвлөсөн байжээ.

Зураг 5. Нэгдсэн төсвийн алдагдал 2012-2021 оноор



Эх үүсвэр: Сангийн яам

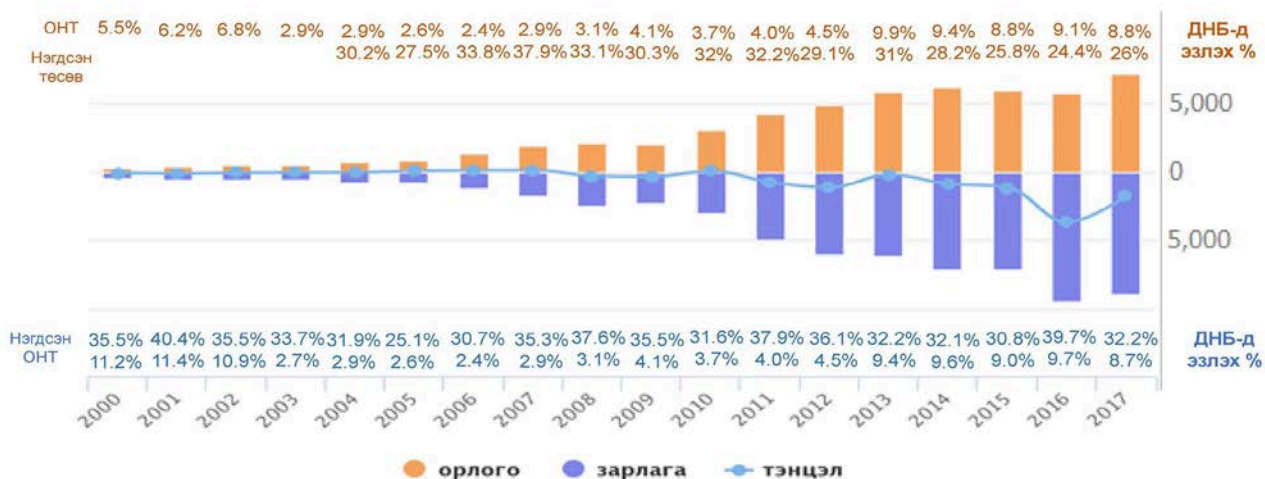
Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6.1.3-т “тухайн жилийн нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь нь тухайн жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн хувь, тухайн жилийн өмнөх дараалсан 12 жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн дунджийн аль ихээс хэтрэхгүй байх” гэсэн бөгөөд 2017 оны төсвийн жилээс дагаж мөрдөхөөр заасан байдаг. 2017 онд тухайн жилийн нэгдсэн төсвийн нийт зарлагын өсөлтийн хувь -5.4%, тухайн жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн хувь 9%, Тухайн жилийн өмнөх дараалсан 12 жилийн эрдэс баялгийн бус дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өсөлтийн дундаж 21.8 хувь болжээ.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн 6.1.4-т төсөвт өрийн тусгай шаардлагыг 2017 оны төсвийн жилд 85.0 хувиас хэтрүүлэхгүй байхаар тусгасан. Засгийн газрын өрийн нэрлэсэн үлдэгдэл 2017 оны эцэст 22,751.6 тэрбум төгрөг, өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлэгдсэн үлдэгдэл 20,211.4 тэрбум төгрөг буюу ДНБ-ий 74.4 хувьтай тэнцүү байгаа нь өрийн тухай тусгай шаардлагыг бүрэн хангасан гэж үзсэн байна.

Гэхдээ энэхүү тусгай шаардлагыг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх зорилгоор өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн Засгийн өрийн үлдэгдлийн ДНБ-нд эзлэх хувь хэмжээг 2015 оны төсвийн жилд 58.3 хувиас, 2016 оны төсвийн жилд 88 хувиас, 2017 оны төсвийн жилд 85 хувиас, 2018 оны төсвийн жилд 80 хувиас, 2019 оны төсвийн жилд 75 хувиас, 2020 оны төсвийн жилд 70 хувиас, 2021 оны төсвийн жилээс эхлэн 60 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй байхаар хуульчилсан¹¹.

¹¹ Өмнө нь орсон өөрчлөлт: “19.3. Энэ хуулийн 6.1.4-т заасан Засгийн өрийн үлдэгдлийн ДНБ-нд эзлэх хувь хэмжээг 2015 оны төсвийн жилд 58.3 хувиас, 2016 оны төсвийн жилд 55 хувиас, 2017 оны төсвийн жилд 50

Зураг 6. Улсын төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлого, зарлага, тэнцэл, жилээр, тэрбум төгөр



Дээрх зургаас улсын тэнцвэржүүлсэн төсөв 2000 оноос хойш хэрхэн тэлсэн болохыг харж болно. Төсөв тэлэхийн хэрээр төсвийн алдагдал нэмэгдэж, 2016 онд 3.6 их наяд төгрөгт хүрсэн байна. Харин энэхүү алдагдал 2017 оноос багассан бөгөөд нэгдсэн төсвийн нийт урсгал зардлыг 2019 онд 8,228.3 тэрбум төгрөг байхаар тооцжээ.

Хүснэгт 1. Нэгдсэн төсвийн урсгал зардлын бүтэц, 2017-2019 оноор, урсгал зардалд эзлэх хувь болон их наяд төгрөгөөр

	2017 гүйц		2018 төл.гүйц		2019 төл.гүйц	
	их наяд төгрөг	%	их наяд төгрөг	%	их наяд төгрөг	%
Урсгал зарлага	7.0	100	7.5	100	8.2	100
1. Цалин, хөлс	1.8	26	1.8	24	2.2	27
2. Бараа үйлчилгээ, бусад зардал	1.3	19	1.5	20	1.7	22
3. Зээлийн хүү	1.2	16	1.2	15	0.9	10
4. Татаас шилжүүлэг	2.7	39	3.0	41	3.4	41

Соёл, биеийн тамирын салбарын тусгай зориулалтын бүрэлдэхүүнд багтдаг орон нутгийн музей, соёлын төв, номын сан, театр, биеийн тамир спортын байгууллагуудын үйл ажиллагааны урсгал зардал 59.2 тэрбум төгрөгийг орон нутгийн суурь зарлагад шилжүүлжээ. Соёл, урлаг, спортын чиг үүргийг орон нутагт шилжүүлснээр тухайн орон нутгийн онцлог, хэрэглэгчдийн хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн оновчтой, үр дүнтэй үйлчилгээ үзүүлэх боломж бүрдэнэ.

Чиг үүргийг орон нутгийн төсөвт бүрэн шилжүүлж байгаатай холбогдуулан Төсвийн тухай хууль болон Соёлын тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн төслийг бэлтгэсэн байна. 2019 оноос соёл урлагийн салбарын байгууллагуудад орлогын төлөвлөгөө батлахгүй байхаар төсвийн төсөлд тусгажээ. Ингэснээр тухайн байгууллага олсон орлогоо ажилчдын нийгмийн баталгааг хангах, цалин урамшуулал зэрэг бусад нэн шаардлагатай зардалд бие даан зарцуулах эрхтэй болно.

хувиас, 2018 оны төсвийн жилээс эхлэн 40 хувиас тус тус хэтрүүлэхгүй”, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай Монгол Улсын хууль, 2015 оны 1 дүгээр сарын 20-ны өдөр, Төрийн мэдээлэл сэтгүүл, 2015 он, №05/866/

Улсын төсвийн гүйцэтгэл

Улсын төсвийн урсгал зарлага 2017 онд 7.2 их наяд төгрөгт хүрч, төлөвлөснөөс 3.8 хувиар бага, өмнөх оны гүйцэтгэлээс 254.6 тэрбум төгрөг буюу 3.4 хувиар буурсан үзүүлэлттэй байна.

“Монгол Улсын 2017 оны төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль батлагдсантай холбогдуулан авах арга хэмжээний тухай” Улсын Их Хурлын 69, 29, 67 дугаар тогтоолуудыг баталж, уг тогтоолын дагуу төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх, төсвийн зардлыг хэмнэх, төсвийн сахилга хариуцлагыг сайжруулах чиглэлээр нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, хөнгөлөлт үйлчилгээг зорилгод бүлэгт чиглүүлж оновчтой байдлаар нэгтгэх, давхардлыг арилгах, хүүхдийн мөнгөн тэтгэмжийг олгох зэрэг арга хэмжээ авч ажилласан, мөн тогтоолоор 2018 оны төсвийн жил хүртэл “барих шилжүүлэх” төрлөөр хэрэгжүүлэх улсын болон орон нутгийн төсвөөс эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй концессын гэрээ байгуулахгүй байхаар заасныг хэрэгжүүлж ажилласан байна.

Тогтворжуулалтын сан

Зэсийн зах зээлийн үнийн гүйцэтгэл 2017 оны турш тэнцвэржүүлсэн үнээс дээгүүр байсан тул Төсвийн тогтворжуулалтын санд 325.7 тэрбум төгрөгийн орлого төвлөрүүлсэн байна. 2019 онд 322.0 тэрбум (үүний 5.6 тэрбум нь зэсийн баяжмал, 316.4 тэрбум нь нүүрснээс орно) төгрөгийг Төсвийн тогтворжуулалтын санд, 1,068.5 тэрбум (үүний 300.9 тэрбум нь уул уурхайн салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа төрийн өмчит компаниудын төрийн өмчид ногдох хувьцааны ногдол ашиг, 767.6 тэрбум нь ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөс төвлөрүүлнэ) төгрөгийг Ирээдүйн өв санд төвлөрүүлэхээр төлөвлөсөн байна. Гэвч үүний 50 хувь нь Хүний хөгжил сангийн өрийг барагдуулахад зарцуулагдана. Ирээдүйд хэрэглэхээр хадгалах ёстой боловч өмнө тавьсан өрөнд зарцуулахаар байгаа нь сангийн үндсэн зорилгоос хазайхад хүргэж байна.

Төсвийн тогтворжуулалтын сан нь эдийн засгийн мөчлөг болон эрдэс, түүхий эдийн дэлхийн зах зээл дээрх үнийн хэлбэлзлээс шалтгаалсан төсвийн орлогын хэлбэлзлийг бууруулах, тогтворжуулах зорилготой баялгийн сан бөгөөд төсвийн алдагдлыг нөхөх зориулалтаар үнэ тогтвортой буюу өсөлттэй үед хуримтлуулж, үнэ бууралттай үед алдагдлыг нөхөх замаар зохицуулдаг. Уг санд 2011 оны 2 дугаар сараас хуримтлал бий болж эхэлсэн ба 2016 оны жилийн эцэст 332.0 тэрбум төгрөгийн хуримтлал байсан ба 2017 онд тус санд эрдэс баялгийн орлогоос 242.4 тэрбум төгрөг хуваарилагдахаар батлагдаж, гүйцэтгэл 325.7 тэрбум төгрөгт хүрч, төлөвлөсөн дүнгээс 34.3 хувиар буюу 83.3 тэрбум төгрөг илүү төвлөрсөн байна. Мөн Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн 91.2.3-т Засгийн газрын нөөц сангийн болон Эрсдэлийн сангийн тухайн төсвийн жилийн зарцуулагдаагүй чөлөөт эх үүсвэр нь Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн эх үүсвэр байхаар заасны дагуу 5.3 тэрбум төгрөгийг санд төвлөрүүлжээ.

Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хуулийн 91.3.4, 34.2-т Төсвийн тогтворжуулалтын сангийн хуримтлалаас тухайн жилийн төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлж болохоор заасны дагуу 2017 онд 572,102.5 сая төгрөгийг зарцуулж, 2017 оны эцэст 104,168.9 сая төгрөгийн хуримтлалтай байв.

Орон нутгийн төсөв

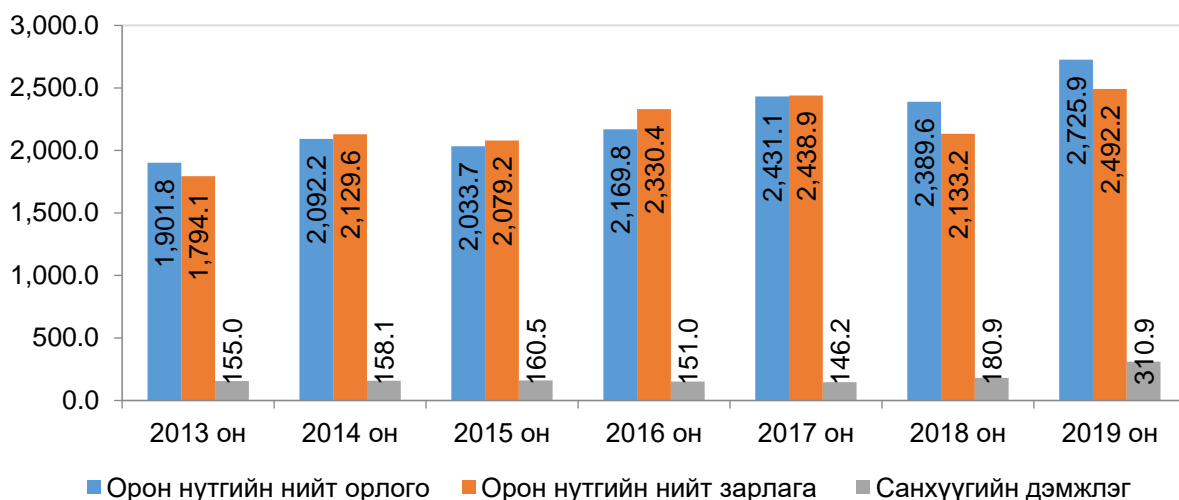
2017 онд орон нутгийн орлогын 41.3 хувь татварын орлогоос, 58.7 хувь татварын бус орлогоос бүрдсэн байна. Татварын орлогын 69.1 хувь буюу 695.1 тэрбум төгрөг хувь хүний орлогын албан татвараар төвлөрсөн байна. Тайлант онд ХХОАТ-ын буцаалтаар иргэдэд 44.5 тэрбум төгрөгийг олгосон байна. Бусад татвар, төлбөр, хураамжийн орлогоор 224.4 тэрбум төгрөг төвлөрсөн байна. Татварын бус орлогын 88.4 хувь буюу 146.2 тэрбум

төгрөгийг улсын төсвөөс олгосон санхүүгийн дэмжлэг, 53.0 тэрбум төгрөгийг орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сангийн шилжүүлэг, 1,066.1 тэрбум төгрөгийг тусгай зориулалтын шилжүүлгийн байгууллагуудын санхүүжилтийн орлогууд тус тус бүрдүүлж байна.

Орон нутгийн нийт зарлага, санхүүжилтийн 85.3 хувь буюу 2,078.3 тэрбум төгрөгийг урсгал зардалд, үүнээс цалин хөлс, нийгмийн даатгалын шимтгэл, нийгмийн халамжийн зардалд 866.5 тэрбум төгрөгийг зарцуулсан байна. Хөрөнгийн зардлын гүйцэтгэл 335.7 тэрбум төгрөгт хүрч, төлөвлөсөн дүнгээс 121.4 тэрбум төгрөгөөр бага, өмнөх оны гүйцэтгэлээс 128.3 тэрбум төгрөгөөр бага байна. Орон нутгийн төсвөөс улсын төсөвт 195.4 тэрбум төгрөгийг төвлөрүүлсэн байна.

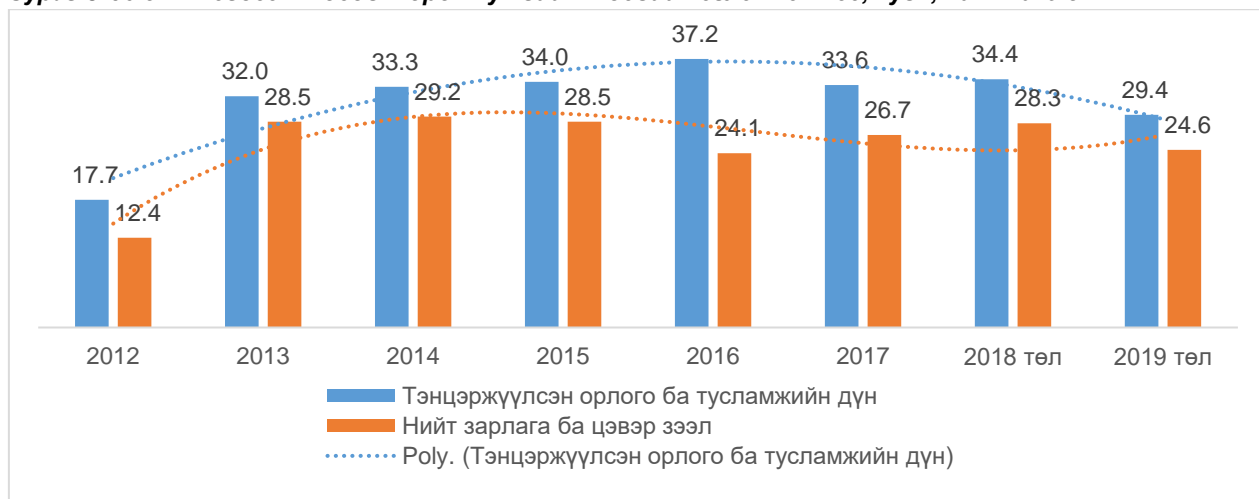
Орон нутгийн төсвийн орлого, санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээг 2013-2019 оноор авч үзлээ.

Зураг 7. Орон нутгийн нэгдсэн төсвийн үзүүлэлт, 2013-2019 оноор



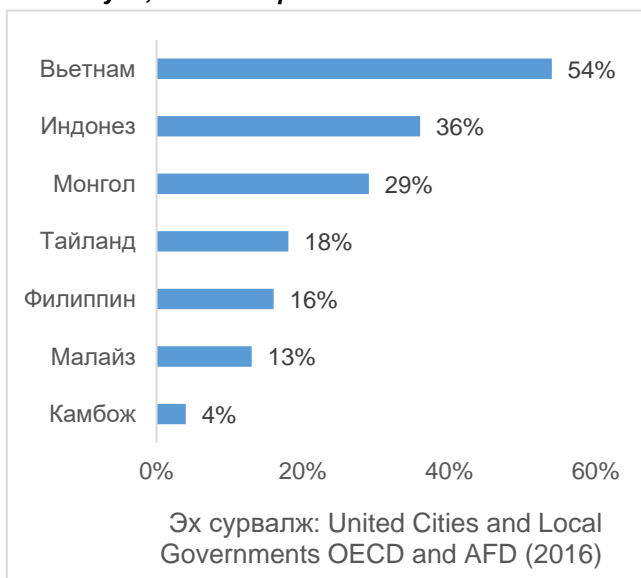
Төсвийн тухай хууль батлагдсан гарснаар орон нутгийн орлого, зарлагын бүтцэд өөрчлөлт орсноор орон нутгийн татварын ба татварын бус орлого, орон нутгийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүргийг тогтоож өгч, алдагдалтай аймгуудад санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэх, ашигтай аймгуудын орлогоос улсын төсөвт татан төвлөрүүлэх хууль эрх зүйн орчин бүрдсэн. Эдгээр жилүүдэд орон нутгийн төсвийн орлого дунджаар 6.3 хувийн өсөлттэй байсан бол зарлага 5.9 орчим хувиар өссөн байна. 2019 оны төсвийн жилээс орон нутгийн орлого, зарлагад хууль эрх зүйн орчны өөрчлөлт орсноор нийт орлого өмнөх жилээс 14.1 хувиар, зарлага 16.8 хувиар тус тус өссөнөөр санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ 70 гаруй хувиар өсөхөөр 2019 оны төсөвт батлагдсан байна.

Зураг 8. Улсын нэгдсэн төсөвт орон нутгийн төсвийн эзлэх хэмжээ, хувь, 2012-2019 он



Монгол улсын нэгдсэн төсөвт сүүлийн 5 жилд орон нутгийн төсвийн орлого 33-37 хувийг, зарлага 24-29 хувийг эзэлж байна. Орон нутгийн төсвийн зарлагын улсын төсвийн нийт зарлагад эзлэх хувь буурч 2018 оны төсөвт 28.3 хувь, орон нутгийн төсвийн урсгал зардлын эзлэх хувь мөн буурах хандлага ажиглагдаж байна. Монгол улсын 2019 оны төсөвт орон нутгийн суурь зарлагыг нэмэгдүүлэх зарим арга хэмжээ авахаар тусгасан боловч энэхүү харьцаа цаашид ч буурахаар төлөвлөсөн байна.

Зураг 9. Азийн зарим улс дахь орон нутгийн төсвийн зардлын тухайн улсын нийт төсвийн зардалд эзлэх хувь, 2013 оноор



Улсын нэгдсэн төсөвт орон нутгийн төсвийн зарлагын эзлэх хувь хэмжээ Монгол Улсад 24-29 гаруй хувьтай байна. Үүнийг Азийн зарим улс оронтой харьцуулахад манай улс дундаж түвшинд явж байна. Индонези улс нь төвлөрлийг сааруулах “их тэсрэлт”-ийн реформыг хэрэгжүүлсэн, Филиппин, Вьетнам, Камбожи зэрэг улсууд орон нутаг болон төв засгийн газрын төсвийн харилцааны шинэчлэлийн шат дараалсан бодлогыг арав гаруй жилийн хугацаанд тууштай хэрэгжүүлжээ. Харин Тайланд, Лаос, Мянмар, Малайз зэрэг улс орнууд нь төсвийн зарцуулалтад илүү их төвлөрсөн хяналтыг бий болгон авч үлдэх сонголтыг

хийсэн байна. Гэвч үр дүнд нь орон нутгийн төсвийн зарцуулалтын нэгдсэн төсвийн зарлагад эзлэх хувь хэмжээ ялгаатай буюу Камбожид 4 хувь байхад Вьетнамд 54 хувьд хүрсэн байна¹².

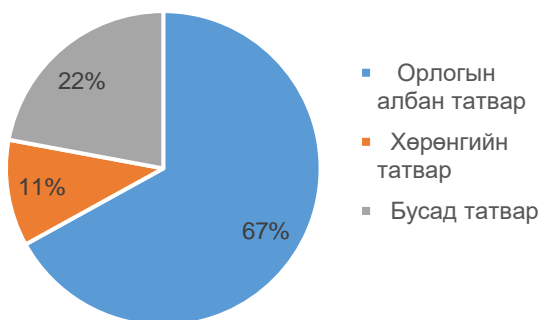
Улсын нэгдсэн төсвийн нийт тэнцвэржүүлсэн орлогын 85 орчим хувийг татварын орлого эзэлж буй бол орон нутгийн төсвийн нийт орлогын 40 орчим хувийг татварын орлого эзэлж байна. Гэвч сүүлийн 5 жилд орон нутгийн татварын орлого улсын нэгдсэн төсөвт зөвхөн 16 орчим хувийг эзэлж байна. Улсын төсвийн орлогын 3/1 орчмыг орон нутгийн төсвийн орлого эзэлж байхад татварын орлого дөнгөж 16 орчим хувь байгаа нь орон нутгийн татварын бааз суурь бага, орон нутгийн татварын орлогын хэмжээ эдийн засагт төдийлөн ач холбогдол бага байгааг харуулж байна.

Орон нутгийн татварын орлогын бүтцийг 2014 ба 2018 оноор харьцуулан харуулахад орон нутгийн татварын орлогын 70 орчим хувийг орлогын албан татвар буюу хувь хүний орлогын албан татвар, 20 орчим хувийг хөрөнгийн татвар буюу үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар, 10 орчим хувийг бусад татвар хураамж буюу газрын төлбөр, тэмдэгтийн хураамж, байгалийн нөөц ашигласны төлбөр зэрэг эзэлж байна.

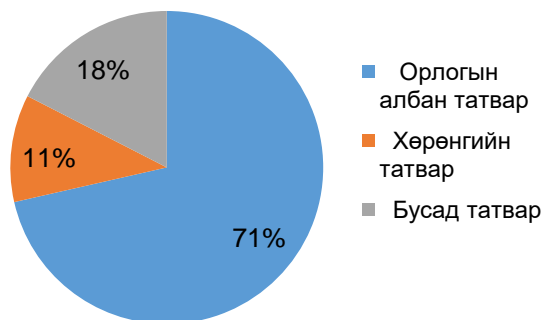
¹² Нэгдсэн хотууд болон орон нутгийн засгийн газрууд, ЭЗХХАБ болон AFD (2016). “Дэлхий даяархи орон нутгийн засгийн газрууд: Бүтэц ба санхүүжилт. Орон нутгийн санхүүжилт дахь Дэлхийн ажиглалтад оруулж буй анхны хувь нэмэр”. Хавсралт III. Улс орнуудын товч мэдээлэл.

Зураг 10. Орон нутгийн татварын орлого болон төсвийн зарлагын бүтэц, хувь, 2014, 2018 оноор

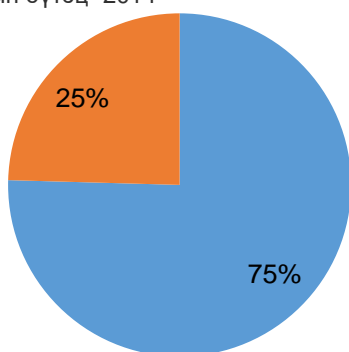
Татварын орлого -2014



Татварын орлого -2018

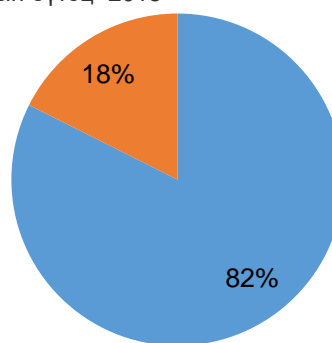


Зарлагын бүтэц -2014



■ Урсгал зардал ■ Хөрөнгийн зардал

Зарлагын бүтэц -2018

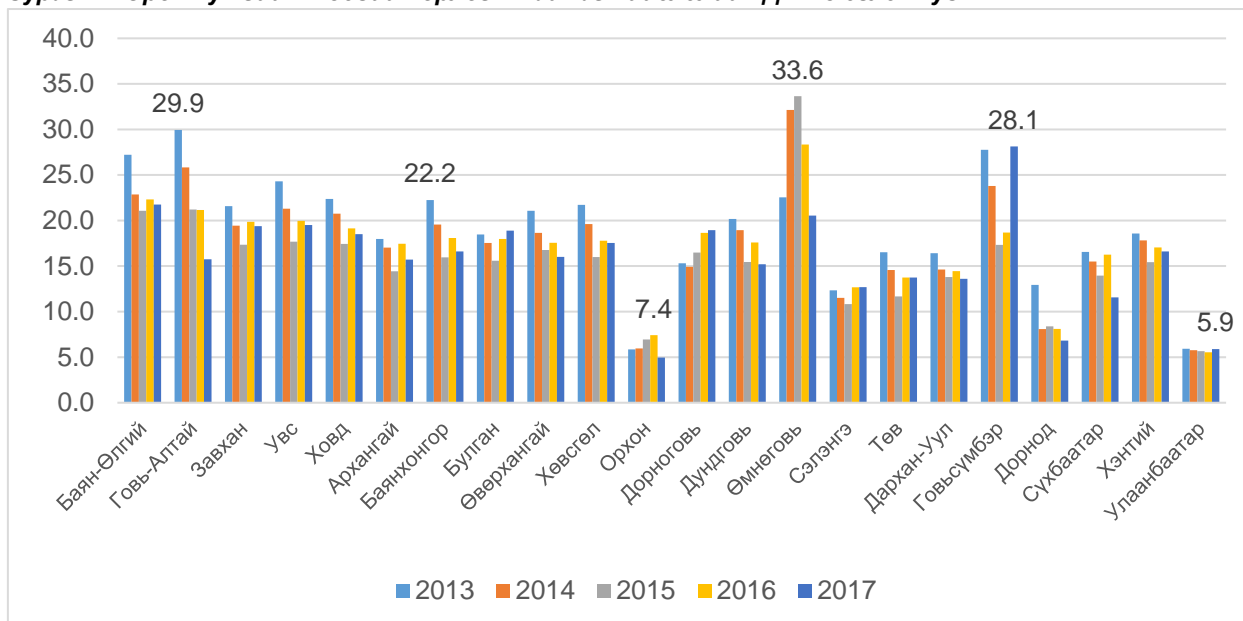


■ Урсгал зардал ■ Хөрөнгийн зардал

Орон нутгийн урсгал зардалд цалин хөлсний зардал 50 шахам хувийг эзэлж байгаа нь орон нутагт шаардлагатай бусад бараа үйлчилгээний зардлыг цаашид нэмэгдүүлэх шаардлага байгааг харуулж байна. Мөн орон нутгийн төсөвт хөрөнгийн зардлын эзлэх хувь хэмжээ бага байгаа нь орон нутгийн хөгжлийг дэмжих зорилгоор орон нутгийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, ажлын байр шинээр бий болгох, улмаар орон нутгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх шаардлагатайг илтгэж байна.

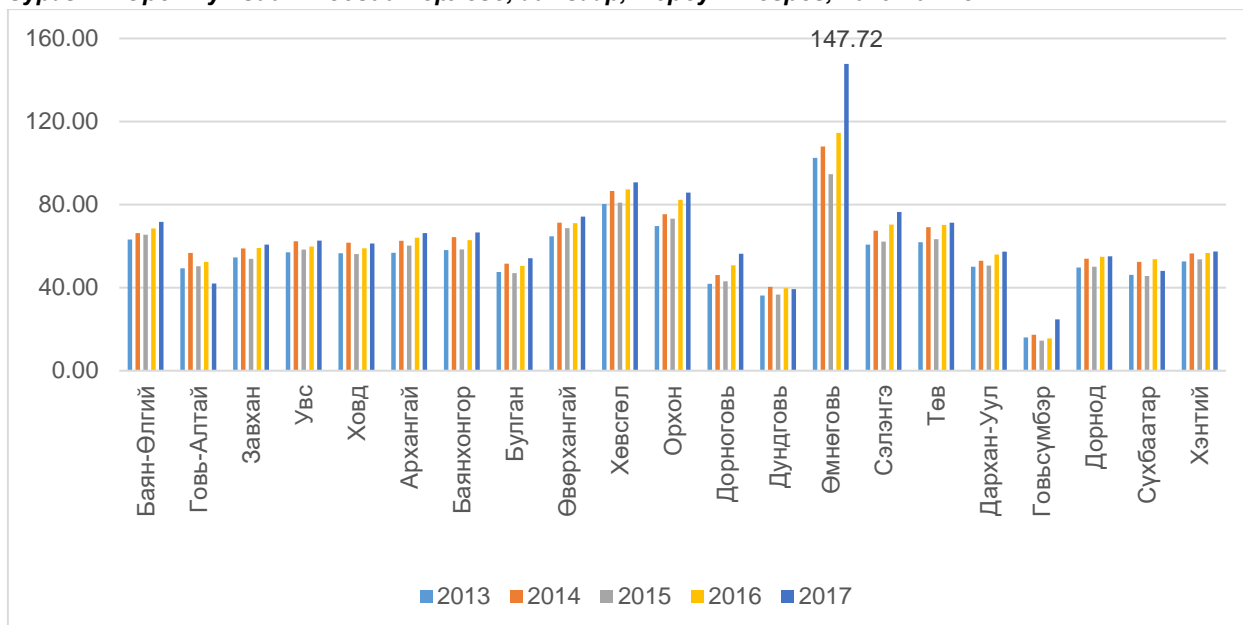
Орон нутгийн төсвийн суурь зарлага нь суурь орлогоос их буюу алдагдалтай бол улсын төсвөөс тухайн орон нутагт санхүүгийн дэмжлэг олгодог. Төсвийн тухай хууль хэрэгжиж эхэлсэн 2013 онд нийт 3 аймаг, нийслэл Улаанбаатар хот санхүүгийн дэмжлэг авахгүй, орлогоороо зарлагаа санхүүжүүлж байсан бол 2017-2018 онуудад нийслэл Улаанбаатар хотоос гадна 6 аймаг санхүүгийн дэмжлэг авахгүйгээр бие даасан байна /Хавсралтаас дэлгэрэнгүй үзнэ үү/. Орон нутгийн төсвийн тэр дундаа татварын орлогын бааз суурь багатай учраас орон нутгийн орлогыг зарлагын өсөлтийг даган нэмэгдүүлэх боломжгүй тул улсаас санхүүгийн дэмжлэг авах аймгуудын тоо төдийлөн буурахгүй байна.

Зураг 11. Орон нутгийн төсвийн орлогын аймаг/нийслэлийн ДНБ-д эзлэх хувь

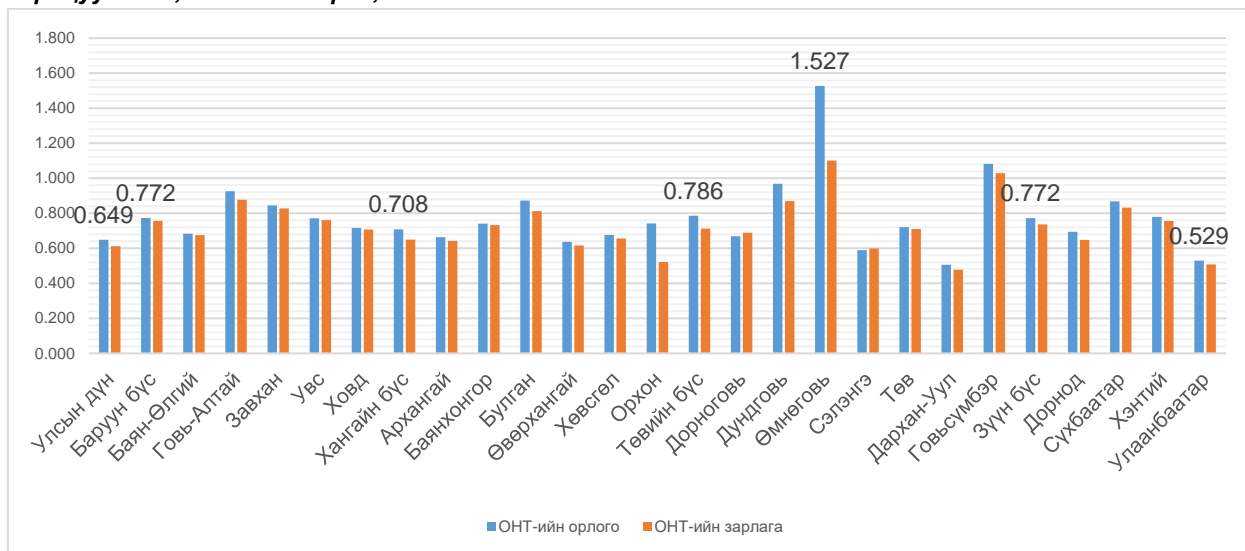


Орон нутгийн төсвийн орлогыг тухайн аймаг, нийслэлийн ДНБ-тэй харьцуулж үзэхэд Өмнөговь аймагт 2015 онд хамгийн их буюу 33.6 хувь, Говь-Алтай аймагт 2013 онд 29.9 хувь байжээ. Гэтэл дараагийн зурагнаас 2015 онд Өмнөговь аймгийн орлого аймгийнхаа хамгийн бага үзүүлэлттэй байгааг харж болно. Гэтэл 2017 онд Өмнөговь аймгийн төсвийн орлого хамгийн их буюу 147.7 тэрбум төгрөгт хүрсэн. Гэсэн ч энэ нь аймгийн ДНБ-ийн 20 хувьтай тэнцэж байна. Эндээс аймгийн төсвийн орлого өндөр байсан нь ч ДНБ-нд эзлэх хувь хэмжээнд эзлэх хувь хэмжээ өндөр байна гэдэг нь тухайн аймгийн эдийн засаг хумигдмал бага байгааг илэрхийлж байгаа болно. Хөгжлийн үзүүлэлтээр өндөр Орхон, Улаанбаатар хотод энэ үзүүлэлт 6-7 гаруй хувьтай байгаа нь тухайн орон нутаг төсвийн орлогоос бага хамааралтай болохыг илтгэж байна.

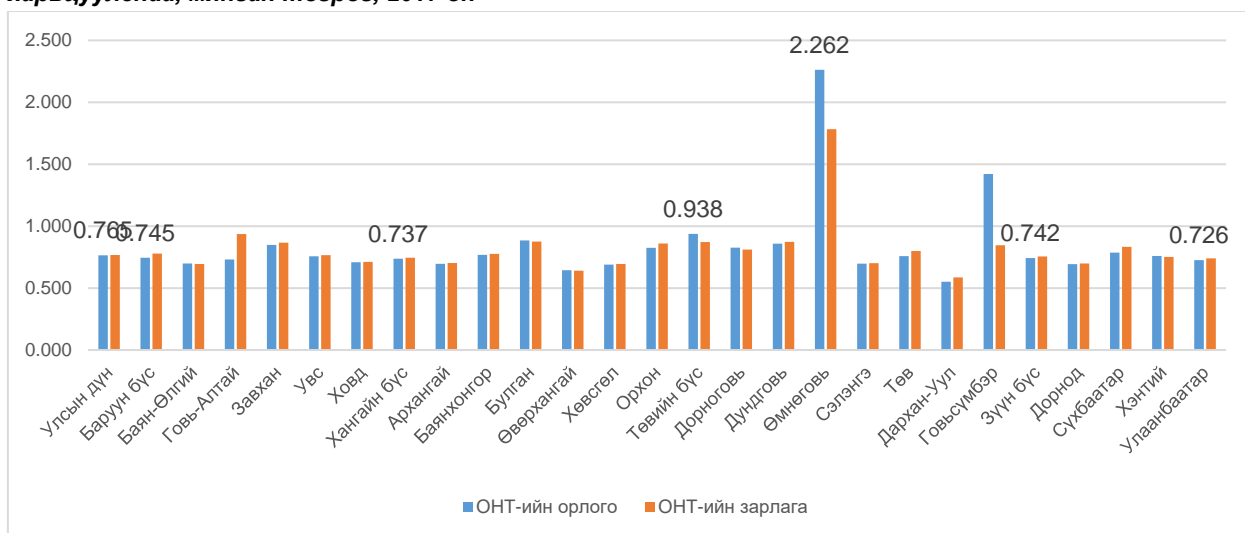
Зураг 12. Орон нутгийн төсвийн орлого, аймгаар, тэрбум төгрөг, 2013-2017 он



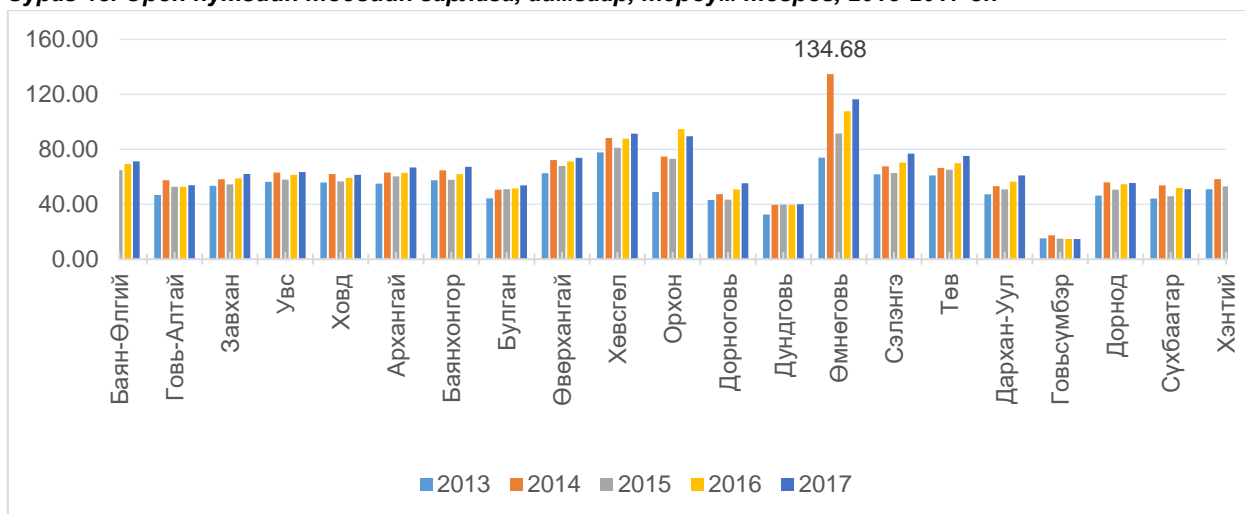
Зураг 13. Орон нутгийн төсвийн орлого, зарлагын нэг хүнд ногдох хэмжээ, улс, бүс, аймгийг харьцуулснаа, мянган төгрөг, 2013 он



Зураг 14. Орон нутгийн төсвийн орлого, зарлагын нэг хүнд ногдох хэмжээ, улс, бүс, аймгийг харьцуулснаа, мянган төгрөг, 2017 он

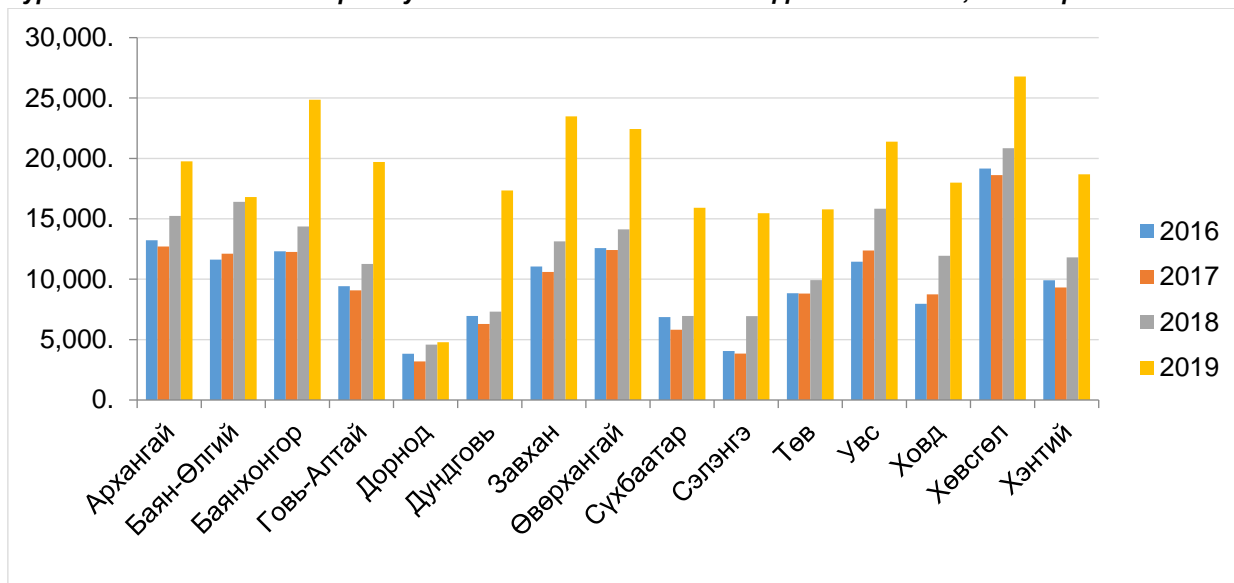


Зураг 15. Орон нутгийн төсвийн зарлага, аймгаар, тэрбум төгрөг, 2013-2017 он



Эх үүсвэр: www.1212.mn

Зураг 16. Улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт олгосон санхүүгийн дэмжлэг, аймгаар

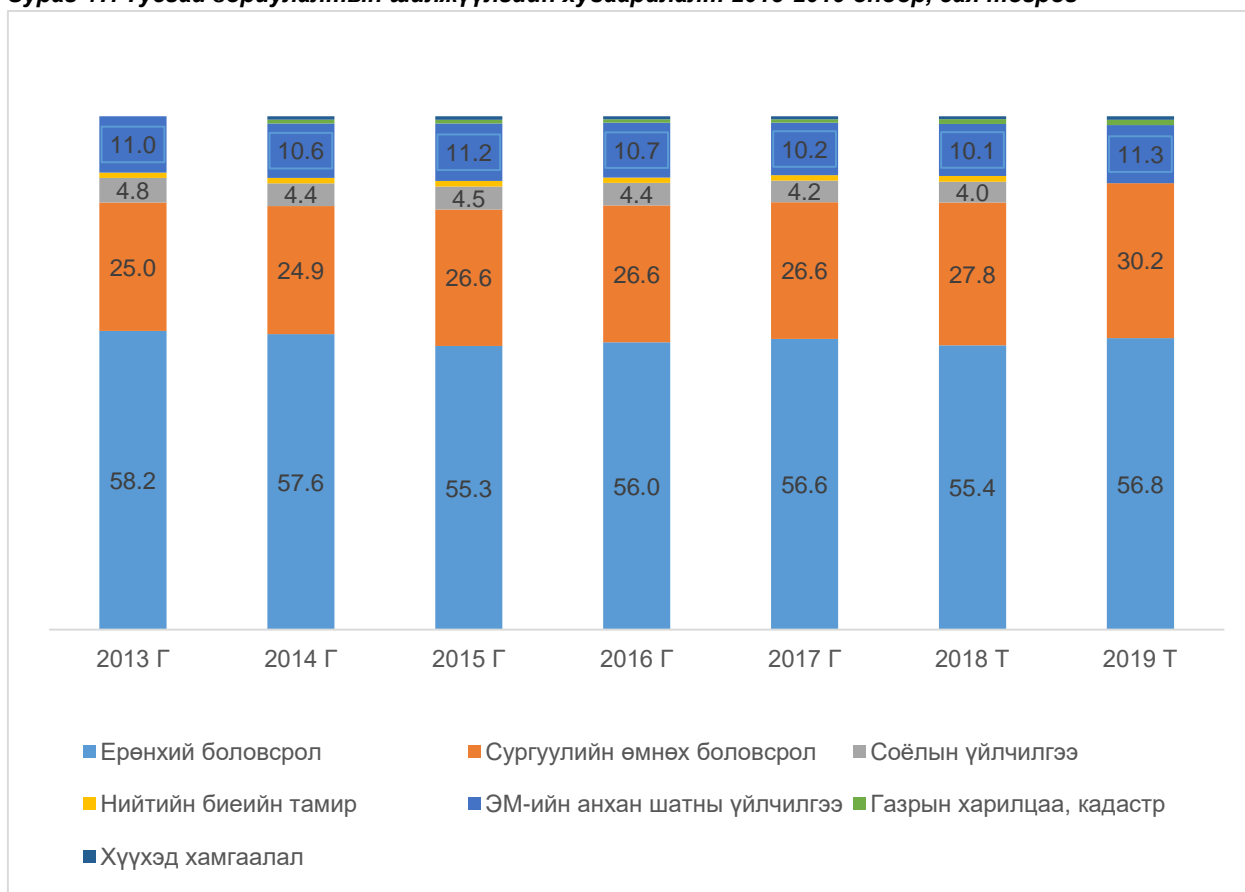


Дээрх графикт 2016-2018 оны гүйцэтгэлээр, мөн 2019 оны төсөвт тусгагдсан байдлаар улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт тасралтгүй санхүүгийн дэмжлэг авч буй аймгуудыг хамруулсан ба огт дэмжлэг авдаггүй нийслэл болон Өмнөговь аймаг, Орхон аймаг болон өмнөх онуудад улсын төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг авч байгаагүй бөгөөд 2019 оны төсөвт анх олгохоор баталсан Булган, Дорноговь аймгуудыг хамруулаагүй болно.

Графикаас харахад улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт олгосон санхүүгийн дэмжлэгээс Хөвсгөл аймаг хамгийн их, Дорнод аймаг хамгийн багыг авсан байна. Олгосон санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээг оноор нь харвал 2019 онд аймгуудад олгох санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ өссөн дүнтэй байгаа нь харагдаж байна. 2019 онд Өмнөговь, Орхон, Улаанбаатарын төсвөөс улсын төсөвт нийт 340.4 тэрбум төгрөг төвлөрүүлэх бол бусад аймгуудад нийт 310.9 тэрбум төгрөгийн санхүүгийн дэмжлэг олгоно.

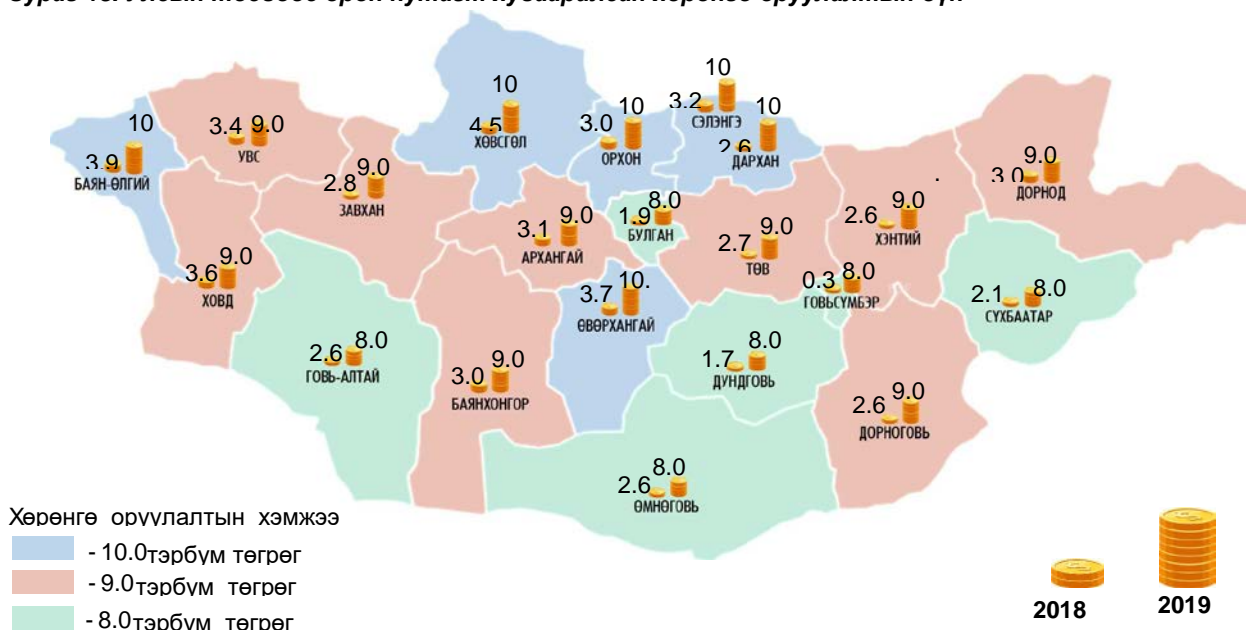
Тусгай зориулалтын шилжүүлгийн хувьд, Төсвийн тухай хуульд заасны дагуу орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж буй дараах салбаруудад тусгай зориулалтын шилжүүлгийг олгож байна. 2019 оноос эхлэн нийтийн биеийн тамир болон соёлын үйлчилгээг орон нутгийн суурь зардалд шилжүүлсэн. ТЗШ-үүд нь орон нутагт улсын төсвөөс олгож байгаа шилжүүлгийн орлого тул орон нутгийн орлого талд, мөн орон нутагт зарцуулж буй тул орон нутгийн зарлага талд орж батлагддаг билээ.

Зураг 17. Тусгай зориулалтын шилжүүлгийн хуваарилалт 2013-2019 оноор, сая төгрөг



2013-2018 онуудад тусгай зориулалтын шилжүүлгийн 82.6 хувийг боловсрол, 10.6 хувийг эрүүл мэндийн анхан шатны үйлчилгээ, үлдэх хувийг бусад салбар эзэлж байсан бол 2019 оны төсвийн жилээс эхлэн нийт шилжүүлгийн 87 хувийг боловсролын салбарт, 11.3 хувийг эрүүл мэндийн салбарт, 1 хувийг газрын харилцаа, кадастрын үйлчилгээнд, 0.7 хувийг хүүхдийн хөгжил, хамгааллын салбарт зарцуулахаар төлөвлөсөн байна.

Зураг 18. Улсын төсвөөс орон нутагт хуваарилсан хөрөнгө оруулалтын дүн



Улсын төсвөөс орон нутгийн хөрөнгө оруулалтад 2019 онд 189 тэрбум төгрөг тусгасан байна. Төвлөрлийг сааруулах, бүс нутгийн хөгжлийг дэмжих, орон нутагт ажлын байр

нэмэгдүүлэх зорилгоор 2018 оноос эхлэн анх удаа аймгуудад Улсын төсвөөс хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг хуваарилсан бөгөөд 2018 онд нийт 59 тэрбум төгрөгийг аймгуудад хуваарилсан бол 2019 онд 189 тэрбум төгрөгийг хуваарилжээ.

Зураг 19. Орон нутгийн төсөвт шинээр хуваарилж буй шинэ хөрөнгө оруулалт

Орон нутагт шинээр 33 тэрбум төгрөгийн эх үүсвэр хуваарилсан байна. Мөн 2019 онд ашигт



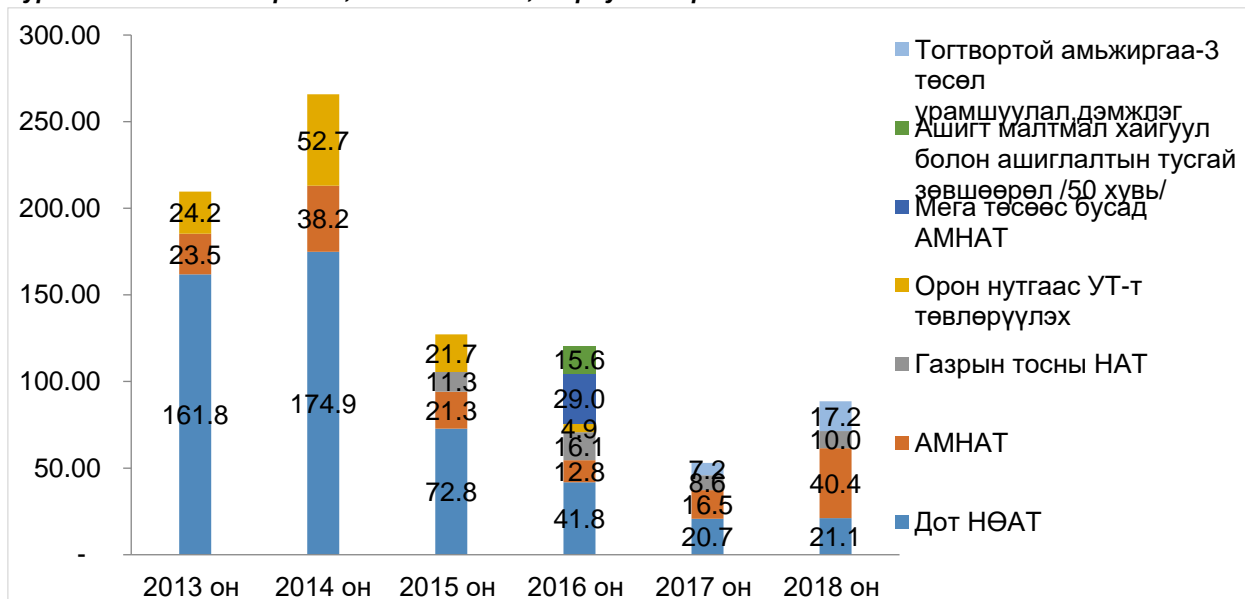
малтмалын хайгуулын лицензийн төлбөрийн 50 хувь, түүхийн нүүрсний агаарын бохирдлын төлбөрийн 50 хувь, газрын тосны лицензийн төлбөрийн 30 хувь болох нийт 33 тэрбум төгрөгийг орон нутагт байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх, ойжуулах, агаарын бохирдлыг бууруулах зорилгоор орон нутгийн төсөвт шинээр хуваарилжээ.

Орон нутгийн хөгжлийн сан: Орон нутгийн хөгжлийг дэмжих, бүс нутгийн тогтвортой байдлыг хангах зорилготой ОНХС бий болсон боловч улс орны санхүү эдийн засгийн байдалтай уялдан хууль эрх зүйн орчин тогтворгүй байсаар ирлээ.

Хүснэгт 2. ОНХС бий болсноос хойшхи хууль эрх зүйн орчны өөрчлөлт, 2013-2019 оноор

	2013 он	2014 он	2015 он	2016 он	2017 он	2018 он	2019 он
1. Дотоодын НӨАТ	25%	25%	25%	10%	5%	5%	5%
2. АМНАТ	5%	5%	5%	5%	5%	5%	5%
3. Газрын тосны Нөөц ашигласны төлбөр	-	-	30%	30%	30%	30%	30%
4. Аймаг нийслэлээс дахин хуваарилах /үндсэн тэнцлийн ашгаас/	Үндсэн тэнцлийн ашгаас суурь зарлагатай тэнцэх хэсгийг тухайн шатны төсөвт үлдээж үлдэх хэсгийг ОНХНС-д төвлөрүүлнэ.				/ ОНХС-д бус дээд шатны төсөвт төвлөрүүлэх/		
5. АМНАТ /мега-аас бусад/	-	-	-	-	10%	10%	10%
6. Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрөл	-	-	-	50%	50%	50%	-
7. Ашигт малтмалын ашиглалтын болон тусгай зөвшөөрөл	-	-	-	30%	0%	0%	0%
8. ОУ-ын төслөөс олгох урамшуулал/үр дүнгийн үзүүлэлтээр/	-	-	-	-	Шалгуур хангасан сумдад ОНХНС-аас хуваарилагдах хөрөнгийн сумдад оногдох хэсгийн 25 хувьтай тэнцэх хэмжээгээр хуваарилна.		
9. ОУ-ын төслөөс олгох дэмжлэг /итгэлцүүрээ/	-	-	-	-	-	төслийн эх үүсвэрийн дүнг ОНХНС-ийн үндсэн аргачлалаар хуваарилна	

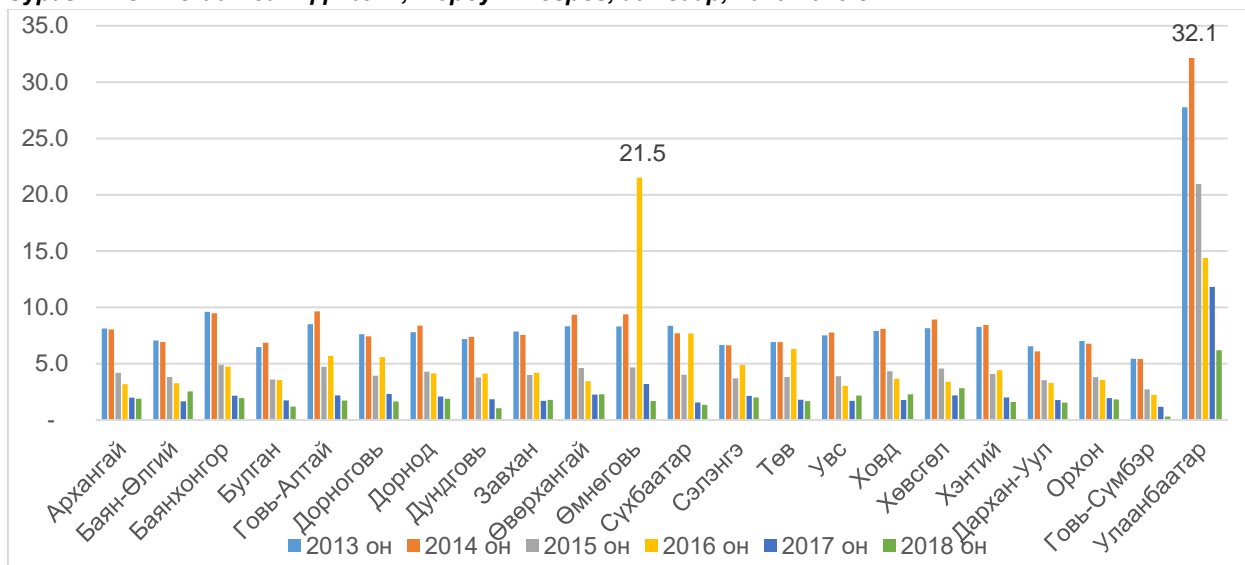
Зураг 20. ОНХС-ийн орлого, 2013 – 2018 он, тэрбум төгрөг



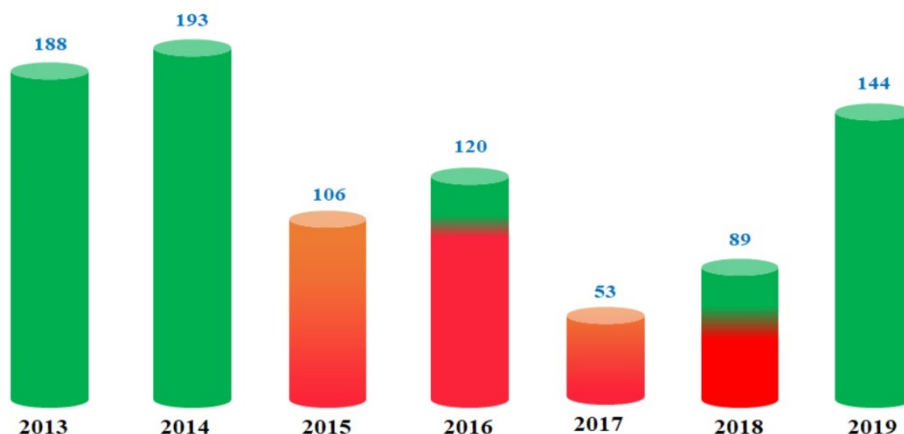
Эх сурвалж: Сангийн яам

ОНХС-ийн эх үүсвэр анх бий болсон үеэс жил бүр буурч ОНХС-ийн хэрэгжилтэд хүндрэл учирч байсан учир Дэлхийн банк, Швейцарын хөгжлийн агентлагийн санхүүжилтээр 2016 оноос хэрэгжүүлж буй Тогтвортой амьжиргаа-3 төслөөс орон нутгийн хөгжлийг дэмжих, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх чиглэлээр 2017 оноос (2017 онд 0.72, 2018 онд 0.9, 2019 онд 4.6 тэрбум төгрөг) урамшуулал, (2018 онд 16.3, 2019 онд 10.6 тэрбум төгрөгийн) дэмжлэг үзүүлэн ажиллаж байна. Сумдын ОНХС-д үнэлгээ хийн сайн гүйцэтгэлтэй гарсан сумдад ОНХС-ийн урамшууллыг 2017 оноос олгож эхэлсэн бөгөөд уг урамшууллыг 2017 онд 165 сум, 2018 онд 154 сум, 2019 онд 221 сум урамшуулал авах болзол хангасан байна. Харин ОНХС-ийн эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэх, сумдын орон нутгийн хөгжилд нийтэд нь дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор тус төслөөс 2018 оноос эхлэн 330 суманд ОНХС-ийн дэмжлэг үзүүлэн ажиллажээ.

Зураг 21. ОНХС-ийн санхүүжилт, тэрбум төгрөг, аймгаар, 2013-2018 он



Зураг 22. Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хуваарилалт



Дээрх графикаас харахад орон нутгийн хөгжлийн сангийн эх үүсвэр тогтмол буурч ирсэн бөгөөд 2017 онд хамгийн бага түвшинд буюу 53 тэрбум төгрөгт хүрээд байсан бол 2018 онд 68 хувиар нэмэгдүүлж 89 тэрбум төгрөг, 2019 онд 2018 оноос 62 хувиар нэмэгдүүлж, 144 тэрбум төгрөгт хүрэхээр төсөвт тусгасан байна.

2019 онд хэрэгжүүлэх төсвийн бодлого

2019 онд эдийн засгийн өсөлтийг эрчимжүүлэх, төсвийн үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн “Цахим, ул тод, үр ашигтай” төсвийн бодлогыг жинхэнэ утгаар нь хэрэгжүүлнэ. Энэхүү бодлогын хүрээнд:

- Эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж, төсвийн сахилга батыг чанд баримтлан төсвийн алдагдлыг бууруулж, өрийн дарамтыг багасгах,
- Экспортод гарч буй эрдэс баялаг, импортын бүтээгдэхүүнд тавих хяналтыг цогцоор шийдвэрлэж төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх,
- Бизнесийн орчныг дэмжсэн татварын хуулийн шинэчлэлийг хэрэгжүүлэх,
- Төсвийн зарлагын реформыг хэрэгжүүлж, төсвийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх,
- Нийгмийн тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлж, үр ашгийг сайжруулах,
- Гадаадын хөнгөлөлттэй зээлийг эдийн засаг, нийгмийн үр ашигтай, өгөөжтэй төсөлд зарцуулах зэрэг болно.

Орон нутгийн орлогын шинэчлэл хийгдэнэ

Орон нутгийн төсвийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор улсын төсөвт төвлөрч байгаа ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр, газрын тосны тусгай зөвшөөрлийн төлбөр, түүхий нүүрсний агаарын бохирдлын төлбөрийн орлогоос тухайн орон нутагт нь тодорхой хувийг нь нэмж хуваарилахаар болжээ. Ингэснээр орон нутаг өөрөө бие даан байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх, ойжуулах, агаарын бохирдлыг бууруулах арга хэмжээнд зарцуулах боломжийг бий болгоно. Үүнд:

1. Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрөөр улсын төсөвт төвлөрөх орлогын 50 хувийг тухайн аймгийн орон нутгийн хөгжлийн санд;
2. Газрын тосны тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн орлогын 30 хувийг тухайн орон нутгийн төсөвт;
3. Олборлосон түүхий нүүрсэнд ногдуулах агаарын бохирдлын төлбөрийн 50 хувийг олборлолтын үйл ажиллагаа явуулж байгаа тухайн орон нутгийн төсөвт тус тус нэмж хуваарилан орон нутагт шинээр 33 тэрбум төгрөгийн эх үүсвэр хуваарилсан байна.

Төсвийн урсгал зардлын чиглэлээр хийгдэх шинэчлэл:

Төсвийн урсгал зарлагын реформыг хэрэгжүүлж төсвийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх бодлогын хүрээнд дараах арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхээр тусгагдсан байна.

Зарлагын оновчтой, үр ашигтай хуваарилалт хийнэ. Өмчийн ашиглалт, хамгаалалт, үр ашгийг сайжруулах зорилгоор сургууль, цэцэрлэг, эмнэлгийн байр ашиглалттай холбоотой зардлыг орон нутагт хариуцуулна. Сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, анхан шатны эрүүл мэндийн тусламж үйлчилгээ, хүүхэд хамгаалал болон газрын харилцаа гэсэн чиг үүргийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлэгч нь аймаг, нийслэлийн засаг дарга нар байдаг бөгөөд орон нутгийн засаг захиргаа эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах зардлыг улсын төсвөөс шилжүүлэн авч захиран зарцуулдаг.

Сургууль, цэцэрлэг, сумын эмнэлгийн барилга байгууламж нь тухайн аймаг, нийслэл, орон нутгийн өмч байдаг боловч улсын хэмжээний нийт цэцэрлэг, сургууль, сум, тосгоны эмнэлгийн ашиглалтын зардлыг төвлөрсөн байдлаар БСШУСЯ болон ЭМЯ-ны төсөвт тусган төлөвлөж байгаа нь оновчгүй, үр ашиг, үр дүн муутай байна гэж үзжээ.

Энэ нь орон нутгийн засаг захиргааны зүгээс өөрийн өмч хөрөнгөө зөв зохистой, үр ашигтай удирдах, ашиглах, хамгаалах боломж, бүтээлч санаачилгыг төрүүлэхгүй байх, дээрээс хуваарилсан төсвийг хэмнэх хүсэлгүй байгаа нь үр ашиггүй хөрөнгө оруулалт, урсгал болон их засварын зардлыг сүүлийн жилүүдэд эрс нэмэгдүүлж байна.

Өмчийн ашиглалт, хамгаалалт, үр ашгийг сайжруулах зорилгоор орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж байгаа ерөнхий боловсролын сургууль, хүүхдийн цэцэрлэг, эмнэлэг, хүүхдийн байгууллага, газар зохион байгуулалтын албаны байр ашиглалтын зардал /халаалт, гэрэл цахилгаан, цэвэр бохир ус, түрээс, урсгал засвар үйлчилгээг/-ыг орон нутагт хариуцуулан шаардагдах зардлыг тухайн орон нутгийн суурь зардалд шилжүүлэхээр болжээ.

Түүнчлэн, өмчийн ашиглалт хамгаалалт, бүртгэлийг сайжруулах зорилгоор сумын санхүүгийн албанаас сургууль, цэцэрлэг, эмнэлгийн нягтлан бодогч нарыг тухайн байгууллагад нь шилжүүлэн ажиллуулах зохицуулалт хийнэ. Ийнхүү орон нутгийн засаг захиргаа өмчөө бүрэн хариуцдаг тогтолцоонд шилжсэнээр барилга байгууламжийн ашиглалт, хамгаалалт сайжрах, өр авлага үүсгэхгүй байх ач холбогдолтой. Харин байр ашиглалтаас бусад үйл ажиллагааны зардал болох цалин хөлс, хичээл үйлдвэрлэлийн дадлага гэх мэт бараа үйлчилгээний бусад хувьсах зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлнэ.

Төсвийн тэгш бус хуваарилалтыг арилгаж, ил тод болгоно. Төрийн байгууллагуудын хэрэгцээ шаардлага, онцлогт нийцсэн төсвийг оновчтой тооцон хуваарилдаг тэгш шударга, ил тод механизмыг нэвтрүүлж, ижил хүчин чадал, нөхцөл бүхий төсвийн байгууллага, цаашлаад аймаг, сум, дүүрэгт харилцан адилгүй төсөв хуваарилдаг байдлыг арилгана. Энэхүү зорилтыг хэрэгжүүлэх хүрээнд орон нутгийн төсвийн суурь зардал, тусгай зориулалтын шилжүүлгүүдийн бүтцэд өөрчлөлт хийж холбогдох норм, нормативыг төсвийн байгууллагуудын хэрэгцээ шаардлага, онцлогт нь нийцүүлж оновчтой хуваарилдаг аргачлал нэвтрүүлнэ. Үүний үр дүнд төсвийн үр ашиггүй зарцуулалт арилж улмаар зардлын ачаалал буурна. Тухайн төсвийн байгууллага, ялангуяа сургууль, цэцэрлэг бүрд хуваарилагдсан төсөв, орон тоог улсын хэмжээнд байгууллага бүрээр харьцуулсан цахим мэдээллийн санг бүрдүүлж, мэдээллийг ил тод авах боломжийг иргэдэд олгоно.

Орон нутаг дахь соёл, урлаг, спортын чиг үүргийг тухайн орон нутаг бие даан хэрэгжүүлнэ. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга соёлын болон нийтийн биеийн тамирын чиг үүргийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлж, санхүүжилтээ тусгай зориулалтын шилжүүлгээр авдаг. Ихэнх улс оронд үндэсний хэмжээнд хэрэгжүүлэхээс бусад соёл, спортын чиг үүргийг орон нутгийн засаг захиргаа бүрэн бие даан хэрэгжүүлж байна. Иймд орон нутгийн музей,

соёлын төв, номын сан, театр, биеийн тамир, спортын байгууллагын үйл ажиллагааны үрсгал зардал (тогтмол болон хувьсах)-ыг орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлж, шаардагдах хөрөнгийг орон нутгийн суурь зарлагад нэмж тусгана.

Урьдчилан төлөвлөх боломжтой зардлыг төсвийн нөөц хөрөнгөөр санхүүжүүлэхгүй. Баяр наадам тэмдэглэх, спортын уралдаан тэмцээн зохион байгуулах гэх мэт урьдчилан төлөвлөх боломжтой зардлыг нөөц хөрөнгөөс санхүүжүүлдэг байсныг өөрчлөн орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлнэ. Харин ЗД-ын нөөц хөрөнгийг зайлшгүй шаардлагатай, урьдчилан төлөвлөх боломжгүй арга хэмжээнд зарцуулдаг болно.

Түүнчлэн гэнэтийн гамшиг ослын хохирлыг арилгах, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны нөөц зардлыг онцгой байдлын байгууллагын төсөвт тусган төлөвлөж санхүүжилтийг гүйцэтгэлээр нь олгоно. Ингэснээр гамшигийн үед шуурхай шийдвэр гаргаж, хохирлыг арилгах арга хэмжээг богино хугацаанд хэрэгжүүлэх боломж бүрдэнэ.

Орлоготой нь уялдсан зардлын төлөвлөлт:

Хүрээлэн буй орчны бохирдлыг арилгах, цөлжилттэй тэмцэх зэрэг байгаль орчныг хамгаалах чиг үүргийг бие даан шийдвэрлэх боломжийг орон нутагт олгоно. Агаарын бохирдлын төлбөрийн орлого болон газрын тосны тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн орлогоос орон нутгийн төсөвт үлдэх хэсгийг тухайн нутгийн байгаль орчныг хамгаалах, ойжуулах, усжуулах, хүрээлэн буй орчныг нөхөн сэргээхэд зарцуулах ба цаашид агаар, орчны бохирдлыг бууруулах чиг үүргийг бие даан хэрэгжүүлэх боломжийг орон нутагт олгоно.

Хог хаягдлыг цэвэрлэх, зайлуулах, устгахад хог хаягдлын үйлчилгээний хураамжийн орлогоо бүрэн зарцуулах эрхийг тухайн орон нутгийн хот тохижуулах газарт олгоно. Орон нутгийн ИТХ-аас хог хаягдлын хураамжийн хэмжээг тогтоож, хог хаягдлыг устгах, цэвэрлэх үйл ажиллагааны зардлыг хог хаягдлын үйлчилгээний хураамжийн орлогоороо санхүүжүүлдэг болгоно. Ингэхдээ Хот тохижилтын газруудыг аж ахуйн тооцооны зарчмаар ажиллуулж орон тоо, техник хэрэгслийн хэрэгцээ шаардлагаа тооцож, менежментээ өөрсдөө хариуцдаг тогтолцоонд шилжинэ. Харин нийтийн эзэмшлийн гудамж талбайг цэвэрлэх, цэцэрлэгжүүлэх зардлыг төсвөөс санхүүжүүлнэ.

Авто замын санд төвлөрөх орлогыг авто замын засвар, арчлалтын ажилд бүрэн зарцуулна. Бусад улс орнуудад авто замын засвар арчлалтын зардлыг автозамын төлбөр, хураамжийн орлогоор нь санхүүжүүлдэг нийтлэг жишигтэй байдаг. Харин манай улсын хувьд улсын төсвөөс санхүүжүүлж ирсэн нь авто замын арчлалт засвар үйлчилгээний ажлын чанар, үр дүн, гүйцэтгэл хангалтгүй байх гол шалтгаан болж байна. Иймд улсын болон орон нутгийн шинжтэй авто замын засвар арчлалтын хөрөнгө оруулалт, үрсгал зардлыг авто замын сангийн өөрийн орлого болох авто зам ашигласны төлбөр, хураамжийн орлогоор санхүүжүүлдэг болно.

Халамжийн санг нэгдсэн удирдлагаар хангаж, үйлчилгээг цаг хугацаанд нь шуурхай хүргэнэ Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, хөнгөлөлт үйлчилгээнд жилд зарцуулж байгаа нийт хөрөнгийн 42 хувийг ОНТ-өөс санхүүжүүлж байна. Халамжийн сангийн зардал нь орон нутгийн нийт зардалд хамгийн өндөр дүнг эзэлж, ОНТ-ийн орлогын бүрдэлттэй уялдан оны эхний хагас жилд тэтгэвэр, тэтгэмжийн зардлыг санхүүжүүлэхэд орон нутаг хүндрэл учруулдаг. Түүнчлэн халамжийн зардалд зориулан улсын төсвөөс ОНТ-т олгосон санхүүгийн дэмжлэгийг бусад зориулалт, арга хэмжээнд шилжүүлэн санхүүжүүлж, төсвийн сахилга батыг алдагдуулах тохиолдлууд цөөнгүй гардаг. Иймд байнгын давтамжтай олгогддог нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж, хөнгөлөлт, үйлчилгээг улсын төсвөөс өрхийн мэдээллийн санг түшиглэн халамжийн нэгдсэн бодлого удирдлагаар хангах юм. Ингэснээр төсвийн сахилга бат, хуваарилалтын үр ашиг сайжирч, халамжийн үйлчилгээг иргэдэд тухай бүр нь хүндрэл, чирэгдэлгүйгээр үзүүлэх боломж бүрдэнэ.

БҮЛЭГ 3. ОРОН НУТГИЙН КЕЙС СУДАЛГАА

3.1 Сонгосон аймаг, нийслэлийн төсвийн төлөвлөлтөд эх үүсвэрээр ба салбараар хийсэн дүн шинжилгээ

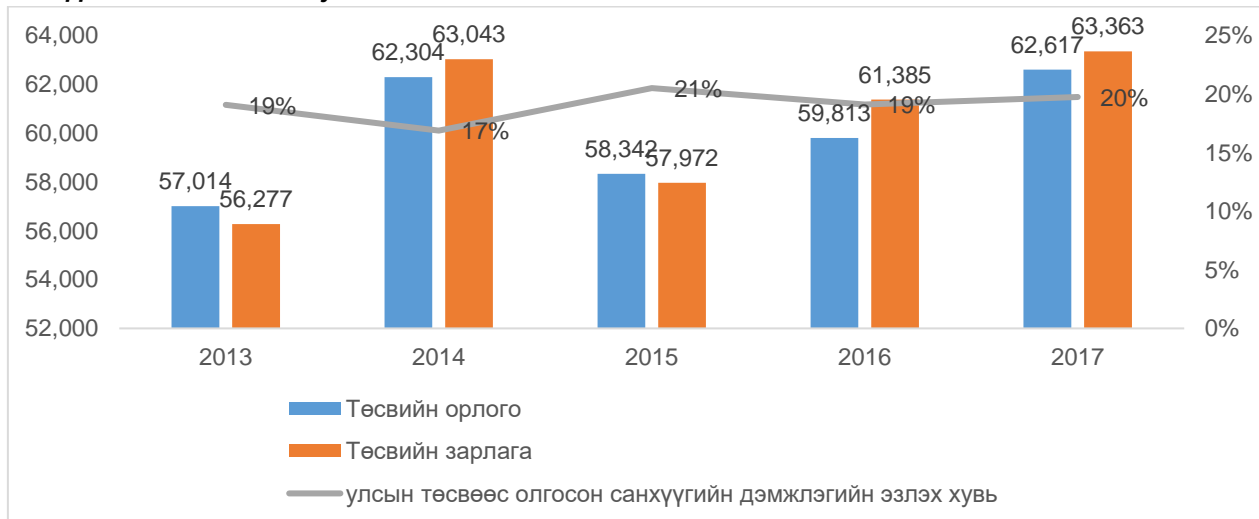
Судалгаанд Увс аймаг болон Улаанбаатар хотын төсвийн мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийж үзлээ, мөн Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Баянхонгор, Орхон аймгийн төрийн байгууллага, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллага, бизнес эрхлэгчид, иргэдийн төлөөлөлтэй уулзаж, орон нутгийг санхүүгийн хувьд бие даан хөгжүүлэх асуудлаар ярилцлага хийж, олон талын байр суурийг сонслоо.

Судалгаанаас үзэхэд жилийн төлөвлөгөө, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө батлуулах асуудал хэдийгээр дороос дээш чиглэсэн урсгалаар явагдаж байгаа боловч өмнөх бүлэгт өгүүлсэнчлэн хэт төвлөрсөн байдлаар орон нутгийн анхан шатны санал нь салбарын яамдын түвшинд, улмаар Сангийн яаманд нэгтгэгдэх явцад хасагдаж, УИХ-аар хэлэлцэх явцад нэлээн их өөрчлөлт ордог байна. Харин орон нутгийн төсвийн орлогын төрөл цөөн байдагтай холбоотойгоор орлого, зарлага нь харьцангуй тодорхой, орон нутгийн санал нь Сангийн яамны түвшинд болон аймгийн ИТХ-аас батлах үе шатанд бага зэргийн өөрчлөлт ордог байна. Үүнийг тодорхой жишээгээр тайлбарлая.

Увс аймаг

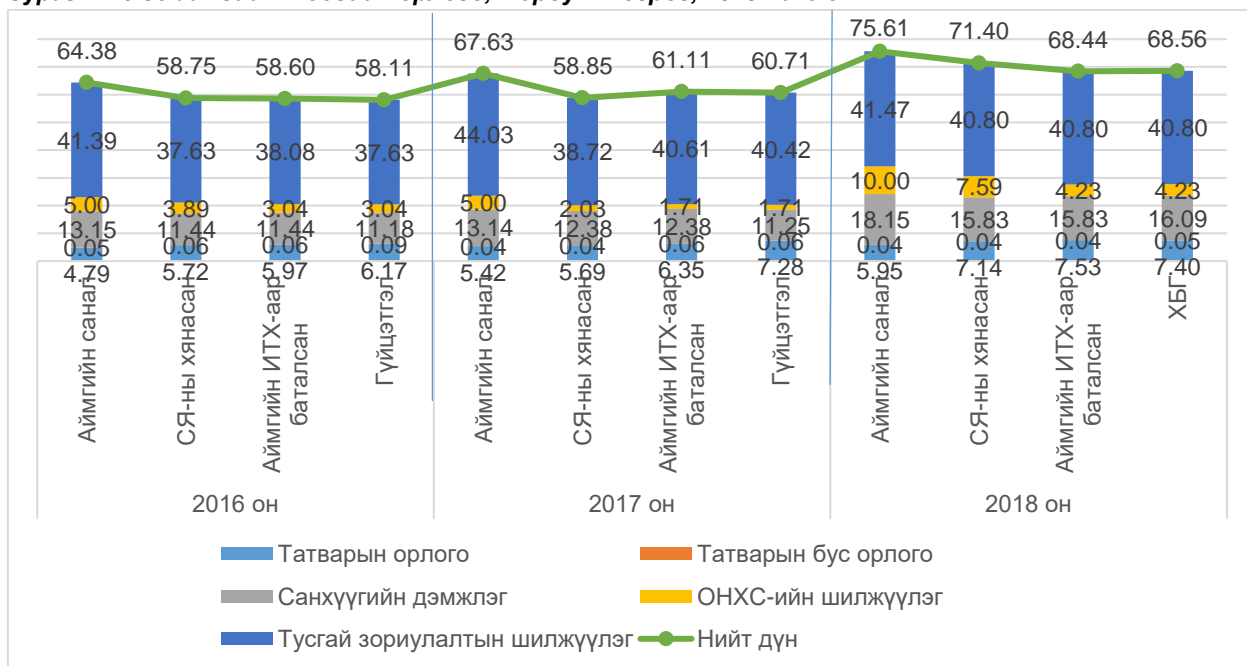
Увс аймгийн төсөв 2015 оноос хойш тасралтгүй өсч, төсвийн нийт орлого 2017 оны гүйцэтгэлээр нийт 62.6 тэрбум төгрөг, нийт зарлага 63.4 тэрбум төгрөг болж, орлогоос давсан зарлагын хэмжээ 0.7 тэрбум төгрөгт хүрчээ. Сүүлийн 5 жилд улсын төсвөөс олгосон санхүүгийн дэмжлэг нийт төсвийн орлогын 19-21 хувийг эзэлж байна.

Зураг 23. Аймгийн төсвийн орлого, зарлага, сая төгрөг, төсвийн орлогод улсын төсвөөс олгосон санхүүгийн дэмжлэгийн хувь



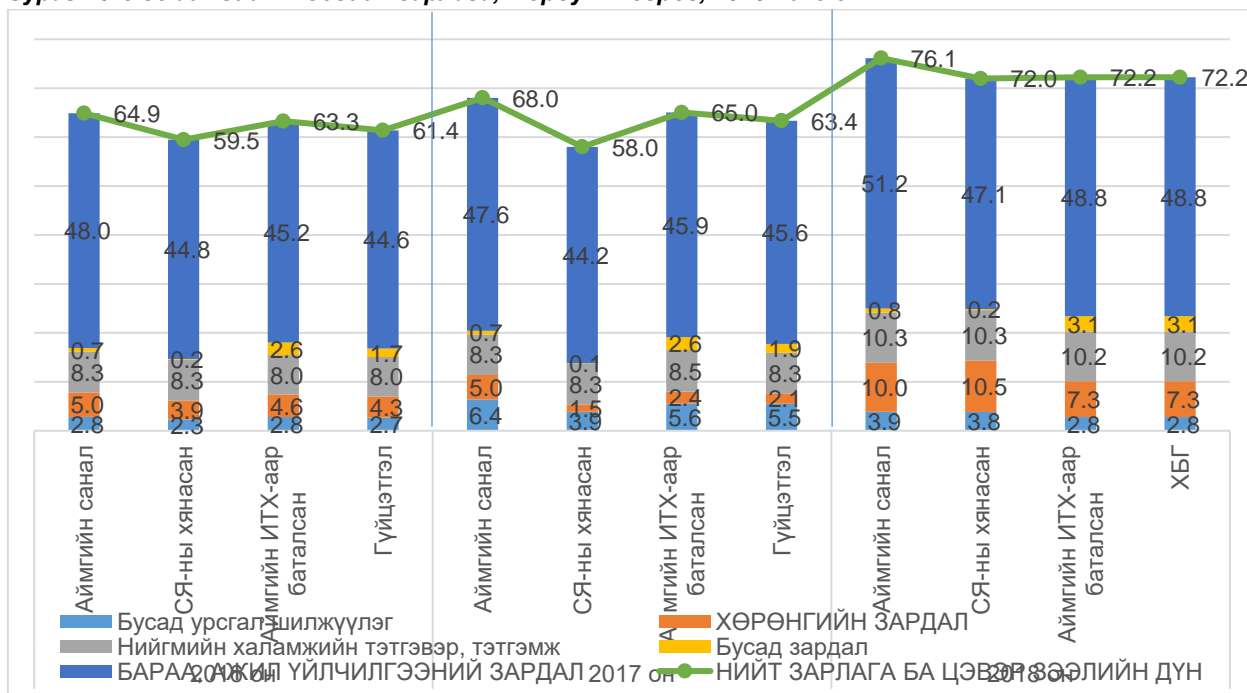
Эх үүсвэр: www.1212.mn

Зураг 24. Увс аймгийн төсвийн орлого, тэрбум төгрөг, 2016-2018 он



Эх үүсвэр: Увс аймгийн Төрийн сангийн газар

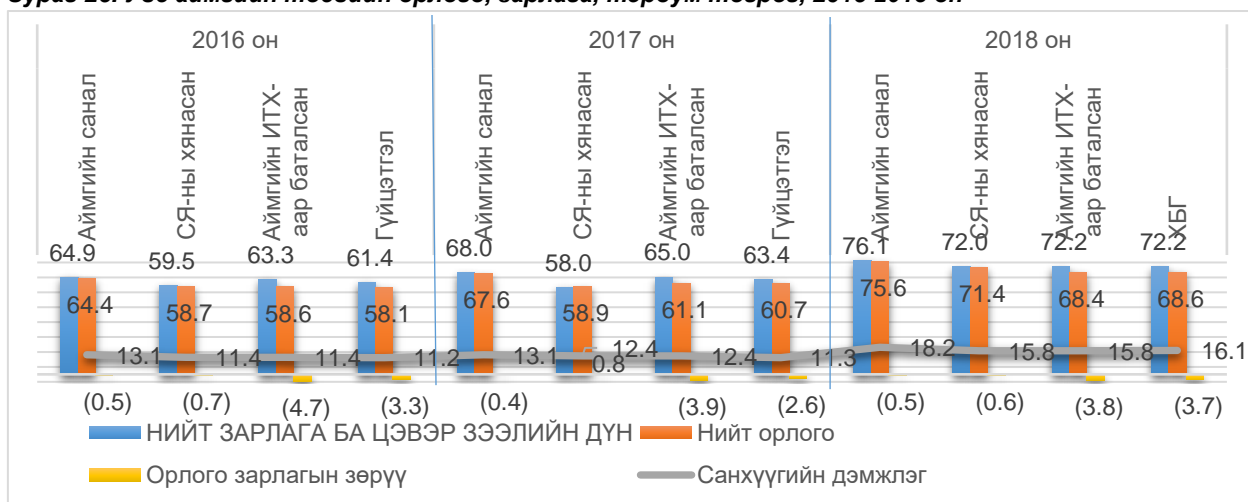
Зураг 25. Увс аймгийн төсвийн зарлага, тэрбум төгрөг, 2016-2018 он



Эх үүсвэр: Увс аймгийн Төрийн сангийн газар

Увс аймгийн төсвийн орлого, зарлагын төлөвлөлтийн дүр зургийг харвал, аймгаас гаргасан анхны санал нь салбар яамдаар дамжиж, Сангийн яаманд хянагдаад анхны саналаас 5-15 хувиар доогуур нэгтгэгдсэн байна. Төсвийн гүйцэтгэлийн мэдээллээс харахад батлагдсан төсвийн төлөвлөгөө 95-99 хувийн биелэлттэй байна.

Зураг 26. Увс аймгийн төсвийн орлого, зарлага, тэрбум төгрөг, 2016-2018 он



Эх үүсвэр: Увс аймгийн Төрийн сангийн газар

Хамгийн гол асуудал төсөвт тусгуулахаар гаргасан хөрөнгө оруулалтын санал улсын төсөв болон орон нутгийн төсөвт хэрхэн тусгагдсаныг судалж үзэхэд: Увс аймагт 2018 оны төсөвт тусгуулахаар 114 санал гарсны 35 нь улсын төсөвт, 2019 онд 153 санал гарсны 56 нь улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар гүйцэтгэхээр батлагдсан байна. Энэ нь анх орон нутгаас гарсан саналын 33-37 хувийг эзэлж байна. Үүнийг яамдаар нь гаргасныг дараах хүснэгтээс харж болох юм. Түүнчлэн 2019 онд орон нутгийн төсөвт тусгуулахаар гаргасан хөрөнгө оруулалтын 355 саналын 106 нь буюу 30 шахам хувь нь мөн төсөвт тусгагдан батлагдсан байна. Мэдээж анхан шатны нэгжээс гарсан саналыг эрэмбэлж, төсөвт тусгах асуудлыг шийдвэрлэх шаардлагатай боловч орон нутгийн шат шатны байгууллагын эрх мэдлийн хуваарилалт, үл ойлголцлоос хамаарч орон нутгийн санхүүгийн бие даах чадавхын асуудлыг ярих шаардлагатай болж байна.

Хүснэгт 3. Төсөвт тусгуулахаар Увс аймаг, сумын ИТХ-ын төлөөлөгч, иргэд, байгууллага хамт олноос ирүүлсэн санал ба улсын төсөвт болон орон нутгийн төсөвт хөрөнгө оруулалтын саналыг шийдвэрлэсэн байдал, 2018-2019 он

№	Санал хүргүүлсэн яам, газрууд	2018 он		2019 он		2019 он	
		Төсөвт тусгахаар ирүүлсэн саналын тоо	Улсын төсөвт шийдсэн нь	Төсөвт тусгахаар ирүүлсэн саналын тоо	Улсын төсөвт шийдсэн нь	Орон нутгийн төсөвт ирүүлсэн саналын тоо	Аймаг, орон нутгийн төсөвт шийдсэн нь
1	ЗТХЯ	14	3	14	2		
2	ЭМЯ	8	2	14	6		
3	БСШУСЯ	28	10	51	26		
4	ХНХЯ	4	1	3	2		
5	ХХААХҮЯ	10	2	15	4		
6	БОАЖЯ	11	7	17	5		
7	ЗГХЭГ	5	2	10	3		
8	СЯ	2	2	3	2		
9	БХБЯ	8	4	8	2		
10	Шадар сайд	5	0	7	1		
11	ХЗДХЯ	3	0	2	0		
12	ЭХЯ	5	2	8	2		
13	ХХМТГ	1	0	1	1		
	БҮГД	104	35	153	56	355	106
		Тоо хувь	33,6%		36,6%		29,8%

Шигтгээ 2

Орон нутгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэхийн тулд дараах 2 асуудлыг шийдвэл илүү үр дүнтэй санагддаг.

1. Одоо ашигт малтмалын борлуулалтын орлогын бараг 95 хувь нь улсын төвлөрсөн төсөвт татагддаг, орон нутагт ямар ч хамаагүй байна. Үүнээс болоод орон нутаг ашигт малтмалын ашиглалтыг тоохоо больж, уул уурхайг боомилох хэмжээнд ирээд байна. Уг нь борлуулалтын орлогын дор хаяж 30 хувийг аймгийн төсөвт оруулж, 10 хувийг нь байгаль хамгаалах сандаа зарцуулдаг болгох хэрэгтэй. Өмнө нь 2010-2015 онд 25 хүртэл хувийг аймагт нь өгдөг байснаа 2015 онд хууль өөрчлөгдөөд больсон, үүнийг буцааж сэргээмээр байна.
2. Бүх яамны төлөөллийг орон нутагт бий болгох. БОАЖЯ, ХХААЯ гэх мэт зарим яамдын төлөөлөл болсон тусгай агентлагууд аймагт байдаг бөгөөд сум бүрт өөрийн төлөөлөлтэй бүхэл бүтэн аппарат үйл ажиллагаа явуулж байхад Уул уурхай, зам тээвэр, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар гэх мэт өөрийн төлөөлөлгүй яамд байна. ЗДТГ нэг ажилтандаа уул уурхайн гэдэг ч юм уу нэг яамны ажлыг давхар хариуцуулсан байдлаар явдаг ч ихэнхдээ ажлын байрны тодорхойлолтод нь тусдаггүй, ажил давхар хариуцаж байгаа хүн нь тухайн яамыг бүрэн төлөөлөлх боломжгүй, жил улиралд нэг удаа тайлан гаргаж өгөхөөс хэтэрдэггүй, өөр эрх мэдлийн функцгүй байна. Энэ нь салбарын бодлогын хэрэгжилтэд сөрөг үр дагавартай байгаа юм.

Орон нутагт ОНХС, Байгаль хамгаалах сан, Авто замын сан гэсэн хэдхэн санг л удирдаж байна. Бусад сангийн хувьд ирсэн хөрөнгийг заасан төрлөөр нь хуваарилахаас цааш хэтрэхгүй байна.

Мөн тусгай зөвшөөрлийн тоог цөөлөх, зарим тусгай зөвшөөрлийн эрхийг орон нутагт өгөх ажлыг судлах шаардлагатай. Одоо архины худалдааны цэгийн гэх мэт ганц нэг тусгай зөвшөөрөл олгох эрх аймагт байгаа ч эдгээрийг нэмэгдүүлэх боломжтой.

... Аймгийн ЗДТГ-ын төрийн албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас...

Улаанбаатар хот

Монгол улсын эдийн засгийн хөгжлийн үйл явцад Улаанбаатар хот, түүний дүүргүүдийн санхүүгийн үүрэг хариуцлага, эрх мэдэл болон санхүүгийн удирдлагын талаарх хууль эрх зүйн орчин шат дараалалтайгаар өөрчлөгдсөөр иржээ. Засгийн газрын бүтэц болон орон нутгийн удирдлагын үндсэн зарчмын талаар эрх зүйн үндсийг бүрдүүлсэн 1992 онд батлагдсан Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасны дагуу хотын үйлчилгээг орон нутгийн удирдлагад шилжүүлсэн бөгөөд салбарын яамд нь боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх эрх мэдлээ орон нутагт төлөөлүүлэн шилжүүлэх боломжийг бүрдүүлж өгсөн байна.

Хүснэгт 4.Хууль эрх зүйн үндсэн орчин¹³

ХУУЛЬ	ХОЛБОГДОХ ЗААЛТ
Монгол улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль. Огноо:2006.12.15	Энэ хууль нь засаг захиргааны тогтолцоо, бүтэц болон бүх шатны иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, засаг даргын эрх хэмжээ, үйл ажиллагааны зарчим, зохион байгуулалттай холбогдсон харилцааг зохицуулдаг. Хуулийн 31 дүгээр зүйлд сум, дүүрэг нь усан хангамж, хог хаягдал, бохир ус зайлуулах, цэвэрлэх, гудамж талбайг гэрэлтүүлэх, нийтийн эзэмшлийн цэцэрлэгт хүрээлэнг арчлах зэрэг үүрэгтэй гэж заасан.

¹³ “Улаанбаатар хотын хөгжлийн санхүүжилтийн өнөөгийн байдал, санхүүжилтийн стратеги” тайлан, Улаанбаатар аудит корпораци, НҮБХХ, 2017 он

Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль (1994 оны хуучин хууль) Огноо:Шинэчилсэн хуулийн төсөл одоогоор батлагдаагүй.	Нийслэл нь УИХ болон улсын төсвийн ерөнхийлөн захирагч (салбарын яамд гм) нараас шаардсан чиг үүргийг гүйцэтгэнэ. НЭЗБТХ-д (4.9.3-р зүйлд) Нийслэл нь “цахилгаан түгээх, зам, харилцаа холбоо болон мэдээллийн технологийн нэгдсэн сүлжээг хөгжүүлэхэд оролцоно” гэж заасан байдаг.
Төсвийн тухай хууль Огноо:2011.12.23	Энэ хуулиар төсөв, түүний зарчим, тогтолцоо, бүрэлдэхүүн, ангиллыг тогтоож төсвийн тусгай шаардлагыг хэрэгжүүлэх, төсвийн харилцаанд оролцогчийн эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлж, төсөв боловсруулах, батлах, зарцуулах, бүртгэх, тайлагнах, хяналт тавихтай холбогдсон харилцааг зохицуулдаг. ТТХ (14.2.2, 14.2.3-р зүйлд)-д Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн төсвийн удирдлагын талаар “өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хэрэгжүүлэх хөтөлбөрийн санхүүжилтийг бодитой тодорхойлох”, мөн “өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд төсвийг үр ашигтай удирдах, гүйцэтгэлийг хангах” бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ гэж заажээ.
Татварын ерөнхий хууль. Огноо:2008.05.20	Энэ хуулиар Монгол улсад татвар бий болгох, хувь хэмжээг тогтоох, ногдуулах, хураах, тайлагнах, хянах эрх зүйн үндэс болон татвар төлөгч, татварын албаны эрх, үүргийг тодорхойлсон. Мөн энэ хуулиар татварын хувь хэмжээг тогтооход Засгийн газар, нийслэл, аймгийн эрх мэдлийг зааж өгсөн.
Нийслэл хотын албан татварын тухай хууль Огноо:2015.06.19	Энэ хуулиар нийслэл хотын албан татвар ногдуулах, уг татварыг төсөвт төвлөрүүлэх, тайлагнахтай холбогдсон харилцааг зохицуулдаг. Татвар төлөгчийн худалдан авсан бүх төрлийн согтууруулах ундаа, тамхи зэрэг бараанд, зочид буудал, амралтын газар, ресторан, баар зэрэг үйлчилгээнд нийслэл хотын албан татвар ногдуулна. Нийслэл хотын албан татварын хувь, хэмжээг байршил, хүн амын төвлөрлийг харгалзан 0-1.0 хувийн хязгаарт багтаан нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал батална гэж заасан.
Хот, суурин газрыг дахин хөгжүүлэх тухай хууль Огноо:2015.06.26	Энэ хуулиар иргэдийн эрүүл, аюулгүй, таатай орчинд амьдрах эрхийг хангах зорилгоор нийслэлийн барилгажсан хэсэг, нийтийн эдэлбэрийн газрыг дахин төлөвлөн байгуулах, ашиглалтын шаардлага хангахгүй барилга байгууламжийг буулган шинээр барих, гэр хорооллын газрыг дахин зохион байгуулах, дахин төлөвлөн барилгажуулахтай холбогдсон харилцааг зохицуулдаг.
Хот байгуулалтын тухай хууль Огноо:2008.05.29	Энэ хуулиар Монгол улсын хот байгуулалтын бодлогын хүрээнд хүн амын нутагшилт, суурьшил болон харьцангуй бие даан хөгжих бүс нутгийн хөгжлийн зохистой бүтэц бүрдүүлэх, хот, тосгоныг хот төлөвлөлтийн дагуу барьж байгуулахад төр, аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний хооронд үүсэх харилцааг зохицуулдаг.
Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль Огноо:1996.05.27	Нийслэлийн өмчтэй холбогдсон нийтлэг харилцааг зохицуулна. Энэ хуульд “НИТХ нь орон нутгийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах, өөрчлөн байгуулах шийдвэр гаргах, гүйцэтгэлд нь хяналт тавих эрхтэй” гэж заасан.

Улаанбаатар хотын төсвийн төлөвлөлтийг Монгол улсын төсвийн тухай хуулийн хүрээнд Сангийн яамнаас хүргүүлсэн ирэх оны төсвийн төсөл бэлтгэх удирдамжид үндэслэн орон нутгийн төсвийн цагалбарын дагуу нийслэл, дүүрэг, төсөвт байгууллагууд боловсруулдаг. Төсвийн төсөлд төсвийн урсгал зардлын санал, төсвийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх хөрөнгө

оруулалтын хөтөлбөр, төсөл арга хэмжээний санал багтаадаг. Энэхүү цагалбарын хүрээнд нийслэлийн төсөв, хөрөнгө оруулалтын санал боловсруулахаас эхлээд батлагдах хүртэлх үе шат бүрт тавигддаг шаардлагаас хамаарч хөрөнгө оруулалтын санал маш их өөрчлөгдөж, хянагддаг байна.

Нийслэлийн ЗДТГ нь улсын төсвийн хөрөнгөөр нийслэлд хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт, төсөл арга хэмжээ, барилга байгууламжийн санал (буюу хүслийн жагсаалт)-ыг салбарын яамдад, улмаар Сангийн яаманд жил бүр хүргүүлдэг. Улсын төсвийн хөрөнгөөр 2016 онд нийслэлд хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт, төсөл, арга хэмжээ, барилга байгууламжийн санал болон тухайн оны Төсвийн тухайн хуульд туссан байдлыг харьцуулан судалж үзэхэд, Нийслэлийн ЗДТГ-аас 2016 оны байдлаар нийт 3,735,589.2 сая төгрөгийн төсөвт өртөг бүхий 783 төрлийн төсөл, арга хэмжээг санхүүжүүлэхэд зориулж 1,935,055.4 сая төгрөгийн саналыг салбарын яамдад хүргүүлсэн байна. Эдгээр 783 төрлийн төсөл, арга хэмжээний саналаас салбарын яамд болон СЯ-ны хяналтаар 760 санал хасагдаж, зөвхөн 867,455 сая төгрөгийн төсөвт өртөг бүхий 23 нэр төрлийн хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээнд зориулж 276,548 сая төгрөгийн санхүүжилтийн саналыг Улсын төсвийн төсөлд тусгахаар төлөвлөжээ¹⁴.

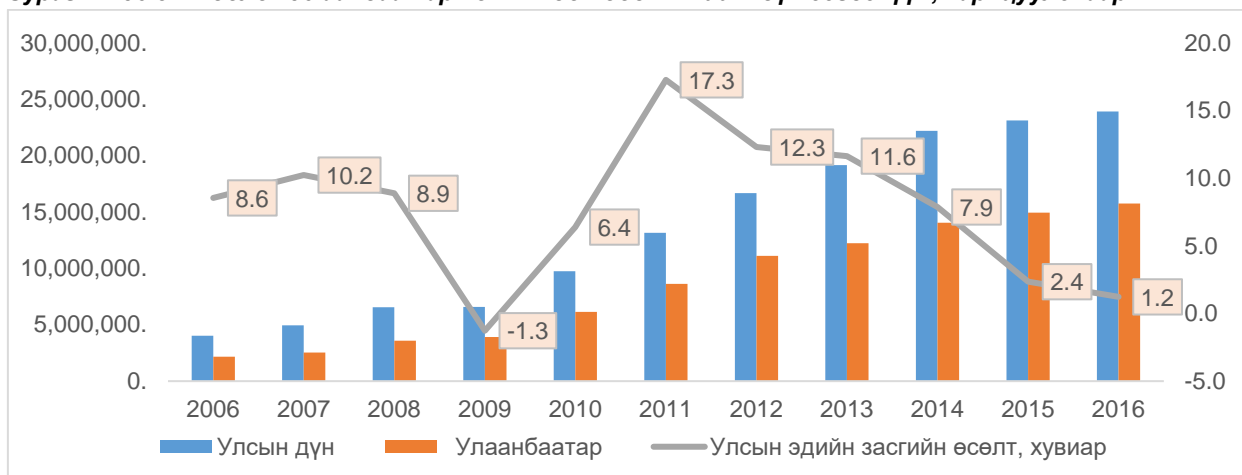
Монгол Улсын 2016 оны батлагдсан Төсвийн тухай хуульд нийслэлд хамаарах 410,749.5 сая төгрөгийн төсөвт өртөг бүхий 110 нэр төрлийн төсөл, арга хэмжээнд зориулж 73,504.9 сая төгрөг батлагджээ. Харин сонирхолтой нь дээр дурдсан 23 нэр төрлийн саналаас зөвхөн 16 төсөл, арга хэмжээг л тусгаж түүнд 12,825 сая төгрөг батлагдсан байна. Эндээс харахад яамдын болон УИХ-ын түвшинд гишүүдийн саналаар 332,418 сая төгрөгийн төсөвт өртөг бүхий 94 нэр төрлийн төсөл, арга хэмжээнд зориулж 60,680 сая төгрөгийн санхүүжилтийг Улсын төсөвт нэмж тусгасан гэж үзэж болно.

Мөн ийм судалгааг Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал (НИТХ)-аар батлагдсан нийслэлийн төсвийн хөрөнгөөр 2016 онд хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээ, барилга байгууламжийн ажлын шинэчилсэн жагсаалтын хүрээнд харьцуулж үзэхэд НЗДТГ-аас 2016 онд нийт 347,966 сая төгрөгийн төсөвт өртөг бүхий 99 төрлийн төсөл, арга хэмжээг санхүүжүүлэхэд зориулж 149,305 сая төгрөгийн саналыг НИТХ-аар хэлэлцүүлэхээр хүргүүлсэн байна. НИТХ-ийн хэлэлцүүлгийн явцад нийт өргөн барьсан хөрөнгө оруулалтын 99 саналаас 11 саналыг хасч, 88 саналыг хэвээр үлдээн, харин Иргэдийн төлөөлөгчдийн саналаар 12 саналыг нэмж, нийт 346,730 сая төгрөгийн төсөвт өртөг бүхий 100 нэр төрлийн төсөл, арга хэмжээнд зориулж 203,535 сая төгрөгийн санхүүжилтийг баталсан байна.

Улсын төсвийн хөрөнгөөр санхүүжин нийслэлд хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын санал болон УИХ-аас баталсан Монгол улсын төсвийн тухай хуульд туссан төсөл хоёрын хооронд маш их ялгаа байгааг дээр дурдсан тоон мэдээллээс харж болно.

¹⁴ Мөн тэнд

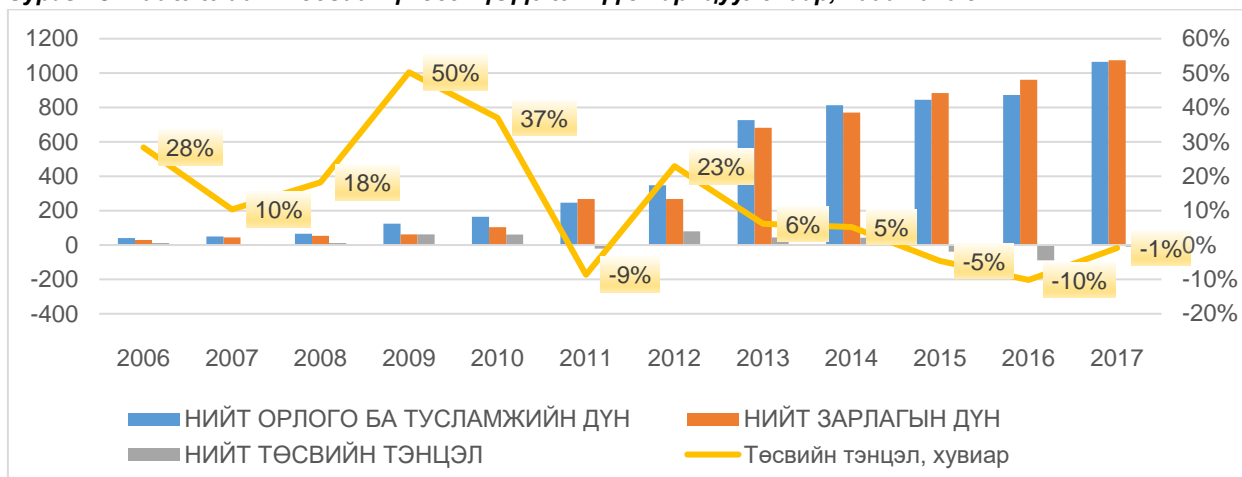
Зураг 27. Улсын болон Улаанбаатар хотын дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, харьцуулснаар



Эх үүсвэр: Нийслэлийн ЗДТГ, Төрийн сан, 2017

Улаанбаатар хотын төсөв: 2010 оноос эхлэн санхүүгийн харилцааны хууль эрх зүйн орчныг шинэчлэн, төсвийн бодлогыг макро эдийн засгийн тогтворжуулалтын нэг үндсэн хэрэгсэл болгож төлөвшүүлэх замаар санхүү-төсвийн харилцааны ил тод, оновчтой байдлыг хангаж төсвийн сайн засаглалд шилжсэн юм. Үүнд УИХ-аас 2010 онд баталсан Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, 2011 онд баталсан Төсвийн тухай хуулиар орон нутгийн төсвийн бие даасан байдлыг илүү хангах эрх зүйн орчин бий болсон, төв болон орон нутгийн төсвийн харилцаанд санхүүгийн дэмжлэг, орлогын болон тусгай зориулалтын шилжүүлгийн механизм хэрэглэх болсон, орон нутгийн хөгжлийг дэмжих, бүс нутгийн тэнцвэртэй байдлыг хангах зорилготой сан бий болгосон зэрэг ихээхэн өөрчлөлтүүд орсон.

Зураг 28. Нийслэлийн төсвийн үндсэн үзүүлэлтүүд харьцуулснаар, 2006-2016 он



Эх үүсвэр: Нийслэлийн ЗДТГ, Төрийн сан, 2017

Улаанбаатар хотын өнгөрсөн 10 жилийн (2006-2016) төсвийн тоон мэдээллийг үзвэл нийслэлийн нийт орлого ба тусламжийн дүн ихээхэн өссөн бөгөөд үүний дотор 2009 он болон 2013 онд огцом буюу 1.9 болон 2.1 дахин тус бүр өссөн байна (Зураг 33). Үүнд 2009 оны Төсвийн тухай хуулиар хүн амын цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын албан татварыг орон нутгийн төсөвт шилжүүлснээс хамааран нийслэлийн төсвийн нийт орлогын 14 хувийг бүрдүүлдэг байсан хүн амын орлогын албан татвар 9.3 дахин өсч нийт орлогын 59 хувийг бүрдүүлдэг болсон байна.

Зураг 29. Нийслэлийн нэгдсэн төсвийн орлого, 2006-2016 онд



Эх үүсвэр: Нийслэлийн ЗДТГ, Төрийн сан, 2017

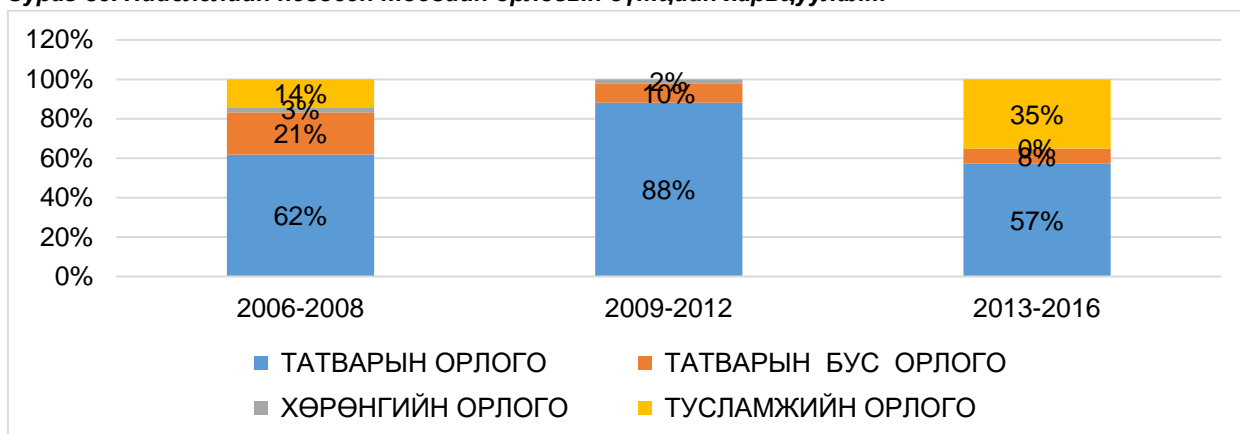
Улаанбаатар хотын төсвийн нийт орлого 2016 онд 872.9 тэрбум төгрөг, 2017 онд 1065.7 тэрбум төгрөг, нийт зарлага 961.6 ба 1075.1 тэрбум төгрөг гарч орлогоос давсан зарлагын хэмжээ нийт орлогын 2016 онд 10 хувь (88.7 тэрбум төгрөг)-тай тэнцэж байсныг 2017 онд 1 хувь (9.4 тэрбум төгрөг) болгож бууруулж чаджээ.

Өмнөх жилүүдэд хотын төсвийн орлого зарлагаасаа 40-60 хувиар давж, үлэмж хэмжээний төсвийн ашигтай гардаг байсан боловч давсан орлогыг хотын мэдэлд үлдээхгүйгээр дээд шатны төсөвт дайчлан хураадаг байсан. 2013 онд Улаанбаатар хотын төсвийн ачааллыг үлэмж нэмэгдүүлсэн боловч татвар, өөрийн орлогын эх үүсвэр дээр дүйцэх эрх мэдлийг Улаанбаатар хотод шилжүүлээгүй гэж болохоор байна. Үүнтэй холбогдуулан хотын төсвийн тэнцвэржилт төдийлөн сайнгүй, хотын орон нутгийн татварын хууль эрх зүйн орчин болон бусад нэмэгдэл эх үүсвэрийн асуудлыг хөндөхгүйгээр хотын өмнө тулгарч буй шийдэл нэхсэн асуудлууд, хөгжлийн зорилтыг хэрэгжүүлэх боломж бага байгаа юм.

Улаанбаатар хотод Монгол улсын эдийн засгийн үйл ажиллагааны талаас илүү хувь нь явагддаг ч Монгол улсын татварын орлого бүрдүүлэх төвлөрсөн тогтолцоо нь Улаанбаатар хот, төвлөрүүлж болох татварын орлогодоо түшиглэн төрийн үйлчилгээг бие даан санхүүжүүлэх бололцоог хязгаарлаж байна.

Мөн 2012 оноос төсвийн орлого, зарлагыг шинэ арга, аргачлал, ангиллын дагуу тооцдог болсон (орон нутгийн төсөвт тусгадаг байсан ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, хөрөнгө худалдсаны орлогуудыг улсын төсөвт төвлөрүүлж, харин улсын төсвөөс ОНХС болон НӨАТ, Орлогын албан татвараас тодорхой хувийг шилжүүлдэг болсон)-оос хамааран 2013 онд урсгал орлого 40 хувиар, харин нийт орлого ба тусламжийн дүн 2.1 дахин өссөн байна. Өөрөөр хэлбэл, өнгөрсөн 10 жилд нийслэлийн төсвийн бүтцэд 3 томоохон өөрчлөлт гарсныг дараах зургаас харж болно.

Зураг 30. Нийслэлийн нэгдсэн төсвийн орлогын бүтцийн харьцуулалт



Эх үүсвэр: Нийслэлийн ЗДТГ, Төрийн сан, 2017

2006-2008 онд нийслэлийн нийт төсвийн 62 хувийг татварын орлого, 21 хувийг татварын бус орлого эзэлж байсан бол 2009-2012 онд татварын орлого 88 хувь, татварын бус орлого 10 хувь болж татварын орлогын эзлэх хувь өссөн байна. 2009-2012 онд нийт төсвийн 98 хувийг бүрдүүлж байсан урсгал орлого 2013-2016 онд 65 хувь болж буурсан хэдий ч тусламжийн орлого 35 хувьд хүрч өссөн нь нийт төсвийг 2013 онд 2.1 дахин өсгөхөд голлон нөлөөлсөн байна. Төсвийн тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр (2013 он) нийслэлийн урсгал орлогод ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр болон тусгай зөвшөөрлийн орлогыг тусгадаггүй, хог хаягдлын үйлчилгээний хураамжийг нийслэлд хуваарилдаг болсон хэдий ч нийт татварын орлогын бүтцэд өөрчлөлт гараагүй байна.

Улсын нийт үндсэн хөрөнгийн голлох хэсэг нь байршдаг Улаанбаатар хотын төсвийн татварын орлогын 8.7 хувийг үл хөдлөх хөрөнгийн татвар эзэлж байгаагаас үл хөдлөх хөрөнгийн татварын үйлчлэх хүрээ, хэрэгжилт тийм ч хангалттай байж чадахгүй байна уу гэсэн дүгнэлт хийхэд хүргэж байна.

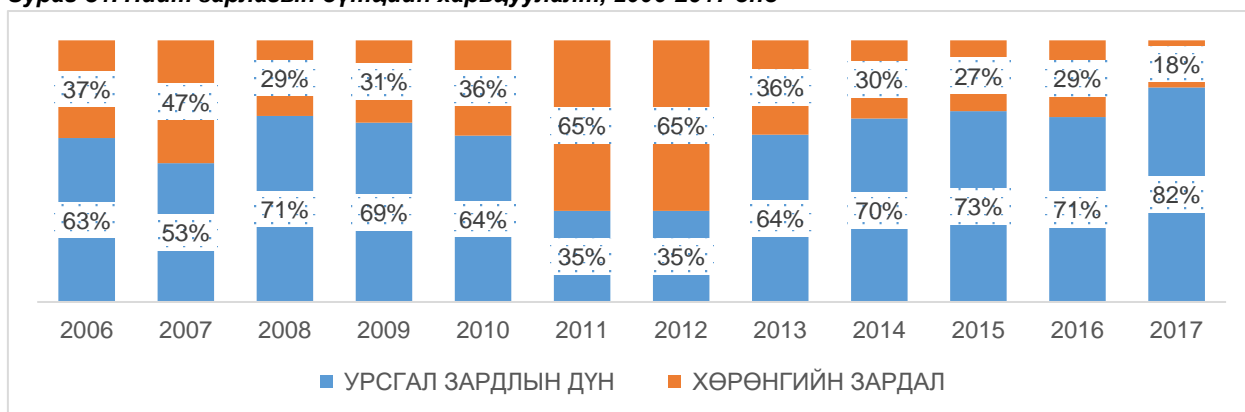
Нийслэл хотын татварыг 2015 оноос эхлэн авч эхэлснээр 2016 онд 3.5 тэрбум төгрөгийг энэ татвараар бүрдүүлжээ.

Эрх зүйн зохицуулалтаас хамааран 2013 оноос эхлэн нийслэлийн төсөвт Улсын төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг, ОНХНС-ийн шилжүүлэг, тусгай зориулалтын шилжүүлэг, НӨАТ, Орлогын албан татварын тодорхой хувийн шилжүүлэг гэсэн ангиллын дагуу жилд дунджаар 280 гаруй тэрбум төгрөг шилжүүлж байгаа нь нийт орлого ба тусламжийн 35 хувийг эзэлж байна. Нийт тусламжийн орлогын дийлэнх хувийг буюу 90 гаруй хувийг тусгай зориулалтын шилжүүлэг эзэлж байгаа бөгөөд дараах чиг үүргийг хэрэгжүүлж байна. Үүнд:

- Сургуулийн өмнөх боловсрол
- Ерөнхий боловсрол
- Соёлын үйлчилгээ
- Эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үйлчилгээ
- Газрын харилцаа
- Хүүхдийн хөгжил хамгааллын үйлчилгээ
- Нийтийн бие тамир

Энэхүү тусгай зориулалтын шилжүүлэг нь 2013-2016 онд дунджаар 11 хувиар өссөн нь нийслэлийн хүн амын өсөлт, хүн ам зүйн өөрчлөлттэй холбоотой байна.

Зураг 31. Нийт зарлагын бүтцийн харьцуулалт, 2006-2017 онд



Эх үүсвэр: Нийслэлийн ЗДТГ, Төрийн сан, 2017

2017 оны үзүүлэлт- Нийслэлийн эдийн засаг, нийгмийн байдал 2017 эмхэтгэл

Төсвийн тухай хууль, Монгол Улсын засаг, захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль зэрэг Монгол улсад хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй бусад хууль тогтоомжид тусгасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэх үүднээс нийслэл хот 2016 онд 961.6 тэрбум төгрөг зарцуулсан байна.

Нийт зарлагын дүнд урсгал зарлагын эзлэх хувь 2006-2012 онд харьцангуй хэлбэлзэлтэй байсан бол 2013 оноос ойролцоогоор 70 хувийг эзэлж байна (Зураг 36). Нийслэлийн нийт урсгал зардал нь 2006-2012 онд хүн амын өсөлт, цалин хөлсний өсөлт, захиргааны удирдлага, эдийн засгийн хөгжлөөс хамааран жил бүр тогтмол өсч (жилд дунджаар 30 орчим хувиар) байсан. Харин хөрөнгө оруулалтын зардал нь орон нутгийн эдийн засгийн бүтэц, төрийн үйлчилгээнээс хамааран харьцангуй өөрчлөгдөж байсан нь нийт зарлагын бүтцийн өөрчлөлтөд ихээхэн нөлөөлсөн байна.

Нийслэл хотын урсгал зардал 2006-2012 онд дунджаар 30 хувиар өсч байсан бол 2013 онд 4.7 дахин өссөн байна. Харин сүүлийн жилүүдэд ойролцоогоор тогтмол 20 хувиар өсч байна. 2013 онд урсгал зардал 4.7 дахин өсөхөд дараах хүчин зүйлс нөлөөлсөн байна. Үүнд:

- 2012 онд цалин дунджаар 53 хувиар, тэтгэврийн доод хэмжээ 71.2 хувиар, халамжийн тэтгэвэр 1.9 дахин өссөн.
- 2013 онд Улаанбаатар хотод үйл ажиллагаа явуулж буй байгууллагын тоо болон ажиллагчдын тоо 7 дахин өссөн.
- Төсвийн тухай хуулийн 58 дугаар зүйлийн 58.3.4 дэх заалтаар нийгмийн асрамж, халамжийн үйлчилгээ үзүүлэх, зохион байгуулах зэрэг үйл ажиллагааг орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэхээр тусгасны дагуу 2013 онд татаас ба урсгал шилжүүлгийн ангилалд халамжийн сан хэмээх зардал нэмэгдэж 72.7 тэрбум төгрөг зарцуулсан. Энэхүү зардал нь сүүлийн жилүүдийн нийт урсгал зардлын ойролцоогоор 15 хувийг эзэлж байна.
- 2012 оноос эхлэн хүүхдийн хөгжил, хамгааллын хөтөлбөрийн хүрээнд 0-18 нас хүртэлх хүүхдэд сар бүр хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж олгож эхэлсэн.
- Хөрөнгийн зардлын дотор орон нутгийн хөрөнгө оруулалт, их засварын ажил 2013 онд өмнөх оноос 80 хувиар огцом өссөн зэрэг голлох өөрчлөлтүүд нөлөөлсөн байна.

Нийт төсвийн тэнцэл. Сүүлийн 10 жилийн төсвийн гүйцэтгэлийг шинжилж үзвэл нийслэлийн төсөв 2014 оноос өмнө үндсэндээ орлого нь зарлагаасаа давсан буюу ашигтай

(2011 онд 21.2 тэрбум төгрөгийн алдагдалтай байснаас бусад) гардаг байжээ. Төсвийн шинэчлэл хийхээс өмнө буюу 2013 оноос өмнөх төсвийн тэнцлийг авч үзвэл 2009 онд нийслэлийн төсвийн ашиг нь нийт орлого ба тусламжийн нийт дүнгийн 50 хувьтай тэнцэж байсан нь хамгийн өндөр, харин 2007 онд 10 хувьтай тэнцэх хэмжээнд байсан нь хамгийн бага үзүүлэлт болж байжээ. Харин 2011 онд хөрөнгийн зардал өмнөх онтой харьцуулахад 4.4 дахин өссөнөөс шалтгаалан 21.2 тэрбум төгрөгийн буюу 9 хувийн алдагдалтай байсан байна. Гэвч нийслэлийн төсөв 2013 оноос эхлэн төсвийн тэнцлийн ашиг жил тутам буурсаар 2016 онд 10 хувийн, харин 2017 онд 2 хувийн алдагдалд хүрсэн байна.

Энэ нь сүүлийн жилүүдийн хүн амын өсөлт, захиргааны зардал, өсөн нэмэгдэж буй нийтийн үйлчилгээний зардал болон эдийн засгийн агшилттай уялдсан орлогын бууралтаас ихээхэн хамаарч байна. Өмнөх онуудад төсвийн ашиг өндөр гарахад орлогын огцом өсөлт (2008 болон 2010 он) болон зарлага санхүүжилт төлөвлөснөөс багаар (2007, 2010-2016 он) гарч хэмнэгдэж байсан нь голлон нөлөөлжээ. Татвар хураамжийн орлого оны төгсгөл рүү илүүтэй орж, төсвийн орлогын урсгал нь зардал, санхүүгийн хэрэгцээтэй тэр бүр уялдаж чаддаггүйн улмаас зарим төсөл, арга хэмжээг тэр бүр ондоо багтаан бүрэн санхүүжүүлж амждаггүй байдал ч тодорхой нөлөө үзүүлдэг болохыг энд тэмдэглэх нь зүйтэй юм.

Шинэчлэн батлагдсан Төсвийн тухай хуулиар зарим салбарын төсөвт байгууллагуудыг хотын төсвөөс санхүүжүүлэхээр хуваарилсан, үүний эх үүсвэрт зориулж зарим эх үүсвэр болон шилжүүлгийг Улсын төсөвт хотоос татаас, шилжүүлгийн байдлаар шилжүүлэх болсонтой холбогдуулан хотын төсвийн хэмжээ 2006-2012 он хүртэлх хугацаанд байсан төсвөөс их хэмжээгээр нэмэгдсэн байна. Харин ийнхүү нэг талаас харахад төсвийн мөнгөн хэмжээ их хэмжээгээр нэмэгдсэн боловч, хотын төсвийн чанарын үзүүлэлт төдийлөн сайжирсангүй гэж дүгнэж болохоор байна. Төсвийн алдагдал нь Засгийн газрын хөгжлийн төслүүдийг санхүүжүүлэх чадварыг хязгаарлаж байна. Улаанбаатар хотод ядуурлын түвшнээс доогуур түвшинд амьдарч буй хүн амын эзлэх хувь 2016 онд 24.8 хувь буюу өндөр хэвээр байгаа бөгөөд эдгээр хүн ам нь дэд бүтцийн ашиглалтын өндөр төлбөр төлөхөд бэрхшээлтэй тулгардаг. Энэ нь эргээд Засгийн газраас дэд бүтцийн төслүүдийг өөрийн эх үүсвэрээр санхүүжүүлэх боломжийг хязгаарлаж байна. Мөн популист улс төрийн амлалт нь төсвийн урсгал зардлыг нэмэгдүүлэх нийгмийн шаардлагыг бий болгож байна.

Шигтгээ 3

Одоо бодит байдал дээр улсын төсөв, нийслэлийн төсөв, дүүргийн төсөв гээд 3 төсөв дээр манай дүүргийн хөрөнгө оруулалтын төсөв тусгагддаг.

Дүүргийн түвшинд төсөв, санхүүгийн эрх мэдэл үнэхээр сул байгаа. Хуулиар олгогдсон ... үйл ажиллагааны зардлаас өөр төсөвгүй учир орлогоороо зарлагаа нөхөөд л явна, ажил тодорхой, нэмж шинийг санаачлах талаар маш хангалтгүй, тэртэй тэргүй төсөв байхгүй байхад хэчнээн их ажил бодоод ч нэмэргүй байдаг, цалингаа л аваад суудаг хүмүүс байна.

Хамаг том хөрөнгө оруулалт нь нийслэлээр дамжаад явдаг. Тендер нь тэнд зарлагддаг, явцын хяналт нь нийсэл дээрээ, эцэст нь хүлээж авах, хөрөнгөнд бүртгэхдээ хүртэл нийслэл дээр байдаг. Эсвэл бүх зүйл дууссаны дараа дүүргийг шууд хүлээж аваад бүртгэ гэдэг. Уг нь томоохон хөрөнгө оруулалттай объект гэж үзэхэд л тэр нь аль нэг дүүргийн нутаг дэвсгэрт л байрлаж таарна, тэгэхээр дүүргийн өмч л болмоор, дүүргийн өмчид авахын тулд дүүрэг өөрөө хяналтаа тавиад хөрөнгөндөө бүртгэж авмаар байгаа юм. Яагаад бид хяналт тавьж болохгүй байгааг гайхаад л байдаг. Дүүрэгт төсвөө өгөөд хяналт тавих, эсвэл хяналт тавих эрхээ дүүрэгт өгмөөр, тэгэхгүй бол захиалах, хянах хоёр нэг дор байх нь зохисгүй. Тэгж байж өмч хөрөнгийн хадгалж, хамгаалах үүргээ биелүүлнэ.

Дүүргийн орлогыг нэмэгдүүлэхгүй бол юундаа ч хүрэхгүй байна, хэн овсгоотой нь л жаахан төсөв авч чадаж байна даа. Архи, тамхины зөвшөөрөл нь нийслэл дээр байдаг, дүүрэгт бага ч гэсэн эрх мэдэл өгмөөр байна.

... Дүүргийн ЗДТГ-ын төрийн албан хаагчтай хийсэн ярилцлагаас...

Түүнчлэн орон нутгийн түвшинд эрх мэдлийн хуваарилалтыг нягталж үзэх, нийслэлийн түвшинд төвлөрөл нэмэгдэж байгааг задлах шаардлагатай болохыг уулзалт ярилцлагын үед зарим төрийн албан хаагчид дурьдаж байна.

Институцийн чадавх сул: Засгийн газар, холбогдох агентлагуудын чиг үүргийн давхцал байна. Засгийн газрын түвшинд яамд, байгууллагууд хотын хөгжлийн төслүүдийг боловсруулж хөгжүүлэхэд оролцдог боловч тэдний оролцооны түвшин харилцан адилгүй байна. Ерөнхийдөө, бодлого нь Засгийн газрын яамдын түвшинд гарч байхад хэрэгжүүлэх үүрэг хариуцлага нь хамгийн доод түвшинд буюу хот, дүүргийн захиргаанд ирдэг.

Ихэнхдээ засгийн газрын байгууллагуудын хооронд үүрэг, хариуцлагын талаар салбарын, агентлагуудын хоорондын харилцан ойлголцол муу, үүрэг хариуцлагын заагийг сайн ойлгодоггүй, хамтын ажиллагаа сул байгаагаас шалтгаалж байна. Энэ нь томоохон төслүүдийн хэрэгжилтийг удаашруулахад нөлөөлдөг байна. Засгийн газрын бүтэц, чиг үүргийн хүрээнд хот төлөвлөлт, барилгын бодлогын асуудлыг Барилга, хот байгуулалтын яам хариуцаж байна. Хотын удирдлага нь дангаараа хот байгуулалт, дэд бүтцийг сайжруулах шийдвэр гаргах боломжгүй. Иймд хууль эрх зүйн зохицуулалтын орчныг улам сайжруулах шаардлагатай байгаа нь харагдаж байна.

Хотын хөгжлийн асуудлаар, нэн ялангуяа санхүүжилтийн эх үүсвэр босгох, барилга, хот байгуулалт, цахилгаан эрчим хүч, дулаан, зам тээвэр гэх мэт олон чухал асуудлаар Улаанбаатар хот дангаараа шийдвэр гаргах, түүнийгээ хэрэгжүүлэх, гүйцэтгэх боломж хязгаарлагдмал байгаа юм. Салбарын яамд, Засгийн газрын бүтцийн байгууллагууд угаасаа хотын эрх мэдэлд байх ёстой олон чухал чиг үүргийг хэрэгжүүлсээр байгаа нь шуурхай, хүнд суртлаас ангид, ухаалаг зөв шийдвэр гаргахад саад болж байна. “Улаанбаатар хотын цахилгаан түгээх сүлжээ” ХК, “Улаанбаатар хотын дулааны шугам сүлжээ” ХК зэрэг байгууллагууд бодлогын хувьд салбарын яамны харьяанд, өмчлөлийн хувьд Засгийн газарт харьяалагдаж буй нь үүний нэг илрэл юм.

Хотын менежментийн үр ашиг, чадавх. Хотын дэд бүтцийн санхүүжилтийг шийдвэрлэгч, төсөл боловсруулагч, дотоодын хөрөнгө оруулагч талаас нь авч үзвэл хотын менежментийн үр ашиг, чадавх нэлээд сул байна. Тухайлбал, хотын дэд бүтцийн санхүүжилтийн хувьд: хотын захиргаанд санхүүгийн загвараас бүрдсэн иж бүрэн дүн шинжилгээ хийх, төслийн бүтэц боловсруулах, эрсдэл хуваарилах, мөнгөний үнэ цэнийн тооцоо хийх чадавх сул байна. Харин тухайн төслийн хувьд: эдийн засгийн өгөөжийн өнөөгийн цэвэр үнэ (ӨЦҮ буюу NPV), санхүүгийн өгөөжийн дотоод хувь (СӨДХ буюу IRR) тооцох чадавх сул байна. Дотоодын хөрөнгө оруулагчийн хувьд: төслийн эдийн засаг, нийгмийн нөлөөллийг тооцох, санхүүжилтийн өртгийн тооцоо хийх, засгийн газрын дэмжлэгэд тавигддаг янз бүрийн шаардлага, шалгуур, түүний үр дагаврыг тооцоолох чадавх сул байна.

Үүнээс гадна авлига зэрэг тогтолцооны үр ашиггүй байдал их байгаа бөгөөд, энэ нь гадаадын хөрөнгө оруулалтын урсгалд гол саад учруулагч юм.

Хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах. Улаанбаатар хотын хөгжлийн санхүүжилтийн орчныг сайжруулах, шаардлагатай хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг босгох, хөрөнгө оруулалтын төслийн удирдлага, менежментийг сайжруулах, үр ашгийг дээшлүүлэхэд Улаанбаатар хотын хууль эрх зүйн орчныг өнөөгийн шаардлагад нийцүүлэн шинэчлэх нь чухал ач холбогдолтой болж байна.

Засгийн газар болон Улаанбаатар хотын чиг үүргийн заагийг тодорхой нарийвчлан шинэчилж, холбогдох зохион байгуулалт болон бүтцийн өөрчлөлтийн арга хэмжээг авахаас гадна Улаанбаатар хот, дүүрэг болон хороодын чиг үүргийн заагийг улам тодорхой болгож,

тухайлсан чиг үүрэгт нь нийцсэн эрх мэдэл, санхүү, төсвийн эх үүсвэрийг шилжүүлэх нь нэн чухал асуудал болж байна.

Өнөөдрийн төсвийн тогтолцоогоор Улаанбаатар хот аймгуудтай, дүүргүүд сумдтай статусын хувьд нэг түвшинд байгаа билээ. Гэтэл хүн ам, эдийн засгийн боломжоороо дүүргүүд нь аймгуудаас ч том, хороод нь сумдын хэмжээнд, тэр бүү хэл зарим аймгаас ч том хороо байгааг зайлшгүй тооцож үзэх шаардлага бодит амьдралаас урган гарч байгаа билээ.

Үүнтэй холбогдуулан иргэдэд үзүүлэх төрийн үйлчилгээг аль түвшинд шийдэж байх, ямар төсөл, хөрөнгө оруулалтыг хот, дүүрэг, хороодын хэн нь шийдэж, хэрэгжүүлж, хариуцаж байх, татвар болон төсвийн санхүүжилтийг хэрхэн үүнд нийцүүлэх талаар хууль эрх зүйн хүрээнд тодорхой зааж шийдвэрлэх шаардлагатай болж байна.

Хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл сүүлийн 10-аад жил нэлээд яригдаж байгаа боловч тодорхой үр дүн өнөөг хүртэл гарахгүй байна. Энэ хуулийн төслийг ойрын хугацаанд хэлэлцүүлэх, батлуулах, энэ хүрээнд Засаг захиргааны нэгжийн тухай хуульд дагалдах өөрчлөлтүүдийг оруулахад анхаарал хандуулах нь зүйтэй.

Улаанбаатар хотын төсөвт томоохон хэмжээний тогтмол татварыг бий болгох. Улаанбаатар хотын хөгжил, хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийн асуудлыг шийдвэрлэхэд одоогийн өөрийн татвар, орлогын суурь, нэр төрөл хангалтгүй байгаа гэдэг нь ойлгомжтой. Хотын урсгал төсөв нь ихээхэн алдагдалтай, татварын орлогын нэмэгдэл эх үүсвэрийн хувьд одоогийн хууль эрх зүйн хүрээнд боломжгүй байгаа нь хотоос өрийн бичиг, бонд, бусад үнэт цаас гаргах, зээл авах, концессын үйл ажиллагаа явуулах боломжийг хязгаарлаж байгаа юм. Өөрийн эх үүсвэр дутмаг тохиолдолд гадаадын зээл, тусламжийг татах боломж ч хүндрэлтэй.

Газрын татвар, үл хөдлөх хөрөнгийн татварын хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх асуудлыг зохих хууль тогтоомжид өөрчлөлт оруулах замаар шийдэж болох боловч, энэ нь тухайн татвар төлөгчийн орлого, цалин хөлстэй төдийлөн хамааралтай биш, орлого багатай, эмзэг бүлгийн хувьд хүнд, сөрөг нөлөөтэй байх тул өнөөгийн нөхцөлд төдийлөн тааламжтай бус юм. Иймд хотын төсөвт бизнесийн идэвх санаачилга, орлого, мөнгөний урсгалтай шууд уялдсан, тогтмол, томоохон хэмжээний шинэ татварын орлогын нэр төрлийг санаачлан бий болгох шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байна.

ДҮГНЭЛТ

Төсөвт байгууллагууд нь хөрөнгө оруулалтын төсөл, хөтөлбөр, үйл ажиллагааны хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөө боловсруулахдаа дараах шалгууруудыг харгалзан үздэг. Үүнд:

- ТЭЗҮ боловсруулсан байх,
- Зургийн даалгавар хийгдсэн байх,
- Зураг, төсөв хийгдсэн байх,
- Зураг төсөвт экспертиз хийгдсэн байх,
- Геодезийн зураглал хийгдсэн байх,
- Инженер, геологийн дүгнэлт гарсан байх,
- Тусгай зөвшөөрлийн шаардлага хангасан байх,
- Газрын зөвшөөрөл авсан байх,

Техникийн нөхцөл, мэргэжлийн байгууллагын зөвшөөрөл (дулааны эх үүсвэр, цахилгаан хангамжийн эх үүсвэр, усан хангамжийн эх үүсвэр, онцгой байдлын дүгнэлт, мэдээлэл холбооны зөвшөөрөл) авсан байх гэх мэт.

НЗДТГ-ын БТХ нь хөрөнгө оруулалтын төсөв боловсруулахдаа дараах зүйлсийг харгалзан үздэг. Үүнд:

- НЗД-ын үйл ажиллагааны хөтөлбөр,
- Нийслэлийн тухайн жилийн эдийн засаг нийгмийн төлөвлөгөө,
- Нийслэлийн нийгмийн үйлчилгээний бодит хэрэгцээ (сургууль, төрөх эмнэлэг, цэцэрлэг, авто болон явган хүний, дугуйн зам г.м).

Салбарын яамд, Сангийн яамны түвшинд тухайн жилийн төсвийн хүрээний мэдэгдэл санхүүжилтийн эх үүсвэрт багтаах зарчмыг баримтлан, хөрөнгө оруулалтын төсвийг боловсруулдаг.

Үйл ажиллагааны хөтөлбөр, улс орныг хөгжүүлэх эдийн засаг нийгмийн төлөвлөгөө, эрх баригч намын сонгуулийн хөтөлбөрийн зорилтыг үндэслэн Засгийн газар нь хөрөнгө оруулалтын жагсаалтыг боловсруулдаг.

Ийнхүү төсөл, үйл ажиллагаануудыг олон шат дамжлагатайгаар хянан шалгаж, хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг боловсруулдаг боловч хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг УИХ-аар хэлэлцэн батлах явцад дээр дурдсан шалгууруудыг хангахгүй төсөл, үйл ажиллагаануудыг нэмэлт өөрчлөлтөөр оруулан батлах тохиолдол гардаг. Жишээлбэл тухайн барилга байгууламж барих төслийн газар нь шийдэгдээгүй эсвэл ТЭЗҮ хийгдээгүй зэрэг төсөл, үйл ажиллагаанууд батлагддаг. Энэ байдал нь Нийслэлийн ИТХ, Дүүргийн ИТХ-аар төсөв хэлэлцэхэд мөн адилаар давтагддаг байна.

1. Орон нутгийн бодлого дээр суурилсан бодлогыг гаргаад өөрийн нутгийн залуучуудыг их дээд сургуульд нь сургаад бэлтгээд судалгаа шинжилгээний ажлууд хийлгээд тэр хөгжлийг бий болгох блантуудыг бий болгоод ажиллавал хөгжил өөрөө бий болно.
2. Манайх болохоор босоо төлөвлөлт хийсээр ирсэн бол хэвтээ төлөвлөлтөө хийж чадахгүй байгаад байна.
3. Эхлээд орон нутгийн төлөвлөлт хийгээд нэгдсэн системд яг юу хэрэгтэй вэ гэдгийг тулгуурлаж ажиллахгүй байна. Бид юу хийж чадах вэ гэдэг дээр тулгуурлаад нэгдсэн системд оруулаад өгөх хэрэгтэй. Тэгэхээр хүмүүс юу хийж чадахаа хийхээр систем өөрөө хүлээж авч чадахгүй байгаад байна.
4. 2016 онд Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар Улаанбаатар хотод нийт 117 төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлж, нийт 154 тэрбум төгрөгийг зарцуулжээ.
5. 2010 оноос хойш сүүлийн 6 жилийн хугацаанд Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар Улаанбаатар хотод нийт 1100 орчим төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлжээ.
6. Эмнэлэг, сургууль шинээр барих, эмнэлэг, сургууль цэцэрлэгийн их засвар, улсын чанартай зам тавих, засаж сайжруулах, инженерийн дэд бүтцийг шинээр байгуулах, байгааг нь өргөтгөн шинэчлэх, цахилгааны болон дулааны шинэ шугамууд барих, хүчин чадлыг нь нэмэгдүүлэх, инженерийн хийцтэй худаг, төрийн албан хаагчид, ахмадууд болон хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн орон сууцны асуудлыг шийдвэрлэх зэрэг арга хэмжээ үндсэндээ Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар хийгдэж байна.
7. Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар Улаанбаатар хотод 2010 оноос хойш (PS.2013 он ороогүй) эрүүл мэндийн салбарт нийт 104 төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээ хэрэгжүүлж, нийт 31 тэрбум төгрөг зарцуулжээ. Мөн боловсролын салбарт 357 төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээ хэрэгжүүлж, нийт 51 тэрбум төгрөг зарцуулсан байна. Улаанбаатар хотын улсын чанартай замын сүлжээг өргөтгөх,

нэмэгдүүлэх, зам, гүүр шинээр барих арга хэмжээнд Улсын төсвөөс 67 төсөлд нийт 93 тэрбум төгрөг зарцуулсан болно.

3.2 Төсвийн үйл явцад иргэдийн оролцоо

Төсвийн тухай хуульд төсвийг төлөвлөх, батлах, хэрэгжүүлэх, тайлагнахад төсвийн ил тод байдлыг хангах зарчимд төсвийн үйл явцад иргэдийн оролцоог хангах, олон нийт хяналт тавих асуудал дараах байдлаар тусгагдсан байдаг. Үүнд:

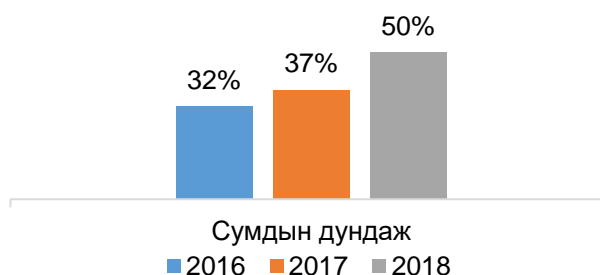
- a) төсөв хэлэлцэх, батлах үйл ажиллагааг нийтэд нээлттэй байлгаж, төсвийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, тайлагналын талаар тогтоосон хугацаанд нийтэд ойлгомжтой, хүртээмжтэй байдлаар мэдээлэх;
- b) төсвийг төлөвлөх, бүрдүүлэх, хуваарилах, тайлагнах үйл ажиллагаанд олон нийтийн оролцоог хангах;
- c) төсвийн гүйцэтгэл, зарцуулалт нь батлагдсан төлөвлөгөөний дагуу хэрэгжиж байгаа эсэхэд олон нийт хяналт тавих боломжоор хангах;
- d) төрөөс үзүүлж байгаа аливаа ажил, үйлчилгээ, хэрэгжүүлж байгаа арга хэмжээ, тэдгээрийн хүрээнд худалдан авч байгаа бараа, ажил, үйлчилгээнд олон нийт хяналт тавих боломжоор хангах;
- e) хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээний ач холбогдлын эрэмбэ, хэрэгжүүлэх дараалал, арга замыг тодорхойлох шийдвэрт олон нийтийн саналыг харгалзан үзэх;
- f) төсвийн асуудлаар иргэд, төрийн бус байгууллагаас гаргасан санал, дүгнэлтийг эрх бүхий этгээд нь шийдвэртээ хэрхэн тусгасан тухай, төсвийн үйл ажиллагаан дахь олон нийтийн оролцоог хангаж ажилласан дүнг тэдэнд тухай бүр мэдээлж байхаар тус тус зөөсөн байна.

Төсвийн тухай хуульд туссан ОНХС-ийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээг төлөвлөх, батлах, хэрэгжүүлэхэд иргэдийн саналыг авах, эрэмбэлэх асуудлыг 2018 он хүртэл Сангийн сайдын 2012 оны 244 тоот тушаалаар батлагдсан “Орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах журам” болон 2014 оны Сангийн сайдын 43 тоот тушаалаар батлагдсан “Орон нутгийн хөгжлийн сангийн заавар”-ын дагуу хэрэгжүүлж байв.

“Орон нутгийн хөгжлийн сангийн үйл ажиллагааны журам” 2018 оны 10 дугаар сард Сангийн сайдын 2018 оны 228 тоот тушаалаар шинэчлэгдэн батлагдсан нь дээрх 2 журам, зааврын нэгдмэл байдлыг хангах, хэрэгжүүлэхэд гарч байсан тодорхой бус зүйлүүдийг залруулахад тустай зүйл болсон байна.

Дэлхийн банк, Швейцарын хөгжлийн агентлагийн санхүүжилтээр хэрэгжүүлж буй Тогтвортой амьжиргаа-3 төслийн хүрээнд ОНХС-ийн үйл ажиллагааг сайжруулах, орон нутгийн хөгжлийн сангийн төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, ялангуяа тэргүүлэх ач холбогдол бүхий хөрөнгө оруулалтыг төлөвлөхөд иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх чиглэлээр дэмжлэг үзүүлж байна. Төслийн хүрээнд сүүлийн 3 жилд ОНХС-ийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлж буй Монгол Улсын 330 сумдын засаглалын түвшнийг жилийн гүйцэтгэлээр үнэлэн болзол хангасан сумдад ОНХС-ийн 25 хувьтай тэмцэх хэмжээний урамшуулал олгож байна. Энэхүү үнэлгээний үзүүлэлтийг хувиар үнэлэхэд дараах дүн гарсан байна.

Зураг 32. ОНХС-ийн үнэлгээний дүн, 2016-2018 он, хувиар¹⁵



Энэхүү үнэлгээнд Төсвийн тухай хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, Шилэн дансны тухай хууль болон холбогдох журам зааварт туссан ОНХС-ийн төлөвлөлт, гүйцэтгэл, хэрэгжилт, хяналт, иргэдийн оролцооны түвшин зэрэг үзүүлэлтүүдийг шалгуур үзүүлэлт болгож авч үзсэн бөгөөд иргэдийн оролцооны түвшин жил бүр нэмэгдэж байгаа эерэг үр дүн гарсан байна.

Нийт 330 сумаас 50 хувиас дээш гүйцэтгэлтэй сумдын тоо жил бүр өссөөр 2018 онд 93 сум болж нэмэгдсэн боловч энэ нь нийт сумдын 28 хувийг эзэлж байна. Үүнээс үзэхэд ОНХС-ийн үйл ажиллагаа хууль журмын дагуу төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих, тайлагнах, эдгээрт иргэдийн оролцоог хангах байдал хангалтгүй хэрэгжиж байгааг илтгэж байна.

Энэхүү үнэлгээгээр Дорноговь, Өмнөговь, Өвөрхангай, Дархан-Уул зэрэг аймгуудаас хамгийн олон сум өндөр оноо авч урамшуулал авах болзол хангасан бол Баян-Өлгий, Сүхбаатар, Завхан зэрэг аймгуудаас хамгийн цөөн сум урамшуулал хангах болзол хангасан сумдын жагсаалтад багтсан байна. Гэвч энэхүү үнэлгээ нь нийслэл Улаанбаатар хот, түүний дүүргүүдийг хамрахгүй байгаа нь ОНХС-ийн үйл ажиллагаа, иргэдийн оролцооны түвшин улсын хэмжээнд ямар байгааг нэгдсэн байдлаар дүгнэх боломжгүй байна.

Нээлттэй Нийгэм Форумаас 2011 оноос эхлэн хоёр жил тутам орон нутгийн төсвийн ил тод байдлын судалгааг хийж байгаа бөгөөд 2016 онд гурав дахь удаагаа судалгаа хийсэн байна. Энэхүү судалгаанд 21 аймаг, нийслэл болон 9 дүүрэгт төсвийн ил тод байдлын түвшин ямар байгааг үнэлсэн байна. Үнэлгээг төсвийн ил тод байдлыг хангах, иргэдийн оролцоог хангах хууль эрх зүйн орчныг тодорхойлсон Төсвийн тухай хууль, Шилэн дансны тухай хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль болон эдгээр хуулиудад нийцүүлэн гаргасан журмуудад төсвийн мэдээлэл хэрхэн ил тод болгосон байдалд үндэслэн хийсэн байна. Судалгааны дүнгээр аймаг, нийслэлийн төсвийн ил тод байдал дунджаар 39 хувьтай гарч өмнөх үнэлгээний түвшнээс зөвхөн гурван хувиар дээшилжээ. Аймгуудаас Хөвсгөл аймаг хамгийн өндөр буюу 58.5 хувьтай үнэлэгдсэн бол Баян-Өлгий аймаг хамгийн бага буюу 20.8 хувьтай үнэлэгдсэн байна.¹⁶ Харин нийслэлийн 9 дүүргийн төсвийн ил тод байдлын дундаж үзүүлэлт 31.1 хувьтай буюу хангалтгүй гэж үнэлэгдсэн байна.

Судлаачдын зүгээс сонгосон аймгуудад ОНХС-ийн талаар хэрхэн ойлголттой байгаа, төлөвлөлт, хэрэгжүүлэлт, хяналтын оролцоог тандан 150 иргэн, 150 төрийн албан хаагчдын дунд асуулга судаллаа.

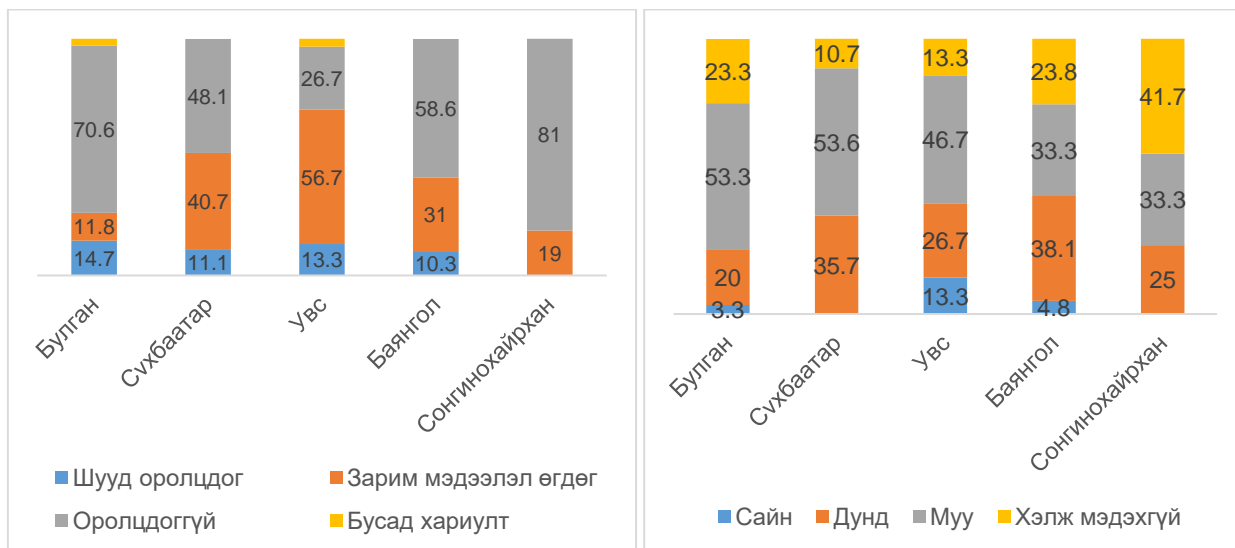
¹⁵ Тогтвортой амьжиргаа-3 төслийн тайлангаас

¹⁶ Орон нутгийн төсвийн ил тод байдал 2016, Нээлттэй нийгэм форум

Зураг 33. Аймаг/сумын төсөв боловсруулахад таны оролцоо ямар байдаг вэ?

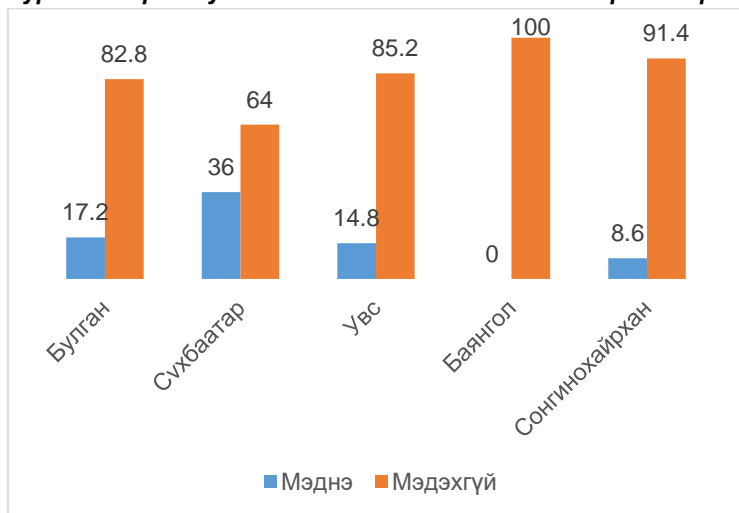
Төрийн албан хаагчид

Иргэд



Судалгааны дүнгээс үзэхэд төсөв боловсруулах үйл явцад төрийн албан хаагчдын 10-15 хувь нь шууд оролцдог, 30 гаруй хувь нь шууд оролцохгүй ч мэдээлэл өгч, хамааралтай ажилладаг 60 шахам хувь нь оролцдоггүй гэж хариулжээ. Харин иргэдийн хувьд 65 гаруй хувь нь мэдэхгүй, оролцдоггүй гэж хариулсан байна.

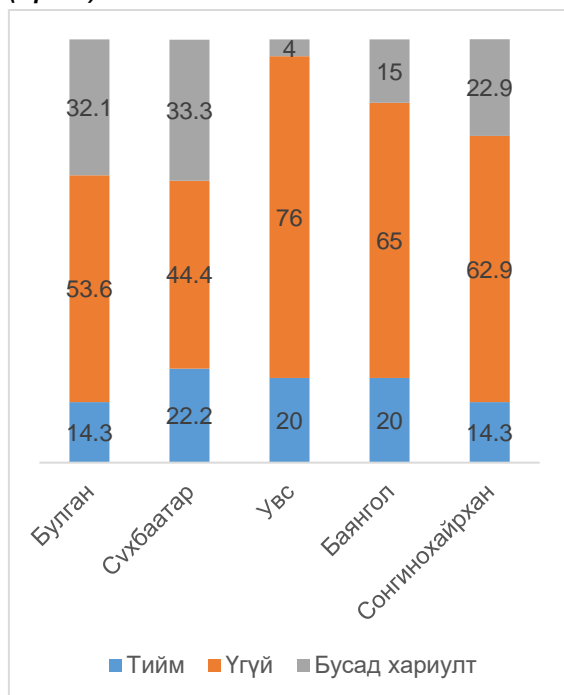
Зураг 34. Орон нутгийн хөгжлийн сангийн талаар та хэр мэдэх вэ? (Иргэд)



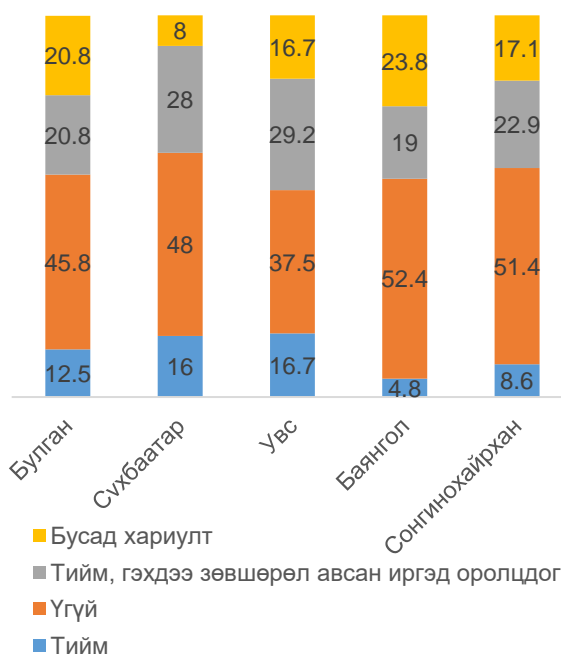
Орон нутгийн хөгжлийн сангийн талаар иргэдийн 20 хүрэхгүй хувь нь мэднэ, Баянгол дүүргийн иргэд бүгд мэдэхгүй гэж хариулсан байна.

Эндээс үзэхэд иргэдийн дунд төсөв боловсруулах үйл явц, ОНХС-ийн талаар мэдэхгүй, оролцоо хангалтгүй байна гэж дүгнэж болохоор байна.

Зураг 35. Орон нутгийн төр, захиргааны байгууллагууд төсвийн төслийг хэлэлцэж батлахын өмнө иргэдээс уг төсөлтэй холбоотой санал, шүүмжлэл бичгээр авдаг уу? (Иргэд)



Зураг 36. ИТХ орон нутгийн төсөв хэлэлцэх хуралдааныг нээлттэй явуулдаг уу? (Иргэд)



Төсөв боловсруулах үйл явцад иргэдийн оролцоог сайжруулахын тулд төсөв батлахаас өмнө иргэдийн дунд хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, санал бодлыг нь тусгахаар хуульчилсан. Үүнтэй холбоотойгоор төсвийн төсөлд 20 хүрэхгүй хувь нь бичгээр санал авдаг гэж хариулсан байна. Энэ нь өмнөх асуултад төсвийн талаар мэднэ гэж хариулсан иргэдийн хувьд санал өгөх хэмжээнд оролцдог болохыг нотолж байна. Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаар төсөв хэлэлцэх асуудлыг нээлттэй явуулдаг уу гэсэн асуултад 35 гаруй хувь нь тийм гэж хариулснаас үзэхэд орон нутагт ИТХ-ыг тодорхой хэмжээнд нээлттэй зохион байгуулдаг боловч энэ нь оролцоог илүү нэмэгдүүлэх шаардлагатай байгааг илтгэж байна.

БҮЛЭГ 4. ДҮГНЭЛТ, ЗӨВЛӨМЖ, СУРГАМЖ

4.1 Дүгнэлт

ОРОН НУТГИЙН ЭДИЙН ЗАСАГ, САНХҮҮГИЙН БИЕ ДААСАН БАЙДЛЫГ НЭМЭГДҮҮЛЭХ СУДАЛГААНЫ ДҮГНЭЛТ

1. Хууль эрх зүйн орчинг сайжруулах

- 1.1. Төвлөрлийг сааруулах талаар засаглалын зарчим, төрийн бодлого тодорхойлогдож, урт болон дунд хугацаанд хэрэгжүүлэх хууль эрхзүйн суурь нөхцөл бүрдсэн. Гэвч төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх бодлого тууштай бус, зөвхөн амлалтын түвшинд явж байна. Иймд салбарын бодлогуудтай уялдуулан сайжруулах хэрэгцээ шаардлага байна.
- 1.2. **Монгол Улсын Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалд** “төвлөрлийг сааруулж, шийдвэр гаргахад бүх талын оролцоог хангах нь тогтвортой хөгжлийн засаглалын үндсэн зарчим” хэмээн тодорхойлжээ. ТХҮБ нь эцсийн дүндээ орон нутгийн хөгжлийн хэрэгжилтээр хангагдах тул орон нутагт олгож буй төсвийн шилжүүлэгүүд нь зардлуудыг төлөвлөж, санхүүжүүлэхэд хүрэлцэхүйц байх нь Тогтвортой хөгжлийн хүрээнд дэвшүүлсэн зорилтуудыг хангахад чухал ач холбогдолтой байна. ТХҮБ-ыг орон нутагт хэрэгжүүлэх нь бодлого болон төлөвлөгөөнүүдийг бодитойгоор төсвийн зарцуулалтын тэргүүлэх чиглэлд тусган хөрвүүлэхийг шаарддаг юм. Гэвч энэхүү алхам нь шилжүүлэгийг хэрэгжүүлэх процесст тулгардаг асуудлууд буюу төсвийн хүрэлцээгүй байдал болон эрх мэдлийн хуваарилалтаас шалтгаалан ихэвчлэн хойш тавигдан хэрэгжихгүй байх эрсдэл өндөртэй байж болох юм.
- 1.3. Монгол Улсын **Үндсэн хуулийн** 62 дугаар зүйлийн 2-т “...Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тусгайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно” гэж заасан нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээг тогтоох замаар орон нутгийн удирдлагын бие даасан байдлыг хангах гол нөхцөл болж байгаа юм.
- 1.4. Монгол Улсын **Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль** нь нутгийн удирдлагын харилцааг зохицуулдаг гол хууль бөгөөд анх 1992 онд батлагдсанаас хойш 20 гаруй удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. 2006 оны шинэчилсэн найруулгыг баталсан гол ололт нь орон нутаг дахь босоо томилгооны тогтолцоог халсан явдал байсан боловч 2012 оноос эхлэн уг босоо тогтолцоог аажмаар сэргээсэн гэж зарим судлаачид үзэж байна.

Аймгийн хөгжлийн бодлогын мэргэжилтний ярьснаар бүх яамны төлөөллийг орон нутагт бий болгохгүй бол БОАЖЯ, ХХАЯ, ХНХЯ гэх мэт аймагт тусгай агентлагтай, сум бүрт өөрийн төлөөлөлтэй бүхэл бүтэн аппарат үйлчилж байхад УУХҮЯ, ЗТЯ, ЗГХЭГ гэх мэт төлөөлөлгүй яамны үйл ажиллагааг хөгжлийн бодлогын хэлтсийн нэг мэргэжилтэн ихэнх нь ажлын байрны тодорхойлолтод байхгүй чиг үүргийг давхар хариуцаж, улиралд нэг удаа тайлан гаргах төдийхнөөр ажиллаж байна, энэ нь салбарын бодлогын хэрэгжилтэнд сөрөг үр дагавартай байна гэж үзжээ.

Орон нутгийн мэдлийн өмчийг захиран зарцуулах эрхийг баталгаажуулсан зарим заалтыг эс тооцвол уг хуулиар “нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх мэдэлд хамаарах асуудал”-д төрийн үйлчилгээ үзүүлэх хариуцлагын талаар заалт байхгүй байна.

Орон нутгийн засаг захиргаа орон нутгийн зам, цэцэрлэгт хүрээлэн, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэр усны хангамж, бохирын шугам сүлжээний байгууламжид засвар үйлчилгээ хийх, сайжруулах, түүнчлэн дунд боловсрол, анхан шатны эрүүл мэндийн үйлчилгээ, эсвэл соёлын байгууллагуудын засвар үйлчилгээг хийх, үйл ажиллагааг нь хангах зэрэг орон нутгийн засаг захиргаадын түгээмэл хариуцдаг нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх чиг үүрэгтэй.

- 1.5. 2001 онд батлагдсан Монгол Улсын **Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалын** эрхэм зорилго нь тус улсын газар, түүний баялаг, газар тариалан, мал аж ахуйн гаралтай түүхий эдийн нөөц, оюуны чадавхыг байгаль орчны даацад зохицуулан оновчтой ашиглах үндсэн дээр хүн ам, үйлдвэрлэлийн зохисгүй бөөгнөрлийг задалж, хот, хөдөөгийн хөгжлийн ялгаа, аймаг, бүс нутаг хоорондын тэгш бус, тэнцвэргүй байдлыг багасгаж хөгжлийн түвшнийг ойртуулах, үндэсний эдийн засаг, нийгмийн дэвшлийг түргэтгэх дотоод, гадаад таатай орчныг бүрдүүлэхэд оршиж байна. Гэвч уг үзэл баримтлал, бүсүүдийн хөгжлийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн хугацаа үндсэндээ дуусаж, өнөө цагт бүс нутгийн бодлого, төлөвлөлтгүй явж байна.

Бүсчилсэн хөгжлийн бодлогыг тодорхойлсон ч нэгдсэн системд, эдийн засгийн ямар арга замаар бүсчлэх талаар нэгдсэн бодлого тодорхойгүй хэвээр байсаар үзэл баримтлалын хугацаа дуусч байна. Үүнээс улбаалан бүсүүдийн хөгжлийн эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэл тодорхой бус, бүсийн хөгжлийн тулгуур төвүүдийн үүрэг сул, дэд төвүүд, бүлэг суурины төвүүд, аж үйлдвэрлэлийн парк, кластерийн тогтолцоо хөгжөөгүй, бусад бүс нутагтай харилцан уялдаатай хөгжих чиглэл тодорхойгүй зэрэг хүндрэлтэй асуудлууд тулгарсаар байна. Иймээс хүн амын боловсрол, нөөц, нягтаршил энэ бүх зүйлээс шалтгаалуулж аймгуудыг төрөлжүүлэн хөгжүүлэх хэлбэрийг тодорхой болгох, орон зайн хөгжилд тулгуурлан шинэчлэх, цаашид аймгийн нийслэлийн хөгжлийн бодлогын асуудлыг уялдуулан дахин тодорхойлох хэрэгцээ шаардлага байсаар байна. Үндэсний хөгжлийн газар тус баримт бичгийг шинэчлэн боловсруулж, 2019 онд батлуулахаар ажиллаж байна.

- 1.6. **"Монгол Улсын хүн амын нутагшилт, суурьшлын хөгжлийн ерөнхий төсөл"** нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд байгалийн нөхцөл, нөөц, экологийн тэнцвэрт байдал, хот байгуулалтын сөрөг үр дагаварт иж бүрэн үнэлгээ өгсний үндсэн дээр хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих дэд бүтцийн үндсэн сүлжээний үйлчлэлийн зохистой хүрээнд тулгуурласан бүс нутгийн оновчтой бүтэц, хот, тосгоны тогтолцоог бүрдүүлэх үүрэгтэй хот байгуулалтын суурь баримт бичиг байдаг юм. Тус баримт бичиг тодорхойгүй байгаагийн улмаас хөдөөгөөс хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн ихсэж хэт төвлөрөл үүсч томоохон хотуудын агаар, хөрс, усны бохирдол ихсэх, оршин суугчдын эрүүл мэндэд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл нэмэгдэх, ажилгүйдэл ядуурлын өсөлт, орон зайн мэдээллийн хомсдол зэрэг олон сөрөг үр дагавар үүсч байна. Барилга, хот байгуулалтын яам тус баримт бичгийг шинэчлэн боловсруулж, 2019 онд батлуулахаар ажиллаж байна гэж ойлгож байна.

- 1.7. Монгол Улсыг Засгийн газар **"Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого"**-ыг 2016 онд 350 дугаар тогтоолоор баталсан. Уг бодлогод орон нутгийн эдийн засгийн бие даасан байдлыг хангахад чиглэгдсэн татварын болон хөрөнгө оруулалтын уян хатан бодлогыг хэрэгжүүлж, ОНХС-ийн тогтолцоог боловсронгуй болгох; төв, орон нутгийн удирдах болон захиргааны байгууллагад хуулиар тогтоосон чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд хангалттай хөрөнгийг төсөвт тусгаж хуваарилах; төв, орон нутгийн удирдах болон захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангахад чиглэсэн нийтлэг, эсхүл нэг бүрчилсэн тодорхой арга хэмжээг шаардлагатай үед тухай бүр шуурхай авч хэрэгжүүлдэг

механизм бүрдүүлэх; чиг үүргийн хэрэгжилтийг шат шатны хяналт, хариуцлагын тогтолцоотой нь нягт уялдуулах зэрэг гол гол чиглэлийг баримтлахаар тусгажээ.

- 1.8. 2016 оноос хэрэгжиж эхэлсэн **Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуульд** орон нутгийн болон үндэсний түвшинд мөрдөх хөгжлийн бодлогын баримт бичгийн төрөл, ангилал, хугацааг хуульчилан зааж, урт, дунд болон богино хугацааны бодлогыг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, тайлагнах үйл явцыг тодорхойлж өгснөөрөө ач холбогдолтой болсон.
 - 1.9. Монгол Улс зах зээлийн харилцаанд шилжсэнээс хойш төсвийн удирдлагыг боловсронгуй болгох зорилгоор хэд хэдэн удаа хууль эрхзүйн томоохон өөрчлөлтүүдийг хийсэн ч 2013 оноос эхлэн дагаж мөрдсөн **Төсвийн тухай хуулиар** төсөв, түүний зарчим, тогтолцоо, бүрэлдэхүүн, ангиллыг тогтоож, төсвийн харилцаанд оролцогсдын эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлж, төсөв боловсруулах, батлах, зарцуулах, бүртгэх, тайлагнах хяналт тавихтай харилцааны хууль эрх зүйн үндсийг тавьжээ. Орон нутгийн төсөвтэй холбоотой харилцааг зөвхөн Төсвийн хуулиар зохицуулах бөгөөд хуульд орон нутгийн төсөв, түүний бүрэлдэхүүн, орон нутгийн төсвийн орлого, зарлага, төсвийн шатлал хоорондын харилцааны асуудлуудыг тусгаж өгсөн юм.
 - 1.10. Тухайн жилийн Төсвийн тухай хуульд сум, дүүргийн төсөв гэж тусгайлан заадаггүй, аймаг, нийслэлийн төсвийн нийт дүнгээр баталж, аймаг, нийслэл нь сум, дүүргийн төсвийг цаашид хуваарилдаг. Өнөөг хүртэл явж ирсэн энэ практик нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж нийтийн эрх зүйн харилцааны бие даасан субъект байх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалтай зөрчилдөж, тухайлбал, **сум, дүүргийн хувь заяаг аймаг, нийслэлийн Хурал шийдэж байх** нөхцөлийг бүрдүүлсээр иржээ.
 - 1.11. Гүйцэтгэлд суурилсан бодлого боловсруулах асуудлыг мөн УИХ сулруулж байна, учир нь УИХ-аар төсөв хэлэлцэхдээ зарлагын хязгаарыг өсгөн, макро-эдийн засгийн таамаглал болон орлогын тооцоог тогтмол өөрчилдөг, мөн өртөг зардлыг тооцоогүй улс төрийн шийдэл бүхий шинэ төслүүдийг батлан, төсөв хуваарилах хэлбэрээр УИХ-ын хэлэлцүүлгийн явцад төсөвт ихээхэн өөрчлөлт оруулдаг. УИХ-ын болон Засгийн газрын төлөөллийн үзэж буйгаар УИХ-ын хуралдаанаар хөтөлбөрт суурилсан, үр дүнд тулгуурласан арга хэмжээ бус тухайн төсвийн ангилал тус бүрийн үр дүнд илүү анхаарал хандуулдаг нь төсвийн гүйцэтгэлд суурилах зарчмыг сулруулж байна.
 - 1.12. Нэг анхаарал хандуулах ёстой асуудал бол 2010 онд батлагдсан **Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг байнга өөрчилдөг** хууль эрхзүйн орчны тогтворгүй буруу тогтолцоо хэрэгжиж байна. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай одоо хүчин төгөлдөр мөрдөж буй хуулийн 6.1.2, 19.6, 19.9-т “нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдлын тухайн жилийн оны үнээр тооцсон ДНБ-нд эзлэх хувь хэмжээг 2015 онд 5 хувь, 2016 онд 18.5 хувь байсныг... 2022 онд 2.8 хувиас хэтрүүлэхгүй, 2023 оны төсвийн жилээс эхлэн нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл нь тухайн төсвийн жилийн ДНБ-ий 2 хувиас илүүгүй алдагдалтай, эсхүл ашигтай байх” гэж заажээ. Гэвч жил энэхүү хувь хэмжээг 2015, 2016, 2017 онд жил дараалан өөрчилсөн байна.
- 2. Орон нутгийн эдийн засгийн бие даасан байдлыг хангахад чиглэгдсэн татварын болон хөрөнгө оруулалтын уян хатан бодлогыг хэрэгжүүлэх**
- 2.1. Ихэнх аймагт уул уурхайгаас бусад салбарт үйлдвэрлэл дорвитой хөгжөөгүй, мал аж ахуй, хүнсний ногоо тариалж, жижиг үйлдвэрлэл, худалдаа, өрхийн аж ахуй эрхлэх байдлаар амиа аргацаасан хэлбэрээр хөгжиж байна. Орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж байгаа цөөн тооны томоохон аж ахуйн нэгжийн ихэнх нь Улаанбаатар хотод

харьяалалтай учир аймгийн эдийн засагт төдийлөн нөлөө үзүүлж чаддаггүй байна. Зам дагаж хөгжил гэдэг боловч дэд бүтэц нь сайжирсан ч хөгжиж чадаагүй, өмнөх үеийн хөгжлийн түвшингээс муудсан аймгууд олон байна. Энэ бүгдийн шалтгаан орон нутагт үйлдвэрлэл хөгжихгүй байгаатай холбоотой юм. Сүүлийн жилүүдэд эдийн засгаа төрөлжүүлэх, аялал жуулчлалын салбарыг дэмжиж хөгжүүлэх талаар аймгууд бодлогоо тодорхойлж, зарим нэг ахиц дэвшил гарч байна.

2.2. Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөрт **“Дотоодын үйлдвэрлэлийг гааль, татварын бодлогоор дэмжинэ”** гэж заасны дагуу өнгөрсөн 2 жилд 3 гол татварын өөрчлөлт хийсэн байна. Үүнд:

1) Бүсийн хөнгөлөлтийн татвар (Аймаг, сумын төв нь нийслэл Улаанбаатар хотоос 550 км-ээс хол алслагдсан аймаг, суманд 50 хувиар, 1000 км-ээс хол алслагдсан аймаг, суманд 90 хувиар татварт ногдох орлогын албан татварыг чөлөөлөхөөр болсон ба 2017 оны 01-р сарын 01-ний өдрөөс хууль хэрэгжиж эхэлсэн.)

2) Жилийн орлого нь 1.5 тэрбум төгрөгөөс ихгүй жижиг, дунд үйлдвэр эрхлэгчдэд 1 хувийн орлогын албан татвар ногдуулах (жилийн борлуулалтын орлого нь 1.5 тэрбум төгрөгөөс ихгүй албан татвар төлөгчийн үндсэн үйл ажиллагааны орлогод 2017 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс 2021 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрийг хүртэлх хугацаанд 1 хувиар орлогын албан татвар ногдуулахаар буюу ногдуулсан татварыг 90 хувиар хөнгөлөхөөр зохицуулалтыг тусгаж өөрчлөлт хийсэн ба доорх дөрвөн салбарыг хамруулахаар тусгасан)

1. Хүнсний үйлдвэрлэл
2. Оёдол, хувцас нэхмэлийн үйлдвэрлэл
3. Барилгын материалын үйлдвэрлэл
4. Газар тариалан, мал аж ахуйн үйлдвэрлэл

3) Жижиг, дунд үйлдвэрлэлийн зориулалттай тоног төхөөрөмж, сэлбэг хэрэгслийг гаалийн албан татвараас чөлөөлөх (Засгийн газрын 2017 оны 168 дугаар тогтоолын дагуу 2019 он хүртэл жижиг, дунд үйлдвэрлэлийн зориулалт бүхий тоног төхөөрөмж, сэлбэг хэрэгслийг Гаалийн албан татвараас чөлөөлж байна) асуудал тусгагдсан.

Гэтэл энэхүү татварын хөнгөлөлтөд аялал жуулчлалын салбар хамаарахгүй байгаа бөгөөд Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалд аж үйлдвэрийн тэргүүлэх салбар хэмээн тусгагдсан боловч цаашид хөгжлийн нөөц болох, тэр дундаа экспортын чиглэлийн салбарыг орхигдуулж болохгүй.

2.3. Нутгийн өөрийн удирдлагыг жинхэнэ утгаар хэрэгжүүлэх, нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэх гол нөхцөл болох орон нутгийн өмч, татвар, төсөв санхүүгийн нөхцөл боломж зэрэг үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн үндэс бүрэн хангагдаагүй байна. Ихэнх аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь татвар, төсөв, өмчийн эрх, санхүүгийн үйл ажиллагааны хувьд төвөөс хараат эрх зүйн орчинд үйл ажиллагаа явуулж байна.

2.4. Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааг боловсронгуй болгох чиглэлээр хийгдсэн шинэчлэлүүд нь орон нутгийн өөрийн орлогыг бий болгох санаачилгыг нэмэгдүүлэх хөшүүрэг бий болгохоос илүү төсвийн хуваарилалт, татаас, шилжүүлгэд найдсан байдалтай явж ирж, нутгийн өөрөө удирдах нэгжүүдийн бие даан хөгжих эдийн засгийн үндэс суурийг бий болгож чадахгүй байна.

- 2.5. Орон нутгийн татварын бааз суурийг нэмэгдүүлэхийн тулд “орон нутгийн сайн татвар” хэмээн тооцогддог өмчийн татварын хувь хэмжээг зах зээлийн эдийн засгийн шаардлагад нийцүүлэн зоригтой нэмэгдүүлэх цаг болсон гэж үзэж байна. Тухайлбал, хөдөөд малын татварыг сэргээн тогтоох, хот суурин газарт хотын татварыг сонгодог утгаар нь бий болгож, нийслэлийн татварыг нийслэлийн бүсчлэлээр ялгавартай тогтоох нь төрийн санхүүгийн онол, зах зээлийн эдийн засгийн зарчимд нийцнэ. Ингэснээр татвар төлөхгүй хэрнээ үйлчилгээ нэхэж суудаг иргэдийн бэлэнчлэх сэтгэлгээг өөрчилж, орон нутгийн удирдлагаас татвар төлснийхөө хариуд хариуцлага нэхдэг хариуцлагын тогтолцоо ч сайжирна.
- 2.6. Орон нутгийн хөгжлийн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэхийн тулд нутгийн удирдлага үнэт цаас гарган хөрөнгө босгох боломжийг илүү боловсронгуй болгож, холбогдох эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.
- 2.7. Нийслэл Улаанбаатар хот засаглалын хувьд орон нутгийн бусад засаг захиргаатай харьцуулахад санхүүгийн хувьд илүү бие даасан байдалтай байна. Нийслэл нь "Нийслэлийн татвар" гэх мэт нэмэлт хураамж ноогдуулах эрх мэдэлтэй, мөн Сангийн яамнаас зөвшөөрөл авсны үндсэн дээр үндсэн орлогынхоо 15 хүртэлх хувьтай тэнцэхүйц хэмжээний зээл авах эрхтэй юм.
- 2.8. **Нийслэл хотын татварыг** 2015 оноос эхлэн авч эхэлснээр 2016 онд 3.5 тэрбум төгрөгийг энэ татвараар бүрдүүлжээ. Аливаа татварын цаана эдийн засгийн утга байдаг. Гэтэл Нийслэл хотын албан татварын тухай хуульд бүх төрлийн согтууруулах ундаа, тамхи, зочид буудал, амралтын газар, ресторан, баарны үйлчилгээний төлбөрөөс 0-1.0 хувийн татвар авч байхаар зохицуулсан. Тухайн үеийн нийслэлийн удирдлага энэ хууль батлагдсаныг нийслэлийн хувьд томоохон ололт хэмээн магтаж байсан боловч энэ татварыг зөвхөн нийслэлийн оршин суугчдаас авдаггүй, эдийн засгийн цаад утгаараа нийслэлийн иргэд “ухаалаг бус хэрэглээтэй” байх тусам нийслэлийн орлого өсч байх гэсэн утгатай татвар болжээ.

Иргэдээс авч буй үл хөдлөх хөрөнгийн татварын болон газрын төлбөрийн хувь хэмжээ хэт бага байна. Зүй нь хот суурин газарт оршин суух иргэдээс энэ төлбөрийн татварыг авч уг татварын орлогоор тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суух иргэдэд “хотын үйлчилгээг” үзүүлж байх нь сонгодог утгаараа хариуцлагын тогтолцоог бий болгох юм. Нийслэлийн төсвийн орлого жил бүр өсч байгаа хэдий ч бүтцэд өөрчлөлт орж, хүн амын орлогын албан татвар болон өмчийн татварын эзлэх хувь хэмжээ буурч байна. Улсын нийт үндсэн хөрөнгийн голлох хэсэг нь байрладаг Улаанбаатар хотын төсөвт үл хөдлөх хөрөнгийн татвар бага хувь эзэлж байгаагаас үзэхэд үл хөдлөх хөрөнгийн татварын үйлчлэх хүрээ, хэрэгжилт хангалтгүй байна. Цаашид хотын бүсчлэлийн дагуу ялгаатай хувь хэмжээ тогтоож, газрын төлбөр болон үл хөдлөх хөрөнгийн татварын хувийг нэмэгдүүлэх талаар судалж, Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг хэлэлцэх, батлах явцад анхааран үзэх хэрэгтэй.

3. Төв, орон нутгийн удирдах болон захиргааны байгууллагад хуулиар тогтоосон чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд хангалттай хөрөнгийг төсөвт тусгаж хуваарилах

- 3.1. “Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого”-д санхүүжилтийн оновчтой хуваарилалт хийснээр үр дүнд нь орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн тулгамдаж байгаа асуудлыг өөрсдөө бие даан шийдвэрлэх боломж бүрдэх бөгөөд шат дамжлага буурч, төрийн үйлчилгээний үр ашиг, чанар, хүртээмж нэмэгдэн хариуцлага сайжирна гэж тусгагдсан.

Гэвч орон нутгийн удирдлагад нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх төсөв, санхүүгийн эрх хязгаарлагдмал болсон хэвээр төсөвт байгууллагуудын төсвийг

салбар хариуцсан сайдын багцад хамааруулах болсноор орон нутгийн Хурал зөвхөн Хурал, Тамгын газрын төсвийг хэлэлцэх хэмжээнд хүрэх болсон.

3.2. “Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого”-ыг хэрэгжүүлснээр үр дүнг хэмжих гол шалгуур нь:

- нэгдсэн төсвийн нийт зарлагад орон нутгийн зарлагын эзлэх хэмжээг
 - 2016-2020 онд 32-оос доошгүй хувьд хүргэх
 - 2020-2024 онд 35 хувьд хүргэх
- 2016-2020 онд төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах болон захиргааны байгууллагын чиг үүргийн 20-иос доошгүй хувийг хувийн хэвшил, мэргэжлийн холбоод, төрийн бус байгууллагаар гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлдэг болох
- 2020-2024 он гэхэд төрийн чиг үүргийг аймаг, суманд буюу засаг захиргааны анхан шатны нэгжид шилжүүлснээр төрийн үйлчилгээ иргэдэд ойртож, улсын салбарын нийт албан хаагч, ажиллагсдын дунд орон нутгийн төсвөөс цалинждаг албан хаагч, ажиллагсдын эзлэх хувийг 60-аас доошгүй хувьд хүргэх явдал юм.

Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлогод 2016-2020 онд нэгдсэн төсвийн нийт зарлагад орон нутгийн зарлагын эзлэх хэмжээг 32-оос доошгүй хувьд хүргэх зорилт дэвшүүлсэн боловч 2017 онд 26.7, 2018 онд 28.3 хувийг эзэлж, тавьсан зорилтын шалгуурыг хангах хэмжээнд хүрээгүй байна. Гэвч Монгол улсын 2019 оны төсөвт орон нутгийн суурь зарлагыг нэмэгдүүлэх зарим арга хэмжээ авахаар тусгасан боловч энэхүү харьцаанаас харахад цаашид ч буурахаар төлөвлөгдсөн байна.

Мөн 2020-2024 он гэхэд улсын салбарын нийт албан хаагч, ажиллагсдын дунд орон нутгийн төсвөөс цалинждаг албан хаагч, ажиллагсдын эзлэх хувийг 60-аас доошгүй хувьд хүргэх зорилттой харьцуулахад ирэх 5 жилд илүү их өөрчлөлт хийж байж төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах зорилт биелэх боломжтой болох юм.

3.3. Жил бүрийн Төсвийн тухай хуулийг хэлэлцэн батлах явцад нутгийн удирдлагын эрх мэдэлд халдсан, тухайлбал, орон нутгийн чиг үүргийг багасгах, эсхүл санхүүжилтгүй чиг үүрэг өгөх, орон нутгийн өмчийн талаарх эрхийг нь багасгах гэх мэт өөрчлөлтийг ЗЗНДНТУТХ-д оруулдаг сөрөг практик тогтоод байна гэсэн шүүмжлэл гарч байсан ч 2019 оны төсөв батлах явцад энэхүү шүүмжлэлийг багасгах нэлээд ахиц дэвшил гарсныг энд тэмдэглэж байна.

3.4. Аймаг, нийслэлийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэгт аймаг, нийслэлийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хийгдэх хөрөнгө оруулалт, тохижилтын ажил, дэд бүтцийн ажлууд, мөн нийслэлд нийтийн тээврийн үйлчилгээг нийслэлийн төсвөөс санхүүжүүлэхээр заасан байна. Сум дүүргийн хэрэгжүүлэх чиг үүрэгт сум, дүүргийн тохижилтын болон цэвэрлэгээ хийх ажлууд голлон туссан бөгөөд Төсвийн тухай хуульд орсон өөрчлөлтийн дагуу 2017 оноос эхлэн сумд барилгын их засвар, хөрөнгө оруулалт хийх, бохир ус, усан хангамж, цэвэрлэх байгууламж бий болгох усны аж ахуйн хөнгөлөлт үзүүлэх үйлчилгээг сумын хэрэгжүүлэх ажлуудыг гүйцэтгэх чиг үүрэгтэй болсон байна. **Сумын ИТХ-аас хувийг нь тогтоож, өөрөө бүрдүүлж, сумандаа 100 хувь ордог орлого нь** зөвхөн хог хаягдлын үйлчилгээний хураамж байна.

Орон нутгийн ИТХ-аас хог хаягдлын хураамжийн хэмжээг тогтоож, хог хаягдлыг устгах, цэвэрлэх үйл ажиллагааны зардлыг хог хаягдлын үйлчилгээний хураамжийн орлогоороо санхүүжүүлдэг болгох бөгөөд ингэхдээ 2019 оноос хот тохижилтын газруудыг аж ахуйн тооцооны зарчмаар ажиллуулж орон тоо, техник хэрэгслийн

хэрэгцээ шаардлагаа тооцож, менежментээ өөрсдөө хариуцдаг тогтолцоонд шилжүүлэх аж.

3.5. Сум, дүүргийн төсвийг аймаг, нийслэлээр дамжуулахгүйгээр олгож байх, улсын төсвөөс хуваарилсан санхүүгийн дэмжлэгийг сум, дүүргийн ИТХ өөрт нь оногдсон чиг үүргийн хүрээнд уян хатан зарцуулж байх боломжийг хуулиар нээж өгөх хэрэгтэй болохыг уулзалт ярилцлага хийж явахад олон төлөөлөл дурьдаж байсныг тэмдэглэх шаардлагатай.

3.6. Төсвийн шинэ хуулиар орон нутаг төсвийн эдийн засгийн дэлгэрэнгүй ангиллаар төсвөө тухайн шатандаа батлуулан хэрэгжүүлэх боломжтой болсон төдийгүй жилийн эцэст дансны үлдэгдлээ ерөнхий дансандаа төвлөрүүлэн зарцуулах боломжтой болсон нь орон нутагт олгож буй нэг ахиц боловч төсвийн тодотгол хийх нөхцөлүүд хуулиар хязгаарлагдсан хэвээр байна. Уулзалт хийх явцад энэхүү хязгаарлалтыг арилгах талаар тодорхой саналууд гарч байсан боловч энэ нь төсвийн төлөвлөх чадвартай холбоотой тул дэмжих санал биш гэж судлаачийн хувьд үзэж байна. Зайлшгүй нөхцөлөөс бусад үед төсвийн тодотгол хийх нь төлөвлөх чадавхитай холбоотой асуудал болохыг анхаарах ёстой.

3.7. Төсөв, санхүүгийн төвлөрлийн өнөөгийн тогтолцоо нь улсын төсвөөс аль болох их хөрөнгө хуваарилуулан авах орон нутгийн сонирхлыг өөгшүүлж, зардлаа хэмнэх санаачилгыг төрүүлэхгүй, хэмнэсэн хөрөнгөө өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд захиран зарцуулах боломжийг тэр бүр олгохгүй байгаад асуудлын гол нь оршиж байна. Зардлаа хэмнэсэн бол урамшуулах журам байгаа ч элдэв шалтгаанаар хасах, шийдэхгүй уддагаас үр нөлөөтэй механизм болж чадахгүй байна.

Улаанбаатар хот нь төсвийн зарлага болон өөрийн төвлөрүүлэх орлогын хувьд бусад аймгуудтай харьцуулахад эрс ялгаатай чадамжтай байгаа юм. Нийслэлийн төсвийн орлого зарлагаасаа 40-60 хувиар давж, үлэмж хэмжээний төсвийн ашигтай гардаг байсан боловч өмнөх жилүүдэд давсан орлогыг хотын мэдэлд үлдээхгүйгээр дээд шатны төсөвт дайчлан хураадаг байсан. 2013 онд Улаанбаатар хотын төсвийн ачааллыг үлэмж нэмэгдүүлсэн боловч татвар, өөрийн орлогын эх үүсвэр дээр дүйцэх эрх мэдлийг Улаанбаатар хотод шилжүүлээгүйгээс орлого давуулан биелүүлэх сонирхол сул болсон байна.

3.8. Төсвийн тухай хууль хэрэгжиж эхэлсэн 2013 онд нийт 3 аймаг, нийслэл Улаанбаатар хот санхүүгийн дэмжлэг авахгүй, орлогоороо зарлагаа санхүүжүүлж байсан бол 2017-2018 онуудад нийслэл Улаанбаатар хотоос гадна 6 аймаг санхүүгийн дэмжлэг авахгүйгээр бие даасан байна. Орон нутгийн төсвийн тэр дундаа татварын орлогын бааз суурь багатай учраас орон нутгийн орлогыг зарлагын өсөлтийг даган нэмэгдүүлэх боломжгүй тул улсаас санхүүгийн дэмжлэг авах аймгуудын тоо төдийлөн буурахгүй байна.

Улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт олгосон санхүүгийн дэмжлэгээс Хөвсгөл аймаг хамгийн их, Дорнод аймаг хамгийн багыг авч байна. 2019 онд аймгуудад олгох санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ эрс өсөхөөр батлагдсан бөгөөд Өмнөговь, Орхон, Улаанбаатарын төсвөөс улсын төсөвт нийт 340.4 тэрбум төгрөг төвлөрүүлэх бол бусад аймгуудад нийт 310.9 тэрбум төгрөгийн санхүүгийн дэмжлэг олгоно.

3.9. Монгол улсын орон нутгийн засаг захиргааны орлого нь тогтворгүй байна. Харин захиргааны доод шатны байгууллагууд өөрийн орлого, зардлын төслийг дээд шатныхаа байгууллагууд, тэдгээрээр дамжуулан Сангийн ямаар батлуулахаар санал болгон оруулдаг. Сангийн яамны шийдвэрээс тэдний төсвийн хэмжээ шууд шалтгаална гэдгийг мэддэг учир аль болох өндөр тоо тавьж санал оруулдаг байна. Эцэст нь орон нутгийн өөрийн орлогын бааз суурь туйлын хязгаарлагдмал бөгөөд

татвараа өөрсдөө цуглуулах талаар орон нутгийн засаг захиргаад идэвх ихээхэн сул байна. Тухайн орон нутаг төлөвлөснөөсөө илүү орлого бүрдүүлснээр дараа жил нь Сангийн яамнаас олгох татаасын хэмжээ буурах механизм үйлчилж байгаа цагт өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх гэж төвөг удах шаардлагагүй гэсэн хандлага давамгайлдаг байна.

Гэхдээ Улсын төсвөөс орон нутгийн хөрөнгө оруулалтад 2019 онд 189 тэрбум төгрөг тусгасан байна. Төвлөрлийг сааруулах, бүс нутгийн хөгжлийг дэмжих, орон нутагт ажлын байр нэмэгдүүлэх зорилгоор 2018 оноос эхлэн анх удаа аймгуудад улсын төсвөөс хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрийг хуваарилсан бөгөөд 2018 онд нийт 59 тэрбум төгрөгийг аймгуудад хуваарилсан бол 2019 онд 189 тэрбум төгрөгийг хуваарилжээ.

- 3.10. НҮБХХ-ийн олон улсын зөвлөхийн 10 жилийн өмнө бичсэн тайланд “Орон нутгийн захиргаадад соёл урлаг, биеийн тамир зэрэг салбарт өргөн хүрээний эрх мэдэл олгох, соёлын байгууллагуудын өмчлөлийг орон нутагт нь өгөх, үйлчилгээ хүргэх бүрэн хариуцлагыг шилжүүлэх нь зүйтэй гэж зөвлөсөн байна. Иргэдэд соёлын үйлчилгээг хэрхэн хүргэх талаар чөлөөтэй шийдвэр гаргах эрх мэдэлтэй байх, энэ эрх мэдэлд тухайн байгууллагыг хаах, шинээр нээх, эсвэл орлуулах хөтөлбөр хэрэгжүүлэх эрх хамаарч болно.” хэмээн бичиж байжээ. Гэвч энэхүү зөвлөмж 10 жилийн дараа буюу дөнгөж 2019 оны төсөвт шинээр тусгагдаж бодит биелэл болж байна.

4. ОНХС-ийн тогтолцоог боловсронгуй болгох

- 4.1. Улсын төсвөөс зуун хувь хараат байсан ч **санхүүжилтийн эх үүсвэр тогтвортой ба тодорхой байх** нь орон нутгийн бие даасан байдал, үр ашигтай ажиллагаанд чухал нөлөөтэй байдаг. Сүүлийн үед энэ чиглэлээр гарсан дэвшил бол 2013 оноос орон нутгийн удирдлага иргэдийн санал дээр үндэслэн бие даан захиран зарцуулах эрхтэй **Орон нутгийн хөгжлийн санг** (ОНХС) бий болгосон явдал юм. Орон нутгийн хөгжлийг дэмжих, бүс нутгийн тогтвортой байдлыг хангах зорилготой ОНХС бий болсон боловч улс орны санхүү эдийн засгийн байдалтай уялдан хууль эрх зүйн орчин тогтворгүй байсаар ирлээ.
- 4.2. Орон нутгийн хөгжлийн сангийн эх үүсвэр тогтмол буурч ирсэн бөгөөд 2017 онд хамгийн бага түвшинд буюу 53 тэрбум төгрөгт хүрээд байсан бол 2018 онд 68 хувиар нэмэгдүүлж 89 тэрбум төгрөг, 2019 онд 2018 оноос 62 хувиар нэмэгдүүлж, 144 тэрбум төгрөгт хүрэхээр төсөвт тусгасан байна.
- 4.3. Орон нутгийн төсвийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх зорилгоор улсын төсөвт төвлөрч байгаа ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр, газрын тосны тусгай зөвшөөрлийн төлбөр, түүхий нүүрсний агаарын бохирдлын төлбөрийн орлогоос тухайн орон нутагт нь тодорхой хувийг нь нэмж хуваарилахаар болжээ.
- Ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрөөр улсын төсөвт төвлөрөх орлогын 50 хувийг тухайн аймгийн орон нутгийн хөгжлийн санд;
 - Газрын тосны тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн орлогын 30 хувийг тухайн орон нутгийн төсөвт;
 - Олборлосон түүхий нүүрсэнд ногдуулах агаарын бохирдлын төлбөрийн 50 хувийг олборлолтын үйл ажиллагаа явуулж байгаа тухайн орон нутгийн төсөвт тус тус нэмж хуваарилан орон нутагт шинээр 33 тэрбум төгрөгийн эх үүсвэр хуваарилсан байна.

Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн орлогын 50 хувийг аймаг, нийслэлийн ОНХС-д, аймаг, нийслэл нь энэхүү хуваарилсан орлогын 50-иас доошгүй хувийг тухайн ашигт малтмалын талбай

байрших сум, дүүрэгт хуваарилна. Энэхүү хувь хэмжээг **2020 оноос эхлэн 100 хувь орон нутагт хуваарилахаар** Төсвийн тухай хуульд өөрчлөлт ороод байна.

4.4. Төсвийн тухай хуулиар ОНХНС-ийн хөрөнгийг аймаг, нийслэлд хуваарилахдаа а/орон нутгийн хөгжлийн индекс; б/хүн амын тоо; в/хүн амын нягтрал, алслалт, нутаг дэвсгэрийн хэмжээ; г/орон нутгийн татварын идэвх санаачилга гэсэн дараах итгэлцүүрийг үндэслэн тогтоодог. ОНХНС бий болсноор аймаг, нийслэлд олгосон ОНХНС-ийн шилжүүлгийн орлогын **70-аас доошгүй хувийг сум, дүүрэгт хуваарилж байсан бол 2017 оноос 30 хувь болж буурсан** байна.

4.5. Гэсэн хэдий ч ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр болон хайгуулын лицензийн орлогын хэмжээнээс шууд хамааралтайгаар жилээс жилд өөрчлөгдсөнөөс ОНХНС-ийн эх үүсвэрийг урьдчилан таамаглах боломжгүй болсны зэрэгцээ орон нутгийн хэрэгцээнд тохирсон орлогыг урьдчилан төлөвлөх санхүүжилтийн механизм бүрдээгүй байна.

Дэлхийн банк, Швейцарын хөгжлийн агентлагийн санхүүжилтээр ОНХНС-ийн үнэлгээ хийн сайн гүйцэтгэлтэй гарсан сумдад ОНХНС-ийн урамшууллыг 2017 оноос олгож эхэлсэн бөгөөд уг урамшууллыг 2017 онд 165 сум, 2018 онд 154 сум, 2019 онд 221 сум урамшуулал авах болзол хангасан байна. Харин ОНХНС-ийн эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэх, сумдын орон нутгийн хөгжилд нийтэд нь дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор тус төслөөс 2018 оноос эхлэн 330 суманд ОНХНС-ийн дэмжлэг үзүүлэн ажиллажээ.

4.6. Гэхдээ Орон нутгийн хөгжлийн сангийн зохицуулалтад дараах үндэслэлүүдээр шүүмжлэлтэй хандаж болно. Үүнд:

1) Санхүүжилтийн эх үүсвэр тогтвортой, тодорхой байх зарчмыг орон нутгийн нийт төсвийн хуваарилалт бус, зөвхөн Орон нутгийн хөгжлийн санг хамруулан хэсэгчилсэн зохицуулалт хийсэн. ОНХНС-гийн нийт төсөв анх хууль батлагдаж байсан үетэй харьцуулахад жил бүр багасаж байгаа тохиолдолд энэ ач холбогдол улам бүр алдагдаж байна;

2) ОНХНС нь бүхэлдээ улсын төсөвт суурилсан, зөвхөн хуульд заасан тодорхой үйл ажиллагааг л санхүүжүүлэх боломжтой (Төсвийн тухай хуулийн 60.3.1) байгаагаас харахад дан ганц төсвийн орлогыг дахин хуваарилах хүрээн дэх зохицуулалт буюу “хөгжлийн сан” гэдэг сонгодог утгаа алдсан;

3) Орон нутгийн хөгжлийн индекс гэх үзүүлэлт нь өөрөө цаашаа 5-60 хүртэлх индикаторуудад үндэслэгдэн тооцогддог бөгөөд эдгээрийн зарим өгөгдлүүд нь тогтмол шинэчлэгддэггүй, эсвэл бэлэн биш байна. ОНХНС болон аймаг, сумын түвшний ОНХНС-нд хуваарилах шилжүүлэгийн хэмжээг тодорхойлох ерөнхий томьёо нь ойлгоход хэтэрхий төвөгтэй байна. Энэ нь зөвхөн энгийн иргэд байтугай албан тушаалтнууд өөрсдөө эдгээр сангууд нь хэрхэн тодорхойлогддогийг ойлгоход төвөгтэй байдалд хүргэж байна.

4) Энэ мэт сүр дуулиантай эхэлсэн шинэтгэл нутгийн удирдлага, иргэдэд орон нутгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлж буй мэт хоосон найдлага төрүүлж байна.

4.7. Орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын шинэчлэлээс үл хамааран орон нутгийн хөрөнгө оруулалтад чухал хувь нэмэр оруулах эхний чухал алхам нь ОНХНС-ийн санхүүжилтийг урьдчилан таамаглах боломжийг дээшлүүлж, санхүүжилтийн нийт дүнг нэмэгдүүлэх юм. Үүнийг хэрэгжүүлэх нэг арга зам бол ОНХНС-г одоо байгаа зам, эрүүл мэнд, боловсрол гэх мэт салбарын сангуудтай уялдуулах явдал юм. Үүнээс гадна эдгээр салбар дахь хөрөнгийн зардлыг ОНХНС-руу мөн хуваарилж болно.

Хуваарилалтын үр ашгийг дээшлүүлэхийн тулд нарийвчлан тодорхойлсон буцалтгүй тусламжийн санхүүжилт хуваарилахгүй, харин санхүүжилтийг ерөнхий зориулалтын буцалтгүй тусламж хэлбэрээр олгох ёстой юм. Үүний зэрэгцээ, дунд хугацаанд ОНХС-ийн хамгийн бага санхүүжилтийн дүнг Сангийн яамны зүгээс боловсруулдаг жилийн төсөвт суулгах гэх мэт замаар нийт санхүүжилтийн хэмжээг бататгах шаардлагатай болно.

Мөн орон нутгийн төлөөллүүдтэй ярилцаж байхад орон нутгийн удирдлага ОНХС, Байгаль хамгаалах сан, Авто замын сан гэсэн хэдхэн санг л удирдаж байна. Бусад сангийн хувьд ирсэн хөрөнгийг заасан төрлөөр нь хууарилахаас хэтрэхгүй байна, иймд бусад сантай холбож, удирдах эрхийг орон нутгийн удирдлагад шилжүүлэхийг санал болгож байна.

- 4.8. Санхүүжилтийн түвшнийг нэмэгдүүлэх нь орон нутгийн засаг захиргааны төлөвлөх, төсөвлөх, хөрөнгө оруулалтыг хянах, шинжилгээний чадвартай уялдаж байх ёстой. Тиймээс орон нутгийн чадавхыг сайжруулах хөшүүрэг бий болгохын тулд ОНХС-ийн тодорхой хэсгийг гүйцэтгэлийн арга хэмжээтэй уялдуулан авч үзэж болох юм. Гэсэн хэдий ч, гүйцэтгэлд суурилсан нэгдсэн цогц тогтолцоо нь сөрөг үр дагавартай байдаг тул хөшүүргийн тогтолцоо нь энгийн, ил тод, зорилтот байх нь дээр юм. Энэхүү системд тэнцвэржүүлэх механизмыг оновчтой нэвтрүүлж, орон нутаг нь урт хугацаанд татвар, нөөц ашигласны төлбөрийг нэмэгдүүлэх хүчирхэг хөшүүргийг бүрдүүлэх ёстой болж байна.

5. Төв, орон нутгийн удирдах болон захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангах

- 5.1. 2016 оноос батлагдсан ***Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуульд*** орон нутгийн болон үндэсний түвшинд мөрдөх хөгжлийн бодлогын баримт бичгийн төрөл, ангилал, хугацааг хуульчилан заасан нь урт, дунд болон богино хугацааны бодлого төлөвлөлтийг хооронд нь уялдуулан төлөвлөхөд зохих зэрэг үр нөлөөгөө өгнө гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл, хоорондоо уялдаа холбоогүй төлөвлөж ирсэн буруу практикийг цэгцлэх эрх зүйн орчин бүрдсэн гэж үзэх үндэстэй юм. Гэвч хууль батлагдаад 3 жил болж байгаа ч зарим талаар хэрэгжилт хангалтгүй түвшинд байна.
- Салбарын болон Засгийн газрын бодлого, хөтөлбөр боловсруулахдаа ихэвчлэн дээрээс доош чиглэсэн босоо хэлбэрийн зохицуулалтаар явж ирсэн. Гэтэл төсөв боловсруулахаараа доороос дээш чиглэсэн хэлбэрийн зохицуулалтаар явж ирдэг. Энэ нь салбарын бодлого ба санхүүжилтийн уялдаагүй байдлыг бий болгох үндэс болж байна.
 - Салбарын болон орон нутгийн түвшний бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийг боловсруулахдаа хэвтээ чиглэлээр оролцогч талуудын оролцоог хангах, санал авч байгаа байдал нь ёс төдий байдгаас уялдаа хангалтгүй байна.
 - Судалгаанд тулгуурлаж төлөвлөлт хийдэггүй, бодлогын хувилбар боловсруулах чадавхи сул, зорилт, хүрэх үр дүнгийн шалгуурын уялдаа хангалтгүй байдаг зэрэг олон зөрчлийг аудитын байгууллагаас илрүүлсэн байна.
 - Гэвч, төлөвлөлт, төсөвлөлтийн үйл ажиллагааг бодит гүйцэтгэлд суурилсан тогтолцоонд шилжүүлэх нь улс төрийн манлайлал, түүнчлэн төрийн болон орон нутгийн байгууллагуудын чадавхыг сайжруулсан байхыг шаардаж байна. Төрийн салбарын удирдлагын чадавхын асуудал болон хариуцлагын тогтолцоо сул байгаа нь одоо байгаа санхүүгийн эх үүсвэрийг үр дүнтэй, үр өгөөжтэй ашиглах чадварыг бууруулах шалтгаан болж байна.

- Төлөвлөлт, төсөвлөлт хоорондын уялдаа төдийлөн сайжрахгүй байгаа нь бодлого болон төсвийн төлөвлөлт хоорондын ажил үүрэг хэсэгчлэн давхардсан буюу ҮХГ дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөлтийг, Сангийн яам нь хуулиар төсвийн дунд хугацааны зарлагын хүрээ, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр болон жил бүрийн төсвийн асуудлыг тус тус хариуцаж байгаагаас үүдэлтэй хэмээн тэдгээр байгууллагын төлөөллүүд үзэж байна.
 - Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн талаар Сангийн яам нь салбарын яамдаас саналыг нь авч нэгтгэж Засгийн газарт оруулах, эсвэл яамдын боловсруулсан тухайн баримт бичгийн төслийг Засгийн газрын хуралдаанд оруулах зөвшөөрөл өгөх үүрэгтэй ажиллаж байна. Энэ үе шатанд Үндэсний хөгжлийн газрын оролцоо бага, Сангийн яам ба уг газрын ажлын уялдаа холбоо үндсэндээ сул байгаа нь ажиглагдаж байна.
 - Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тогтолцооны маргаан өнгөрсөн 20 гаруй жилийн хугацаанд Сангийн яам ба хөгжлийн бодлогын асуудал хариуцсан институц хоёрын хооронд явсаар ирсэн бөгөөд үүнийг шинэхэн батлагдсан Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн хуулиар зохицуулахыг зорьсон ч бодит байдал дээр хэрэгжихдээ өнөөх л мөнхийн маргааныг дагуулсан хэвээр байна. Үүний үр дүнд ҮХГ-аас хуулинд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлага байгаа талаар олон саналуудыг гаргаад байна. Хөгжлийн бодлогын асуудлыг хэн нь зангидах вэ гэдэг энэхүү дуусашгүй маргаан нь чиг үүргийн хуваарилалт ба эрх мэдлийг төвлөрүүлэх сонирхолтой салшгүй холбоотой юм. Иймээс энэхүү чиг үүргийн давхардал, хийдлийг шийдэх цаг нь нэгэнт болсон.
 - Бүсчилсэн хөгжил болон хөрөнгө оруулалтын нэгдсэн бодлого төлөвлөлтийг Үндэсний хөгжлийн газар, харин дунд хугацааны болон үндсэн чиглэлийг Сангийн яам салган хариуцаж байгааг Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн хуулийн өөрчлөлтөөр уялдуулан зохицуулах шаардлагатай болсон. Өнөөдөр Бүсчилсэн хөгжлийн бодлого хэрэгжээгүй нь энэ асуудлыг хариуцсан институци хариуцсан чиг үүргийнхээ хүрээнд тодорхой бодлогын асуудлуудыг орхигдуулсантай холбоотой.
- 5.2. Бас нэгэн бэрхшээлтэй асуудал бол Монгол Улсад хөрөнгө оруулалтыг хөхиүлэн дэмжих, хөрөнгө оруулалтыг төрөлжүүлэх стратегийг хэрэгжүүлэх талаар идэвхтэй үйл ажиллагаа эрхлэх байгууллага үгүйлэгдэж байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалтын газар 2016 оны эцэс хүртэл Монгол Улсад хөрөнгө оруулалт татах, ГШХО-ыг төрөлжүүлэх замаар олон хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд голлох үүрэг гүйцэтгэж ирсэн. Энэхүү газрыг татан буулгаж, шинээр байгуулагдсан Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хороонд татварын тогтвортой байдлын гэрчилгээ олгох чиг үүргийг нь шилжүүлсэн боловч өнөөг хүртэл энэ чиглэлээр дорвитой үйл ажиллагаа явагдаагүй байна. Үүний зэрэгцээ Гадаадын хөрөнгө оруулалтын газраас гадаадын хөрөнгө оруулагчдад урьд нь үзүүлж байсан үйлчилгээ байхгүй болсныг зарим олон улсын байгууллагын төлөөлөл шүүмжилж байна.
- 5.3. Орон нутгийн төсвийн төлөвлөлтийг Монгол улсын төсвийн тухай хуулийн хүрээнд Сангийн яамнаас хүргүүлсэн ирэх оны төсвийн төсөл бэлтгэх удирдамжид үндэслэн орон нутгийн төсвийн цагалбарын дагуу аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, төсөвт байгууллагууд боловсруулж байна. Төсвийн төсөлд төсвийн урсгал зардлын санал, төсвийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөр, төсөл арга хэмжээний санал багтаадаг. Энэхүү цагалбарын хүрээнд орон нутгийн төсөв, хөрөнгө оруулалтын санал боловсруулахаас эхлээд батлагдах хүртэлх үе шат бүрт тавигддаг шаардлагаас хамаарч хөрөнгө оруулалтын санал маш их өөрчлөгдөж, хянагддаг байна.

Жишээлбэл, Нийслэлийн төсөвт тусгуулахаар 783 төрлийн төсөл, арга хэмжээний саналаас салбарын яамд болон СЯ-ны хяналтаар 760 санал хасагдаж, зөвхөн 23 нэр төрлийн хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний саналыг Улсын төсвийн төсөлд тусгахаар төлөвлөжээ. Батлагдсан төсвөөс харахад 110 нэр төрлийн төсөл, арга хэмжээ батлагдаж, дээр дурдсан 23 нэр төрлийн саналаас зөвхөн 16 төсөл, арга хэмжээг нь л тусгаж батлагдсан байна. Эндээс харахад яамдын болон УИХ-ын түвшинд гишүүдийн саналаар 94 нэр төрлийн төсөл, арга хэмжээг Улсын төсөвт нэмж тусгасан гэж үзэж болно.

Ийм тоог мөн нэг аймгийн жишээн дээр ч хэлж болохоор байна. Судалгаанаас харахад нэгэн аймгийн төсөвт тусгуулахаар аймаг, сумын ИТХ-ын төлөөлөгч, иргэд, байгууллага хамт олноос ирүүлсэн санал ба улсын төсөвт болон орон нутгийн төсөвт хөрөнгө оруулалтын саналыг шийдвэрлэсэн байдлыг судалж үзэхэд анх гарсан санал салбарын яамдаар дамжаад Сангийн яаманд нэгтгэгдэхэд төсвийн санал 10 хувь доогуур, хөрөнгө оруулалтын саналын ердөө 30 гаруй хувь нь тусгагдсан байна. Саналын ихэнх нь боловсрол, эрүүл мэнд, байгаль орчин, хөдөө аж ахуй, зам тээврийн салбартай холбоотой байна.

- 5.4. Салбарын яамны төлөөллийн ярьснаар хөрөнгө оруулалтын бодлогод салбарын бодлого тусгах явдал алдагдсан. Салбарын хөрөнгө оруулалтын саналууд орон нутгаас харьяа агентлаг, байгууллага дээрээ ирж эрэмбэлэгдээд, түүнийг нь салбарын яаман дээр зайлшгүй шаардлагатай эсэхээр нь дахин эрэмбэлдэг.

УИХ-ын гишүүдийн нөлөөлөл их болсон. Сүүлийн 4-5 жилд Сангийн яам хянаж байна гээд салбарын санал огт хамаагүй болж байна. УИХ-ын гишүүний саналаар л Сангийн яаман дээр нэгтгэгддэг болсон. Яамнаас өгсөн саналын бараг 90 шахам хувь нь тусгагдаж чаддаггүй, яах аргагүй шилжих барилгын төсөвүүд л бидний өгсөн саналаас хэвээрээ үлдсэн байдаг. Орон нутаг ч салбарын яамныхаа бодлогыг тоохоо больсон, танай аймагт ийм хөрөнгө оруулалт шаардлагагүй гэхэд тойргийнхоо гишүүнд хандаад тусгачихна гэдэг бодолтой болцгоосон. Зураг төсөвгүй, эсвэл дэд бүтцийн шийдэлгүй хөрөнгө оруулалт тусгагддаг болсон, нэгэнт батлагдаад ирсэн хөрөнгө оруулалтын дагуу хэрэгжүүлэхийн тулд аль болох хурдан хугацаанд дутууг нь гүйцээх гэж их чармайдаж ажилладаг. Харин ийм замбараагүй байдлыг 2019 оны төсөвт зарим ахиц дэвшил харагдаж байна.

- 5.5. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулиар орон нутгийн өмчтэй холбогдсон нийтлэг харилцааг зохицуулах бөгөөд энэ хуулинд “ИТХ нь орон нутгийн өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах, өөрчлөн байгуулах шийдвэр гаргах, гүйцэтгэлд нь хяналт тавих эрхтэй” гэж заасан байдаг.

Дүүргийн мэргэжилтний танилцуулснаар том хөрөнгө оруулалтын худалдан авалтын үйл ажиллагаа бүгд нийслэлээр дамждаг. Тэндэр зарлах, явцын хяналт, эцэст нь хүлээж авах, хөрөнгөнд бүртгэх хүртэл бүхий л үйл ажиллагаа нийслэл дээр зохион байгуулагддаг. Эсвэл бүх зүйл дууссаны дараа дүүргийг шууд хүлээж авч, хөрөнгөндөө бүртгэ гэдэг. Уг нь томоохон хөрөнгө оруулалттай объект гэж үзэхэд тэр нь аль нэг дүүргийн нутаг дэсгэрт л байрлана, тэгэхээр дүүргийн л өмч болмоор байгаа юм, дүүргийн өмч болгож авахын тулд бид өөрсдөө хяналтаа тавьж, чанартай бүтэгдэхүүн хөрөнгөндөө бүртгэж авмаар байгаа юм. Нийслэлийн өмч гэж юу байхав дээ, энэ хөөсийг арилгах хэрэгтэй. Нийслэл сонгон шалгаруулсан бол яагаад дүүрэг хяналт тавиад авч болохгүй байгааг гайхаж байна, тэгж байж өмч хадгалж, хамгаалах үүргээ биелүүлнэ. Ер нь дүүргийн орлогыг нэмэгдүүлэхгүй бол хаанаа ч хүрэхгүй, хэн овсгоотой нь ахиу төсөв авдаг тогтолцоо үйлчилж байна. Архи,

тамхины зөвшөөрөл нь нийслэл дээр байдаг бөгөөд дүүрэгт бага ч гэсэн эрх мэдэл өгмөөр байгааг тэмдэглэж байна.

Аймгийн төлөөлөл мөн энэ санааг гаргаж байгаа аймагт архины худалдааны цэг гэх мэт цөөн тооны тусгай зөвшөөрөл олгох эрх байгаа эдгээрийг нэмэгдүүлэх боломжтой. Үүний тулд орон нутагт тусгай зөвшөөрлийн тоог цөөлөх, зарим тусгай зөвшөөрлийн эрхийг орон нутагт өгөх ажлыг нарийвчлан судлах шаардлагатай гэж байна.

- 5.6. Ихэнхдээ засгийн газрын байгууллагуудын хооронд үүрэг, хариуцлагын талаар салбарын, агентлагуудын хоорондын харилцан ойлголцол муу, үүрэг хариуцлагын заагийг сайн ойлгодоггүй, хамтын ажиллагаа сул байна. Энэ нь томоохон төслүүдийн хэрэгжилтийг удаашруулахад ч нөлөөлдөг байна. Хотын хөгжлийн асуудлаар, нэн ялангуяа санхүүжилтийн эх үүсвэр босгох, барилга, хот байгуулалт, цахилгаан эрчим хүч, дулаан, зам тээвэр гэх мэт олон чухал асуудлаар Улаанбаатар хот дангаараа шийдвэр гаргах, түүнийгээ хэрэгжүүлэх, гүйцэтгэх боломж хязгаарлагдмал байна. Салбарын яамд, Засгийн газрын бүтцийн байгууллагууд угаасаа хотын эрх мэдэлд байх ёстой олон чухал чиг үүргийг хэрэгжүүлсээр байгаа нь хот өөрөө бие даан шуурхай, хүнд суртлаас ангид, ухаалаг зөв шийдвэр гаргахад саад болж байна. “Улаанбаатар хотын цахилгаан түгээх сүлжээ” ХК, “Улаанбаатар хотын дулааны шугам сүлжээ” ХК зэрэг байгууллагууд бодлогын хувьд салбарын яамны харьяанд, өмчлөлийн хувьд Засгийн газарт харьяалагдаж буй нь үүний нэг илрэл юм. Хот төлөвлөлт, барилгын бодлогын асуудлыг засгийн газрын бүтэц, чиг үүргийн хүрээнд Барилга, хот байгуулалтын яам хариуцаж, хотын удирдлага нь дангаараа хот байгуулалт, дэд бүтцийг сайжруулах шийдвэр гаргах боломжгүй. Иймд хууль эрх зүйн зохицуулалтын орчныг улам сайжруулах шаардлагатай байна.
- 5.7. Төсвийн одоогийн тогтолцоогоор Улаанбаатар хот аймгуудтай, дүүргүүд сумдтай статусын хувьд нэг түвшинд байгаа билээ. Гэтэл хүн ам, эдийн засгийн боломжоороо дүүргүүд нь аймгуудаас ч том, хороод нь сумдын хэмжээнд, тэр бүү хэл зарим аймгаас ч том хороо байгаа. Үүнтэй холбогдуулан иргэдэд үзүүлэх төрийн үйлчилгээг аль түвшинд шийдэж байх, ямар төсөл, хөрөнгө оруулалтыг хот, дүүрэг, хороодын хэн нь шийдэж, хэрэгжүүлж, хариуцаж байх, татвар болон төсвийн санхүүжилтийг хэрхэн үүнд нийцүүлэх талаар хууль эрх зүйн хүрээнд тодорхой зааж шийдвэрлэх шаардлагатай болж байна. Хотын эрх зүйн байдлын тухай хуулийн төсөл сүүлийн 10-аад жил нэлээд яригдаж байгаа боловч тодорхой үр дүн өнөөг хүртэл гарахгүй байна. Энэ хуулийн төслийг ойрын хугацаанд хэлэлцүүлэх, батлуулах, энэ хүрээнд Засаг захиргааны нэгжийн тухай хуульд дагалдах өөрчлөлтүүдийг оруулахад анхаарал хандуулах нь зүйтэй.

6. Бүх түвшинд чадавхийг бэхжүүлэх

- 6.1. Урт хугацааны бодлогын зорилтод хүрэхэд үр дүнд суурилсан бодлого төлөвлөлт, төсөвлөлт, удирдлага чухал боловч төсөл, хөтөлбөрийг удирдах явцад удирдлагын тоо мэдээллийг системтэйгээр боловсруулах, төсөв боловсруулах үйл явцад тэрхүү мэдээллийг ашиглах чадавх хангалтгүй, энэ чиглэлийн шинэчлэлийг хийх төрийн байгууллагуудын чадавх дутмаг байна.
- 6.2. Орон нутагт урт, дунд, хугацааны бодлогын баримт бичгийг батлах чиг үүрэг бүхий Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгчдийн хууль, түүнийг дагаж гарсан журмын талаарх мэдлэг сул байна.
- 6.3. Тайлагналт нь үр дүнд бус тухайн гарцад чиглэсэн хэвээр байгаа бөгөөд хөтөлбөрийн гүйцэтгэлтэй холбоотой мэдээлэл хязгаарлагдмал тул бодлого боловсруулах, төсөвлөх үйл явцад эргэн суурь мэдээлэл өгдөггүй сул талтай.

- 6.4. Орон нутгийн хөгжлийн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, хөрөнгө оруулалтыг татахын тулд нутгийн удирдлага үнэт цаас гарган хөрөнгө босгох боломжийг илүү боловсронгуй болгож, холбогдох эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхийн зэрэгцээ энэ чиглэлээр чадавхийг сайжруулах, мэдээллээр хангах шаардлагатай байна.
- 6.5. Концессын тухай хууль батлагдсанаар концессын асуудал хариуцсан тусдаа нэгж байгуулагдсан. Энэхүү чиг үүргийг 2012-2016 онуудад Эдийн засгийн хөгжлийн яам удирдан хэрэгжүүлж байсан. Гэсэн хэдий ч 2013 онд НҮБ-ын Худалдаа, хөгжлийн чуулганы хийсэн үнэлгээгээр энэхүү нэгжийн орон тоо хүрэлцээгүй, зах зээлийн үнэлгээ, төслийн үнэлгээ, зардал үр ашгийн дүн шинжилгээ хийх, салбарын яамдад дүн шинжилгээ хийхэд нь дэмжлэг үзүүлэх чадавх нь хязгаарлагдмал хэмээн дүгнэсэн байна. Түүнчлэн төрийн албаны цалин хөлс бага байгаа нь шаардлага хангахуйц чадавхтай, туршлагатай боловсон хүчнийг ажиллуулах боломжийг хааж байгаа юм. 2015 онд хийсэн үнэлгээгээр Монгол Улсад төр хувийн хэвшлийн түншлэлийн төсөл хэрэгжүүлэх орчин төдийлөн сайн хөгжөөгүй бөгөөд бусад Ази-Номхон далайн улс орнуудтай харьцуулахад ТХХТ-ийн таатай орчин гэсэн ангилалд Монгол Улс хамгийн сүүлд жагссаныг тэмдэглэсэн байна. Төр хувийн хэвшлийн түншлэл (ТХХТ) болон концессын асуудал 2016 оноос Үндэсний хөгжлийн газарт шилжсэн. Гэсэн ч концессын талаарх мэдээлэл хаагдмал, үйл явц нь хардлага дагуулсаар байна.
- 6.6. Тулгамдаж буй өөр асуудал бол хөгжлийн болон төсвийн төлөвлөлтийн үйл явцад тэргүүлэх ач холбогдолд нь үндэслэн тухайн бодлогын өртгийг зөв зохистой тооцох чадвар дутмаг байна. Өртөг тооцсон байдал нь чанарын хувьд харилцан адилгүй, учир нь хэт хялбаршуулсан аргаар өртөг тооцож байгаа нь тухайн төслийн хөрөнгө оруулалтын болон ирээдүйн урсгал зардлын тооцоог нарийвчлан гаргах боломжгүй болоход хүргэж байгаа юм. Энэхүү байдлыг бодлогын хэт өөдрөг зорилтуудтай нийлүүлбэл салбарын яамд хуваарилагдсан төсвийг олон тооны төслүүдэд зардлын үр ашгийг зохих журмаар тооцохгүйгээр тараадаг гэсэн үг юм. Энэхүү асуудал нь сонгуулийн жилүүдэд илүүтэй ажиглагддаг, учир нь улс төрчид Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (ТТБТХ)-ийг мөрдөхгүйгээр зардлыг нэмэгдүүлж ирсэн байна. Иймд өртгийг зөв зохистой тооцох, улс төрийн хараат байдлыг бууруулах чин эрмэлзэл шаардлагатай байна.
- 6.7. Төсвийн хуульд заасан шилжүүлэг олгох нөхцөлүүд нь урьдчилан тодорхойлоход төвөгтэй тул орлогын тогтвортой эх үүсвэр болж чадахгүй байх магадлалтай. Түүнчлэн зарим нэгэн төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн харьяа байгууллагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх төсвийг гэрээний үндсэн дээр аймаг, нийслэлд шилжүүлэх боломжийг бүрдүүлсэн байгаа ч боловсрол, эрүүл мэндийн салбарын зарим нэгэн санхүүжилт, тухайлбал, хөрөнгө оруулалтын зардлыг ч аймаг, нийслэлд шилжүүлэх боломжтой юм.
- 6.8. Уулзалт ярилцлага хийж байх явцад ашигт малтмалын орлого улсын төсөвт төвлөрөх болсоноор орон нутаг уул уурхайг ашиглах талаар сонирхох нь багасч, бүр боомилох талтай болсон. Иймд өмнө орон нутагт 25 хувийг өгдөг байсныг буцааж өөрчилмөөр байна.

7. Мэдээллийн ил тод байдлыг хангах

- 7.1. Монгол Улсын Орон нутгийн төсвийн тоо мэдээлэл маш их ил тод бус, хаагдмал байна. Сангийн яам, ҮСХ-ны албан ёсны вэб сайтад байгаа тоо мэдээлэл зөрүүтэй байх, байгаа мэдээлэл нь алдаатай байх, түүнчлэн нэр төрлөөр дэлгэрэнгүй задрахгүй байх, орон нутгийн орлого бүрдүүлэлт засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж тус бүрээр ялангуяа сум бүрээр ямар байгааг харуулсан нэгдсэн тоо баримт байхгүй байна.

- 7.2. Үр дүнд суурилсан төсвийн шинэчлэл шаардлагатай байна. Сангийн яам хэдийгээр төсвийг үр дүнгээр, хөтөлбөрөөр харах бололцоотой гэдэг боловч энэхүү мэдээллийг олж авч, дүн шинжилгээ хийх боломж өнөөдөр ч хаалттай хэвээр байна.
- 7.3. Нээлттэй Нийгэм Форумгаас хоёр жил тутам хийсэн орон нутгийн төсвийн ил тод байдлын судалгаагаар аймаг, нийслэлийн төсвийн ил тод байдал дунджаар 39 хувьтай гарсан байна.
- 7.4. 2019 оны төсвийн жилээс эхлэн “Цахим, ил тод, үр ашигтай” төсвийн бодлогыг жинхэнэ утгаар нь хэрэгжүүлэхээ Сангийн яам зарласан. Мөн төсвийн байгууллага, ялангуяа сургууль, цэцэрлэг бүрд хуваарилагдсан төсөв, орон тоог улсын хэмжээнд байгууллага бүрээр харьцуулсан цахим мэдээллийн санг бүрдүүлж, мэдээллийг ил тод авах боломжийг иргэдэд олгохоор болжээ.

8. Иргэдийн оролцоог хангах

- 8.1. ОНХС-ийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээ, тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд олон нийтийн оролцоог хангах талаар заасан. Үүнд:
 - а/ Баг, хорооны Засаг дарга ОНХС-ийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх төсөл арга хэмжээний талаар баг, хорооны иргэдэд нээлттэй санал асуулга явуулна.
 - б/ Иргэдээс ирүүлсэн санал болон баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурал (ИНХ) дээр гарсан саналыг ИНХ хэлэлцэн, тэргүүлэх ач холбогдлоор эрэмбэлнэ.
 - в/ Баг, хорооны ИНХ-аас ирүүлсэн саналыг сум, дүүргийн Засаг даргын Тамгын газар (ЗДТГ) ач холбогдол, тухайн орон нутгийн хөгжлийн бодлоготой уялдуулан эрэмбэлж, төсвийн төсөлд тусган, сум, дүүргийн ИТХ-д өргөн мэдүүлнэ.
 - г/ Сум, дүүргийн ИТХ саналыг хэлэлцэн төсвийн төсөлд тусган, батална.
- 8.2. Төсвийн үйл явцад хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ хийх зохицуулалтын тогтолцоо бүрдсэн хэдий ч төдийлөн зохистой хэрэгжүүлээгүй, бодлого боловсруулах бүх шатанд оролцох иргэд, хувийн хэвшил, ТББ-ын оролцоо хангалтгүй хэвээр байна.
- 8.3. Харин Тогтвортой амьжиргаа-3 төслийн хүрээнд хийсэн үнэлгээгээр ОНХС-ийн төлөвлөлт, гүйцэтгэл, хэрэгжилт, хяналт, иргэдийн оролцооны түвшин зэрэг үзүүлэлтүүдийг шалгуур үзүүлэлт болгож авч үзсэн бөгөөд иргэдийн оролцооны түвшин жил бүр нэмэгдэж байгаа эерэг үр дүн гарсан байна. Улаанбаатар хотоос бусад нийт 330 сумаас 50 хувиас дээш гүйцэтгэлтэй сумдын тоо жил бүр өссөөр 2018 онд 93 сум болж нэмэгдсэн боловч энэ нь нийт сумдын дөнгөж 28 хувийг эзэлж байна.
- 8.4. Судалгааны дүнгээс үзэхэд төсөв боловсруулах үйл явцад төрийн албан хаагчдын 10-15 хувь нь шууд оролцдог, 30 гаруй хувь нь шууд оролцохгүй ч мэдээлэл өгч, хамааралтай ажилладаг харин иргэдийн хувьд 65 гаруй хувь нь мэдэхгүй, оролцдоггүй гэж хариулсан байна. ОНХС-ийн талаар иргэдийн 20 хүрэхгүй хувь нь мэднэ гэж хариулсан байна. Эндээс иргэдийн дунд төсөв боловсруулах үйл явц, ОНХС-ийн талаар мэдэхгүй, оролцоо хангалтгүй байна гэж дүгнэж болохоор байна.
- 8.5. Төсөв боловсруулах үйл явцад иргэдийн оролцоог сайжруулахын тулд төсөв батлахаас өмнө иргэдийн дунд хэлэлцүүлэг зохион байгуулж, санал бодлыг нь тусгахаар хуульчилсан. Үүнтэй холбоотойгоор төсвийн төсөлд 20 хүрэхгүй хувь нь бичгээр санал авдаг гэж хариулсан байна. Энэ нь өмнөх асуултад төсвийн талаар мэднэ гэж хариулсан иргэдийн хувьд санал өгөх хэмжээнд оролцдог болохыг нотолж байна. Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаар төсөв хэлэлцэх асуудлыг нээлттэй явуулдаг уу гэсэн асуултад 35 гаруй хувь нь тийм гэж хариулснаас үзэхэд орон нутагт

ИТХ-ыг тодорхой хэмжээнд нээлттэй зохион байгуулдаг боловч энэ нь оролцоог илүү нэмэгдүүлэх шаардлагатай байгааг илтгэж байна.

4.2 Зөвлөмж, сургамж

1. Орон нутагт үйлдвэрлэл, үйлчилгээг хөгжүүлэх асуудал нэн чухал билээ. Хүн амын боловсрол, нөөц, нягтаршил энэ бүх зүйлээс шалтгаалуулж аймгуудыг төрөлжүүлэн хөгжүүлэх хэлбэрийг тодорхой болгох, орон зайн хөгжилд тулгуурлан шинэчлэх, цаашид аймгийн нийслэлийн хөгжлийн бодлогын асуудлыг уялдуулан дахин тодорхойлох хэрэгтэй. Үүний тулд Бүсчилсэн хөгжлийн үэл баримтлалыг шинэчлэх, хүн амын нутагшил, суурьшлийн хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөөний баримт бичиг, үйлдвэрлэл хөгжүүлэх байршлын улсын хөтөлбөр зэрэг суурь бодлогын баримт бичгүүдийг боловсруулж батлах шаардлагатай байна.
2. Цаашид орон зайн хөгжлийн асуудлын хүрээнд Төр засаг – Хувийн хэвшил – Шинжлэх ухаан судалгааны байгууллагын хамтын ажиллагаанд суурилсан Think Tank-ыг аймгуудад байгуулан ажиллах нь зөв юм. Өнөөгийн дэлхийн өндөр хөгжилтэй улс орнуудын тэргүүн туршлагаас харахад “Хөгжлийн гол концепци” нь дээрх байгууллагууд дээр тулгуурлан улмаар экосистем, хүний хөгжил, боловсон хүчний асуудал, хөгжлийн загварууд зэрэг нь бүгд шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр хийгддэг бөгөөд орон нутгийн Think Tank нь энэ үүргийг гүйцэтгэж байна.
3. Гүйцэтгэлд суурилсан бодлого боловсруулах асуудлыг УИХ-ын түвшинд сулруулж байна, учир нь УИХ-аар төсөв хэлэлцэхдээ зарлагын хязгаарыг өсгөж, макро-эдийн засгийн таамаглал болон орлогын тооцоог өөрчилдөг, мөн өртөг зардлыг тооцоогүй улс төрийн шийдэл бүхий шинэ төслүүдийг батлан, төсөв хуваарилах хэлбэрээр УИХ-ын хэлэлцүүлгийн явцад төсөвт ихээхэн өөрчлөлт оруулж буй буруу жишгийг өөрчлөх шаардлагатай.
4. Орон нутгийн татварын орлогын гол эх үүсвэр нь хувь хүний орлогын албан татвар бөгөөд энэ нь зөвхөн аймаг, нийслэлийн татварын орлого болдог. Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, нэмэгдсэн өртгийн албан татвар зэрэг нь улсын төсвийн орлого бөгөөд цаашид татварын хуваарилалтыг боловсронгуй болгох, олон улсад мөрдөгддөг төв, орон нутаг хуваадаг (shared tax) татварын тогтолцоог бий болгох, ингэснээр орон нутгийн татвар хураах идэвх санаачилга сайжрах талтай.
5. Цаашид хотын бүсчлэлийн дагуу ялгаатай хувь хэмжээ тогтоож, газрын төлбөр болон үл хөдлөх хөрөнгийн татварын хувийг нэмэгдүүлэх талаар судалж, Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг хэлэлцэх, батлах явцад анхааран үзэх хэрэгтэй.
6. Орон нутаг өөрийн эх үүсвэрээс орлого төвлөрүүлэх сонирхолгүй, учир нь Сангийн яам давсан орлогын хэмжээгээр дараа жилийн төсвийн орлогын төлөвлөгөөг нэмэгдүүлдэг. Орлого төвлөрүүлдэг ялангуяа нийслэл УБ хотын хувьд төсөв боловсруулахдаа улсын төсөвт хэдэн төгрөг төвлөрүүлж авахыг урьдчилан мэдэх боломжгүй байдаг тул тодорхойгүй байдал үүсгэж урьдчилж төлөвлөх боломжгүй болгож байна.
7. Төсвийн суурь зарлага тооцох хууль эрх зүйн орчныг дахин авч үзэж боловсронгуй болгох шаардлага байна. Мөн төсвийн зарим зарлагыг ОНХС-аас санхүүжүүлэх болсон нь ОНХС-ийн үйл ажиллагааг хуулийн дагуу явуулахад бэрхшээл учирч байна.
8. ОНХС-ийн эх үүсвэр улсын төсвийн байдалтай уялдан жил бүр шахам өөрчлөгдөж байгаа нь орон нутаг хөгжлийн бодлоготой уялдуулан урьдчилан төлөвлөх боломжгүй болгож байна.

9. Нийслэл Улаанбаатар хотын хүн ам зүй, эдийн засгийн боломж, хүртээмжийн үүднээс нийслэл хотын хувьд орон нутгийн төсвийн төлөвлөлтөд өөр арга зүй ашиглах хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.
10. ОНХС-ийн сангийн хуваарилалтад ашиглагдаж буй нэг үзүүлэлт болох орон нутгийн хөгжлийн индексийг хялбаршуулж тогтмол шинэчлэгддэг, итгэж болохуйц цөөн үзүүлэлтээр тодорхойлдог болох нь зүйтэй.
11. ОНХС-ийн үйл ажиллагаанд үнэлгээ хийсний үндсэн дээр сайн ажиллаж буй сумдад урамшуулал олгох сайн засаглалын хэлбэр нэвтэрч эхэлсэн боловч энэ механизм ОНХС-ийн ихэнх хөрөнгө хуваарилагдаж буй аймгийн төвүүд, нийслэл, дүүргүүдэд ашиглагдахгүй байгаа нь өрөөсгөл юм. Нөгөө талаар төслийн хугацаа дуусахад энэхүү урамшуулал байхгүй тул энэхүү механизмыг нутагшуулах, улс орон даяар нэвтрүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.
12. ОНХС-ийн нийт эх үүсвэрийн хэмжээг тогтоох аргачлалыг хялбаршуулах шаардлагатай. Одоогийн аргачлал нь Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сантай уяж тогтоосон байдаг бөгөөд нэмэлт орлогын эх үүсвэр нь аймаг болон сумын орон нутгийн хөгжлийн сан руу ордог байна.
13. Хөгжлийн бодлого боловсруулах гол институциудын дунд байгаа чиг үүргийн давхардлыг арилгах, босоо тогтолцоотой яамдын орон нутаг дахь төлөөллийг хуулиар үүрэгжүүлэх шаардлагатай.
14. Төсвийн шилжүүлэгийг илүү үр дүнтэй ашиглах зорилгоор орон нутгийн засгийн газрын төлөвлөлт хийх, төсөл болон төсөв боловсруулах чадавхийг сайжруулах, бэхжүүлэх шаардлагатай.
15. Эцэст нь төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэхийн тулд хууль эрх зүйн орчны тогтвортой байдлыг хангах, орон нутгийн төр, захиргааны байгууллагын ажилтнуудын чадавхыг сайжруулах шаардлагатай гэж үзэж байна.

ХАВСРАЈТ-1

ХУУЛЬ ЭРХЗҮЙН ОРЧНЫ СУДАЛГАА

1. Төвлөрлийг сааруулах бодлого, түүний хэрэгжилт

Монгол Улсын 2030 он хүртэлх **Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалд** “төвлөрлийг сааруулж, шийдвэр гаргахад бүх талын оролцоог хангах нь тогтвортой хөгжлийн засаглалын үндсэн зарчим” хэмээн тодорхойлсон нь төвлөрлийг сааруулах бодлого, үйл ажиллагааг урт хугацаанд тогтвортой хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөлийг бүрдүүлж өгчээ.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлийн 2-т “...Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тусгайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно.” гэж заасан нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээг тогтоох замаар орон нутгийн удирдлагын бие даасан байдлыг хангах явдал хэмээн үзэж Монгол Улсыг Засгийн газар Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай хуульд нийцүүлэн “**Төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлого**”-ыг 2016 оны 6 дугаар сарын 28-ны өдрийн 350 дугаар тогтоолоор баталсан.

Орон нутгийн түвшинд дахин хуваарилсан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай санхүүгийн эх үүсвэрийг холбогдох төсөвт тусгасны үндсэн дээр хуваарилах, орон нутгийн төсвийн орлогын төрлийг нэмэгдүүлэх асуудлыг судалж шийдвэрлэх, орон нутагт хуваарилсан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай хөрөнгө болон орон нутгийн өөрийн орлого хоорондын зөрүүг төсвийн тэнцвэржүүлэлтийн аргаар шийдвэрлэх, санхүүгийн дэмжлэг болон төсөв хоорондын орлогын хуваарилалтын өнөөгийн тогтолцоог боловсронгуй болгох зэрэг олон арга замаар төвлөрлийг сааруулах талаар төрөөс баримтлах бодлогыг хэрэгжүүлж байна. Үүний тулд орон нутгийн эдийн засгийн бие даасан байдлыг хангахад чиглэгдсэн татварын болон хөрөнгө оруулалтын уян хатан бодлогыг хэрэгжүүлж, ОНХС-ийн тогтолцоог боловсронгуй болгох; төв, орон нутгийн удирдах болон захиргааны байгууллагад хуулиар тогтоосон чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд хангалттай хөрөнгийг төсөвт тусгаж хуваарилах; төв, орон нутгийн удирдах болон захиргааны байгууллага хоорондын үйл ажиллагааны уялдаа холбоог хангахад чиглэсэн нийтлэг, эсхүл нэг бүрчилсэн тодорхой арга хэмжээг шаардлагатай үед тухай бүр шуурхай авч хэрэгжүүлдэг механизм бүрдүүлэх; чиг үүргийн хэрэгжилтийг шат шатны хяналт, хариуцлагын тогтолцоотой нь нягт уялдуулах зэрэг гол гол чиглэлийг баримтлахаар тусгажээ.

Санхүүжилтийн оновчтой хуваарилалт хийснээр үр дүнд нь орон нутгийн нийгэм, эдийн засгийн тулгамдаж байгаа асуудлыг өөрсдөө бие даан шийдвэрлэх боломж бүрдэх бөгөөд шат дамжлага буурч, төрийн үйлчилгээний үр ашиг, чанар, хүртээмж нэмэгдэн хариуцлага сайжирч, нэгдсэн төсвийн нийт зарлагад орон нутгийн зарлагын эзлэх хэмжээг 2016-2020 онд **32-оос доошгүй**, 2020-2024 онд **35 хувьд хүргэх**, төрийн байгууллага, нутгийн өөрөө удирдах болон захиргааны байгууллагын чиг үүргийн **20-иос доошгүй** хувийг 2016-2020 онд хувийн хэвшил, мэргэжлийн холбоод, төрийн бус байгууллагаар гэрээний үндсэн дээр гүйцэтгүүлэх, төрийн чиг үүргийг аймаг, суманд буюу засаг захиргааны анхан шатны нэгжид шилжүүлснээр 2020-2024 он гэхэд төрийн үйлчилгээ иргэдэд ойртож, улсын салбарын нийт албан хаагч, ажиллагсдын дунд орон нутгийн төсвөөс цалинждаг албан хаагч, ажиллагсдын эзлэх хувь 60-аас доошгүй хувьд хүргэхээр тогтоосон байна.

Хүснэгт 5.Монгол улсын нэгдсэн төсөвт эзлэх хувь хэмжээ

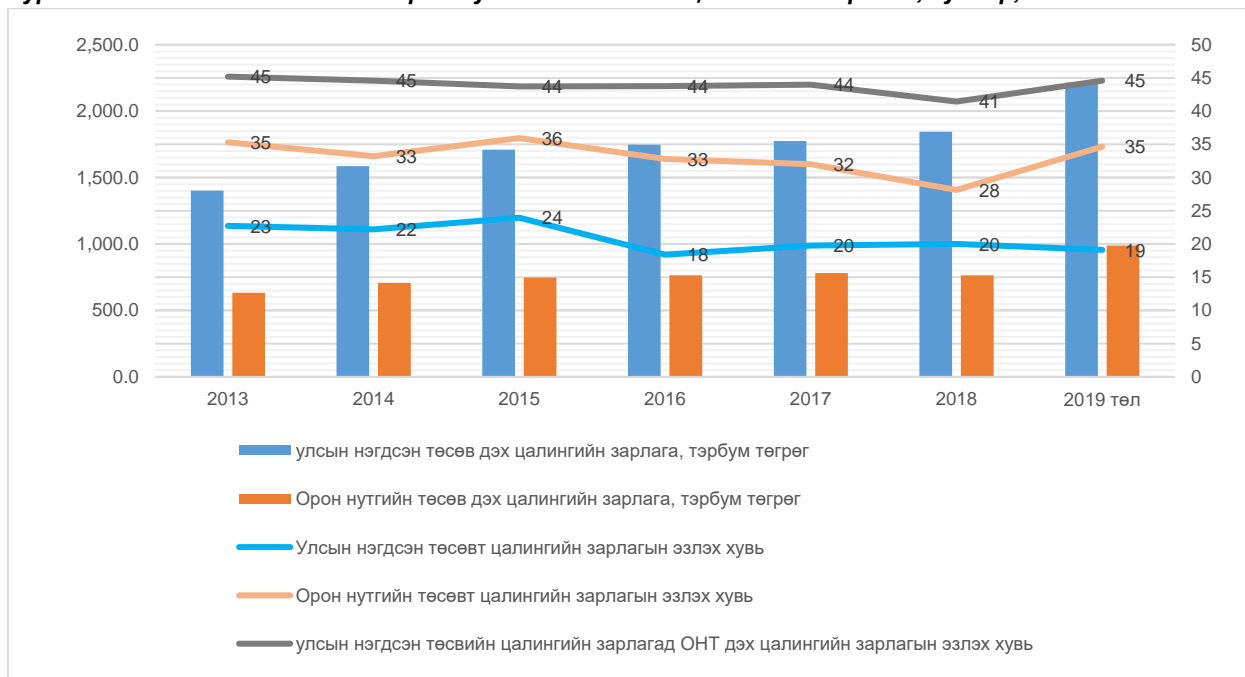
	2013	2014	2015	2016	2017	2018 төл	2019 төл	2020	2024
ОНТ-ийн орлогын эзлэх хувь	32.0	33.3	34.0	37.2	33.6	34.4	29.4	-	-
ОНТ-ийн зарлагын эзлэх хувь	28.5	29.2	28.5	24.1	26.7	28.3	24.6	32.0	35.0

Хүснэгт 6.Улсын төсөв болон ОНТ-өөс цалинждаг албан хаагч, ажиллагсад, хувь

	2013	2014	2015	2016	2017	2018 төл	2019 төл	2024
Улсын нэгдсэн төсөвт цалингийн зарлагын эзлэх хувь	23	22	24	18	20	20	19	-
Орон нутгийн төсөвт цалингийн зарлагын эзлэх хувь	35	33	36	33	32	28	35	-
улсын нэгдсэн төсвийн цалингийн зарлагад ОНТ дэх цалингийн зарлагын эзлэх хувь	45	45	44	44	44	41	45	60

Энэхүү зорилтот түвшинг өнөөгийн бодит түвшинтэй харьцуулж үзэхэд 2024 он хүртэл Засгийн газраас нэлээн их идэвх чармайлт шаардана.

Зураг 37. Улсын нэгдсэн болон орон нутгийн төсвийн цалингийн зарлага, хувиар, 2013-2019



2. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хууль

Бодлого төлөвлөлтийн зохицуулалтыг сайжруулах, яамд хоорондын чиг үүргийн давхцалгүйгээр үндэсний хөгжлийн стратеги боловсруулах зорилго бүхий Хөгжлийн

бодлого, төлөвлөлтийн тухай хуулийг УИХ-аас 2015 онд баталсан. Хуулиар хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг боловсруулах (2016 онд баталсан болон 2018 онд нэмэлт өөрчлөлт оруулсан) журамд үндэсний болон орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд урт, дунд, богино хугацаанд хэрэгжүүлэх хөгжлийн бодлогын баримт бичгийн төсөл боловсруулах, батлуулах, хэрэгжүүлэх, хяналт тавихтай холбогдсон нийтлэг харилцааг зохицуулсан байна. Энэ хуулийн дагуу урт хугацааны хөгжлийн үзэл баримтлалд дунд болон богино хугацааны бодлогын баримт бичгүүдийг нийцүүлэн илүү тодотгож хэрэгжүүлэх байдлаар төлөвлөх боломжтой болж байна.

Монгол Улсын Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуульд орон нутгийн болон үндэсний түвшинд мөрдөх хөгжлийн бодлогын баримт бичгийн төрөл, ангилал, хугацааг хуульчилан заасан нь урт, дунд болон богино хугацааны бодлого төлөвлөлтийг хооронд нь уялдуулан төлөвлөхөд зохих эерэг үр нөлөөгөө өгнө гэж үзэж байна. Өөрөөр хэлбэл, хоорондоо уялдаа холбоогүй төлөвлөж ирсэн буруу практикийг цэгцлэх эрх зүйн орчин бүрдсэн гэж үзэх үндэстэй юм. Ийнхүү энэхүү хуулиар төлөвлөлтийн чиг үүргийг төвлөрүүлсэн нь олон хүний үзэж буйгаар Монгол Улсын хөгжлийг сааруулахад саад учруулж байсан олон зүйлийг зохицуулж өгсөн.¹⁷

Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн босоо хэлбэрийн зохицуулалт: Жил бүрийн улсын төсвийн төлөвлөлт нь Төсвийн тухай хуулийн дагуу доороос дээшээ чиглэсэн босоо хэлбэрийн зохицуулалтын механизмаар дамжин хэрэгжиж ирсэн. Өөрөөр хэлбэл, төсвийн төлөвлөлт нь сум дүүргээс аймаг, нийслэл рүү, тэдгээрээс Сангийн яам руу, түүнээс Засгийн газарт нэгтгэгдэж, улмаар УИХ-д орж батлагддаг. Харин хөгжлийн бодлого, хөтөлбөрүүдийг гол төлөв салбарын яам, Засгийн газрын түвшинд Ажлын хэсэг байгуулан дээрээс төлөвлөдөг практик давамгайлж ирсэн. Орон нутгаас буюу дороос нэг их санал авч төлөвлөдөггүй байна. Иймд хөгжлийн бодлого төлөвлөлт болон төсвийн төлөвлөлтийн босоо зохицуулалт нийцтэй биш байна гэж дүгнэж болно¹⁸.

Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн хэвтээ хэлбэрийн зохицуулалт: Салбарын болон орон нутгийн түвшний бодлого, төлөвлөлтийн баримт бичгийг боловсруулахдаа хэвтээ чиглэлээр оролцогч талуудын оролцоог хангах, санал авч байгаа байдал ёс төдий байна. Бүс, орон нутагт шат шатны салбарын хөгжлийн бодлогыг тодорхойлохдоо яам хоорондын ажлын уялдаа сул байна.

Гэвч батлагдсанаасаа хойш 3 жил өнгөрч байгаа энэ хуулийн хэрэгжилт хангалтгүй байна. Хөгжлийн бодлогын баримт бичгийг хууль тогтоомжид нийцүүлэн төлөвлөж боловсруулах ажил хангалтгүй, бодлогын олон хувилбар боловсруулалгүй зөвхөн нэг хувилбарт суурилсан төлөвлөлт хийдэг, төлөвлөлт нь судалгаанд суурилагагүй, баримт бичгийн төсөл нь боловсруулалтын шаардлага хангаагүй байхад Засгийн газарт оруулж хэлэлцүүлэх зөвшөөрөл өгдөг, хөгжлийн зорилго, зорилт ба хүрэх үр дүнгийн шалгуур үзүүлэлт уялдаа муутай төлөвлөгддөг, хөгжлийн бодлого төлөвлөлт хариуцсан төрийн захиргааны холбогдох байгууллагууд хуульд заасан үүргээ хангалтгүй хэрэгжүүлж байна гэж Үндэсний аудитын газар Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулийн хэрэгжилтэд нийцлийн аудит хийхдээ тус тус дүгнэжээ.

¹⁷ Монгол Улсын хөгжлийн төлөвлөлт: алдаа оноо болон боломжууд- (2014) - Др. Жеффри Рийвз.

¹⁸ Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулийг хянан үзэж, түүнийг сайжруулах хувилбар боловсруулах үүрэг бүхий зөвлөх үйлчилгээний ажлын тайлан, ҮХГ, 2018 он

Орон нутагт урт, дунд, хугацааны бодлогын баримт бичгийг баталдаг Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын төлөөлөгчдийн дунд ч уг хууль, түүнийг дагаж гарсан журмын талаарх мэдлэг сул байгаа нь ажиглагдаж байлаа.¹⁹

Түүнчлэн томоохон төсөл, хөтөлбөрийг дэд бүтцийн болон орон нутгийн хөгжлийн бодлоготой уялдуулах нь чухал. Жишээ нь, Оюутолгой төслийг Өмнөговь аймаг, Ханбогд сумын хөгжлийн бодлоготой болон эрчим хүчний нэгдсэн хөтөлбөртэй, усны хөтөлбөртэй нягт уялдуулах асуудлыг дурдаж болно.

Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн хуулийн дагуу хэвтээ хэлбэрийн бодлого, зохицуулалтад Сангийн яам голлох байр суурь эзэлж байгаа. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн талаар Сангийн яам нь салбарын яамдаас саналыг нь авч нэгтгэж Засгийн газарт оруулах, эсвэл яамдын боловсруулсан тухайн баримт бичгийн төслийг Засгийн газрын хуралдаанд оруулах зөвшөөрөл өгөх үүрэгтэй ажиллаж байна. Энэ үе шатанд Үндэсний хөгжлийн газрын оролцоо бага, Сангийн яам ба уг газрын ажлын уялдаа холбоо үндсэндээ алга байна. Зарим тохиолдолд Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн баримт бичгийг Засгийн газрын хуралдаанд шууд оруулж батлуулсан тохиолдол ч гарсан байна. Салбарын яамд хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн баримт бичиг боловсруулан Засгийн газарт оруулахдаа Үндэсний хөгжлийн газраас санал авдаггүй тохиолдол ч их байна Үүнээс үзэхэд хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн хэвтээ хэлбэрийн зохицуулалтын үйлчлэл ч хангалттай бус байна гэж дүгнэж болохоор байна²⁰.

Ерөнхий сайдын болон Сангийн сайдын эрхлэх асуудалд зохих хэмжээний давхардал байгаагийн зэрэгцээ Үндэсний хөгжлийн газар нь Ерөнхий сайдын дэргэдэх тохируулагч агентлагийн хувьд дээрх чиг үүргүүдээс хөрөнгө оруулалтын нэгдсэн бодлогыг л хариуцан ажиллаж байна. Бүсчилсэн хөгжил болон хөрөнгө оруулалтын нэгдсэн бодлого төлөвлөлтийг Үндэсний хөгжлийн газар, харин дунд хугацааны болон үндсэн чиглэлийг Сангийн яам салган хариуцаж байгааг Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн хуулийн өөрчлөлтөөр уялдуулан зохицуулах шаардлагатай байна.

Энэхүү үндэслэлээр ҮХГ-аас уг хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай талаар хэлэлцэж байгаа болно. Судлаачийн хувьд хэрэгжээд удаагүй уг хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахаасаа илүү хуулийг хэрэгжүүлэх, чиг үүргийн давхардал байгаа хэдий ч яамд хоорондын ажлын уялдаа холбоог сайжруулахад анхаарах шаардлагатай гэж үзэж байна. ҮХГ-ыг яам болгон өөрчилснөөр энэхүү асуудлыг шийдэх нь тийм ч үр дүнтэй гарц биш юм. Өмнөх сонгуулийн жилд Эдийн засгийн хөгжлийн яамыг бие даалган байгуулсан боловч мөн л уялдаагүй байдлын үр дүнд яам байх шаардлагагүй гэсэн дүгнэлт гаргахад хүргэсэн билээ.

3. Төсвийн тухай хууль, тогтоомжуудад хийсэн дүн шинжилгээ

Монгол Улс зах зээлийн харилцаанд шилжсэнээс хойш төсвийн удирдлагыг боловсронгуй болгох зорилгоор хууль эрхзүйн хийсэн томоохон өөрчлөлттэй уялдуулан хэд хэдэн үед хуваан авч үзсэн байна. Үүнд²¹:

Нэгдүгээр үе: “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай” хууль батлагдахаас өмнөх үе /1992-2002 он/

¹⁹ Судлаачийн өөрийн дүгнэлт

²⁰ Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулийг хянан үзэж, түүнийг сайжруулах хувилбар боловсруулах үүрэг бүхий зөвлөх үйлчилгээний ажлын тайлан, ҮХГ, 2018 он

²¹ УИХ-ын Тамгын газрын судалгааны төв, “Монгол улсын төсвийн харилцаан дахь төсвийн төвлөрлийн асуудал, төсвийн тухай хууль тогтоомжуудад хийсэн дүн шинжилгээ, (СТ-12/501), 2012 он, УБ хот.

Хоёрдугаар үе: “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай” хууль хэрэгжиж байсан үе /2002-2012/

Гуравдугаар үе: “Төсвийн тухай хууль” шинэчлэгдсэнээс хойших үе /2013 оноос хойш/

Зураг 38. Санхүү, төсвийн харилцаанд гарсан гол өөрчлөлтүүд, 1990-2017



Нэгдүгээр үе /1992-2002 он/:

Нийгэм эдийн засгийн шинэ харилцаанд шилжсэн төсөв.

- Уламжлалт буюу орцод суурилсан төлөвлөлт
- Нийгэм, эдийн засгийн шинэ тогтолцоонд нийцсэн төсвийн төлөвлөлтийн процессыг анх тодорхойлсон
- Нийгэм, эдийн засгийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлтэй болсон
- Шинээр байгуулагдсан төрийн эрх бүхий байгууллагууд: УИХ, ЗГ, Орон нутгийн ЗД, ИТХ болон бусад талуудын эрх үүргийг тодорхойлсон.

Төсвийн тухай 1992 оны хууль нь зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоонд шилжиж, санхүү төсвийн харилцааг өөрчлөн боловсронгуй болгох ажлын хүрээнд хийгдсэн Үндсэн хууль, Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжид нийцүүлэн гаргасан хууль бөгөөд уг төсвийн тухай хууль нь 5 бүлэг 21 зүйлтэйгээр батлагдсан байна.

Монгол улсын төсвийн тогтолцоо нь 1992 оноос 2002 оныг хүртэл нэлээд төвлөрсөн, дээрээс доош чиглэсэн зарчмаар хуваарилагддаг, төлөвлөлт нь дан ганц зардалд суурилсан, үр ашгийн бус мөнгөний удирдлагад анхаарсан байдалтайгаар явж иржээ.

Төсвийн тухай 1992 оны хуулийн эрх зүйн зохицуулалтын хувьд Орон нутгийн төсөв нь Засгийн газраас бүрэн хараат, төсвийн төлөвлөлтийн хувьд авч үзвэл эхлээд сум зардалдаа үндэслэсэн төсвийн төслийг гаргаж аймагтаа хүргүүлнэ, аймаг нь бүх сумдын төсвийг нэгтгээд Санхүү, эдийн засгийн яаманд /тухайн үеийн нэрээр/ хүргүүлж, Засгийн газраар дамжин УИХ-аар батлагддаг байв.

Санхүү, эдийн засгийн яам нь орон нутгаас ирсэн зардалдаа түлхүү анхаарал хандуулсан төсвийн төслийг нэлээдгүй хэмжээгээр танаж, УИХ-д оруулна. Батлагдсан төсөв Сангийн яамаар дамжин аймагт, аймгаас суманд хүрнэ. Шат дамжлага бүрт төсөв хянагдаж, танагддаг байв. Нөгөө талаас орон нутаг ч төсвөө аль болох өндөр зардалтай төлөвлөдөг байжээ.

Орон нутгийн төсвийн татварын орлого бэхжээгүй ба үндсэн нэр төрлийн татварууд нь төвлөрсөн төсөвтөө ороод зарим хэсэг нь татаас байдлаар дахин хуваарилагддаг. Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварыг хувь хэмжээгээр нь бус байгууллагаар нь төсөвт хуваарилж байсан бөгөөд Засгийн газраас ямар аж ахуйн нэгжүүд орон нутгийн төсөвтэй, ямар нь төвлөрсөн төсөвтэй харилцахыг жил бүр тогтоодог байсан байна. Төвлөрсөн төсөвт томоохон аж ахуйн нэгжүүдийг хуваарилаад орон нутагт орлого багатайг нь үлдээдэг. Энэ систем нь орон нутгийн орлогын тогтвортой байдал, түүний баталгааг хангаж өгдөггүй. Төсвийн тухай 1992 оны хуулийн 9-р зүйлийн 1.1-д орон нутгийн төсвийн орлогод “Аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас аймаг, нийслэлийн төсөвтэй харьцахаар тогтоосон аж ахуйн нэгж, байгууллагын орлогын, худалдааны болон онцгой албан татвар” орно гэж заасныг 2001 онд хүчингүй болгосон бөгөөд энэ нь орон нутгийн төсвийн орлогыг бууруулах гол шалтгаан болсон гэж үзэж болох юм.

Засгийн газрын 1999 онд гаргасан шийдвэрээр орон нутгийн аж ахуйн нэгжийн нэмэгдсэн өртгийн албан татварын орлогын 20%-ийг орон нутгийн төсөвт үлдээж байсан ч 2003 оноос 100 хувь төвлөрсөн төсөвт оруулж байхаар болжээ.

Засгийн газраас 1996 онд төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн захиргааг бэхжүүлэх бодлогын зорилтуудыг дэвшүүлж байсан хэдий ч бодитойгоор авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ, хууль эрх зүйн шинэчлэл зэргээс харахад зарчмын хувьд өмнөх төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцооноос нэг их өөрчлөгдөж ахиц гараагүй болно.

Хоёрдугаар үе /2002-2012/:

Төсвийн сахилга батыг хангаж, төсөв захирагч нарыг үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлсэн.

- Үр дүн, гүйцэтгэлийг төсвийн төлөвлөлттэй уялдуулах анхны оролдлого
- Дээрээс доош чиглэсэн төсвийн төлөвлөлтийг эхлүүлсэн
- Дунд хугацааны төсвийн хүрээ
- УИХ, ЗГ, Сангийн яам болон Төсвийн бусад эрх захирагч нарын эрх, үүргийг тодорхойлсон
- Төрийн сангийн нэгдсэн тогтолцоог бий болгосон

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай болон Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухай хуулиуд 2002 онд батлагдсанаар төсөв, санхүүгийн тогтолцооны шинэчлэл эрчимжжээ. Нэгдсэн төсвийн тухай хууль нь Монгол Улсын нэгдсэн төсөв, түүний бүтэц бүрэлдэхүүн, төсөв захирагчийн эрх, үүрэг, төсвийн орлого, зарлагын ангилалд төсвийн гүйцэтгэлийг тайлагнах, төсвийн бүртгэлтэй холбогдсон төсвийн ерөнхий харилцааг зохицуулж байсан.

Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль (ТБУСТХ) нь төсөв зохиох, батлах, зарцуулах, тайлагнах үйл явц, төсвийн талаарх төрийн байгууллага, албан тушаалтны эрх, үүрэг, төсвийн байгууллагын хүний нөөцийн бодлого, үйл ажиллагааны удирдлагын зарчим, улсын болон орон нутгийн төсвийн харилцаа, төсвийн хяналт хариуцлага зэрэг төсвийн үйл явцтай холбогдсон харилцааг зохицуулж байсан.

ТБУСТХ хэрэгжиж эхэлснээс хойш төсвийн төлөвлөлтөд баримтлах бодлогод зарчмын өөрчлөлт шинэчлэлт хийгдэж түүнд тулгуурлан боловсруулсан төсвийн байгууллагын хэтийн болон дунд хугацааны төлөвлөгөө, Төсвийн хүрээний мэдэгдэл (ТХМ), холбогдох байгууллагаас гаргасан удирдамж, чиглэл, төсвийн төслийг зохиох үндэс бий болсон.

Бодлого тодорхойлогчид, орон нутгийн удирдлага, судлаачид 2002 онд батлагдсан Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш төсөв

салбарын яамд, агентлагт төвлөрч орон нутгийн төсөв хумигдаж, нутгийн удирдлагын байгууллагын төсвийн эрх хэмжээ буурсан талаар ихээхэн шүүмжилдэг байв. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл хийгдсэнээс хойш эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамж зэрэг салбарын үйлчилгээг нийлүүлэх, санхүүжүүлэх үүрэг орон нутгийн удирдлагаас салбарын яамдад төвлөрөн шилжсэн нь орон нутгийн төсвийг бууруулах гол шалтгаан болсон байна.

Төсөв, хөрөнгө оруулалт яамдад ийнхүү төвлөрснөөр орон нутгийн удирдлага төрийн үйлчилгээтэй холбоотой жижиг асуудлыг ч шийдэх боломжгүй болжээ. Тухайлбал, аливаа сумын ИТХ, Засаг даргад орон нутгийн тулгамдсан асуудлыг шийдэх зориулалт бүхий өөрийн бүрэн эрхийн хүрээнд захиран зарцуулах төсөв, хөрөнгөгүй болсон.

Орон нутагт үүссэн гэнэтийн нөхцөл байдлыг аймаг, сумдад шийдэх хөрөнгө байхгүй, аль нэг сумын эмнэлэг, сургуулийн барилгад засвар хийх, өмчийн ашиглалтыг сайжруулахад шаардагдах хөрөнгийг шийдэх боломжгүй зэрэг олон сөрөг үр дагавар гарсан.

Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль хэрэгжиж эхэлсэн 2003 оноос орон нутгийн төсвийн зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ өмнөх оныхоос 10.2 хувь буюу 118.8 тэрбум төгрөгөөр буурсан байгаа нь төсвийн төвлөрөл Төв засгийн газарт шилжсэнийг тодорхой харуулж байв.

Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал аймаг, орон нутгийн төсвийг хэлэлцэхэд хуулиар тодорхой үүрэг гүйцэтгэдэг ч бодит амьдрал дээр тэр нь төсвийг хэлэлцсэн хэлэлцээгүйтэй яг адилхан болдог гэж аймгийн Засаг дарга нар үзэж байжээ. Тэдний үзэж байгаагаар төсөв, санхүүгийн хувьд орон нутгийн бие даасан байдлыг хангахын тулд Татварын хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж, төвлөрсөн төсөвт татан авдаг татварын хэмжээг багасгах, төсөвт байгууллагад өөрийн орлого, хэмнэсэн зардлыг бие даан зарцуулах боломж олгох нь зүйтэй гэж үзсэн байв. Түүнчлэн орон нутагт үйлдвэрлэл, үйлчилгээ явуулж буй компаниудын зохих орлогын хэмжээнээс орон нутгийн захиргаа татаас авч бүс нутгийн хөгжилд зориулах зүйтэй гэсэн ч саналуудыг дэвшүүлж байлаа.

Хууль болон түүний үндсэн дээр хийгдсэн шинэчлэлийн үр дүн нь төсвийн харилцааг боловсронгуй болгож, төрийн өмчийг өмчлөгч төр буюу тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нийгмийн өмчийн зүйлсийг өмчлөгч Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, нөгөө талаас улсын төсвийн нийт байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, мөн тэдгээр өмчийн оролцоотой байгууллагын зорилт, үр дүнг төлөвлөх, төсөвлөх, түүнийг хэрэгжүүлэх ажлын явц байдлыг хянан зохицуулж, үр дүнг нь үнэлэн, урамшуулах эсвэл хариуцлага тооцдог санхүү төсөв, удирдлагын иж бүрэн тогтолцоо бий болсонд оршино.

Гэвч төсөв боловсруулах, батлах, баталсны дараа захиран зарцуулах үйл ажиллагаанд нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага, нутгийн захиргаа, иргэний нийгмийн оролцоо хязгаарлагдмал байв. ТБУСТХ-ийн дагуу аймаг нийслэлийн Засаг дарга нар төсөв ерөнхийлөн захирагчийн хувьд Ерөнхий сайдтай бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээ байгуулж, харин тухайн салбарынхаа төсвийн багцыг захиран зарцуулах эрх бүхий төсвийн ерөнхийлөн захирагч-сайдуудтай төсөв хуваарилалтын талаар болон бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээний талаар тохиролцдог. Аймгийн төсөвт тухайн аймагт ажиллаж буй эрүүл мэнд, боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны байгууллагууд, татварын болон гаалийн газар, хүнс хөдөө аж ахуй, хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын газар хэлтсүүд, гамшигтай тэмцэх газар, хууль зүй, дотоод хэрэг (цагдаагийн газар, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газар), нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллагуудын төсөв багтдаг. Эдгээр нь улсын төсөвт тусгагдахдаа салбар хариуцсан сайдын багцад хуваарилагддаг. Эцсийн эцэст төсөв ерөнхийлөн захирагч нь салбар хариуцсан сайд байдаг учраас төрийн сангийн шаталсан босоо тогтолцоогоор сайдын хатуу хяналтанд

зарцуулагддаг. Энэ бүхнээс хамаарч орон нутагт төсвийн бие даасан байдал хангалтгүй байсан бөгөөд төсвийн эрх мэдэл яамдад төвлөрч, орон нутгийн эрх мэдэл хязгаарлагдмал байгаа нь төрийн үйлчилгээний чанарт сөргөөр нөлөөлж байгааг судлаачид тэмдэглэж байв.

Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг 2010 онд батлан гаргаснаар төсвийн тогтвортой байдлыг хангах хууль эрхзүйн үндэс бүрдсэн.

- Түүхий эд, эрдэс баялгаас хараат бус төсвийн удирдлагын тогтолцоог бүрдүүлэх
- Төсвийн макро сахилга батыг бэхжүүлж, төсвийн тусгай шаардлагыг хуулиар баталсан
- УИХ, ЗГ-ын үүрэг, хариуцлагыг нэмэгдүүлсэн
- Төсвийн тогтворжуулалтын санг үүсгэн байгуулсан

Нэг анхаарал хандуулах ёстой асуудал бол 2010 онд батлагдсан Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг байнга өөрчилдөг хууль эрхзүйн орчны тогтворгүй буруу тогтолцоо хэрэгжиж байна. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай одоо хүчин төгөлдөр мөрдөж буй хуулийн 6.1.2, 19.6, 19.9-т “нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдлын тухайн жилийн оны үнээр тооцсон ДНБ-нд эзлэх хувь хэмжээг 2015 онд 5 хувь, 2016 онд 18.5 хувь байсныг... 2022 онд 2.8 хувиас хэтрүүлэхгүй, 2023 оны төсвийн жилээс эхлэн нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцэл нь тухайн төсвийн жилийн ДНБ-ий 2 хувиас илүүгүй алдагдалтай, эсхүл ашигтай байх” гэж заажээ. Гэвч жил энэхүү хувь хэмжээг 2015, 2016, 2017 онд жил дараалан өөрчилсөн байна.

Хүснэгт 7. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг тогтворгүй өөрчилж буй заалтууд

	2015 оны 1 дүгээр сарын 20-ны өдрийн хуулиар	2016 оны 10 дугаар сарын 3-ны өдрийн хуулиар	Одоо мөрдөж буй хуулиар
Нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн тэнцлийн алдагдлын тухайн жилийн оны үнээр тооцсон ДНБ-нд эзлэх хувь хэмжээ			
2015	5%	5%	5%
2016	4%	18.5%	18.5%
2017	3%	9.9%	10.4%
2018	2%	7.5%	9.5%
2019	2%	5.5%	6.9%
2020	2%	0%	5.1%
2021	2%	0%	3.6%
2022	2%	0%	2.8%
2023	2%	0%	2%
өнөөгийн үнэ цэнээр илэрхийлсэн Засгийн өрийн үлдэгдлийн ДНБ-нд эзлэх хувь хэмжээний дээд хязгаар			
2015	58.3%		58.3%
2016	55%		88%
2017	50%		85%
2018	40%		80%
2019			75%

2020			70%
2021			60%

Гуравдугаар үе /2013 оноос хойш/:

Төсвийн харилцааны шинэтгэлийн хүрээнд УИХ-аас 2011 оны 12 сарын 23-ны өдөр баталж, 2013 оноос эхлэн дагаж мөрдсөн Төсвийн тухай хуулиар төсөв, түүний зарчим, тогтолцоо, бүрэлдэхүүн, ангиллыг тогтоож, төсвийн харилцаанд оролцогсдын эрх, үүрэг, хариуцлагыг тодорхойлж, төсөв боловсруулах, батлах, зарцуулах, бүртгэх, тайлагнах хяналт тавихтай харилцааны хууль эрх зүйн үндсийг тавьжээ.

- Төсвийн харилцааг шинэчилж, иж бүрэн болгосон
- Төсвийн төлөвлөлт, гүйцэтгэлд баримтлах зарчмыг хуулиар тогтоосон
- Төвлөрлийг сааруулж, төв ба орон нутгийн төсвийн харилцааг сайжруулсан
- Олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлсэн
- Төсвийн эрх мэдлийг харьцангуй уян хатан болгосон

УИХ 2014 онд Шилэн дансны тухай хуулийг баталснаар төсвийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлсэн.

- Төсөв, санхүүгийн холбогдолтой бүх мэдээллийг ил тод болгох эрх зүйн орчин бүрдсэн
- Олон нийтийн хөндлөнгийн хяналтыг сайжруулсан
- Төрийн байгууллага, албан тушаалтны үүрэг, хариуцлагыг нэмэгдүүлсэн
- Төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлнэ.

Төсвийн тухай хуульд орон нутгийн төсөв нь Монгол улсын нэгдсэн төсвийн бүрэлдэхүүн болохын хувьд орон нутгийн төсөвтэй холбоотой харилцааг зөвхөн Төсвийн хуулиар зохицуулах бөгөөд хуульд орон нутгийн төсөв, түүний бүрэлдэхүүн, орон нутгийн төсвийн орлого, зарлага, төсвийн шатлал хоорондын харилцааны асуудлуудыг тусгаж өгсөн юм. Тухайлбал, орон нутгийн төсвийн суурь орлого ба орон нутгийн төсвийн суурь зарлагын тухай ойлголтууд юм.

Төсвийн тухай хуульд **“Орон нутгийн төсвийн суурь орлого”** гэж тухайн шатны төсөвт орох татварыг доод хувь хэмжээгээр тооцсон орлого болон татварын бус орлогын нийлбэрийг хэлнэ гэж заажээ.

Орон нутгийн төсвийн суурь зарлагад аймаг, нийслэл, сум дүүргийн удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон урсгал болон хөрөнгийн зарлага, аймаг, нийслэлд нийгмийн асрамж, халамжийн үйлчилгээ үзүүлэх, зохион байгуулах болон сум, дүүргийн Засаг даргын шийдвэрээр олгодог нийгмийн халамж, асрамжийн үйлчилгээг үзүүлэх зохион байгуулах, аймаг, нийслэлийн байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх болон сум дүүргийн нутаг дэвсгэрийн байгаль орчныг хамгаалахтай холбоотой зардлууд орж байна. Орон нутгийн суурь зарлагыг тооцох аргачлалыг **“Орон нутгийн төсвийн аргачлал батлах тухай”** Засгийн газрын 2012 оны 30 дугаар тогтоолоор батлан мөрдүүлж байна.

Хуульд татварын орлогыг хэрхэн хуваарилсныг зургаар харуулав.

Зураг 39. Татварын орлогын хуваарилалт

УЛСЫН ТАТВАР	АЙМАГ, НИЙСЛЭЛИЙН ТАТВАР	СУМ, ДҮҮРГИЙН ТАТВАР	ХУВААХ ТАТВАР
<ul style="list-style-type: none"> • ААНБОУТ • НӨАТ • Онцгой албан татвар • Гаалийн албан татвар • АБДТАТ • АМНАТ • Агаарын бохирдлын төлбөр • Тэмдэгтийн хураамж (тэмдэгтийн хураамжийн тухай хуулийн 11.2-т заасан) • Ус бохирдуулсны төлбөр 	<ul style="list-style-type: none"> • Нийслэл хотын албан татвар • Газрын төлбөр • Үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар • АБӨЯХАТ • Үйлдвэрлэл, үйлчилгээний зориулалтаар ашигласан усны төлбөр • Хувь хүний орлогын албан татвар (8.1) • Өв залгамжлал, бэлэглэлийн албан татвар • Тэмдэгтийн хураамж (11.2-т зааснаас бусад) 	<ul style="list-style-type: none"> • Хувь хүний орлогын албан татвар (8.1.1-ээс бусад) • Галт зэвсгийн албан татвар • Тэмдэгтийн хураамж (11.2-т зааснаас бусад) • Агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж • Ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох эрхийн зөвшөөрлийн хураамж • Байгалийн ургамал ашигласны төлбөр • Ойгоос хэрэглээний мод, түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөр • Түгээмэл тархацтай АМНАТ • Хүн амын үнд, ахуйн хэрэгцээний зориулалтаар ус, рашаан ашигласны төлбөр • ОТБТБАҮХЭХХОАТ • Нохойны албан татвар • Хог хяагдлын үйлчилгээний хураамж 	<p>Газрын тосны нөөц ашигласны төлбөр (70:30)</p> <p>Газрын тосны хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл (70:20:10)</p>

Зураг 40. Татварын бус орлогын хуваарилалт

“Орон нутгийн төсвийн үндсэн тэнцлийн алдагдал” гэж орон нутгийн төсвийн суурь

УЛСЫН ТӨСӨВ	АЙМАГ, НИЙСЛЭЛ	СУМ, ДҮҮРЭГ
<ul style="list-style-type: none"> • Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн Ирээдүйн өв сангийн тухай хуулийн 7.1.1-д зааснаас бусад төрийн өмчид ногдох хувьцааны ногдол ашиг • Төрийн өмчийн эд хөрөнгийг ашигласны төлбөр болон борлуулсны орлого • Хууль тогтоомжийн дагуу төсөвт төвлөрүүлэх бусад орлого УИХ-аас баталсан Ирээдүйн өв санд төвлөрүүлэх ашигт малтмалын ордын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд болон төрийн өмчийн үйлдвэрийн газрын төрийн өмчид ногдох хувьцааны ногдол ашиг 	<ul style="list-style-type: none"> • Орон нутгийн өмчит болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн орон нутгийн өмчид ногдох хувьцааны ногдол ашиг • Орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг ашигласны төлбөр болон борлуулсны орлого, хүү, торгуулийн орлого • Хууль тогтоомжийн дагуу аймаг, нийслэлийн төсөвт төвлөрүүлэх бусад орлого 	<ul style="list-style-type: none"> • Орон нутгийн өмчит болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн орон нутгийн өмчид ногдох хувьцааны ногдол ашиг • Орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг ашигласны төлбөр болон борлуулсны орлого, хүү, торгуулийн орлого • Хууль тогтоомжийн дагуу сум, дүүргийн төсөвт төвлөрүүлэх бусад орлого

орлогоос давсан орон нутгийн төсвийн төсвийн суурь зарлагыг хэлнэ гэж заасан бөгөөд энэхүү зөрүү нь тухайн орон нутгийн төсвийн алдагдал гэсэн үг юм. Хуульд орон нутгийн төсвийн энэхүү зөрүүг төсвийн алдагдлыг нөхөх зорилгоор олгох хөрөнгө буюу санхүүгийн дэмжлэгээр санхүүжүүлэхээр заасан байна.

Түүнчлэн Төсвийн тухай хуулиар “**Орон нутгийн төсвийн харилцаа**” гэсэн Есдүгээр бүлэгт төсвийн шатлал хоорондын харилцаа, орон нутгийн төсөв, орон нутгийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэг, орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сан (ОНХНС), орон нутгийн хөгжлийн сан (ОНХС), Засгийн газрын зарим чиг үүргийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлэх, орон

нутгийн хэрэгцээнд зориулж өр үүсгэх, Орон нутгийн төсөвт иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах, орон нутгийн төсвийн удирдлага, санхүүжилтэд тухайн шатны Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (ИТХ), аймаг, нийслэлийн, сум дүүргийн Засаг даргын бүрэн эрх, Орон нутгийн төсөв боловсруулах, өргөн мэдүүлэх, Орон нутгийн төсөв батлахтай холбоотой харилцааг нарийвчлан зохицуулсан байна.

Хуульд тусгагдсан орон нутгийн төсвийн шинэчлэлийн үр дүнд:

- Татварын хувь хэмжээг тогтоох орон нутгийн эрх мэдэл нэмэгдсэн;
- Зарлагын хуваарилалт илүү тодорхой болсон;
- ОНХС-аар дамжуулан орон нутаг хөрөнгө оруулалт хийх боломжтой болсон;
- Төсвийн шийдвэрт нутгийн иргэдийн оролцох оролцоо нэмэгдсэн;
- Орон нутгийн эрх мэдэл, үүрэг хариуцлага нэмэгдсэн байна.

Төсвийн шатлал хоорондын харилцаа

Төсвийн тухай хуульд төсвийн шатлал хоорондын харилцааг дээд шатны төсвөөс доод шатны төсөвт олгох шилжүүлгийн хэлбэрүүд болон доод шатны төсвөөс дээд шатны төсөвт төвлөрүүлэх ашгийг тогтоосон.

Дээд шатны төсвөөс доод шатны төсөвт олгох 3 төрлийн шилжүүлэг байна. Үүнд:

а/ **Санхүүгийн дэмжлэг**: доод шатны төсвийн үндсэн тэнцлийн алдагдлыг санхүүжүүлэхэд зориулан олгоно.

б/ **Орлогын шилжүүлэг**: доод шатны төсвийн хөрөнгө оруулалт, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд зориулж дээд шатны төсвөөс олгоно.

с/ **Тусгай зориулалтын шилжүүлэг** (ТЗШ): Засгийн газрын зарим чиг үүргийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлэхэд зориулж улсын төсвөөс олгоно.

Доод шатны төсвөөс дээд шатны төсөвт дараах нөхцөлөөр **ашгийн шилжүүлэг** хийнэ. Тухайлбал:

а/доод шатны төсвийн үндсэн тэнцлийн ашиг нь суурь зарлагаас бага болон тэнцүү тохиолдолд үндсэн тэнцлийн ашгийн 60 хувийг 2017 онд, 40 хувийг 2018 онд, 60 хувийг 2019 онд, 70 хувийг 2020 оноос эхлэн тухайн орон нутгийн төсөвт үлдээж, үлдэх хэсгийг дээд шатны төсөвт төвлөрүүлнэ.

б/ доод шатны төсвийн үндсэн тэнцлийн ашиг нь суурь зарлагаас их тохиолдолд суурь зарлагатай тэнцэх хэсгийн 60 хувийг 2017 онд, 40 хувийг 2018 онд, 60 хувийг 2019 онд, 70 хувийг 2020 оноос эхлэн тухайн шатны төсөвт үлдээж, үлдэх хэсгийг дээд шатны төсөвт төвлөрүүлнэ.

Мөн Сангийн яамнаас аймаг, нийслэлийн төсөвт, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга сум дүүргийн төсөвт дээрх 3 төрлийн шилжүүлгийг дараах зөрчил илэрсэн тохиолдолд зөрчлийг арилгах хүртэл түр зогсоох эрхтэй байхаар зохицуулсан байна. Үүнд:

а/Төсвийн хууль тогтоомж зөрчсөн

б/ тухайн шатны ИТХ төсвөө үндэслэлгүйгээр нэмэгдүүлж баталсан

с/ ТЗШ-ийн зориулалт, зарцуулалтын нөхцөл, шаардлагыг зөрчсөн

д/ Орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлэх үйлчилгээний стандарт мөрдөөгүйгээс нийт төсөв нь алдагдалтай гарсан

е/ Орон нутгийн төсвийн тогтвортой байдал алдагдсан

f/ Орон нутгийн төсвийг хуулиар тогтоосон хугацаанд батлаагүй.

Орон нутгийн төсөв

Төсвийн тухай хуулийн 4.1.27-д “Орон нутгийн төсөв” гэж аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-аас баталсан, тухайн шатны төсөвт харьяалагдах Ерөнхийлөн захирагчийн бүрдүүлж хуваарилах төсвийн хэлнэ” гэж заасан бөгөөд орон нутгийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэг, орон нутгийн төсөвт хуваарилах орлогын нэр төрлийг Төсвийн тухай хуулиар тогтооно. Орон нутгийн төсвийг алдагдалгүй төлөвлөн баталж хэрэгжүүлэх, орон нутгийн төсвийн урьд оны үлдэгдлээс санхүүжүүлэх зарлагыг төсөвт тусгаж баталж хэрэгжүүлэхээр заасан.

Орон нутгийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүргүүдийг хуульд аймаг, нийслэл, сум, дүүргээр зааглан зааж өгсөн бөгөөд эдгээр чиг үүргүүдийг дээр дурдсан орон нутгийн татварын ба татварын бус орлого, улсын төсвөөс олгох орлогын шилжүүлэг буюу ОНХС-ийн санхүүжилт, улсын төсвөөс олгох санхүүгийн дэмжлэгээр санхүүжүүлнэ.

Хүснэгт 8. Аймаг, нийслэлийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэг

Нийслэлийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэг	Аймгийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэг
1) Нийслэлийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх	1) Аймгийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх
2) Хот төлөвлөлт, барилгажуулалт, шинээр дэд бүтэц бий болгох	2) Хот төлөвлөлт, барилгажуулалт, шинээр дэд бүтэц бий болгох
3) Нийслэлийн өмчийн барилга байгууламжийн их засвар, шинээр өмч бий болгох, хөрөнгө оруулалт хийх	3) Орон нутгийн өмчийн барилга байгууламжийн их засвар, шинээр өмч бий болгох, хөрөнгө оруулалт хийх
4) Нийгмийн асрамж, халамжийн үйлчилгээ үзүүлэх, зохион байгуулах	4) Нийгмийн асрамж, халамжийн үйлчилгээ
5) Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ядуурлыг бууруулах хөтөлбөр арга хэмжээг хэрэгжүүлэх	5) Хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ядуурлыг бууруулах, хөтөлбөр арга хэмжээг хэрэгжүүлэх
6) ЖДҮ-ийг хөгжүүлэх	6) ЖДҮ-ийг хөгжүүлэх
7) Бэлчээрийн менежмент хийх	7) Бэлчээрийн менежмент хийх
8) Усан хангамж, бохир ус цэвэрлэх байгууламж бий болгох, усны аж ахуйн хөнгөлөлт, үйлчилгээ үзүүлэх	8) Малын тэжээлийн нөөц бүрдүүлэх
9) Орон сууц, нийтийн аж ахуйн үйлчилгээ үзүүлэх	9) Усан хангамж, бохир ус цэвэрлэх байгууламж, орон сууц нийтийн аж ахуй, үерийн хамгаалалт зохион байгуулах
10) Үерийн хамгаалалтыг зохион байгуулах	10) Нийтийн тээврийн үйлчилгээ үзүүлэх
11) Нийтийн тээврийн үйлчилгээ үзүүлэх	11) Мал, амьтны халдварт шимэгч өвчинтэй тэнцэх, хортон шавьжийн устгал, хяналт, гамшгаас урьдчилан сэргийлэх гамшгийн хор хохирлыг арилгах, мал эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх
12) Мал амьтны халдварт шимэгч өвчинтэй тэмцэх, хортон шавьжийн устгал, хяналтыг хэрэгжүүлэх, мал эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх	12) Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх
13) Гамшгаас урьдчилан сэргийлэх	13) Аймгийн доторх болон сум хоорондын авто зам, гүүр, тэдгээрийн гэрэлтүүлэг, гэрлэн дохио болон бусад холбогдох байгууламжийг бий болгох
14) Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх	14) Аймгийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хийгдэх том хэмжээний тохижилт, нийтийн эзэмшлийн аж ахуйн үйлчилгээ, нийтийн ариун цэвэр, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэрлэгээ, хог зайлуулалтыг зохион байгуулах
15) Нийслэлийн доторх томоохон авто зам, гүүр, тэдгээрийн гэрэлтүүлэг, гэрлэн дохио болон бусад холбогдох байгууламжийг бий болгох	15) Аймгийн доторх өндөр хүчдэлийн болон цахилгааны шугам, дэд өртөөний ашиглалт, засвар үйлчилгээ, хэвийн үйл ажиллагааг хангах
16) Нийслэлийн нутаг дэвсгэрт хийгдэх томоохон хэмжээний тохижилт, нийтийн эзэмшлийн аж ахуйн үйлчилгээ, нийтийн ариун цэвэр, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэрлэгээ, хог зайлуулалтыг зохион байгуулах	16) Хуульд заасан бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх
17) Нийслэлийн доторх өндөр хүчдэлийн болон цахилгааны шугам, дэд өртөөний ашиглалт, засвар үйлчилгээ	
18) Хуульд заасан бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх	

Аймаг, нийслэлийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэгт аймаг, нийслэлийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хийгдэх хөрөнгө оруулалт, тохижилтын ажил, дэд бүтцийн ажлууд, мөн нийслэлд нийтийн тээврийн үйлчилгээг нийслэлийн төсвөөс санхүүжүүлэхээр заасан байна.

Хүснэгт 9. Сум, дүүргийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэг

Дүүргийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэг	Сумын төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэг
<ol style="list-style-type: none"> 1) Дүүргийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх 2) Дүүргийн ЗД-ын шийдвэрээр олгодог нийгмийн халамж, асрамжийн үйлчилгээ үзүүлэх, зохион байгуулах 3) Дүүргийн нутаг дэвсгэр дэх нийтийн эзэмшлийн аж ахуйн үйлчилгээ, нийтийн ариун цэвэр, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэрлэгээ, хог зайлуулалтыг хийх 4) Эрчимжсэн мал аж ахуйг хөгжүүлэх, мал, амьтны халдварт шимэгчлэх өвчинтэй тэмцэх, хортон шавжийн устгал, хяналт, гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, гамшгийн хор хохирлыг арилгах, мал эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх 5) Дүүргийн нутаг дэвсгэрийн байгаль орчныг хамгаалах 6) Дүүргийн доторх нийтийн эзэмшлийн гэрэлтүүлгийн урсгал засвар, арчилгааг хийх, зохион байгуулах 7) Дүүргийн тохижилт, мод, ургамал, цэцэрлэгжүүлэлт, явган зам, амралт болон хүүхдийн тоглоомын талбайг тохижуулах, арчлах 8) Хуульд заасан бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх 	<ol style="list-style-type: none"> 1) Сумын удирдлагыг хэрэгжүүлэх 2) Сумын ЗД-ын шийдвэрээр олгодог нийгмийн халамж, асрамжийн үйлчилгээ үзүүлэх, зохион байгуулах 3) Сумын нутаг дэвсгэр дэх нийтийн эзэмшлийн аж ахуйн үйлчилгээ, нийтийн ариун цэвэр, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэрлэгээ, хог зайлуулалтыг хийх 4) Мал, амьтны халдварт шимэгчлэх өвчинтэй тэмцэх, хортон шавжийн устгал, хяналт, гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, гамшгийн хор хохирлыг арилгах, мал эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх 5) Сумын нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд бэлчээрийн менежмент хийх 6) Сумын нутаг дэвсгэрийн байгаль орчныг хамгаалах 7) Сумын доторх нийтийн эзэмшлийн гэрэлтүүлгийн урсгал засвар, арчилгааг хийх, зохион байгуулах 8) Сумын тохижилт, мод, ургамал, цэцэрлэгжүүлэлт, явган зам, амралт болон хүүхдийн тоглоомын талбайг тохижуулах, арчлах 9) Усан хангамж, бохир ус, цэвэрлэх байгууламж бий болгох, усны аж ахуйн хөнгөлөлт, үйлчилгээ үзүүлэх 10) Орон нутгийн өмчийн барилга байгууламжийн их засвар, шинээр өмч бий болгох, хөрөнгө оруулалт хийх 11) Хуульд заасан бусад чиг үүргийг хэрэгжүүлэх

Сум дүүргийн хэрэгжүүлэх чиг үүрэгт сум, дүүргийн тохижилтын болон цэвэрлэгээ хийх ажлууд голлон туссан бөгөөд Төсвийн тухай хуульд орсон өөрчлөлтийн дагуу 2017 оноос эхлэн сумд барилгын их засвар, хөрөнгө оруулалт хийх, бохир ус, усан хангамж, цэвэрлэх байгууламж бий болгох усны аж ахуйн хөнгөлөлт үзүүлэх үйлчилгээг сумын хэрэгжүүлэх ажлуудыг гүйцэтгэх чиг үүрэгтэй болсон байна.

ОНХНС ба ОНХС

Төсвийн тухай хуулийн 4.1.28-д “орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сан” гэж орон нутгийн хөгжлийг дэмжих, бүс нутгийн тэнцвэртэй байдлыг хангах зорилгоор улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт олгохоор дахин хуваарилалт хийх хөрөнгийг хэлнэ гэж заасан. ОНХНС нь дараах эх үүсвэрээс бүрдэж байна:

- а/ дотоодын бараа, ажил, үйлчилгээний НӨАТ-ын татварын орлогын 5 хувь;
- б/ Ашигт малтмалын тухай хуулийн 473 дугаар зүйлд зааснаас бусад ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн орлогын 5 хувь;
- в/ орон нутгийн хөгжлийг дэмжих зорилгоор олгосон дотоодын төрийн бус байгууллагын болон гадаадын албан ёсны тусламж, хандив, дээд шатны

байгууллагатай хамтран хэрэгжүүлж байгаа олон улсын байгууллагын төсөл, хөтөлбөрөөс олгох урамшуулал, дэмжлэг;

г/ газрын тосны нөөц ашигласны төлбөрийн орлогын 30 хувь.

Мөн ОНХНС-аас **ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг орон нутагт хуваарилахдаа** ашигт малтмалын олборлолт хийгдсэн тухайн орон нутгийн нэг хүнд ногдох хэмжээг бусад орон нутгийн нэг хүнд ногдох хэмжээнээс 10 хүртэл хувиар нэмэгдүүлэн тогтооно.

Мөн хандивлагч талаас болон урамшуулал, дэмжлэг олгогч байгууллагаас хүлээн авагч талыг **тусгайлан заасан тохиолдолд** тухайн ОНХС-д шууд хуваарилах ба итгэлцүүрээр хуваарилах хөрөнгөд тооцохгүй байх хуулийн зохицуулалт хийсэн байна.

Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь орон нутгийн хөгжлийг дэмжих зорилго бүхий ОНХС-тай байна. ОНХС нь дараах эх үүсвэрээс бүрдэнэ:

а/ ОНХНС-аас олгох шилжүүлэг;

б/ татварын хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх болон зарлагыг хэмнэх замаар бий болгосон нэмэгдэл эх үүсвэр;

в/ тухайн орон нутгийн хөгжлийг дэмжих зорилгоор олгосон дотоод, гадаадын хандив, тусламж, дээд шатны байгууллагатай хамтран хэрэгжүүлж байгаа олон улсын байгууллагын төсөл, хөтөлбөрөөс олгох урамшуулал, дэмжлэг.

г/ Ашигт малтмалын тухай хуулийн 473 дугаар зүйлд²² зааснаас бусад ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн орлогоос улсын чанартай томоохон төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэгч хуулийн этгээдийн төлсөн ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн орлогыг хассан зөрүүний 10 хувь;

д/ ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн орлогын 50 хувь.

Төсвийн тухай хуулиар **ОНХНС-ийн хөрөнгийг аймаг, нийслэлд хуваарилахдаа** дараах итгэлцүүрийг үндэслэн тогтооно:

а/ орон нутгийн хөгжлийн индекс;

б/ хүн амын тоо;

в/ хүн амын нягтрал, алслалт, нутаг дэвсгэрийн хэмжээ;

г/ орон нутгийн татварын идэвх санаачилга.

ОНХНС бий болсноор аймаг, нийслэлд олгосон ОНХНС-ийн шилжүүлгийн орлогын 70-аас доошгүй хувийг сум, дүүрэгт хуваарилж байсан бол 2017 оноос 30 хувь болж буурсан байна.

Хуулийн өөрчлөлтөөр ОНХНС-аас зарим суурь зардлыг санхүүжүүлдэг болсон юм. Энэхүү өөрчлөлтөөр орон нутгийн чиг үүрэгт багтаж буй нийслэлийн усан хангамж, бохир ус цэвэрлэх байгууламжийг бий болгох, усны аж ахуйн хөнгөлөлт, үйлчилгээ үзүүлэх, мал амьтны халдварт шимэгчлэх өвчинтэй тэмцэх, хортон шавьжийн устгал, хяналтыг хэрэгжүүлэх мал эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх, аймгийн хэмжээнд нийтийн тээврийн үйлчилгээ үзүүлэх, аймгийн хэмжээнд мал амьтны халдварт шимэгчлэх өвчинтэй тэмцэх, хортон шавьжийн устгал, хяналт, гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, гамшгийн хор хохирлыг арилгах, мал эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх, аймгийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хийгдэх том хэмжээний тохижилт, нийтийн эзэмшлийн аж ахуйн үйлчилгээ, нийтийн ариун цэвэр, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэрлэгээ, хог зайлуулалтыг зохион байгуулах, дүүргийн нутаг дэвсгэрт эрчимжсэн мал аж ахуйг хөгжүүлэх, мал амьтны халдварт шимэгчлэх

22 Үүсмэл ордоос олборлосон ашигт малтмалын бүтээгдэхүүнд ногдох Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр

өвчинтэй тэмцэх, хортон шавжийн устгал, хяналт, гамшгаас урьдчилан сэргийлэх,, гамшгийн хор хохирлыг арилгах, мал эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх, сумын нутаг дэвсгэр дэх нийтийн эзэмшлийн аж ахуйн үйлчилгээ, нийтийн ариун цэвэр, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэрлэгээ, хог зайлуулалтыг хийх, мал амьтны халдварт шимэгчлэх өвчинтэй тэмцэх, хортон шавжийн устгал, хяналт, гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, гамшгийн хор хохирлыг арилгах, мал эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлэх, усан хангамж, бохир ус, цэвэрлэх байгууламж бий болгох, усны аж ахуйн хөнгөлөлт үзүүлэх, сумын хэмжээнд орон нутгийн өмчийн барилга байгууламжийн их засвар, шинээр өмч бий болгох, хөрөнгө оруулалт хийх зэрэг чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой зардлыг тухайн орон нутгийн ОНХС-д хуваарилан санхүүжүүлж байна.

ОНХНС болон ОНХС-аас олгох шилжүүлэг тооцох нарийвчилсан аргачлалыг **“Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сан болон Орон нутгийн хөгжлийн сангаас олгох шилжүүлэг тооцох аргачлал батлах тухай”** Засгийн газрын 2017 оны 230 дугаар тогтоолоор батлан хэрэгжүүлж байна.

Аймаг, нийслэлээс **ОНХНС-ийн хөрөнгийг сум, дүүрэгт хуваарилахдаа** Засгийн газрын 2017 оны 230 дугаар тогтоолын дагуу тухайн сум, дүүргийн хүн ам, алслалт, нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд үндэслэн хуваарилдаг.

Төсвийн хуульд орсон өөрчлөлтийн дагуу дээрх суурь үйлчилгээний зардалд ногдох хэсгийг сум дүүргийн ОНХС-нд шилжүүлэх бөгөөд эдгээр арга хэмжээг төлөвлөхөд иргэдийн санал авахгүй байхаар зохицуулсан байна.

Мөн ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн орлогын 50 хувийг аймаг, нийслэлийн ОНХС-д, аймаг, нийслэл нь энэхүү хуваарилсан орлогын 50-иас доошгүй хувийг тухайн ашигт малтмалын талбай байрших сум, дүүрэгт хуваарилна. Энэхүү хувь хэмжээг **2020 оноос эхлэн 100 хувь орон нутагт хуваарилахаар** Төсвийн тухай хуульд өөрчлөлт ороод байна.

Ашигт малтмалын тухай хуульд заасан үүсмэл ордоос олборлосон ашигт малтмалаас бусад АМНАТ-ын орлогоос улсын чанартай томоохон төсөл арга хэмжээг хэрэгжүүлэгч хуулийн этгээдийн төлсөн АМНАТ-ын төлбөрийн орлогыг хассан зөрүүний 10 хувийг тухайн аймаг, нийслэлийн ОНХС-д хуваарилна.

Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгийг дараах зүйлд зарцуулахыг хориглоно:

- орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлэхээр хуулиар тогтоосон чиг үүргээс бусад хөтөлбөр, арга хэмжээ.
- улс төрийн нам, төрийн бус байгууллагын зарлага;
- үндэсний их баяр наадмаас бусад баяр, наадам, ойн арга хэмжээ, шашны зан үйлийн болон ёслолын зардал;
- нийтийн эрх ашигт нийцээгүй үйл ажиллагаа;
- зээл олгох, санхүүгийн үр дагавар бүхий баталгаа гаргах, хохирлыг нөхөн төлөх үүрэг авах;
- орон нутгийн иргэдийн саналыг аваагүй, орон нутгийн төсвийн төлөвлөгөөнд тусгаж батлаагүй зардал, арга хэмжээ;
- аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг.

Засгийн газрын зарим чиг үүргийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлэх

Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга Засгийн газрын дараах таван чиг үүргийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлнэ²³:

- сургуулийн өмнөх боловсрол;
- ерөнхий боловсрол;
- эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үйлчилгээ;
- газрын харилцаа, кадастр;
- хүүхдийн хөгжил, хамгааллын үйлчилгээ.

Эдгээр чиг үүргүүдийг гэрээний үндсэн дээр улсын төсвөөс олгох тусгай зориулалтын шилжүүлгээр санхүүжүүлдэг бөгөөд гэрээг тухайн шатны төсөв батлагдсанаас 14 хоногийн дотор байгуулна.

Орон нутгийн хэрэгцээнд зориулж өр үүсгэх

Орон нутгийн төсөвт өр үүсгэхтэй холбоотой харилцааг дараах байдлаар зохицуулсан.

а/ сум, дүүргийн төсвийн орлогын улирлын чанартай дутагдлыг санхүүжүүлэх зорилгоор аймаг, нийслэлийн төсвөөс богино хугацаатай зээл олгож болно

б/ аймаг, нийслэлийн төсвийн улирлын чанартай орлогын дутагдлыг санхүүжүүлэхэд улсын төсвөөс зээл олгож болно

в/ Орон нутгийн төсвийн орлогыг барьцаалах, түүгээр баталгаа гаргахыг хориглосон.

Орон нутгийн төсөвт иргэд, олон нийтийн оролцоог хангах

ОНХС-ийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалт, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээ, тэдгээрийг хэрэгжүүлэхэд олон нийтийн оролцоог хангах талаар заасан. Үүнд:

а/ Баг, хорооны Засаг дарга ОНХС-ийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх төсөл арга хэмжээний талаар баг, хорооны иргэдэд нээлттэй санал асуулга явуулна.

б/ Иргэдээс ирүүлсэн санал болон баг, хорооны иргэдийн Нийтийн Хурал (ИНХ) дээр гарсан саналыг ИНХ хэлэлцэн, тэргүүлэх ач холбогдлоор эрэмбэлнэ.

в/ Баг, хорооны ИНХ-аас ирүүлсэн саналыг сум, дүүргийн Засаг даргын Тамгын газар (ЗДТГ) ач холбогдол, тухайн орон нутгийн хөгжлийн бодлоготой уялдуулан эрэмбэлж, төсвийн төсөлд тусган, сум, дүүргийн ИТХ-д өргөн мэдүүлнэ.

г/ Сум, дүүргийн ИТХ саналыг хэлэлцэн төсвийн төсөлд тусган, батална.

ИТХ-ын бүрэн эрх

Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ орон нутгийн төсвийн удирдлага, санхүүжилтийн талаар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

- Засаг даргын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэлэлцэн батлах, хэрэгжилтэд хяналт тавих;
- тухайн жилийн төсөв, түүний тодотголын төслийг хэлэлцэн батлах, хэрэгжилтэд хяналт тавих, нийтэд мэдээлэх;
- төсвийн гүйцэтгэлийг хэлэлцэн батлах;
- төсвийн гүйцэтгэлийн болон санхүүгийн тайлангийн талаарх Засаг даргын мэдээллийг сонсох.

Засаг даргын бүрэн эрх

²³ Соёлын үйлчилгээ, нийтийн биеийн тамирын үйлчилгээ 2019 оноос орон нутгийн төсвөөс санхүүжихээр хуульд өөрчлөлт орсон.

Бүх шатны Засаг дарга орон нутгийн төсвийн удирдлага, санхүүжилтийн талаар дараах бүрэн эрхийг хэрэгжүүлнэ:

- тухайн шатны төсвийн төсөл, тодотголын төслийг боловсруулах, хэлэлцүүлэх, батлуулах, төсвийн гүйцэтгэлийг зохион байгуулж, тухайн шатны ИТХ-д тайлагнах;
- орон нутаг дахь төсвийн байгууллага, тусгай зориулалтын шилжүүлгээр санхүүжүүлэх хөтөлбөр, арга хэмжээний төсвийн төсөл, гүйцэтгэл, сар, улирлын мэдээ, санхүүгийн тайланг нэгтгэн боловсруулж, холбогдох төсвийн ерөнхийлөн захирагчид хүргүүлэх;
- холбогдох төсвийн ерөнхийлөн захирагчтай Засгийн газрын зарим чиг үүргийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлэх гэрээг байгуулж ажиллах;
- ИТХ баталсан орон нутгийн төсвийг хуульд заасан хугацаанд холбогдох байгууллагад хүргүүлэх;
- Засгийн газрын зарим чиг үүргийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлэх гэрээний дагуу улсын төсвийн байгууллагын төлөвлөсөн зардлыг зориулалтаар нь цаг хугацаанд нь, тасралтгүй бүрэн санхүүжүүлэх;
- Тухайн шатны жилийн төсвийн сар, улирлын хуваарийг баталж, мөрдүүлэх;
- Тухайн шатны төсвийн байгууллагын орон тоог төсвийн захирагч бүрээр батлах.

Аймаг, нийслэлийн Засаг даргын бүрэн эрхэд орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр хэрэгжүүлэх бараа, ажил, үйлчилгээг худалдан авах гэрээг холбогдох хуульд нийцүүлэн байгуулах заалт тусгагдсан байна.

Орон нутгийн төсөв батлах

Орон нутгийн төсөвт дараах зүйлүүдийг тусгаж, батална.

- төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн харьяалагдах шатны төсөвтөө тухайн жилд төвлөрүүлэх орлого, харьяалах төсвийн байгууллагын өөрийн орлого;
- төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн тухайн жилийн төсвийн зарлагын дээд хэмжээ, урсгал болон хөрөнгийн зарлагын дээд хэмжээ, үүнээс тусгай зориулалтын шилжүүлгийн хэмжээ;
- төсвийн алдагдлыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр;

Төсвийн төслийг ИТХ-аар хэлэлцэх явцад нэмж тусгах хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээг тухайн шатны төсвийг өргөн мэдүүлсэн этгээдээс хуульд заасан доорх шаардлагыг хангаж байгаа эсэх талаар санал, дүгнэлтийг авсны үндсэн дээр жилийн төсвийн төсөлд тусгана. Үүнд:

- дунд хугацааны төсвийн хүрээний мэдэгдэл болон жилийн төсвийн хязгаарт багтаах;
- улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт багтсан төсөл, арга хэмжээний нийт өртөг, эхлэх болон дуусах хугацаа, төсвийн жилд зарцуулах хэмжээгээр тусгах;
- нэг жилийн дотор хэрэгжиж дуусах богино хугацааны хөрөнгийн урсгал засвар, хөрөнгийн шинэчлэл, тоног төхөөрөмж болон бусад хөрөнгийн төслийг хөтөлбөр болон төсвийн ерөнхийлөн захирагчаар тооцож тусгах;
- санхүүжүүлэх эх үүсвэрээс үл хамааран төсөл нэг бүрийг бүрэн хэмжээгээр тусгах;
- шинээр эхлэх барилга, байгууламж, хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний нийт төсөвт өртгөөс тухайн жилд ногдох хэсэг нь төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэх хугацаанд тэнцүү хуваарилсан хэмжээнээс багагүй байхаар тооцож тусгах.

ИТХ-аас баталсан тухайн жилийн төсвийг ил тод, олон нийтэд хүртээмжтэй байдлаар мэдээлнэ.

Орон нутгийн төсөв боловсруулах

А. Орон нутгийн төсөв боловсруулах

Орон нутгийн төсвийн цагалбар нь улсын төсвийн цагалбарын нэг адил 1) боловсруулах, 2) өргөн мэдүүлэх, 3) батлах 4) хэрэгжүүлэх 5) тайлагнах 6) хяналт тавих гэсэн дараалалтай байдаг.

Орон нутгийн төсвийн төслийг боловсруулж, өргөн барих асуудлыг Монгол Улсын Сангийн сайдын 2012 оны 11 дүгээр сарын 19-ний өдрийн 244 тоот тушаалаар баталсан “Орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах журам”-аар зохицуулж байна. Уг журамд орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулахад баримтлах зарчим, төсвийн удирдамж, орон нутгийн суурь төсвийн санал боловсруулах, тусгай сангуудыг төлөвлөх, төсвийн тодотголын төсөл боловсруулах, төсвийн төслийг боловсруулахад иргэдийн оролцоог хангах зэрэг асуудлыг тусгажээ.

Төсвийн тухай хуульд төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын төсвийн төсөл боловсруулах нарийвчилсан удирдамжийг Санхүү, төсвийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага төсвийн ерөнхийлөн захирагчид хүргүүлнэ гэж заасны дагуу Сангийн яамнаас төсвийн удирдамжийг боловсруулж аймаг, нийслэлийн Засаг даргад жил бүрийн 7 дугаар сарын 05-ны дотор хүргүүлдэг.

Төсвийн удирдамжид ДХТХМ–д үндэслэн Засгийн газраас баталсан жилийн төсвийн хязгаар (нийслэл болон аймаг тус бүрээр тооцсон санхүүгийн дэмжлэгийн дээд хязгаар, улсын төсөвт төвлөрүүлэх орлогын доод хэмжээ, орлогын шилжүүлгийн доод хэмжээ), улсын эдийн засаг нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл болон Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн талаарх бодлогын чиглэл, Засгийн газраас ирэх жилд орон нутгийн хөгжлийг дэмжихэд баримтлах бодлого, чиглэл болон нийслэл, аймгуудын төсвийн төсөл боловсруулж ирүүлэх хугацааг заадаг. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга энэхүү төсвийн удирдамжийг хүлээн авч Засаг даргын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, төсвийн төсөл боловсруулахтай холбоотой бусад заавар, чиглэлийг сум, дүүрэгтээ хүргүүлэхээр журамд заасан байдаг. Ийнхүү орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах үйл явц төсвийн удирдамж хүлээн авснаар эхэлдэг гэж үзэж болно.

Орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах журмын 4.3-т орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах цагалбарыг заасан байдаг.

Хүснэгт 10. Орон нутгийн төсвийн саналыг боловсруулж, хүргүүлэх цагалбар

Төсвийн захирагчийн түвшин	Төсвийн саналын төрөл	Төсвийн саналыг хүргүүлэх хугацаа	Хүргүүлэх төсвийн захирагч, байгууллага
Орон нутгийн төсөвт байгууллагын төсвийн захирагч шууд	Орон нутгийн суурь төсвийн санал		
Орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж байгаа улсын төсөвт байгууллагын төсвийн захирагч шууд	Орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж байгаа ТЗШ-ээр санхүүжих улсын төсөвт байгууллагын төсвийн санал	Жил бүрийн 7 дугаар сарын 15-ны дотор	Сум, дүүргийн Засаг даргад
Сум, дүүргийн Засаг дарга	Орон нутгийн суурь төсвийн саналын нэгтгэл		

	ТЗШ-ээр санхүүжих улсын төсөвт байгууллагуудын төсвийн санал	Жил бүрийн 7 дугаар сарын 25-ны дотор	Аймаг, нийслэлийн Засаг даргад
Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга	ТЗШ-ээр санхүүжих улсын төсвийн байгууллагуудын төсвийн санал	Жил бүрийн 8 дугаар сарын 1-ний дотор	Холбогдох төсвийн ерөнхийлөн захирагчид
	Орон нутгийн төсөвт байгууллагын суурь төсвийн санал, үүнээс удирдлагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой хөрөнгийн суурь зардлын санал	Жил бүрийн 8 дугаар сарын 15-ны дотор	Сангийн яаманд
	Орон нутгийн хөгжлийг дэмжих зорилгоор дотоод, гадаадын хандив, тусламж авахаар бол холбогдох гэрээ, хэрэгжүүлэх хөтөлбөрийг төсвийн захирагч бүрээр боловсруулж, төсвийн төслийн хамт		
Сангийн яам	Орон нутгийн суурь төсвийн дэлгэрэнгүй мэдээллүүд /улсын төсвийн төсөлд туссан орон нутгийн төсөв/	Жил бүрийн 10 дугаар сарын 5-ны дотор	Аймаг, нийслэлийн Засаг даргад
Сангийн яам	Тухайн аймаг, нийслэлд ОНХНС-аас олгох орлогын шилжүүлэг, төвлөрүүлэх орлогын хэмжээ, санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ, ТЗШ-ийн хэмжээ	УИХ-аас төсөв хэлэлцэж баталснаас 14 өдрийн дотор	Аймаг, нийслэлийн Засаг даргад
Аймаг, Нийслэлийн Засаг дарга	Сангийн яамнаас ирүүлсэн тоо, мэдээлэлд үндэслэн боловсруулсан төсвийн төсөл, танилцуулгын хамт	Жил бүрийн 11 дүгээр сарын 25-ны дотор	Тухайн шатны ИТХ-д
Сум, Дүүргийн засаг дарга	Аймаг, нийслэлээс батлагдан ирүүлсэн тоо, мэдээлэлд үндэслэн боловсруулсан төсвийн төсөл, танилцуулгыг хамт	Жил бүрийн 12 дүгээр сарын 10-ны дотор	Тухайн шатны ИТХ-д

Эх сурвалж: Орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах журмын 4.3 дахь заалт

Б. ИТХ-аар орон нутгийн төсөв хэлэлцэн батлах

Улсын Их Хурлаар 11 дүгээр сарын 15-нд улсын төсөв батлагдахад төсөв хоорондын шилжүүлгийн батлагдсан дэлгэрэнгүй тооцоо аймаг, нийслэлд хүргүүлдэг. Аймаг, нийслэлийн төсөв батлагдсаны дараа аймаг, нийслэл нь сум, дүүрэгтээ суурь төсвийн задаргааг нь хүргүүлдэг. Ийнхүү төсвийн төслийг бэлтгэхдээ дээд шатнаас ирүүлсэн суурь зардлыг эдийн засгийн ангилал хооронд зөвшөөрөгдсөн хүрээнд, өр үүсгэхгүйгээр хөдөлгөөнд оруулах эрхтэй ба төсвийн ерөнхийлөн захирагчаараа дамжуулан иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаар хэлэлцүүлэн батлуулж хэрэгжүүлнэ.

Улсын төсвийн тусгай зориулалтын шилжүүлгийн байгууллагын хувьд цалин хөлстэй холбоотой зардал болон нэг удаагийн тэтгэмж урамшуулал, бусад Төсвийн ерөнхийлөн захирагчтай байгуулсан гэрээнд тусгагдсан зардлыг өөрчлөх боломжгүй ба гэрээнд тусгагдсан чиглэл зарчмыг удирдлага болгоно. Мөн Төсвийн хуулиар олгогдсон төсвийн ерөнхийлөн захирагч, төвлөрүүлэн захирагч, шууд захирагчийн эрхээ хэрэгжүүлэх боломжтой.

Төсвийн тухай хуулиар төсөв батлах эрх бүхий байгууллага төсвийг батлахдаа шатлал бүрээр, түүнд харьяалагдах төсвийн ерөнхийлөн захирагч, тэдгээрийн хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хүрэх үр дүн, хөрөнгө оруулалтын төсөл арга хэмжээ, тусгай сан, орлого,

санхүүжүүлэх эх үүсвэр бүрээр нь батална. Орон нутгийн хөгжлийн сангаас санхүүжих хөрөнгө оруулалт ба орон нутгийн хөрөнгийн эх үүсвэрээр санхүүжих хөрөнгө оруулалтын жагсаалтыг тусад нь хавсралтаар баталдаг. Сангийн сайдын 2012 оны 244 дүгээр журмын хавсралт маягтыг ашиглана. Тухайлбал, сумын ИТХ нь орон нутгийн төсвийг баталсан тогтоолдоо дараах зүйлсийг заавал тусган гаргадаг. Үүнд:

- 1) Сумын тухайн оны төсвийн орлогын нийт дүн, орлогын нэр төрлийн хэмжээ
- 2) Сумын тухайн оны төсвийн жилд төсвийн ерөнхийлөн захирагч, түүний харьяа байгууллага, бусад байгууллагын төвлөрүүлэх орлогын хэмжээ
- 3) Сумын тухайн оны орон нутгийн төсвийн зарлагын нийт дүн, төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын төсвийн жилд зарцуулах зарлагын дээд хэмжээ
- 4) Тусгай зориулалтын шилжүүлгээр санхүүжих төсөвт байгууллагын зардлын хэмжээ
- 5) Сумаас аймгийн төсөвт төвлөрүүлэх хөрөнгийн хэмжээ
- 6) Урьд оны үлдэгдлээс санхүүжих урсгал зардлын дүн, хөрөнгийн зардлын дүн
- 7) Төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн хэрэгжүүлэх хөтөлбөр, хүрэх үр дүн
- 8) Сумын хөрөнгө оруулалт, их засварын нэр төрөл, төсөл, арга хэмжээ, барилга байгууламжийн жагсаалт
- 9) Төсөвтэй холбоотой бусад заалт.

Төсвийн төслийг иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаар хэлэлцэх явцад нэмж тусгах хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээг тухайн шатны төсвийг өргөн мэдүүлсэн этгээдээс төсвийн тухай хуулийн 29-р зүйлд заасан шаардлагыг хангаж байгаа эсэх талаар санал, дүгнэлтийг авсны үндсэн дээр тусгана гэж хуульчлагдсан байна. Өөрөөр хэлбэл, ИТХ-аар төсвийг хэлэлцэж байхад хөрөнгө оруулалтын төсөл шинээр нэмэгдэхэд тухайн төслийн зураг төсөв, техник эдийн засгийн үндэслэл нь хийгдсэн, зохих зөвшөөрлүүд нь олгогдсон эсэхийг нягтална. Мөн тухайн хөрөнгө оруулалт нь ашиглалтад орсноор урсгал зардал, орон тоог нэмэгдэх эсэх талаар дүгнэлт хийгдсэн байх шаардлагатай бөгөөд хэрэв нэмэгдүүлэхээр бол тэрхүү зардлыг цаашид ямар эх үүсвэрээс шийдвэрлэх талаар тооцоо, тайлбарыг авч үзэх шаардлагатай.

ИТХ-аар орон нутгийн төсвийг хэлэлцэн батлахад анхаарвал зохих зүйлс:

- Орон нутгийн төсвийн орлогыг үндэслэлтэйгээр тооцож батлах, хийсвэрээр өсгөхгүй байх;
- Хууль тогтоомжоор тухайн шатны хуралд олгогдсон эрх хэмжээний хүрээнд төлбөр, хураамж ногдуулах, цуглуулах асуудлыг шийдвэрлэх;
- Орон нутгийн төсвийн байгууллагын болон тусгай зориулалтын шилжүүлгээр санхүүжих улсын төсөвт байгууллагын зардлыг үндэслэл, тооцоогүйгээр өсгөж батлахгүй байх;
- Эх үүсвэргүй урсгал болон хөрөнгийн зардал батлахгүй байх;
- Төсвийн шийдвэрийг гаргахдаа орон нутгийн хөгжлийн урт болон дунд хугацааны бодлого, төлөвлөгөө, иргэдээс гарсан саналд тулгуурлан нийтийн эрх ашигт нийцсэн төсөл, арга хэмжээ, үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхэд анхаарах нь чухал.

Орон нутгийн төсвийн тодотгол

Төсвийн шинэ хуулиар орон нутаг төсвийн эдийн засгийн дэлгэрэнгүй ангиллаар төсвөө тухайн шатандаа батлуулан хэрэгжүүлэх боломжтой болсон төдийгүй жилийн эцэст дансны үлдэгдлээ ерөнхий дансандаа төвлөрүүлэн зарцуулах боломжтой болсон бөгөөд төсвийн тодотгол хийх нөхцөлүүд хуулиар хязгаарлагдсан. Дараах 3 тохиолдолд л орон нутаг төсөвтөө тодотгол хийх боломжтой. Үүнд:

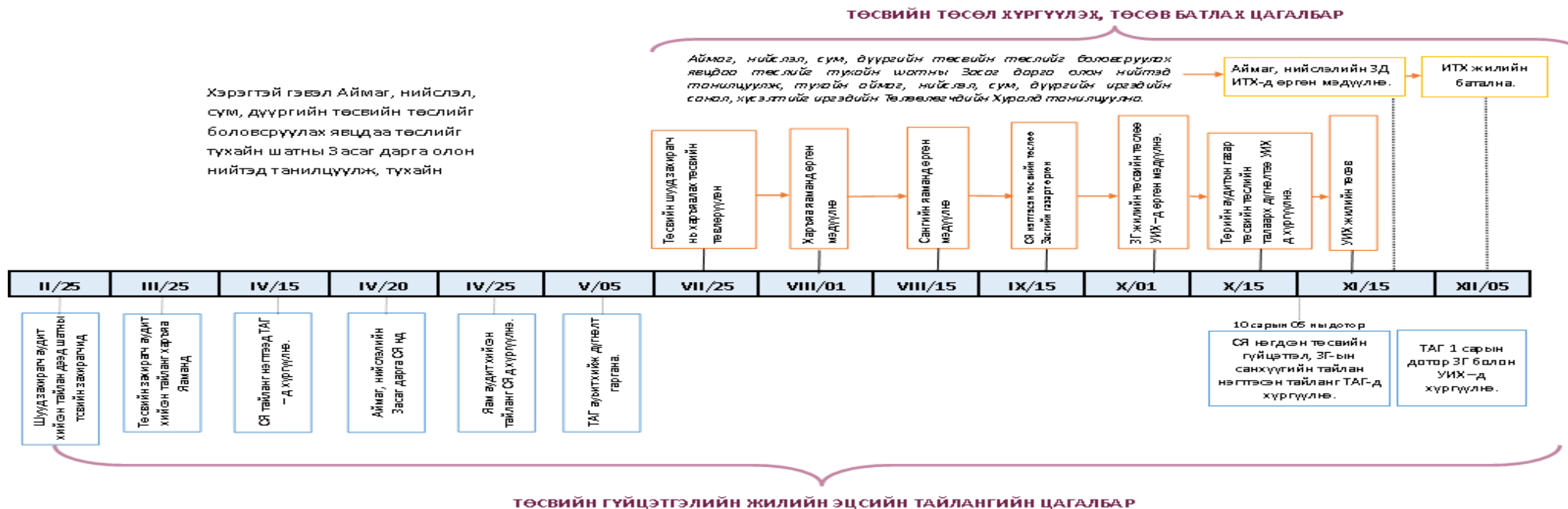
1. Дээд шатны төсөвт тодотгол хийсний улмаас тухайн шатны төсөвт тодотгол хийх зайлшгүй шаардлага бий болсон. Өөрөөр хэлбэл сум, дүүргийн хувьд аймаг, нийслэл төсвөө тодотгосны дараа, аймаг, нийслэлийн хувьд улсын төсөвт тодотгол хийгдсэний дараа төсвөө тодотгоно.
2. Урьдчилан тооцох боломжгүй нөхцөл байдлын улмаас төсвийн орлого буурах, зарлага нэмэгдэж, орон нутгийн төсөв алдагдалтай болох нөхцөл байдал бий болсон;
3. Үйлдвэрлэлийн түүхий эдийн үнийн индекс нь батлагдсан төсөвт тооцсон хэмжээнээс хоёр дахин өссөн тохиолдолд батлагдсан хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээний төсөвт өртөгт өөрчлөлт оруулах зэрэг орно.

Шаардлагатай гэж үзвэл тухайн жилийн төсөвт тодотгол хийж дуусах хүртэлх хугацаанд дараах хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээний хэрэгжилт, санхүүжилтийг түр зогсоож болно. Үүнд:

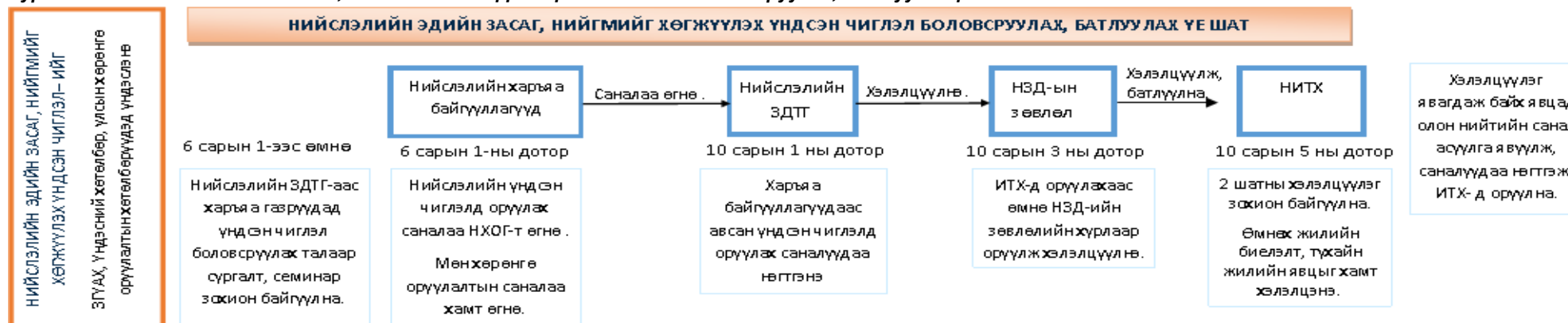
- Санхүүжүүлэх хэмжээ нь багасахаар, эсвэл хасагдахаар төсвийн тодотголын төсөлд тусгасан;
- Тухайн хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон аливаа гэрээ байгуулагдаагүй.

Дээд шатны төсөвт тодотгол орсны улмаас доод шатны төсвийн захирагч батлагдсан төсөвтөө зайлшгүй тодотгол оруулах шаардлагатай гэж үзвэл дээд шатны төсөвт тодотгол орсноос хойш 45 хоногт багтааж төсвийн тодотголын төслийг боловсруулж тухайн шатны иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хуралд өргөн мэдүүлнэ. Төсвийн тодотголын төслийг бэлтгэхдээ нэмэлт, өөрчлөлт оруулж буй зардлаар харуулна. Өөрөөр хэлбэл, ямар эдийн засгийн ангиллын орлого, зарлага нэмэгдэж, хасагдаж байгааг анх батлагдсан төсөвтэй зэрэгцүүлэн харуулсан байх шаардлагатай болдог.

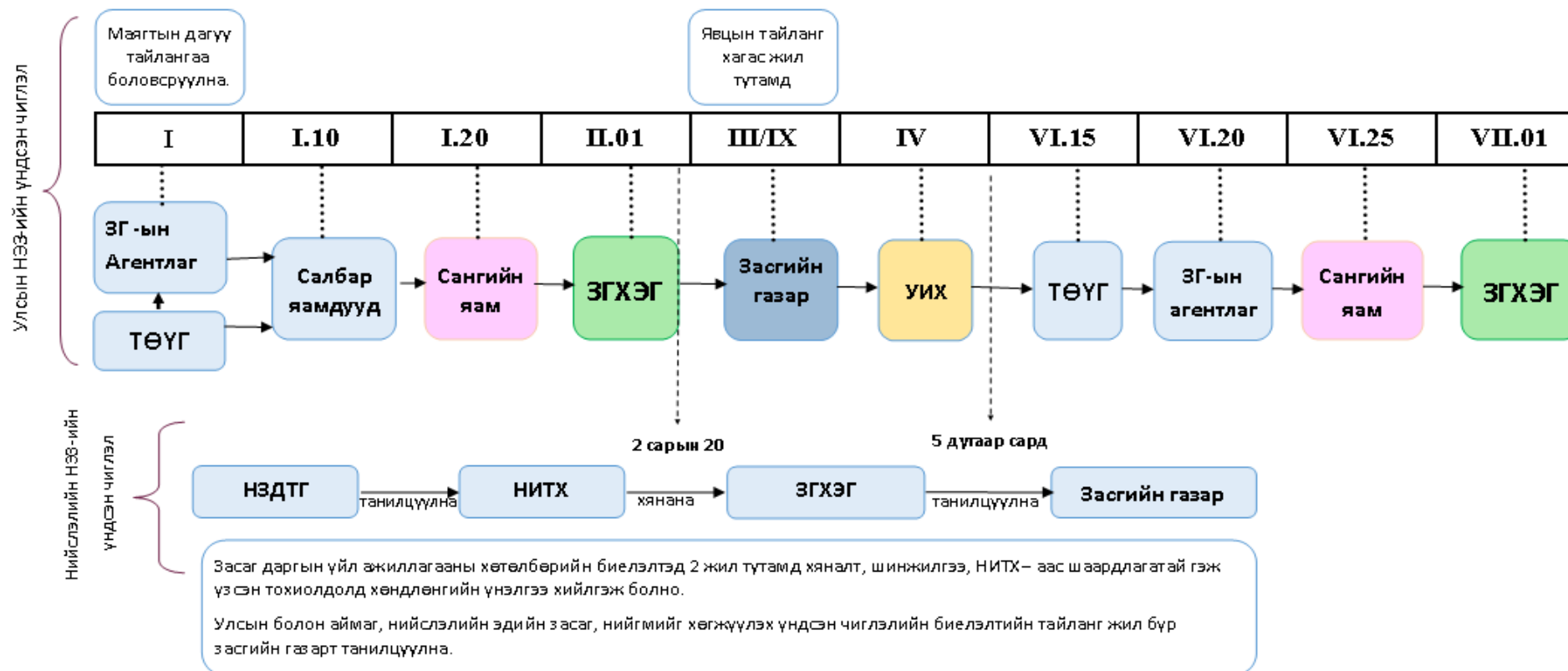
Зураг 41. Төсвийн гүйцэтгэлийн жилийн эцсийн тайлангийн цагалбар



Зураг 42. Нийслэлийн эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл боловсруулах, батлуулах үе шат



Зураг 43. Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэлийн биелэлтийг тайлагнах үйл явц



Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь улсын төсөв УИХ-аар батлагдсанаас хойш 10 хоногт багтаан аймаг, нийслэлийнхээ дараа жилийн төсвийн төслийг, харин сум, дүүргийн Засаг дарга аймаг, нийслэлийн төсөв ИТХ-аар батлагдсанаас хойш 5 хоногийн дотор сум, дүүргийн төсвийн төслөө эцэслэн боловсруулж, тухайн шатны ИТХ-даа өргөн мэдүүлдэг болсон юм. Энэ нь тухайн шатны ИТХ орон нутгийн төсвийн төслөө хүлээн аваад 10 хоногийн хугацаанд танилцан хэлэлцэж, батлах боломжийг олгож байгаа болно (Зураг 5).

Хүснэгт 11. Орон нутгийн төсвийн төслийг өргөн мэдүүлэх, хэлэлцэн батлах цагалбар

Орон нутгийн төсвийн төсөл	Засаг дарга ИТХ-д өргөн мэдүүлэх хугацаа	ИТХ тухайн шатны төсвийн хэлэлцэн батлах хугацаа
Аймаг, нийслэлийн дараа жилийн төсвийн төсөл	Жил бүрийн 11 дүгээр сарын 25-ны дотор	Жил бүрийн 12 дугаар сарын 05-ны дотор
Сум, дүүргийн дараа жилийн төсвийн төсөл	Жил бүрийн 12 дугаар сарын 10-ны дотор	Жил бүрийн 12 дугаар сарын 20-ны дотор

Төсвийн тухай хуулийн 8.5.5-д аймаг, нийслэлийн Засаг дарга тухайн шатны жилийн батлагдсан төсвийг 12-р сарын 31-ний дотор санхүү, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага (Сангийн яам)-д хүргүүлэхээр заажээ.

Төсвийн тухай хуулиар сум, дүүргийн Засаг дарга иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаар батлагдсан орон нутгийн төсвийг түүнийг баталснаас хойш ажлын 7 өдрийн дотор аймаг, нийслэлийн Засаг даргад хүргүүлэхээр заажээ.

Татварын бодлогоор дэмжих

Монгол Улсын Засгийн газрын 2016-2020 оны үйл ажиллагааны хөтөлбөр-т “Дотоодын үйлдвэрлэлийг гааль, татварын бодлогоор дэмжинэ” гэсэн заалт тусгагдсан бөгөөд энэхүү ажлын хүрээнд 3 гол татварын өөрчлөлт хийсэн байна. Үүнд, 1) Бүсийн хөнгөлөлтийн татвар, 2) Жилийн орлого нь 1.5 тэрбум төгрөгөөс ихгүй жижиг, дунд үйлдвэр эрхлэгчдэд 1 хувийн орлогын албан татвар ногдуулах, 3) Жижиг, дунд үйлдвэрлэлийн зориулалттай тоног төхөөрөмж, сэлбэг хэрэгслийг гаалийн албан татвараас чөлөөлөх асуудал тусгагдсан.

Аймаг, сумын төв нь нийслэл Улаанбаатар хотоос 550 км-ээс хол алслагдсан аймаг, суманд 50 хувиар, 1000 км-ээс хол алслагдсан аймаг, суманд 90 хувиар татварт ногдох орлогын албан татварыг чөлөөлөхөөр болсон ба 2017 оны 01-р сарын 01-ний өдрөөс хууль хэрэгжиж эхэлсэн. Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хуульд оруулсан өөрчлөлтөөр жилийн борлуулалтын орлого нь 1.5 тэрбум төгрөгөөс ихгүй жижиг, дунд үйлдвэр эрхлэгчдэд ногдуулах татварыг 90 хувиар хөнгөлөх зохицуулалтыг тусгаж өөрчлөлт хийсэн ба доорх дөрвөн салбарыг хамруулахаар тусгасан.

1. Хүнсний үйлдвэрлэл
2. Оёдол, хувцас нэхмэлийн үйлдвэрлэл
3. Барилгын материалын үйлдвэрлэл
4. Газар тариалан, мал аж ахуйн үйлдвэрлэл

Эдгээр салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжийн жилийн орлого нь 1.5 тэрбум төгрөгөөс ихгүй албан татвар төлөгчийн үндсэн үйл ажиллагааны орлогод 2017 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрөөс 2021 оны 01 дүгээр сарын 01-ний өдрийг хүртэлх хугацаанд 1 хувиар орлогын албан татвар ногдуулахаар буюу ногдуулсан татварыг 90 хувиар хөнгөлөхөөр болсон байна. Засгийн газрын 2017 оны 168 дугаар тогтоолын дагуу 2019 он хүртэл жижиг, дунд үйлдвэрлэлийн зориулалт бүхий тоног төхөөрөмж, сэлбэг хэрэгслийг Гаалийн албан татвараас чөлөөлж байна.

Гэтэл энэхүү татварын хөнгөлөлт аялал жуулчлалын салбар хамаарахгүй байгаа бөгөөд Тогтвортой хөгжлийн үзэл баримтлалд аж үйлдвэрийн тэргүүлэх салбар хэмээн тусгагдсан боловч цаашид хөгжлийн нөөц болох, тэр дундаа экспортын чиглэлийн салбарыг орхигдуулж болохгүй. Үүнээс гадна одоо хэлэлцэж буй Монгол экспорт хөтөлбөр (санал)-т ч аялал жуулчлалын салбарын татварын хөнгөлөлт болон бусад хөшүүргээр дэмжих асуудал огт хөндөгдөөгүй байна.

Орон нутгийн татвар

Татварын ерөнхий хуулийн 7 дугаар зүйлийн 4 дэх хэсэгт ИТХ-аас хувь хэмжээг нь тогтоож, орон нутагт төвлөрүүлэх, эсхүл тухайн нутаг дэвсгэрт үйлчлэх “орон нутгийн татвар”-ыг тодорхойлсон байна.

1. хувь хүний орлогын албан татвар;
2. орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил, үйлчилгээ хувиараа эрхлэгч хувь хүний орлогын албан татвар;
3. үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татвар;
4. улсын тэмдэгтийн хураамж;
5. авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар;
6. ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох эрхийн зөвшөөрлийн хураамж;
7. түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр;
8. газрын төлбөр;
9. галт зэвсгийн албан татвар;
10. нохойны албан татвар;
11. өв залгамжлал, бэлэглэлийн албан татвар;
12. хог хаягдлын үйлчилгээний хураамж;
13. байгалийн нөөц ашигласны төлбөр.

Үүнийг Төсвийн тухай хуулийн 23.6, 23.7, 23.8, 23.9 дэх заалтуудаар аймаг ба нийслэл, сум ба дүүргийн татварын болон татварын бус орлогыг тус тус зааглан тогтоосныг дээр зураг 3 болон зураг 4-өөс харж болно.

Бүлгийн дүгнэлт

1. Дээрх зохицуулалтуудын дагуу орон нутгийн орлого бүрдүүлэлт засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж тус бүрээр ямар байгааг харуулсан нэгдсэн тоо баримт улсын хэмжээнд байдаггүй. Сумын ИТХ-аас хувийг нь тогтоож, өөрөө бүрдүүлж, орлого нь сумандаа 100 хувь ордог орлого нь зөвхөн хог хаягдлын үйлчилгээний хураамж байна²⁴.
2. Төрийн үйлчилгээний чанар, эдийн засгийн өсөлт, хүн амын амьжиргаа төсвийн бодлогоос шууд хамаарах тул төсвийн суурь хууль тогтоомжийг амьдралд бодитой хэрэгжихүйц, гэхдээ татвар төлөгчдийн мөнгийг хамгийн оновчтой, үр дүнтэй, үр ашигтай зарцуулах тийм бүтэц, механизмыг бүрдүүлсэн байдлаар гаргах шаардлагатай.
3. Төсвийн тухай хууль нь төсвийн харилцааг зохицуулах суурь хууль байх учиртай ба бусад холбогдох хууль тогтоомж, тухайлбал татварын багц хууль нь энэхүү хуулийн үзэл санаа, зарчимд нийцсэн байх нь учиртай. Төсвийн хэт төвлөрлийг сааруулж, зохих хариуцлагыг ч төв болон орон нутагт зохистой хуваарилах шаардлагатай.

²⁴ УИХ, НҮБХХ, “Монгол Улсад төлөөллийн байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх нь” төсөл, “Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийх” судалгаа, 2018 он

4. Төсвийн хуульд заасан шилжүүлэг олгох нөхцөлүүд нь урьдчилан тодорхойлоход төвөгтэй тул орлогын тогтвортой эх үүсвэр болж чадахгүй байх магадлалтай. Түүнчлэн зарим нэгэн төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн харьяа байгууллагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх төсвийг гэрээний үндсэн дээр аймаг, нийслэлд шилжүүлэх боломжийг бүрдүүлсэн байгаа ч боловсрол, эрүүл мэндийн салбарын зарим нэгэн санхүүжилт, тухайлбал, хөрөнгө оруулалтын зардлыг ч аймаг, нийслэлд шилжүүлэх боломжтой юм.
5. Төсөв, санхүүгийн төвлөрлийн өнөөгийн тогтолцоо нь улсын төсвөөс аль болох их хөрөнгө хуваарилуулан авах орон нутгийн сонирхлыг өөгшүүлж, зардлаа хэмнэх санаачилгыг төрүүлэхгүй, хэмнэсэн хөрөнгөө өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд захиран зарцуулах боломжийг тэр бүр олгохгүй байгаад асуудлын гол нь оршиж байна. Зардлаа хэмнэсэн бол урамшуулах журам байгаа ч элдэв шалтгаанаар хасах, шийдэхгүй уддагаас үр нөлөөтэй механизм болж чадахгүй байна.

4. Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хүрээнд

Энэ хэсэгт Монгол Улсын Их Хурал (УИХ), Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр (НҮБХХ)-өөс 2017-2020 онд хэрэгжүүлж буй “Монгол Улсад төлөөллийн байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх нь” төслийн хүрээнд УИХ-ын Тамгын газрын захиалгаар 2018 онд хийгдсэн “Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийх” судалгааны ажлын тайланг ашиглав.

Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль (ЗЗНДНТУТХ) нь нутгийн удирдлагын харилцааг зохицуулдаг гол хууль бөгөөд анх 1992 оны 8 дугаар сарын 18-нд батлагдсанаас хойш 2006 онд шинэчилсэн найруулга хийгдэж, 20 удаа нэмэлт, өөрчлөлт оруулжээ. Ялангуяа орон нутгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр дараах өөрчлөлтүүдийг тусгажээ. Үүнд:

- Удирдлагын босоо тогтолцоо давамгайлж, эрх мэдлийн төвлөрөл ихэссэнээс орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, төвлөрлийг сааруулах бодлого алдагдахад хүрч, орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж байгаа төр, төсвийн байгууллагууд, тэдгээрийн удирдлагуудыг үндсэнд нь төвөөс удирдан чиглүүлж, томилон ажиллуулж байгаа нь орон нутгийн удирдлага нутаг дэвсгэртээ үйл ажиллагаа явуулж байгаа төр, төсвийн байгууллага, тэдгээрийн боловсон хүчний үйл ажиллагаанд ямар ч нөлөөгүй болсон. Энэ үндэслэлээр Нийгмийн даатгалын, Газрын, Архивын тухай хууль, Монгол Улсын Татварын ерөнхий хууль, Соёлын, Төрийн хяналт шалгалтын, Иргэний бүртгэл, Эрүүл мэндийн, Хүүхдийн эрхийг хамгаалах, Авто замын, Байгаль орчныг хамгаалах, Тусгай хамгаалалттай газар нутгийн, Хэмжлийн нэгдмэл байдлыг хангах, Стандартчилал, тохирлын үнэлгээний тухай хуулийн холбогдох заалтуудад яам, агентлагийн орон нутаг дахь салбарын удирдлагыг төрийн захиргааны төв байгууллагатай зөвшилцөн тухайн шатны Засаг дарга тус тус томилж, чөлөөлөхөөр тусгасан.
- Орон нутгийн удирдлагад нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх төсөв, санхүүгийн эрх хязгаарлагдмал болсон. Төсөвт байгууллагуудын төсвийг салбар хариуцсан сайдын багцад хамааруулах болсноор орон нутгийн Хурал зөвхөн Хурал, Тамгын газрын төсвийг хэлэлцэх болсон. Энэ үндэслэлээр орон нутгийн төсвийн бус

орлогоор хөгжлийн санг бүрдүүлэх, уг сангийн хөрөнгийг зориулалтын дагуу захиран зарцуулах гэдэг заалт нэмжээ.

- Орон нутагт ашигт малтмалын хайгуул хийх, ашиглалтын лиценз олгох асуудлыг үндсэнд нь төвөөс шийдвэрлэдэг болсон. Энэ үндэслэлээр аймаг, нийслэлийн Хурлын дарга нутаг дэвсгэртээ ашигт малтмалын хайгуул хийх, орд ашиглах лиценз олгоход сум, дүүргийн Хурлын саналыг авч Тэргүүлэгчдийн Хуралдаанаар хэлэлцүүлэн шийдвэрээ Засаг даргад хүргүүлж байх заалт нэмж тусгасан байна.

- Орон нутгийн удирдлагад эдэлбэр газар, барилга байшин зэрэг орон нутгийн өмчийн үйлдвэр, аж ахуйн нэгж, байгууллага зэрэг санхүүгийн найдвартай эх үүсвэр хэрэгтэй. Орон нутгийн өмчийг албан ёсоор хүлээлгэн өгөхөөс гадна орон нутгийн өмч, түүний ашиглалт, зарцуулалттай холбогдсон Хурал, Засаг даргын бүрэн эрхийг зааглан тодруулж өгсөн.

2006 оны шинэчилсэн найруулгыг баталсан гол ололт нь орон нутаг дахь босоо томилгооны тогтолцоог халсан явдал байсан бол **2012 оноос эхлэн уг босоо тогтолцоог аажмаар сэргээсэн байна.**²⁵

Жил бүрийн Төсвийн тухай хуулийг хэлэлцэн батлах явцад нутгийн удирдлагын эрх мэдэлд халдсан, өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн чиг үүргийг багасгах, эсхүл **санхүүжилтгүй чиг үүрэг өгөх**, орон нутгийн өмчийн талаарх эрхийг нь багасгах гэх мэт өөрчлөлтийг ЗЗНДНТУТХ-д оруулдаг сөрөг практик тогтоод байна. Ийм өөрчлөлтүүд нь нутгийн удирдлагын гол хуулийг шинэчлэх үйл явцаас гадуур хийгддэг, хуулийн төсөл нь гол төлөв нууцлаг, ил тод бус байдаг тул анхаарлын гадна батлагддаг.²⁶ Иймэрхүү буруу практик цаашид ч үргэлжлэх төлөвтэй байна (Ц.Даваадулам, 2017). Орон нутгийн төсвийн бус хөрөнгөөр хөгжлийн сан байгуулж болох заалтуудыг 2016 онд хүчингүй болгожээ.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч Н.Энхбаярын санаачилснаар 2008 онд Төрийн албаны тухай хуульд төрийн албыг улс төрөөс ангид байлгах талаар зарчмын дорвитой өөрчлөлтүүд орсон билээ. Энэ дагуу Засаг даргын Тамгын газрын болон Засаг даргын дэргэдэх газар, хэлтэс, албаны төрийн жинхэнэ албан хаагч Хурлын төлөөлөгч байж болох тухай заалтуудыг хүчингүй болгосон юм. Үүний дээр баг, хорооны Засаг даргыг улс төрийн бүтцээс ангид, мэргэшсэн, тогтвортой байлгах зорилго агуулсан өөрчлөлтийг ЗЗНДНТУТХ-д оруулсан. Харин зарим иргэд Үндсэн хуулийн цэцэд мэдээлэл гаргасны дагуу Цэц Үндсэн хууль зөрчсөн гэсэн дүгнэлт гаргаснаар холбогдох хэсэг хасагдсан байна.²⁷

ИТХ-ын төлөөлөгчдийн гуравны нэг хүртэлх хувь нь төрийн захиргааны албан тушаалтан байж болох тухай улс төрчид удаан маргалдсаны эцэст УИХ-аас 2017 оны 12 дугаар сарын 7-нд баталсан өөрчлөлтөөр уг заалтыг сэргээжээ. Энэ бол мөн л **нутгийн өөрөө удирдах**

²⁵ Жишээлбэл, 2012 оны 5 дугаар сард батлагдсан Боловсролын тухай хуулийн 30.1.15-д Сумын сургуулийн захирал, цэцэрлэгийн эрхлэгчийг аймгийн Засаг дарга томилох тухай заалт нэмсэн, 2012 оны 9 дүгээр сарын 14-нд батлагдсан “Нийгмийн халамжийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах тухай” хуульд 24.3. “... аймаг, нийслэл, дүүргийн нийгмийн халамжийн үйлчилгээний байгууллагын даргыг нийгмийн халамжийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны байгууллагын дарга тухайн шатны Засаг даргатай зөвшилцөн томилж, чөлөөлнө.” гэж өөрчилсөн.

²⁶ ЗЗНДНТУТХ-ийн 20 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт 2015 оны 1 дүгээр сарын 23-нд оруулсан өөрчлөлтөөр “Хурлын Тэргүүлэгчид ажлын албаны орон тоо, цалингийн санг Төсвийн тухай хуулийн 10.1.2-т заасан тухайн жилийн төсвийн хязгаарт багтаан” гэдэг үгийг нэмсэн. Энэ нь Сангийн яаманд аймгуудын Хурлын ажлын албаны орон тоог нэг бүрчлэн тогтоох боломж олгосон бөгөөд үүний үр дүнд 2016 оноос эхлэн ихэнх аймгийн Хурлын ажлын алба хасагдсан орон тоогоор ажиллаж байгаа. Өөр нэг жишээ нь Засгийн газраас 2015 оны сүүлээр ЗЗНДНТУТХ дахь орон нутгийн өмчлөлтэй холбоотой бүх заалтыг хасах саналыг УИХ-д оруулсан боловч энэ нь орон нутгийн хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулсан учраас Засгийн газар төслөө буцааж татсан.

²⁷ Төрийн албаны тухай, Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн зарим заалт Үндсэн хуулийн холбогдох заалтыг зөрчсөн эсэх тухай маргааныг хянан шийдвэрлэсэн тухай Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэцийн дүгнэлт, 2009.03.04.

байгууллагыг төлөвшүүлэх талаар 25 жилд олсон амжилтаасаа ухарсан алхам болсон.

Энэ мэт өөрчлөлтийг гол төлөв Засгийн газраас санаачлан УИХ-д өргөн барьдаг нь Монгол Улсын **Засгийн газрын төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх бодлого энэ хугацаанд тууштай бус, зөвхөн амлалтын түвшинд явж ирснийг** харуулж байна. Гэвч бүх л Засгийн газар энэ хугацаанд төвлөрлийг сааруулах, нутгийн удирдлагын эрх зүйн орчныг сайжруулах асуудлыг тэргүүлэх чиглэлийн зорилт гэж үйл ажиллагааны хөтөлбөртөө тусгажээ.

Орон нутгийн төсөв, хөрөнгө, өмчөө захиран зарцуулах эрх хязгаарлагдмал, төсвийн хуваарилалтад Сангийн яамны хатуу норм, журам үйлчилдэг, ИТХ ба ИНХ үйл ажиллагаа явуулах зардал, төсөв байдаггүй зэрэг шүүмжлэл байнга гарч, Төсвийн тухай хуульд өөрчлөлт оруулах саналууд орон нутгаас гардаг. Харин ЗЗНДНТУТХ-д энэ чиглэлийн зохицуулалт бага байна.

Орон нутгийн өөрийн удирдлагыг Үндсэн хуулийн хүрээнд хүлээн зөвшөөрч, орон нутгийн гүйцэтгэх засаглалын тэргүүнийг нь төв засгийн оролцоогүйгээр иргэдээс шууд, эсхүл зөвлөлөөс сонгох нь дэлхий нийтийн чиг хандлага болжээ. Харин манай улсад **орон нутгийн Засаг даргыг томилоход төв засгийн оролцоо одоо хэр хэвээр байгаа**, тэр ч байтугай Үндсэн хуулийн 61 дүгээр зүйлийн 4 дэх хэсэгт “Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын ажлын алба нь тамгын газар мөн. Тамгын газрын **бүтэц, орон тооны хязгаарыг Засгийн газар нэг бүрчлэн буюу нэг маягаар тогтооно**” гэсэн нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагад **төв засгийн оролцоог хамгийн дээд түвшинд** бататгасан заалт болжээ.

ЗЗНДНТУТХ-ийн 6 дугаар зүйлд “аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг төсөвтэй байна, төсвийн орлогын нэр төрөл, зарлагын ангилал, санхүүжилтийн зориулалт болон төсөв зохиох, батлах, гүйцэтгэлийг зохион байгуулах, тайлагнах үйл ажиллагааг төсвийн болон холбогдох бусад хууль тогтоомжоор зохицуулна” гэж заасан.

Зарчмын хувьд улсын нэгдсэн төсвийн бүтэц нь тухайн улсын төрийн байгууламжийн бүтэцтэй нийцсэн буюу төсвийн орлого, зарлага нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж тус бүрээр тодорхойлсон, бие даасан төсөв байх ёстой. Гэтэл **орон нутгийн төсөв нь тухайн жилийн Төсвийн тухай хуулийн дотор төвлөрсөн төсөвт багтаж бие даасан байдлыг олж чадаагүй.**

Тухайн жилийн Төсвийн тухай хуульд сум, дүүргийн төсөв гэж тусгайлан заадаггүй, аймаг, нийслэлийн төсвийн нийт дүнгээр баталж, аймаг, нийслэл нь сум, дүүргийн төсвийг цаашид хуваарилдаг. Өнөөг хүртэл явж ирсэн энэ практик нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж нийтийн эрх зүйн харилцааны бие даасан субъект байх Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалтай

Шигтгээ 1

Аймаг, сумын ИТХ төсвөө өөрөө мэднэ гэдэг. Гэтэл бодит амьдрал дээр сумын төсөв дээрээс яам, агентлагаас хайрцаглагдаж ирдэг. Сумын ИТХ нь сумын сургууль, эмнэлэг гэх мэт төсөвт байгууллагын төсвийг өөрчлөх ямар ч эрхгүй. Сумын битгий хэл аймгийн ИТХ нь сумын төсвийг өөрчлөх, хөдөлгөх эрхгүй. Сумыг төсвөөр нь хязгаарлачихаар сум хөгжихгүй байна.

Увс аймагт болсон баруун бүсийн хэлэлцүүлгээс

Манай суманд ЗДТГ, эмнэлэг, сургууль гэсэн гурван “вант улс” л байдаг.

Сумын иргэний ярианаас

зөрчилдөж, тухайлбал, **сум, дүүргийн хувь заяаг аймаг, нийслэлийн Хурал шийдэж байх** нөхцөлийг бүрдүүлжээ²⁸.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүд төв засгийн газрын санхүүгийн дэмжлэгээс хараат байдаг нь олон улсад нийтлэг байдаг практик аж. Улсын төсвөөс зуун хувь хараат байсан ч **санхүүжилтийн эх үүсвэр тогтвортой ба тодорхой байх** нь орон нутгийн бие даасан байдал, үр ашигтай ажиллагаанд чухал нөлөөтэй байдаг. Сүүлийн үед энэ чиглэлээр гарсан дэвшил бол 2013 оноос орон нутгийн удирдлага иргэдийн санал дээр үндэслэн бие даан захиран зарцуулах эрхтэй **Орон нутгийн хөгжлийн санг** (ОНХС) бий болгосон явдал юм. Гэхдээ Орон нутгийн хөгжлийн сангийн зохицуулалтад дараах үндэслэлүүдээр шүүмжлэлтэй хандаж болно. Үүнд:

1) Санхүүжилтийн эх үүсвэр тогтвортой, тодорхой байх зарчмыг орон нутгийн нийт төсвийн хуваарилалт бус, зөвхөн Орон нутгийн хөгжлийн санг хамруулан хэсэгчилсэн зохицуулалт хийсэн. ОНХС-гийн нийт төсөв анх хууль батлагдаж байсан үетэй харьцуулахад жил бүр багасаж байгаа²⁹ тохиолдолд энэ ач холбогдол улам бүр алдагдаж байна;

2) Орон нутгийн хөгжлийн сан нь бүхэлдээ улсын төсөвт суурилсан, зөвхөн хуульд заасан тодорхой үйл ажиллагааг л санхүүжүүлэх боломжтой (Төсвийн тухай хуулийн 60.3.1) байгаагаас харахад дан ганц төсвийн орлогыг дахин хуваарилах хүрээн дэх зохицуулалт буюу “хөгжлийн сан” гэдэг сонгодог утга байхгүй;

3) Энэ мэт сүр дуулиантай эхэлсэн шинэтгэл нутгийн удирдлага, иргэдэд орон нутгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлж буй мэт хоосон найдлага төрүүлж байна.

Үүний зэрэгцээ зөвхөн ОНХС-г хэрэгжүүлэх чадавхыг орон нутагт бий болгох, зарцуулалтыг үр ашигтай болгоход зориулж Монгол Улсын Засгийн газар Тогтвортой амьжиргаа-3 төслийн хүрээнд Дэлхийн Банкны Олон улсын хөгжлийн ассоциацаас томоохон хэмжээний, хөнгөлөлттэй зээл авах шийдвэрийг 2015 онд гаргасан.³⁰ ОНХС-гийн нийт төсөв багассан байхад уг зээлийн анхны зориулалт одоо хэр хэвээр байгаа эсэх, түүний үр ашигтай зарцуулалтын талаар Засгийн газар дүгнэлт хийх цаг нь болсон.

Олон улсад ОНХС-ийн зорилго нь сангаар дамжуулан орон нутгийн хэмжээнд бодит бизнес буюу орлогын эх үүсвэр бий болгох төсөлд хөрөнгө оруулалт хийх замаар төсвийн нэмэлт эх үүсвэр болох боломжийг бүрдүүлдэг байна.³¹ Манай Улсын хувьд ийм төрлийн “сан”-г орон нутгийн хүрээнд бие даасан байдлаар байгуулж болох эрх зүйн үндэслэл ЗЗНДТУТХ-ийн 18.1.2-ын “в”-д байсан боловч 2015 онд өөрчлөлт оруулж, уг заалтыг хүчингүй болгосон нь харамсалтай.

Монгол Улсад **орон нутгийн бонд гаргах оролдлогыг** зөвхөн Сүхбаатар аймаг 2011 онд хийжээ.³² Тухайн үед хүчин төгөлдөр үйлчилж байсан Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуульд

²⁸ А.Бямбажаргал, “Нутгийн удирдлага, Сорилт ба Шийдэл үндэсний чуулган” эмхэтгэл, 2016, 105 дахь тал

²⁹ УИХ-аас баталсан ОНХС-гийн нийт төсөв 2013 онд 187.4, 2014 онд 284.7, 2015 онд 127.5, 2016 онд 131.0, 2017 онд 53.0 (төсвийн тодотголоор), 2018 онд 88.5 тэрбум болж багассан.

³⁰ “Тогтвортой амьжиргаа” төслийн III үе шатын хэрэгжилтийг санхүүжүүлэх 22.7 сая ам.долларын зээлийн гэрээнд Сангийн сайд Ж.Эрдэнэбат, Дэлхийн банкны Хятад, Солонгос болон Монголыг хариуцсан захирал Бэрт Хофман нар гарын үсэг зурсан. 2015 оны 1 дүгээр сарын 30. Хэвлэлийн мэдээ.

³¹ Catherine Farvacque-Vitkovic and Mihaly Kopanyi, Municipal Finances, A Handbook for Local Governments, World bank. 2014.p.361

³² Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2011 оны 12 дугаар сарын 7–ны өдрийн “Сүхбаатар аймгийн орон нутгийн бондыг бүртгэх тухай” 366 дугаар тогтоол. Сүхбаатар аймаг орон нутгийн анхны бонд болох 20 мянган ширхэг “Сүхбаатар бонд”-ыг нэгжийг нь 100 мянган төгрөгөөр худалдаж, хоёр тэрбум төгрөг босгох шийдвэрийг оны өмнөхөн гаргаад байсан билээ. Уг бондын эргэн төлөлтөд шаардагдах мөнгийг 2012 болон 2013 оны төсөвт тусгахаар болсон юм. Гэтэл Төсвийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгатай холбогдуулан “Сүхбаатар аймгийн орон нутгийн бондыг бүртгэх тухай” Санхүүгийн зохицуулах хорооны тогтоолыг хүчингүй болгожээ.

бусад эрх бүхий этгээдээс гаргасан өрийн бичиг (бонд) гэснийг үндэслэсэн байна. Хуульд эрх бүхий этгээд нь үнэт цаасны зах зээлд оролцогч субъект байхаар зохицуулсан боловч “эрх бүхий этгээд” гэдэг нь өөрөө маш тодорхой бус нэр томьёо юм. Тиймээс энэ хуулийн “Засгийн газар УИХ-ын зөвшөөрлөөр, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга ИТХ-ын зөвшөөрлөөр нийтэд санал болгон үнэт цаас гаргаж болно” гэснийг үндэслэн аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг дээр дурдсан бусад эрх бүхий этгээд гэдэгт хамруулж ойлгосон байна. Өөрөөр хэлбэл, энэ хуулийн дагуу ИТХ-ын зөвшөөрлөөр аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нь өрийн бичиг гарган үнэт цаасны зах зээлд оролцдог нэгэн субъект болсон байна.

Одоо хүчин төгөлдөр үйлчилж буй Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуулиас үнэт цаас түүнд холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулахаас гадна хөрөнгө оруулагчийн эрх ашгийг хамгаалах асуудалд чухалчилсан болох нь энэ хуулийн зорилтоос харагдана. Үнэт цаас гаргагч нь үнэт цаасны зах зээлд оролцогч үндсэн субъект болохыг тогтоохын зэрэгцээ хуульд үнэт цааст хамаарах санхүүгийн хэрэгслийг нарийвчлан тодорхойлсон.

Гэвч энэ хуулийн зохицуулалтад хамрагдах үнэт цаасанд хамаарах санхүүгийн хэрэгслийн төрлүүдээс Засгийн газар, аймаг, нийслэлийн Засаг даргын гаргасан өрийн хэрэгслийг хасч, процедур тогтоосон зохицуулалтуудыг хүчингүй болгосон³³ боловч Засгийн газар зохих шаардлагыг хангасны үндсэн дээр үнэт цаас гаргаж болохоор байна.³⁴

Орон нутгийн удирдлагыг аливаа төсөл хөтөлбөр хэрэгжүүлэхийн тулд үнэт цаас гарган хөрөнгө босгох боломжийг илүү боловсронгуй болгож, холбогдох эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Тухайлбал, өрсөлдөх чадвартай зарим орон нутагт тодорхой шалгууртайгаар (УИХ, Засгийн газрын зөвшөөрөлтэйгөөр ч юм уу) бонд гаргах эрхийг сэргээж олгох нь зүйтэй. Энэ мэтээр Монгол Улсын Иргэний хуульд заасан 7 дугаар зүйлийн 7.3-т заасан “Төр, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж болох аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь иргэний эрх зүйн харилцаанд хуулийн этгээдийн нэгэн адил оролцоно” гэдэг ойлголтыг тухайлан ямар харилцаан дээр хэрэглэж болохыг цаашид тодруулах шаардлагатай байна.

Иргэдээс авч буй үл хөдлөх хөрөнгийн татварын болон газрын төлбөрийн хувь хэмжээ хэт бага байна. Зүй нь хот суурин газарт оршин суух иргэдээс энэ төлбөрийн татварыг авч уг татварын орлогоор тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суух иргэдэд “хотын үйлчилгээг” үзүүлж байх нь сонгодог утгаараа хариуцлагын тогтолцоог бий болгох юм. Аливаа татварын цаана эдийн засгийн утга байдаг. Гэтэл Нийслэл хотын албан татварын тухай хуульд³⁵ бүх төрлийн согтууруулах ундаа, тамхи, зочид буудал, амралтын газар, ресторан, баарны үйлчилгээний төлбөрөөс 0-1.0 хувийн татвар авч байхаар зохицуулсан. Тухайн үеийн нийслэлийн удирдлага энэ хууль батлагдсаныг нийслэлийн хувьд томоохон ололт хэмээн магтаж байсан боловч энэ татварыг зөвхөн нийслэлийн оршин суугчдаас авдаггүй, эдийн засгийн цаад утгаараа нийслэлийн иргэд “ухаалаг бус хэрэглээтэй” байх тусам нийслэлийн орлого өсч байх гэсэн утгатай татвар болсон. Өнөөдөр нийслэлийн төсвийн орлогын 60 гаруй хувь нь хүн амын орлогын албан татвараас бүрддэг гэсэн тооцоо

Хөрөнгийн зах зээлээс босгосон хоёр тэрбум төгрөгөөрөө аймгийн төвдөө автозам тавина хэмээн Сүхбаатар аймгийн Засаг дарга асан Ж.Батсуурь ярьж байв. Мөн Үнэт цаасны тухай шинэ хуулиар орон нутаг бонд гаргах эрхийг хязгаарлахаар болсон. Хуульд ийнхүү орсон өөрчлөлтөөс үүдэн Монголд анх удаа орон нутгийн бонд гаргах оролдлого бүтэлгүй болжээ. <http://time.mn/n/1WN>

³³ 8 дугаар зүйл. Нийтэд санал болгон үнэт цаас гаргах журам.

8.1. Засгийн газар, аймаг, нийслэлийн Засаг дарга өрийн хэрэгсэл гаргах журмыг Засгийн газар батална.

9 дүгээр зүйл. Үнэт цаасыг бүртгэх, нийтэд санал болгохыг зөвшөөрөх

9.2. Засгийн газар, аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас нийтэд санал болгон гаргах өрийн хэрэгслийг Хороонд бүртгүүлэх ба уг бүртгэлийг хялбаршуулсан журмын дагуу хийх бөгөөд уул журмыг Хороо тогтооно.

20 дугаар зүйл. Үнэт цаас гаргагчийн нийтлэг үүрэг

20.2. Засгийн газар, аймаг, нийслэлийн Засаг даргад энэ хуулийн 20.1.3, 20.1.4, 20.1.6, 20.1.8, 20.1.10 дахь заалт хамаарахгүй

³⁴ Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуулийн 7 дугаар зүйл

³⁵ 2015 оны 6 дугаар сарын 19-ний өдөр батлагдсан.

бий. Цаашид газрын төлбөр болон үл хөдлөх хөрөнгийн татварын хувийг нэмэгдүүлж, хотын бүсчлэлийн дагуу ялгаатай хувь хэмжээ тогтоох нь төрийн санхүүгийн онолын зарчимд нийцэх юм. Гадаад орнуудад “council tax” (Хурлын татвар гэсэн утгатай) гэж нэрлэгддэг хотын татварыг сонгодог утгаар нь бий болгох шаардлагатай бөгөөд үүнийг Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг хэлэлцэх, батлах явцад анхааран үзэх хэрэгтэй байна.

Бүлгийн дүгнэлт

1. Нутгийн өөрийн удирдлагыг жинхэнэ утгаар хэрэгжүүлэх, нутаг дэвсгэрийнхээ эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэх гол нөхцөл болох орон нутгийн өмч, татвар, төсөв санхүүгийн нөхцөл боломж зэрэг үйл ажиллагаагаа явуулах эдийн засгийн үндэс бүрэн хангагдаагүй байна.

2. Орон нутгийн төсвийн бие даасан байдал хангагдаагүй, ихэнх аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь татвар, төсөв, өмчийн эрх, санхүүгийн үйл ажиллагааны хувьд төвөөс хараат эрх зүйн орчинд үйл ажиллагаа явуулж байна. Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааг боловсронгуй болгох чиглэлээр хийгдсэн шинэчлэлүүд нь орон нутгийн өөрийн орлогыг бий болгох санаачилгыг нэмэгдүүлэх хөшүүрэг бий болгохоос илүү төвийн хуваарилалт, татаас, шилжүүлгэд шүтсэн байдалтай явж ирж, нутгийн өөрөө удирдах нэгжүүдийн бие даан хөгжих эдийн засгийн үндэс суурийг бий болгож чадахгүй байна. Иймд төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл улсын нийтлэг ашиг сонирхлыг хангахын зэрэгцээ төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн бие даасан байдал, хариуцлага, санаачилгыг дээшлүүлэх чиглэлээр төсөв, татвар, санхүүгийн дорвитой шинэтгэл хийх цаг болсон байна.

3. Орон нутгийн татварын бааз суурийг нэмэгдүүлэхийн тулд “орон нутгийн сайн татвар” хэмээн тооцогддог өмчийн татварын хувь хэмжээг зах зээлийн эдийн засгийн шаардлагад нийцүүлэн зоригтой нэмэгдүүлэх цаг болсон гэж үзэж байна. Тухайлбал, хөдөөд малын татварыг сэргээн тогтоох, хот суурин газарт хотын татварыг сонгодог утгаар нь бий болгож, нийслэлийн татварыг нийслэлийн бүсчлэлээр ялгавартай тогтоох нь төрийн санхүүгийн онол, зах зээлийн эдийн засгийн зарчимд нийцнэ. Ингэснээр татвар төлөхгүй хэрнээ үйлчилгээ нэхэж суудаг иргэдийн бэлэнчлэх сэтгэлгээг өөрчилж, орон нутгийн удирдлагаас татвар төлснийхөө хариуд хариуцлага нэхдэг хариуцлагын тогтолцоо ч сайжрах юм.

4. Сум, дүүргийн төсвийг аймаг, нийслэлээр дамжуулахгүйгээр олгож байх, улсын төсвөөс хуваарилсан санхүүгийн дэмжлэгийг сум, дүүргийн ИТХ өөрт нь оногдсон чиг үүргийн хүрээнд уян хатан зарцуулж байх боломжийг хуулиар нээж өгөх шаардлагатай.

5. Орон нутгийн хөгжлийн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэхийн тулд нутгийн удирдлага үнэт цаас гарган хөрөнгө босгох боломжийг илүү боловсронгуй болгож, холбогдох эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.

5. Монгол Улсын Бүсчилсэн хөгжлийн бодлогын хүрээнд

Монгол Улсын Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалын эрхэм зорилго нь тус улсын газар, түүний баялаг, газар тариалан, мал аж ахуйн гаралтай түүхий эдийн нөөц, оюуны чадавхыг байгаль орчны даацад зохицуулан оновчтой ашиглах үндсэн дээр хүн ам, үйлдвэрлэлийн зохисгүй бөөгнөрлийг задалж, хот, хөдөөгийн хөгжлийн ялгаа, аймаг, бүс нутаг хоорондын

тэгш бус, тэнцвэргүй байдлыг багасгаж хөгжлийн түвшнийг ойртуулах, үндэсний эдийн засаг, нийгмийн дэвшлийг түргэтгэх дотоод, гадаад таатай орчныг бүрдүүлэхэд оршино³⁶.

Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалын зорилго, зорилтыг хангах үндсэн арга зам нь Монгол Улсад байгаль экологи болон эдийн засгийн бүсчлэл тогтоож, түүгээр дамжуулан бүс нутаг, хот, хөдөөгийн хөгжлийн нэгдмэл болон харьцангуй бие даасан тогтолцоонд суурилсан бүс нутгийн эдийн засаг, нийгмийн цогцолборуудыг бүрдүүлэхэд оршиж байна. 2001 онд баталсан Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалд “төрөөс дэмжих бодлогын гол чиглэл нь Улаанбаатар, Дархан, Эрдэнэт хот, тэдгээрийн орчмын нутгийн хүн ам, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний хэт бөөгнөрөл, удирдлагын төвлөрөл, экологийн тэнцлийн алдагдлыг сааруулж, бүсүүдийн хөгжлийн түвшнийг эрэмбэ дараатай дээшлүүлэх явдал юм. Монгол Улсад эдийн засгийн Баруун, Хангайн, Төвийн, Зүүн гэсэн дөрвөн бүсийг тогтоож, Улаанбаатар хотыг бие даасан бүсийн жишгээр хөгжүүлэх”³⁷ гэж заасан.

Энэхүү үзэл баримтлалд бүсүүдийн байгаль, түүхий эдийн нөөц, оюуны чадавхыг харгалзан хөгжүүлэх тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлжээ. Үүнд:

- **баруун бүсэд:** бэлчээрийн мал аж ахуй, усалгаатай тариалан, жижиг, дунд боловсруулах үйлдвэрийг;
- **хангайн бүсэд:** бэлчээрийн мал аж ахуй, газар тариалан, аялал жуулчлал, амралт, сувилал, жижиг дунд үйлдвэр, уул уурхайн олборлох, боловсруулах үйлдвэр; мод боловсруулах үйлдвэрийг;
- **төвийн бүсэд:** бэлчээрийн болон эрчимжсэн мал аж ахуй, газар тариалан, уул уурхайн олборлох, боловсруулах үйлдвэр, жижиг, дунд үйлдвэр, аялал жуулчлал, амралт сувиллын үйлчилгээ, оюуны багтаамж ихтэй бусад үйлдвэрлэл, үйлчилгээг;
- **зүүн бүсэд:** уул уурхайн олборлох, боловсруулах үйлдвэр, эрчимжсэн газар тариалан, мал аж ахуй, жижиг, дунд үйлдвэр, аялал жуулчлалыг;
- **Улаанбаатарын бүсэд:** оюуны багтаамж ихтэй бүх төрлийн үйлдвэр, үйлчилгээ, олон улсын банк санхүүгийн сүлжээг тус тус тэргүүлэх чиглэл болгон хөгжүүлнэ.

Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлалд үндэслэн боловсруулсан Монгол Улсын Баруун, Хангайн, Төвийн, Зүүн, Улаанбаатарын бүсийн хөгжлийн хөтөлбөрүүдийн хэрэгжих хугацаа (нэгдүгээр үе шат-2006-2010 он, хоёрдугаар үе шат-2011-2015 он) дууссан.

Гэтэл улсын хэмжээний хот байгуулалт, газар зохион байгуулалт, дэд бүтцийн нэгдсэн бодлого төлөвлөлтийн үндсэн баримт бичгүүд батлагдаагүй байгаа нь улс, бүс нутаг, орон нутгийн хэмжээнд олон тооны хүндрэлтэй сөрөг асуудлуудыг үүсгэж байна.

- Манай улсын “**Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал**” (2020) нь улсын болон салбаруудын төрөөс баримтлах бодлогыг аймгуудын хөгжлийн бодлогод тусган хэрэгжүүлдэг, уялдааг нь хангадаг орон нутгийн хөгжлийг чиглүүлэгч гол бодлогын баримт бичиг байх ёстой юм. Гэвч Монгол Улсын Бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал, бүсүүдийн хөгжлийн хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн хугацаа үндсэндээ дуусаж, өнөө цагт бүс нутгийн бодлого, төлөвлөлтгүй явж байна. Үүнээс улбаалан бүсүүдийн хөгжлийн эдийн засгийн тэргүүлэх чиглэл тодорхой бус, бүсийн хөгжлийн тулгуур төвүүдийн үүрэг сул, дэд төвүүд, бүлэг суурины төвүүд, аж үйлдвэрлэлийн парк, кластерийн тогтолцоо хөгжөөгүй, бусад бүс нутагтай харилцан уялдаатай хөгжих чиглэл тодорхойгүй зэрэг хүндрэлтэй асуудлууд тулгарсаар байна. Үндэсний хөгжлийн газар тус баримт бичгийг шинэчлэн боловсруулж, 2019 онд батлуулахаар ажиллаж байна. Энэхүү шинээр боловсруулж буй бүсчилсэн хөгжлийн үзэл

³⁶ Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал, 2.1

³⁷ Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал, 3.1 ба 4.1, 4.2 дахь заалт, Монгол Улсын Их Хурлын 2001 оны 57 дугаар тогтоол

баримтлалтай цаашид аймгийн хөгжлийн бодлогын асуудлыг уялдуулан дахин тодорхойлох нь нэн тулгамдсан асуудал болж байна.

- Эдийн засгийн бүсүүд (Баруун, Хангай, Төв, Зүүн, Улаанбаатарын бүс)-ийн статистик мэдээлэл нь зөвхөн уг бүсэд хамрагдсан аймгуудын статистик мэдээллийг механикаар нэгтгэсэн тоо мэдээ төдий болохоос биш, бүсийн хэмжээгээр төлөвлөсөн хөгжлийн бодлоготой уялдаагүй байна³⁸.
- **”Монгол Улсын хүн амын нутагшилт, суурьшлын хөгжлийн ерөнхий төсөл”** нь Монгол Улсын нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд байгалийн нөхцөл, нөөц, экологийн тэнцвэрт байдал, хот байгуулалтын сөрөг үр дагаварт иж бүрэн үнэлгээ өгсний үндсэн дээр хүн амын нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгод нийцүүлэн нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг дэмжих дэд бүтцийн үндсэн сүлжээний үйлчлэлийн зохистой хүрээнд тулгуурласан бүс нутгийн оновчтой бүтэц, хот, тосгоны тогтолцоог бүрдүүлэх үүрэгтэй хот байгуулалтын суурь баримт бичиг юм. Тус баримт бичиг тодорхойгүй байгаагийн улмаас хөдөөгөөс хот руу чиглэсэн шилжилт хөдөлгөөн ихсэж хэт төвлөрөл үүсч томоохон хотуудын агаар, хөрс, усны бохирдол ихсэх, оршин суугчдын эрүүл мэндэд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл нэмэгдэх, ажилгүйдэл ядуурлын өсөлт, орон зайн мэдээллийн хомсдол зэрэг олон сөрөг үр дагавар үүсч байна. Барилга, хот байгуулалтын яам тус баримт бичгийг шинэчлэн боловсруулж, 2019 онд батлуулахаар ажиллаж байна.
- Улсын **”Газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө”** нь Монголын үндэсний газрын менежментийн хэрэгжилтийн түвшинтэй шууд хамааралтай байдаг. Газрын нөөцийн менежментийг байгаль орчны тэнцвэрийг хадгалах, хамгаалах, зүй зохистой ашиглах, нөхөн сэргээх, нөөцийг тэтгэн дэмжих зорилгод захируулан иж бүрэн хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа бөгөөд шинэчилсэн “Газар зохион байгуулалтын ерөнхий төлөвлөгөө”-г Газар зохион байгуулалт, геодези зураг зүйн газар боловсруулж Засгийн газар өргөн барьжээ. Монгол үндэстний үеийн үед онцлон хайрлаж уугуул байдлаар нь хадгалан үлдээх газар нутгийн /эко бүсийн/ үндэсний өвийн санг буй болгож хамгаалалтад авах, үндэсний хэмжээний хөгжилд тодорхой чиг үүрэг гүйцэтгэж чадах нөхцөл, нөөц бүхий сав нутаг, бүс нутагт давуу байдлыг нь тэтгэн дэмжсэн хөрөнгө оруулалт, менежментийн бодлогыг төрөөс хэрэгжүүлэх, хот, суурин газрын төлөвлөлт, газар олголтыг орон зайн зарцуулалт, оршин суугчдын нягтралыг харгалзсан нормативтай системд шилжүүлэх, хот, тосгон, сууринуудад хүн эрүүл, аюулгүй, хүлцэхүйц тохиромжтой орчинд амьдрах нөхцөлийг хангах, эрдэс баялаг, зам, шугам сүлжээ, барилгын үйлдвэрлэл, батлан хамгаалах салбарт ашиглалтын дараах газрын нөхөн сэргээлтийг бүрэн хийж аж ахуйн эргэлтэд оруулах, Үндэсний газрын мэдээллийн төв бий болгох зэрэг тус баримт бичгийн хүрээнд шийдвэрлэх шаардлагатай олон асуудлууд байна.

Хот байгуулалт нь Монгол Улсын “Хот байгуулалтын тухай” хуульд заасны дагуу түүх, соёл иргэншлийн уламжлал, бүсчилсэн хөгжлийн бодлого, хүрээлэн буй орчныг хамгаалах шаардлагад нийцүүлэн хүн амын эрүүл, аюулгүй амьдрах тааламжтай орон зайн орчныг бүрдүүлэхийн тулд бүс нутаг, хот, тосгоны хөгжлийн төлөвлөлтийн зураг төсөл боловсруулах, барьж байгуулах, иж бүрэн тохижуулах цогцолбор үйл ажиллагаа бөгөөд хүний аюулгүй байдал, байгаль экологи, эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн тэнцвэрт байдлыг хангахад чиглэгддэг.

38 Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулийг хянан үзэж, түүнийг сайжруулах хувилбар боловсруулах үүрэг бүхий зөвлөх үйлчилгээний ажлын тайлан, ҮХГ, 2018 он

Монгол Улсын хот байгуулалт, хүн амын нутагшилт суурьшлын өнөөгийн тогтолцоо нь нийгэм, эдийн засгийг эрчимтэй хөгжүүлэх, хүн тохитой орчинд ажиллаж амьдрах хэрэгцээ шаардлагыг бүрэн хангахгүй байна. Тухайлбал:

- Бүсийн төв, аймгийн төв хотууд, сумын төв, хоторхуу тосгон суурин өөр хоорондоо нийгэм, эдийн засгийн уялдаа холбоо сул, хот байгуулалт, төлөвлөлт нь зохих нормчлолын дагуу шийдэгдээгүй, нийгмийн үйлчилгээ, инженерийн хангамж хүрэлцээгүй хэвээр байна.
Орон нутгийн хөгжлийн төв болох аймгийн төв, сумын төвүүд нь бие даасан эдийн засгийн чадавх сул, аймаг, бүсийн төв хотууд нь нийслэл хотоосоо, сумдын төв нь аймгийн төвөөсөө эдийн засгийн хамааралтай хэвээр байна.
- Бүс нутаг, аймгийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд орон зайн зохистой төлөвлөлт, үйлдвэрлэл, үйлчилгээний хоршилт, төрөлжилт /кластер/ хөгжөөгүй, логистикийн сүлжээ, зам тээвэр, дэд бүтцийн хөгжил сул байгаагаас хөдөөгийн хүн амын хэрэгцээтэй бараа, бүтээгдэхүүний өртөг тээвэрлэлтээсээ хамаарч орон нутагт өндөр үнэтэй борлогдоход хүрч ард иргэдийн амьдралыг доройтуулахад нөлөөлж байна.
- Хот суурины хөгжлийн ерөнхий төлөвлөгөө, газар зохион байгуулалтын төлөвлөгөөг зөрчсөн, хэрэгжүүлээгүй зэргээс үүдэлтэй агаар, хөрс, ус бохирдох, үер усны аюулд өртөх, зам тээврийн осол гарах үзэгдэл аймгийн төв хотуудаас гадна сумын төвүүдэд ч гарч хүндрэлтэй асуудал үүсгэж байна.

Инженерийн дэд бүтцийн хангамжийн дутагдал, технологийн болон ашиглалтын хуучирч муудсан байдал ч хот, тосгоны цаашдын хөгжлийг саатуулагч хүчин зүйлсийн нэг болж байна.

Засгийн газрын 2013 оны 226 дугаар тогтоолоор Сумдын хөгжлийн загварыг хүн амын тооноос нь хамааруулан 3000 хүртэл хүн амтай, 3000-5000 хүн амтай, 5000 дээш хүн амтай, онцлог сумууд, 10000-50000 хүн амтай аймгийн төв гэж ангилан, түүнд хамаарах нийгмийн үйлчилгээний болон үйлдвэрлэл, бизнесийн барилга, байгууламжийн жагсаалт, нийтлэг маягаар хөгжүүлэх боломжтой үйлдвэрлэл, бизнесийн загварыг баталсан ч орон нутгийн хот, сууриныг хөгжүүлэх, иргэдийн тав тухтай ажиллах, амьдрах нөхцөлийг хангахад тодорхой хувь нэмэр болж чадсангүй.

АХБ-ны судалгааны баг сумын хөгжлийг индексээр тооцсон бөгөөд 10 шалгуур үзүүлэлт дээр тулгуурлан үнэлсэн байна. Үүнд, хүн ам, хүн амын жилийн дундаж өсөлт, хүн амын нягтрал, малчин бус өрхийн тоо, 1000 хүн амд ногдох аж ахуйн нэгжийн тоо, санхүүгийн зуучлагч аж ахуйн нэгжийн тоо, ядууралд өртөөгүй хүн амын харьцаа, гэрт амьдардаггүй хүн амын харьцаа, инженерийн хангамжтай хүн амын харьцаа, малчин бус хүн амыг нийт идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжийн тоонд харьцуулсан харьцааны үзүүлэлт орсон байна. Тус тайланд хөгжлөөр хоцорсон сумдын дэд бүтцийн асуудал маш хүндрэлтэй, хөгжиж эхэлж буй сумдын дэд бүтцийн зохицуулалт анхан шатны түвшинд байна гэж үзсэн байна.

Бүлгийн дүгнэлт:

1. Бүсчилсэн хөгжлийн бодлогыг тодорхойлсон ч нэгдсэн системд, эдийн засгийн ямар арга замаар бүсчлэх талаар нэгдсэн бодлого тодорхойгүй байсан. Иймээс цаашид хүн амын боловсрол, нөөц, нягтаршил энэ бүх зүйлээс шалтгаалуулж аймгуудыг төрөлжүүлэн хөгжүүлэх хэлбэрийг тодорхой болгох хэрэгтэй юм.
2. Өнөөдөр Бүсчилсэн хөгжлийн бодлогыг 20 шахам жил хэрэгжүүлсний үр дүнд аймгуудад МАА, хүнсний ногоо, жижиглэн худалдаа эрхлэгчид, гар урлал буюу оёдол хийдэг гэх мэт амиа аргацаасан аж ахуй эрхлэгчид л үйл ажиллагаагаа

эрхлэлт орон нутгийн төсөвт орлого бүрдүүлж байна. Иймээс тэднийг нэгдсэн зохион байгуулалт, нэгдсэн сүлжээ, хоршиж ажиллах системд оруулах хэрэгтэй. Хоршин ажилласнаар айл өрхийн эдийн засаг сайжирч, цар хүрээн тэлж, нийлээд хамтарч ажилласнаар зардал багасаж, нэг айлд ногдох ашгийн хэмжээ ихэснэ, ингэснээр хувь хүний орлогоос төлөх татварын хэмжээг нэмэгдэнэ. Хоршиж ажилласнаар механикжсан үйлчилгээ, мөн зээл авах боломжтойгоос гадна ямар нэгэн төвлөрсөн газрын зах зээлийн эрэлт нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлэх сайн талтай байгаа. Барууны орнуудын хоршин ажиллах туршлагыг харж байхад 17-18 –р зууны үеийн хоршин ажиллахыг дэмжин ажилласаар ирсэн байна. 1970аад оны үед Орос улс хоршин ажиллахыг төрийн бодлогодоо оруулж өгсөн байдаг. Японд хоршин ажилласнаар анх 28 –н долларын цалин авч байсан түүх байдаг.

3. Бүсчилсэн хөгжлийн бодлогын хүрээнд орон нутгийн, байгууллага, өрхийн түвшинд ямар зохион байгуулалтаар, юу хийх нь тодорхой биш болохоор нэгдсэн системд орж чадахгүй байна. Тэгэхээр орон зайн төлөвлөлт сайн хийх хэрэгтэй байна. Аймгуудад хэрэглэгч болон нийлүүлэгчийн таатай орчныг л бүрдүүлж өгөхгүй бол хот руу чиглэх хүн амын шилжилт хөдөлгөөн зогсохгүй үргэлжилсээр байх болно. Үйлдвэрлэгч маань хэрэглэгчдэд юу хэрэгтэй байна, санхүүгийн түншлэл аль банк вэ, ямар үнээр түгээх вэ, ашгийг бий болгож чадаж байна уу, нийлүүлэгч маань хэн бэ гэдэг тал дээр их сайн анхаарч ажилласны үндсэн энэ шилжилт хөдөлгөөнийг сааруулж өөрийн аймагтаа төвлөрлийг бий болгож чадна гэж үзэж байна.
4. Уул уурхайн салбарыг эс тооцвол Бүсчилсэн хөгжлийн бодлогоор үйлдвэрлэл хөгжүүлэх бодлого нь тодорхойлогдож чадахгүй байна. Төр хувийн хэвшлүүд хамтарч байж, том үйлдвэрүүд хөгжиж байж, жижиг үйлдвэрлэгчдээ дэмжиж, хамтарч ажиллаж байж л орон нутагт хөгжлийн асуудлыг ярих болно.
5. Орон зайн хөгжлийн асуудлын хүрээнд Төр засаг – Хувийн хэвшил – Шинжлэх ухаан судалгааны байгууллагын хамтын ажиллагаанд суурилсан Think Tank -ыг аймгуудад байгуулан ажиллах нь зөв юм. Өнөөгийн дэлхийн өндөр хөгжилтэй улс орнуудын тэргүүн туршлагаас харахад “Хөгжлийн гол концепци” нь дээрх байгууллагууд дээр тулгуурлан улмаар экосистем, хүний хөгжил, боловсон хүчний асуудал, хөгжлийн загварууд зэрэг нь бүгд шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр хийгддэг бөгөөд орон нутгийн Think Tank нь энэ үүргийг гүйцэтгэж байна.

6. Орон нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх талаар өмнө хийгдсэн судалгааны үр дүн бодлогод тусгагдаж буй байдал

Нэг. Энэ хэсэгт 2008 оны 10 дугаар сард зохион байгуулсан **“Монгол Улсын төв, орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь: Орон нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх боломжит чиглэлүүд”** хэлэлцүүлэгт зориулан НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газар, тэдний олон улсын зөвлөхүүдийн боловсруулсан судалгааны ажлын тайланг судалж харьцуулан үзэв.

Энд асуудлын гол нь орон нутгийн удирдлагын тогтолцоо нь төв засгийн газрын төлөөний байгууллага байж, орон нутгийн иргэдийн сонгуулиар байгуулагдсан хурал нь түүнд зөвхөн зөвлөдөг үүрэгтэй байхуу, эсвэл үйлчилгээний талаар түүний хүлээх хариуцлага их, бага байснаас үл хамааран жинхэнэ бие даасан, өөртөө засах эрхтэй орон нутгийн засгийн газар байх уу гэдгийг шийдэх явдал юм³⁹ гэсэн асуудлыг 10 жилийн өмнө дэвшүүлж байсан, хамгийн гол нь хариулт тодорхойгүй энэхүү асуудал өнөөдөр ч хэвээрээ байна.

³⁹ “Монгол улсын төв, орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь: Орон нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх боломжит чиглэлүүд” Хэлэлцүүлэгт зориулсан тайлан, хуудас 4, НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газар 2008 оны 10 дугаар сар

Тайланд дурдсанаар, орон нутгийн мэдлийн өмчийг захиран зарцуулах эрхийг баталгаажуулсан зарим заалтыг эс тооцвол Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар “нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх мэдэлд хамаарах асуудал”-д төрийн үйлчилгээ үзүүлэх хариуцлагын талаар ямар ч заалт байхгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн зам, цэцэрлэгт хүрээлэн, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэвэр усны хангамж, бохирын шугам сүлжээний байгууламжид засвар үйлчилгээ хийх, сайжруулах зэрэг орон нутгийн засаг захиргааны чиг үүрэгтэй холбоотой асуудлууд энд тусгагдаагүй байна.

Мөн түүнчлэн дунд боловсрол, анхан шатны эрүүл мэндийн үйлчилгээ, эсвэл соёлын байгууллагуудын засвар үйлчилгээг хийх, үйл ажиллагааг нь хангах зэрэг орон нутгийн засаг захиргааны түгээмэл хариуцдаг нийгмийн үйлчилгээ үзүүлэх бүрэн эрхийн талаар огт дурдаагүй байна⁴⁰.

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

Монгол улсын орон нутгийн засаг захиргаа нь бие даасан төсөвгүй, тогтвортой орлогогүй байна. Харин захиргааны доод шатны байгууллагууд өөрийн орлого, зардлын төслийг дээд шатныхаа байгууллагууд, тэдгээрээр дамжуулан Сангийн яамаар батлуулахаар санал болгон оруулдаг. Сангийн яамны шийдвэрээс тэдний төсвийн хэмжээ шууд шалтгаална гэдгийг мэддэг учир аль болох өндөр тоо тавьж санал оруулдаг⁴¹.

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

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

Орон нутгийн засаг захиргаадад багш нарын цалин хөлсийг хариуцуулах нь зөв хувилбар биш юм. Үүнд төрийн албан хаагчдын цалин хөлсний хэмжээг Засгийн газар тогтоодог бөгөөд цаашид ч ийм байх нь тодорхой. Хоёрт, боловсролын салбарт ажиллагсдын асуудлыг оновчтойгоор шийдвэрлэх асар хүнд, улс төрийн хувьд саад бэрхшээлтэй ажлыг Засгийн газар хийж байгаа бөгөөд үүнийг орон нутгийн засаг захиргаанд шилжүүлэх нь шинэтгэлийг амжилттай эхлүүлэх гараа бус гэдэг нь ойлгомжтой.

Орон нутгийн захиргаадад сургуулийн барилга, байгууламжийн өмчлөлийг шилжүүлж, засвар үйлчилгээ хийх, сайжруулах, түүнчлэн сурган хүмүүжүүлэгч бус ажиллагсдын цалин хөлсийг хариуцах чиг үүрэг ногдуулж болох юм. Үүний санхүүжилтийг зөвхөн боловсролд

⁴⁰ Мөн тэнд, хуудас 6

⁴¹ Мөн тэнд, хуудас 9

зарцуулах хатуу болзолтой тэтгэлэг, эсвэл ерөнхий тэтгэлгийн хэлбэрээр олгож, орон нутагт аль салбарт зарцуулах талаар шийдвэр гаргах эрх мэдлийг нь чөлөөтэй орхиж болох юм. Дээрх хоёр хувилбарын аль алинд орон нутгийн захиргаад боловсролын төсвийг тухайн нутаг дэвгэрийн сургуулиудын дунд хуваарилах хэрэгтэй болно. Ингэснээр орон нутгийн захиргаад халаалтын системийг сайжруулах, цэвэр ус болон эрчим хүчний зүй бус алдагдлыг багасгах, сурган хүмүүжүүлэгч бус ажиллагсдын тоог цөөрүүлэх, тэднийг сургуулиудын дунд зохистой хуваарилах зэргээр эх үүсвэрийг үр ашигтай зарцуулах шууд сонирхол нь дээшлэх болно.

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

Хамгаас чухал нь орон нутгийн захиргаадад аливаа хүн ам суурин газрын амин чухал зүйл буюу цэвэр усны хангамж, бохир усны шугам сүлжээ, цэвэрлэх байгууламж, хатуу хог хаягдал цуглуулах, зайлуулах, төвлөрсөн халаалт, орон нутгийн зам, гудамж талбайн гэрэлтүүлэг, цэцэрлэгт хүрээлэн, оршуулгын газар, нийтийн зах зэрэг “цэвэр орон нутгийн чиг үүрэг”-ийг маш тодорхой хариуцуулан өгөх шаардлагатай⁴².

Ундны усны хангамж болон бохир усны шугам сүлжээ, цэвэрлэх байгууламжийн хувьд орон нутгийн чиг үүрэг, эрх мэдлийг тодорхойлох нь энэ салбарын шинэтгэлд тулгарах хамгийн том сорилт байж магадгүй. Энд дараах хүндрэлүүд гарч болох юм. Үүнд: а) нийт зардлын аль хэсэг нь цэвэр орон нутгийн шинж чанартай, аль хэсэг нь тухайн чиг үүргийн бүсийн буюу үндэсний хэсэгт ногдож байгааг ялгаж тогтоох; б) үйл ажиллагааны болон засвар үйлчилгээний зардлыг хөрөнгө оруулалтын зарцуулалтаас ялгаж салгах; в) эдгээр чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд засгийн газар хангалттай хөрөнгө зарцуулдаггүй байх магадлалтай бөгөөд энэ нь хамгийн ноцтой асуудал юм.

“Цэвэр орон нутгийн чиг үүрэг”-т хамаарах дэд бүтцийн засвар үйлчилгээ, түүнийг сайжруулах хөрөнгийг жинхэнэ ёсоор бие даасан орон нутгийн захиргаадад хариуцуулбал иргэд орон нутгийн засаглалын байгууллагуудад илүү ач холбогдол өгдөг болохоос гадна хөрөнгө оруулалтын үр ашиг нэмэгдэх боломж бүрдэх болно.

Төрийн үйлчилгээний чиг үүргийг тусгаарлах шинэтгэл нь Орон нутгийн санхүүжилтийн тухай шинэ хуулиар баталгаажсан цагт энэ нь бодит шалгуур болох юм. Монгол улсын өмнө тавигдаж байгаа чухал зорилт бол орон нутгийн засаг захиргааны эрх, үүргийг нарийвчлан тодорхойлох, тэднийг бие даасан төсөвтэй, чиг үүргээ зохистой хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хангалттай, урьдчилан тооцох боломжтой, ил тод орлоготой болгоход оршино.

Хоёр. НҮБХХ-ийн санхүүжилтээр олон улсын зөвлөхийн дэмжлэгтэй 2018 онд хийгдсэн **Монгол Улсын Хөгжлийн санхүүжилтийн үнэлгээний тайлан**д “урт хугацааны бодлогын зорилтод хүрэхэд үр дүнд суурилсан бодлого төлөвлөлт, төсөвлөлт, удирдлага чухал боловч энэ чиглэлийн шинэчлэлийг хийх төрийн байгууллагуудын чадавх дутмаг байгаа.”-г онцолсон байна.

Хүн ам нь тархан суурьшсан Монгол орны хувьд зарим нийгмийн үйлчилгээг иргэдэд хүргэхэд хүндрэл үүсдэг бөгөөд улс төрийн тогтворгүй байдлаас үүдэн орон нутгийн иргэдийн хэрэгцээ шаардлагад нийцсэн үйлчилгээг тэгш хүргэх, үр ашигтай байдлыг зохих

⁴² Мөн тэнд, хуудас 11

тэнцвэртэйгээр хангах төвлөрлийг сааруулсан засаглалын тогтолцоо бүрэн бүрэлдээгүй байна.

Монгол Улс нь олборлогдоогүй ашигт малтмалын нөөцөөрөө дэлхийд дээгүүрт ордог орнуудын нэг бөгөөд эдийн засаг уул уурхайн салбарын орлогоос ихээхэн хамааралтай төдийгүй нийт экспортын 90 гаруй хувь нь уул уурхайн салбараас бүрддэг юм. Дөнгөж 3.1 сая хүн амтай, эдийн засагтай нь харьцуулахад хөрөнгө оруулалтын хэмжээ багатай Монгол Улсын байгалийн баялгийн салбар дахь хөрөнгө оруулалт өсөн нэмэгдсээр 2000 оны дунд үеэс эхлэн эдийн засгийн өсөлтөөрөө тэргүүлэгч орнуудын нэг болсон. ДНБ болон нэг хүнд ноогдох ДНБ (2010 оны тогтмол үнээр) 2007 оноос 2014 оны хооронд бодит үнээр хоёр дахин нэмэгдсэн байна. Харин хүн амын өсөлт өндөр байснаас шалтгаалан нэг хүнд оногдох ДНБ аажмаар өсөж 2007 онд 2,400 ам.доллар байснаа 2014 онд 4,000 ам. долларт хүрчээ. ДНБ бодит үнээр 2014-2016 онуудад төдийлөн өсөөгүй ба нэг хүнд оногдох үзүүлэлтээр авч үзвэл ДНБ бүр буурсан байна.

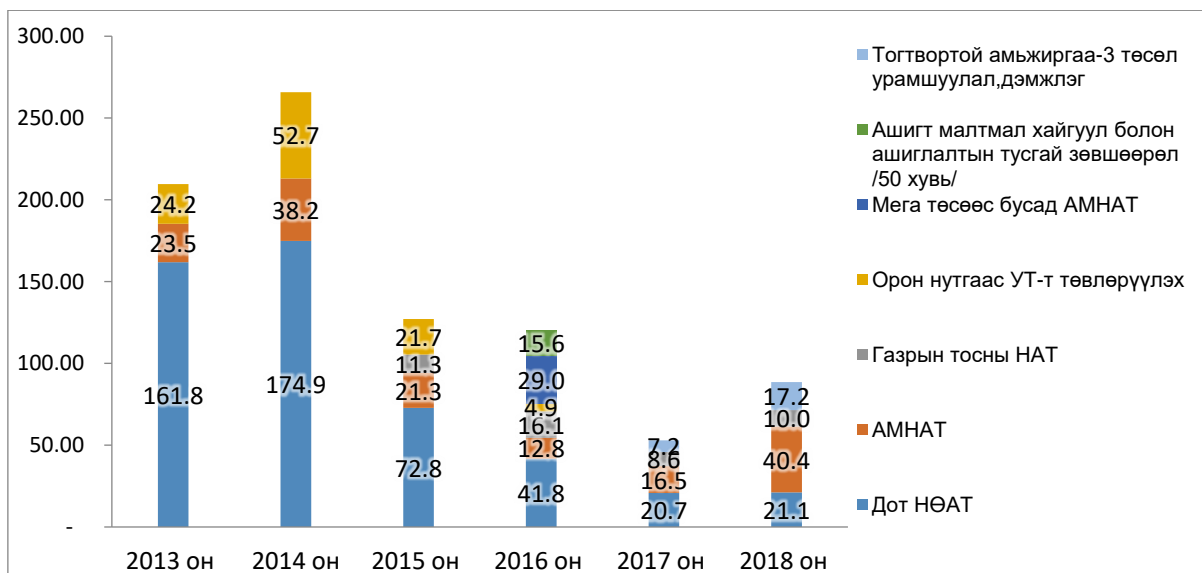
Эдийн засгийн хямралын нөлөөг бууруулахын тулд Засгийн газар нь гадаадын зээлээр мөн зарим хэсгийг нь хувийн хөрөнгийн зах зээлээр санхүүжүүлэх төсвийн тэлэлтийн бодлогыг үргэлжлүүлсэн байна. Төсвийг тэлэх бодлогын хүрээнд Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (ТТБТ)-ийг зөрчин Хөгжлийн банкаар дамжуулан төсвөөс гадуур санхүүжилт хийсэн болно.⁴³ Үүнээс улбаалан 2016 оны эцэс гэхэд төсвийн алдагдал их хэмжээнд хүрч, үндэсний валютын ханш суларч, Засгийн газрын өрийн хэмжээ нэмэгдэн ДНБ дэх хуримтлагдсан өрийн харьцаа 90 хувьд хүрснээр Монгол улс нь эдийн засгийн хямралд тулж очсон билээ. Мөн өсөн нэмэгдэж буй өрийн хэмжээ, төлбөрийн тэнцлийн ачаалал, зээлийн өндөр хүү, эдийн засгийн төрөлжилт бага, аж үйлдвэрийн өрсөлдөх чадвар сул, ажилгүйдлийн түвшин 10-аас дээш хувьтай байгаа зэрэг асуудлууд нь эдийн засгийн нийт эрэлтэд сөрөг нөлөө үзүүлж, банкны зээлийн чанарыг муутгахад хүргэсэн байна.⁴⁴ Түүнчлэн эдийн засгийн хямрал ялангуяа эдийн засгийн голлох салбар болох үйлчилгээ, барилгын үйлдвэрлэлд хөдөлмөр эрхэлдэг хот суурин газрын өрхүүдэд илүү хүндээр туссан бол хөдөө аж ахуйн салбар давамгайлсан хөдөөд орон нутагт харьцангуй багаар нөлөөлж, бага боловч өсөлттэй гарчээ.

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр болон хайгуулын лицензийн төлбөрийн тодорхой хувийг 2011 оноос эхлэн Орон нутгийн хөгжлийн сан (ОНХС) -д шилжүүлэх болсон бөгөөд энэхүү сангаас тусгай томъёон дээр үндэслэн орон нутагт хуваарилдаг болсон. ОНХС нь орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд санхүүжилтийн чухал эх үүсвэр болсон тул маш их талархалтайгаар хүлээн авсан билээ. Гэсэн хэдий ч ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр болон хайгуулын лицензийн орлогын хэмжээнээс шууд хамааралтайгаар жилээс жилд өөрчлөгдсөнөөс ОНХС-ийн эх үүсвэрийг урьдчилан таамаглах боломжгүй болсны зэрэгцээ орон нутгийн хэрэгцээнд тохирсон орлогыг урьдчилан төлөвлөхүйц санхүүжилтийн механизм бүрдээгүй байна. Зураг 8-д үзүүлснээр 2011 оноос хойш Засгийн газрын НӨАТ-ын орлогоос шилжүүлэх санхүүжилт буурснаас ОНХС-д олгох Засгийн газрын шилжүүлэг ихээхэн хэмжээгээр буурсан байна.

Зураг 44. ОНХС-ийн орлого, 2013 – 2018 он (тэрбум төгрөг)

⁴³ 2014 он АХБ.

⁴⁴ 2017 он ОУВС, 2017 он Дэлхийн банк



Эх сурвалж: СЯ, Төсвийн төвлөрлийг сааруулах бодлого ба орон нутгийн хөгжлийн сан (2018).

Хөдөө аж ахуй, аялал жуулчлал нь үндэсний эдийн засагт илүү чухал үүрэгтэй боловч Монгол Улсын эдийн засаг уул уурхайн салбарын орлогоос ихээхэн хамааралтай хэвээр байх болно. Оюу толгойтой холбоотой маргаан, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийг дагаж мөрдөхгүй байгаа зэрэг нь орлогыг ил тод, урьдчилан таамаглахад боломжтой, хүчтэй засаглалын дэглэм чухал байгааг харуулж байна. Үүнээс гадна, энэхүү маргаан нь томоохон хэмжээний дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтыг татахын тулд урьдчилан таамаглах, төлөвлөх боломжтой ил тод, тогтвортой татварын систем болон шүүх арбитрын механизмтай байх шаардлагатайг мөн харуулж байна.

Засгийн газрын зээлийн түвшнийг өсгөсөн хамгийн гол зүйл нь төсөвлөлт сул байгаатай холбоотой юм. Сангийн яам 2012 оноос 2016 он хүртэл орлогыг хэт өөдрөгөөр төсөөлж байсан бөгөөд УИХ-д өргөн барьсан төсөв нь энэхүү хэт өөдрөг төсөөлөл дээр үндэслэсэн байсан.⁴⁵ Үүнээс гадна УИХ-аар төсөв хэлэлцэх явцад зардлын дээд хэмжээг нэмэгдүүлэхийн тулд макро эдийн засгийн болон орлогын урьдчилсан таамаглалаа байнга өөрчилсөн байна.⁴⁶ Түүнчлэн, 2012-2015 онуудад Монгол Улсын Хөгжлийн банканд төсвөөс гадуурх санхүүжилт олгосныг 2016 онд Засгийн газрын өр төлбөр дээр нэмсэн.⁴⁷

Сүүлийн жилүүдэд хувийн хэвшлийн зээлийн ДНБ-д эзлэх хувь харьцангуй тогтвортой байсан бол хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт 2013 оноос эрс буурсан байна. Хувийн хэвшлийн нийт актив 2010 онд ДНБ-ний 22.3 хувь байсан бол 2012 онд 47.9 хувь болж хоёр дахин нэмэгдсэн боловч, 2016 онд 19.1 хувьд хүрч маш их хэмжээгээр буурсан байна. Энэхүү байдал нь 2010 оноос санхүүгийн тэсрэлт болж, харин 2013 оноос хурдацтайгаар уналтад орсонтой холбоотой бөгөөд эдийн засгийн өсөлтийн үед дотоодын зээлийн таатай орчин бий болж хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт нэмэгдэхэд нөлөөлсөн байна. Түүнчлэн эндээс харахад ойрын жилүүдэд хувийн салбарт олгосон зээллэг нь хөрөнгө оруулалтаас илүүтэй хувийн хэвшлийн хэрэглээнд чиглэсэн байна. Хувийн хэвшлийн зээлийн доогуур түвшин нь хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалт буурч байгааг харуулж байна. Хөрөнгийн зах зээл дэх өрсөлдөөн сул байгаа нь хувийн хэвшлийн өсөлт, ялангуяа уул уурхайн бус салбарын хөгжлийг хязгаарлах нэг чухал хүчин зүйл юм.

⁴⁵ Байгалийн нөөцийн засаглалын институт, Монгол улсын төсвийн тогтвортой байдал (2017 он).

⁴⁶ Төсвийн зарлага ба санхүүгийн хариуцлага, 2015 он.

⁴⁷ Байгалийн нөөцийн засаглалын институт, Монгол улсын төсвийн тогтвортой байдал (2017 он).

Зураг 45. Хувийн салбарт олгосон дотоодын зээл ба ДНБ-д эзлэх нийт активын хэмжээ



Эх сурвалж: Монгол банк

Монгол Улсын 30 000 гаруй ЖДҮ хөрөнгийн зэх зээлд нэвтрэх нь эдийн засгийн урт хугацааны эдийн засгийн өсөлт, эдийн засгийн төрөлжилтийг хангах үндсэн нөхцөл юм. Монгол Улсын ЖДҮ-ийн салбар нь нийт ажлын байрны 50 орчим хувийг хангадаг бөгөөд аж үйлдвэр болон хүнсний үйлдвэрлэл ялангуяа арьс ширний үйлдвэрлэл, аялал жуулчлал, бусад үйлчилгээний салбаруудад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Өнөөгийн байдлаар Монголын ЖДҮ-ийн 50 орчим хувь нь банкны зээлтэй боловч зөвхөн 13 хувь нь хөрөнгө оруулалтын зориулалтаар банкны зээл авч чадсан бөгөөд ЖДҮ-үүд бизнесийн орчинд тулгарч буй хамгийн их саад тотгор болж буй асуудал нь санхүүгийн эх үүсвэр дутагдалтай болон зээлийг шударга бусаар хуваарилах, зориулалтын бусаар зарцуулж буй явдал юм.⁴⁸

ЖДҮ-ийн салбарыг бэхжүүлэх чиглэлээр төр засгийн санаачилга, хөгжлийн түншүүдийн дэмжлэг байгаа хэдий ч Монгол Улсад хандивлагчдын хөнгөлөлттэй санхүүжилтээр үйл ажиллагаа явуулж буй хувийн хэвшлийн хөрөнгө оруулалтын сан, хөтөлбөрүүд цөөхөн байна. Хөрөнгө оруулалтын сан байгуулах нь бизнесийн хөгжлийг дэмжих үйлчилгээний хүртээмжийг нэмэгдүүлж, ЖДҮ-ийн салбарыг сааруулах чадавхыг сайжруулахад хувь нэмрээ оруулах боломжтой юм.

Бас нэгэн бэрхшээлтэй асуудал бол Монгол Улсад хөрөнгө оруулалтыг хөхиүлэн дэмжих, хөрөнгө оруулалтыг төрөлжүүлэх стратегийг хэрэгжүүлэх талаар идэвхтэй үйл ажиллагаа эрхлэх байгууллага үгүйлэгдэж буйг тэмдэглэжээ. Гадаадын хөрөнгө оруулалтын газар 2016 оны эцэс хүртэл Монгол Улсад хөрөнгө оруулалт татах, ГШХО-ыг төрөлжүүлэх замаар олон хөтөлбөр хэрэгжүүлэхэд голлох үүрэг гүйцэтгэж ирсэн. Энэхүү газрыг татан буулгаж, шинээр байгуулагдсан Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хороонд татварын тогтвортой байдлын гэрчилгээ олгох чиг үүргийг нь шилжүүлсэн боловч өнөөг хүртэл энэ чиглэлээр дорвитой үйл ажиллагаа явагдаагүй болно. Үүний зэрэгцээ Гадаадын хөрөнгө оруулалтын газраас гадаадын хөрөнгө оруулагчдад урьд нь үзүүлж байсан үйлчилгээ байхгүй болжээ.⁴⁹

Концессын тухай хууль батлагдсанаар концессын асуудал хариуцсан тусдаа нэгж байгуулагдсан. Энэхүү чиг үүргийг 2012-2016 онуудад Эдийн засгийн хөгжлийн яам удирдан хэрэгжүүлж байсан. Гэсэн хэдий ч 2013 онд НҮБ-ын Худалдаа, хөгжлийн чуулганы хийсэн үнэлгээгээр энэхүү нэгжийн орон тоо хүрэлцээгүй, зах зээлийн үнэлгээ, төслийн үнэлгээ, зардал үр ашгийн дүн шинжилгээ хийх, салбарын яамдад дүн шинжилгээ хийхэд нь дэмжлэг үзүүлэх чадавх нь хязгаарлагдмал хэмээн дүгнэсэн байна. Түүнчлэн төрийн албаны цалин

⁴⁸ Дэлхийн банкны аж ахуйн нэгжийн судалгаа (2013). Монгол Улсын үзүүлэлт.

⁴⁹ АНУ-ын Төрийн департамент. Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын орчны талаарх мэдэгдэл - 2017.

хөлс бага байгаа нь шаардлага хангахуйц чадавхтай, туршлагатай боловсон хүчнийг ажиллуулах боломжгүй юм. 2015 онд хийсэн үнэлгээгээр Монгол Улсад ТХХТ-ийн төсөл хэрэгжүүлэх орчин төдийлөн сайн хөгжөөгүй бөгөөд бусад Ази-Номхон далайн улс орнуудтай харьцуулахад ТХХТ-ийн таатай орчин гэсэн ангилалд Монгол Улс хамгийн сүүлд жагссан байна.⁵⁰

Төр хувийн хэвшлийн түншлэл (ТХХТ) болон концессын асуудал 2016 оноос Үндэсний хөгжлийн газарт шилжсэн. ҮХГ-ын мэдээлснээр Монгол Улсад хэрэгжиж байгаа ТХХТ-ийн зөвхөн ганцхан төсөл байгаа бөгөөд энэ нь уул уурхайн үйлдвэрлэлийн бүтээгдэхүүн экспортлох замын төсөл юм. Хэдийгээр ТХХТ-ийг бий болгох олон удаагийн оролдлогууд хийгдсэн боловч өнөөгийн байдлаар хувийн хэвшлийн хөрөнгийг амжилттай дайчлан хэрэгжүүлж байгаа төсөл энэхүү төслөөс өөр алга байна. ҮХГ болон засгийн газрын бусад байгууллагуудын үзэж байгаагаар ТХХТ хөгжихөд учирч буй гол саад бол зохицуулалтын орчин болон ТХХТ ба концессын хоорондын ялгаа тодорхойгүй байгаа явдал юм. Тиймээс ҮХГ ТХХТ-ийн бодлогыг шинэчлэхээр төлөвлөж байна. Зохицуулах орчныг бүрдүүлсэн ч төр засаг өөрийн чадавхаа бэхжүүлэхээс нааш ТХХТ-ийн төслүүдийг хэрэгжүүлэх асуудал бэрхшээлтэй байна.

ТХҮБ-ыг өөрийн нөхцөл байдалд нийцүүлэн нутагшуулах нь: ТХЗ-ын хэрэгжилтийн амжилт орон нутгийн оролцооноос ихээхэн хамаарна. Салбарын яам, орон нутгийн засаг захиргаад өөрсдийн стратегийг ТХҮБ-д нийцүүлэх талаар ҮХГ-ын зүгээс зааварчилгаа боловсруулж өгсөн боловч төлөвлөлт, төсөвлөлт, хяналт-шинжилгээ хийх үйл явцад ТХЗ-дыг хэрхэн нийцүүлэх, нэгтгэх талаар орон нутгийн засаг захиргаанд мэдээлэл хангалттай хүрээгүйгээс шалтгаалан тодорхой чиглэлийг харсаар байна. Ингэснээр орон нутагт ТХЗ-ыг хэрэгжүүлэх ажил хүлээлтийн байдалтай байна.

Санхүүгийн нөөцийг тухайн орон нутгийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцүүлэн эрэмбэлэх, хуваарилах орон нутгийн засаг захиргааны эрх мэдэл хязгаарлагдмал, орон нутгийн нөхцөлд тохирсон стратегийн шийдлийг боловсруулах чадвар сул байгаа нь стратегийн баримт бичгүүдийг ТХЗ болон ТХҮБ-д нийцүүлэхэд мөн хүндрэл учруулж байна. Түүнчлэн, орон нутгийн удирдлагууд бодлогын төлөвлөлтийн тухай тодорхой хэмжээний мэдэлтэй хэдий ч Орон нутгийн хөгжлийн сангийн санхүүжилт нь жил бүр хасагдаж байгаа, мөн нэмэлт татвар, хураамж авах боломж хязгаарлагдмал зэргээс шалтгаалан сүүлийн хэдэн жил санхүүжилт улам бүр хүндэрч ирсэн байна.

Нийслэл Улаанбаатар хот засаглалын хувьд орон нутгийн бусад засаг захиргаатай харьцуулахад санхүүгийн хувьд илүү бие даасан байдалтай байна. Нийслэл нь "Нийслэлийн татвар" гэх мэт нэмэлт хураамж ноогдуулах эрх мэдэлтэй, мөн Сангийн яамнаас зөвшөөрөл авсны үндсэн дээр үндсэн орлогынхоо 15 хүртэлх хувьтай тэнцэхүйц хэмжээний зээл авах эрхтэй юм.⁵¹

Төсвийн хөрөнгө хязгаартай энэ үед эдгээр бодлогын зорилтот түвшнийг хангах үүднээс ихээхэн үр дүнтэй, үр ашигтай бодлогын болон төсвийн төлөвлөлтийн журам, үйл явц шаардагдах болно. Бодит байдал дээр хөгжлийн төлөвлөлт, төсөв боловсруулах тогтолцооны сорилтууд нь төсвийн зарцуулалт болон тавигдсан зорилгын хэрэгжилтийн үр дүнг бууруулж байна. Үүнд:

- Нэгдүгээрт, Хөгжлийн бодлого, төлөвлөлтийн тухай шинэ хууль батлагдсан, төрийн захиргааны байгууллагын төвлөрсөн төлөвлөлтийн чиг үүргийг бэхжүүлсэн хэдий ч ҮХГ-ын чиг үүрэг нь Сангийн яамны бодлого, төлөвлөлтийн чиг үүрэгтэй зарим

⁵⁰ <https://www.cmc-global.org/content/public---private-partnerships-development-mongolia-perspective>

⁵¹ Дэлхийн банк, Улаанбаатар хотын санхүүгийн байдал, 2013.

талаараа давхцаж байна.⁵² Төлөвлөлт, төсөвлөлт хоорондын уялдаа төдийлөн сайжрахгүй байгаа нь бодлого болон төсвийн төлөвлөлт хоорондын ажил үүрэг хэсэгчлэн давхардсан буюу ҮХГ дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөлтийг, Сангийн яам нь хуулиар төсвийн дунд хугацааны зарлагын хүрээ, Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр болон жил бүрийн төсвийн асуудлыг тус тус хариуцаж байгаагаас үүдэлтэй хэмээн төр засгийн байгууллагууд үзэж байна.

- Үүрэг хариуцлага, үйл ажиллагаа ийнхүү давхцаж байгаа, заавар, журам хоорондоо зохицуулалтгүй байгаа нь дунд хугацааны төсвийн зарлагын хязгаар болон жилийн төсөвт багтаан салбарын стратеги болон үйл ажиллагааны хөтөлбөрөө төлөвлөх салбарын яамдын боломжийг хязгаарладаг. Ингэснээр хуваарилагдсан төсвийг хөгжлийн зорилтуудтай нийцүүлэхгүй, үр ашиггүй хуваарилах байдалд хүргэдэг. Түүнчлэн, СЯ-аас ДХТЗХ-г өндрөөр тавьж, төлөвлөлтийг тогтоосон хязгаарт багтаан хийсэн ч төсвийн зорилтыг хангахад нэлээд хэмжээгээр таналт хийх шаардлагатай болдог. Тиймээс, Сангийн яамнаас төсвийн төслийг боловсруулах явцад салбарын яамдын төсвийн саналаас ихээхэн арга хэмжээ хасагддаг.
- Бүгдээрээ хүлээн зөвшөөрсөн тулгамдаж буй өөр асуудал бол хөгжлийн болон төсвийн төлөвлөлтийн үйл явцад тэргүүлэх ач холбогдолд нь үндэслэн тухайн бодлогын өртгийг зөв зохистой тооцдоггүй явдал юм. Өртөг тооцсон байдал нь чанарын хувьд харилцан адилгүй байна, учир нь хэт хялбаршуулсан аргаар өртөг тооцож байгаа нь тухайн төслийн хөрөнгө оруулалтын болон ирээдүйн урсгал зардлын тооцоог нарийвчлан гаргах боломжгүй болоход хүргэж байгаа юм.⁵³ Энэхүү байдлыг бодлогын хэт өөдрөг зорилтуудтай нийлүүлбэл салбарын яамд хуваарилагдсан төсвийг олон тооны төслүүдэд зардлын үр ашгийг зохих журмаар тооцохгүйгээр тараадаг гэсэн үг юм.⁵⁴ Энэхүү асуудал нь сонгуулийн жилүүдэд илүүтэй ажиглагддаг, учир нь улс төрчид Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль (ТБТХ)-ийг мөрдөхгүйгээр зардлыг нэмэгдүүлж ирсэн байна.
- Бодлогын өртгийг тооцож, зардлын үр ашгийн дүн шинжилгээ хийх, төлөвлөлт, төсөв бэлтгэх явцад тэргүүлэх чиглэлийг тогтооход техникийн өндөр чадавх болон төрийн захиргааны байгууллагуудын удирдах албан тушаалтнууд болон техникийн мэргэжилтнүүдэд гүйцэтгэлд суурилсан сэтгэлгээг хэвшүүлэхийг шаарддаг. Гүйцэтгэлд суурилсан чадавхыг бий болгох, сэтгэлгээг төлөвшүүлэх хүчин чармайлт төдийлөн хэвшил болж чадаагүй явдал нь яам, төрийн байгууллагуудын хүн хүч хангалтгүй, техникийн болон удирдах албан тушаалтны сэлгээ их байсантай холбоотой.
- Түүнчлэн 2012 оноос Монгол Улсын Хөгжлийн банкны (МУХБ) төсвөөс гадуурх хөрөнгө оруулалт хийсэн нь 2013 оны дүнгээр ДНБ-ний 10 хувьтай тэнцэх хэмжээний зарцуулалт болсонтой холбоотойгоор гүйцэтгэлд суурилсан төлөвлөлтийн сэтгэлгээг хөгжүүлэх гэсэн оролдлого төдийлөн амжилтад хүрээгүй байгааг илтгэж байна. Хэдийгээр энэхүү үйл ажиллагааг зогсоосон ч хөрөнгийн болон урсгал зардлыг ач холбогдлоор нь ангилан төсвийн хуваарилалт хийх төрийн байгууллагуудын стратеги төлөвлөлтийн чадварыг бууруулсан юм.⁵⁵

⁵² Сангийн яам (i) макро-эдийн засгийн төлөвлөлт, зохицуулалт, (ii) Нийгэм-эдийн засгийн үндсэн чиглэл боловсруулах, хэрэгжүүлэх, (iii) төсвийн хөрөнгө оруулалтын бодлого, болон (iv) ХАЁТ-ийн бодлого хариуцдаг.

⁵³ ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА БА САНХҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА 2015.

⁵⁴ ЭЗХЯ-наас бэлтгэсэн 2014 оны Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрт 12,000 төслийг жагсаасан хэдий ч УИХ-аар батлагдаагүй.

⁵⁵ ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА БА САНХҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА 2015 (х.76).

- Гүйцэтгэлд суурилсан бодлого боловсруулах асуудлыг мөн УИХ сулруулж байна, учир нь УИХ-аар төсөв хэлэлцэхдээ зарлагын хязгаарыг өсгөн, макро-эдийн засгийн таамаглал болон орлогын тооцоог тогтмол өөрчилдөг, мөн өртөг зардлыг тооцоогүй улс төрийн шийдэл бүхий шинэ төслүүдийг батлан, төсөв хуваарилах хэлбэрээр УИХ-ын хэлэлцүүлгийн явцад төсөвт ихээхэн өөрчлөлт оруулдаг.⁵⁶ УИХ-ын болон Засгийн газрын төлөөллийн үзэж буйгаар УИХ-ын хуралдаанаар хөтөлбөрт суурилсан, үр дүнд тулгуурласан арга хэмжээ бус тухайн төсвийн ангилал тус бүрийн үр дүнд илүү анхаарал хандуулдаг нь гүйцэтгэлд суурилах зарчмыг сулруулж байна.

Дээрх сорилтууд нь хөрөнгийг салбар хооронд үр дүнтэй хуваарилах болон салбар дотроо тэргүүлэх чиглэлээр тодорхойлон эрэмбэлэх тухайд аль алинд нь сөргөөр нөлөөлж ирсэн. Түүнээс гадна тавьсан зорилгыг үр дүнтэй хангахад чиглэсэн хөтөлбөрт ач холбогдол өгөх, эсвэл стратегийн бодлогын зорилтыг хангах боломжийг нэмэгдүүлэх шинэ хөтөлбөрүүдэд хөрөнгөө шилжүүлэн хуваарилах төрийн байгууллагуудын чадавх сул байгаагаас төсвийн зарлагын хуваарилалтын үр ашгийн түвшин доогуур байна. Хөрөнгө оруулалтын төсвийг голчлон олон тооны жижиг төслүүдэд хуваарилж, томоохон бүтээн байгуулалтад хөрөнгө оруулалт цөөн оногдож, улсын хөрөнгө оруулалтыг үр ашиг доогуур байна. Мөн сүүлийн 10 гаруй жилийн жишгээс харахад урсгал зардлыг хөрөнгө оруулалтын зардалд зохистой тооцдоггүйн улмаас засвар үйлчилгээ ихээхэн орхигдож иржээ.⁵⁷

Монгол Улсад сүүлийн 10 жилд төсвийн зарлага урьд өмнө байгаагүй их өсөлтөд хүрч 2006 онд ДНБ-ний 31 хувь байсан бол 2016 онд 42 хувьтай болсон нь бусад орнуудын дунджаас нэлээд өндөр байна. Энэхүү өсөлт нь 2010-2013 оны уул уурхайн огцом өсөлттэй үед мөчлөг дагасан төсвийн удирдлага болон 2013-2014 оны эдийн засгийн хямралын үеэр төсвийн хэт тэлэлттэй бодлого баримталсан, мөн 2012-2015 оны хооронд МУХБ-аас төсвөөс гадуурх их хэмжээний зарлага гаргасантай холбоотой билээ. Ийнхүү төсвийн зарлагын өсөлт орлогын өсөлтөөс бодит утгаараа хамаагүй хэтэрч, харин ДНБ-д эзлэх хувиар огцом буурч, улмаар төсвийн алдагдал үлэмж нэмэгдэж, урт хугацаанд өрийн тогтворгүй түвшинд хүрсэн юм.

Төсвийн төсөл төдийлөн бодитой бус байх нь салбарын яамдад олгогдох санхүүжилтийг урьдчилан тооцох боломжид сөргөөр нөлөөлдөг. Учир нь бэлэн мөнгөний удирдлага сул учраас СЯ-аас урьдчилан мэдэгдэлгүйгээр тухайн жилийн төсвийн хуваарилалтад байнга тодотгол хийдэг.⁵⁸ Ийнхүү батлагдсан төсөв болон төсвийн гүйцэтгэлийг харьцуулахад их хэмжээний зөрүү гарч байгаа нь төрийн үйлчилгээ үзүүлдэг байгууллагуудад дарамт учруулдаг, өөрөөр хэлбэл хөтөлбөрийн зарлага өөрчлөгдөх нь үйлчилгээг төлөвлөх, гүйцэтгэх боломжийг урьдчилан тооцох боломжийг хязгаарлана.

Үйл ажиллагааны үр ашгийг бууруулдаг гурав дахь чухал хүчин зүйл нь худалдан авалтын асуудал юм. Монгол Улсын хувьд барилгын улирал богино, мөн 12 дугаар сард төсөв батлагдсанаас хойш дараа жилийн эхний саруудад худалдан авалтыг эхлүүлэх нь төслийг цаг хугацаанд нь өртөг зардал багатай хэрэгжүүлэхэд ихээхэн чухал ач холбогдолтой юм. Худалдан авах ажиллагаа нь зарчмын хувьд цогц бөгөөд ил тод зохицуулалттай хэдий ч худалдан авалтын дүрэм журам нь төсвийн гүйцэтгэлтэй ихээхэн зөрчилддөг, учир нь өртөг зардлын тооцоо бодит бус, мөн яам, төрийн байгууллагуудын худалдан авалтын чадавх хангалтгүйтэй холбоотой юм. МУХБ-ны төсвөөс гадуурх хөрөнгийн зардлыг төсөвт тусгаж байсан нь төсвийн бүрэн бүтэн, ил тод байдлыг ихээхэн сайжруулахын зэрэгцээ төсвийн байгууллагуудад нэмэлт ачаалал, дарамт учруулдаггүй юм. Учир нь сонгон шалгаруулах үйл явц болон төслүүдэд хөрөнгө хуваарилах асуудал дээр УИХ-ын оролцоо, нөлөө их

⁵⁶ ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА БА САНХҮҮГИЙН ХАРИУЦЛАГА 2015.

⁵⁷ Монгол Улс: Улсын хөрөнгө оруулалтын талаарх улс төрийн оролцоо. Дэлхийн банк, Захид Хаснэйн (2014)

⁵⁸ Монгол Улсын Улсын санхүүгийн удирдлагын гүйцэтгэлийн тайлан, Дэлхийн банк, 2015

байдаг нь анхлан төлөвлөөгүй олон төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд цаг хугацааны хувьд ихээхэн дарамт учруулж ирсэн байна.

Орон нутгийн тэргүүлэх чиглэлийг тодорхойлох үйл явцад салбарын яамд шууд оролцдог, төсвийн ил тод байдал дутмаг, төсвөөс олгож буй мөнгөн хөрөнгийн хэмжээ бага, орлогын хуваарилалт байхгүй, төсөв боловсруулах үйл явцад иргэдийн оролцоо бага, авлига түгээмэл гэх мэтийг нэрлэж болно.⁵⁹ Түүнчлэн, Монгол Улсын хувьд салбаруудын бодлого хэт төвлөрсөн байдгаас аливаа арга хэмжээг орон нутгийн засаг захиргааны болон оролцогч талуудын өөрчлөгдөж байгаа хэрэгцээ шаардлагад нийцүүлэх боломж хомс юм. Идэвхтэй төлөвлөлт, гүйцэтгэлийн удирдлагад тулгуурласан тогтолцооноос илүүтэй орцод тулгуурласан удирдлагын тогтолцоо нь бодлогын хэрэгжилтийг тухайн нөхцөл байдалд нийцүүлэх боломж болон үр ашгийг бууруулж ирсэн.

Төрийн санхүүгийн удирдлагын шинэчлэлийн хүрээнд төсөвт итгэх итгэл бага, бодлогод суурилсан төсөвлөлт төдийлөн хийдэггүй, төсвийн урьдчилан тооцох болон төсвийн гүйцэтгэлд тавих хяналт харилцан адилгүй, улс төрийн оролцоо ихтэйн улмаас хариуцлага тооцох тогтолцоо сул байсаар байна.

Төрийн санхүүгийн удирдлагын гүйцэтгэлийн судалгаанаас үзэхэд шинэчлэлийн хүрээнд 2012 он хүртэл тодорхой хэмжээнд ахиц гарсан хэдий ч 2012-2015 онуудад хүрсэн амжилтаасаа ухарсан нь эдийн засаг ашигт малтмалын нөөцөөс хэт хамааралтай Монгол Улсын хувьд сорилт болж байлаа. Төсвөөс гадуур их хэмжээний зарлага гаргаж, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хуулийн үйлчлэлийг сулруулж, макро эдийн засгийн нөхцөл байдлыг эмзэг болгож, зарлагын чанарыг муутгасан нь сөрөг нөлөө үзүүлжээ.

Төвлөрлийг сааруулах хөтөлбөрийн хүрээнд хүрсэн нэг чухал үр дүн нь шалгуурт суурилсан хуваарилалтын томьёоны дагуу санхүүгийн эх үүсвэрийг хуваарилах механизм болох Орон нутгийн хөгжлийн сан (ОНХС) –г 2012 онд байгуулсан явдал билээ. Орон нутгийн засаг захиргаа энэхүү санхүүжилтийн механизмыг дэмжиж, орон нутгийн тэргүүлэх чиглэлийн дагуу орон нутгийн эрх баригчид санхүүжилтийг хуваарилах боломжтой болсон юм. Гэвч энэхүү сангийн санхүүжилтийн хэмжээ 2013 оноос эрс буурсан. ОНХС-ийн санхүүгийн эх үүсвэр нь улсын төсвийн орлогоос хамаардаггүй, харин орон нутгийн түвшинд ноогдуулсан хураамж, нөөц ашигласны төлбөр, дотоодын НӨАТ-ын багахан хувийн орлогоос бүрддэг бөгөөд улсын төсвийн орлогоос илүү макро эдийн засгийн мөчлөгийн нөлөөнд автдаг юм.

Газар зүйн хувьд удам нутагтай улс оронд төсвийн хөрөнгө оруулалт, үйлчилгээний хүртээмжийн хувьд орон нутгийн нөхцөл байдал нь мэдэгдэхүйц ялгаатайг харгалзан орон нутгийн зохицуулалттай шийдлүүд нь их хэмжээний боломжит ашиг тус, үр өгөөж өгөх нь илт байдаг билээ. Гэхдээ эдгээр боломжит үр өгөөжөөс үл хамааран төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь нарийвчилсан хууль эрх зүйн болон дүрэм, журмын зохицуулалт, хатуу тодорхойлсон санхүүжилтийн хуваарилалт, санхүүгийн эх үүсвэр болон орон нутгийн орлогыг урьдчилан таамаглах боломж хомс байдал болон орон нутгийн болон Засгийн газрын тулгуур байгууллагуудын чадавхаас шалтгаалан төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь сул байдаг билээ.

Орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын шинэчлэлээс үл хамааран орон нутгийн хөрөнгө оруулалтад чухал хувь нэмэр оруулах эхний чухал алхам нь ОНХС-ийн санхүүжилтийг урьдчилан таамаглах боломжийг дээшлүүлж, санхүүжилтийн нийт дүнг нэмэгдүүлэх юм. Үүнийг хэрэгжүүлэх нэг арга зам бол ОНХС-г одоо байгаа зам, эрүүл мэнд, боловсрол гэх мэт салбарын сангуудтай уялдуулах явдал юм. Үүнээс гадна эдгээр салбар дахь хөрөнгийн зардлыг ОНХС-руу мөн хуваарилж болно. Хуваарилалтын үр ашгийг дээшлүүлэхийн тулд

⁵⁹ <https://localdemocracy.net/countries/asia-west/mongolia/>

нарийвчлан тодорхойлсон буцалтгүй тусламжийн санхүүжилт хуваарилахгүй, харин санхүүжилтийг ерөнхий зориулалтын буцалтгүй тусламж хэлбэрээр олгох ёстой юм. Үүний зэрэгцээ, дунд хугацаанд ОНХС-ийн хамгийн бага санхүүжилтийн дүнг Сангийн яамны зүгээс боловсруулдаг жилийн төсөвт суулгах гэх мэт замаар нийт санхүүжилтийн хэмжээг бататгах шаардлагатай болно.

Санхүүжилтийн түвшнийг нэмэгдүүлэх нь орон нутгийн засаг захиргааны төлөвлөх, төсөвлөх, хөрөнгө оруулалтыг хянах, шинжилгээний чадвартай уялдаж байх ёстой. Тиймээс орон нутгийн чадавхыг сайжруулах хөшүүрэг бий болгохын тулд ОНХС-ийн тодорхой хэсгийг гүйцэтгэлийн арга хэмжээтэй уялдуулан авч үзэж болох юм. Гэсэн хэдий ч, гүйцэтгэлд суурилсан нэгдсэн цогц тогтолцоо нь сөрөг үр дагавартай байдаг тул хөшүүргийн тогтолцоо нь энгийн, ил тод, зорилтот байх нь дээр юм. Энэхүү системд тэнцвэржүүлэх механизмыг оновчтой нэвтрүүлж, орон нутаг нь урт хугацаанд татвар, нөөц ашигласны төлбөрийг нэмэгдүүлэх хүчирхэг хөшүүргийг бүрдүүлэх ёстой болж байна.

Түүнчлэн, сүүлийн жилүүдэд бусад улс орнуудтай харьцуулахад Монгол улсад улсын хөрөнгө оруулалт харьцангуй өндөр байгаа боловч эдгээр хөрөнгө оруулалтын эдийн засгийн өсөлт болон нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд үзүүлж буй үр нөлөө нь хязгаарлагдмал байна. Жишээлбэл: 2015 он хүртэл сүүлийн арван жилийн хугацаанд автозамын салбарт хөрөнгө оруулалт их өсөж, автозамын сүлжээ өргөжсөн боловч замын засвар үйлчилгээ дутагдалтай байна.

Гэвч, төлөвлөлт, төсөвлөлтийн үйл ажиллагааг бодит гүйцэтгэлд суурилсан тогтолцоонд шилжүүлэх нь улс төрийн манлайлал, түүнчлэн засгийн газрын байгууллагуудын чадавхыг сайжруулсан байхыг шаардаж байна. Төрийн салбарын удирдлагын чадавхын асуудал болон хариуцлагын тогтолцоо сул байгаа нь одоо байгаа санхүүгийн эх үүсвэрийг үр дүнтэй, үр өгөөжтэй ашиглах чадварыг бууруулах шалтгаан болж байна. Төсөл, хөтөлбөрийг удирдах явцад удирдлагын тоо мэдээллийг системтэйгээр ашиглах, төсөв боловсруулах үйл явцад тэрхүү мэдээллийг ашиглах чадавх хангалтгүй байна. Удирдлагын тоо мэдээллийг харилцан ашиглах нөхцөлийг бүрдүүлсэн механизм дутагдалтай байна. Тайлагналт нь үр дүнд бус тухайн гарцад чиглэсэн хэвээр байгаа бөгөөд гүйцэтгэлтэй холбоотой мэдээлэл хязгаарлагдмал тул бодлого боловсруулах, төсөвлөх үйл явцад эргэн суурь мэдээлэл өгдөггүй сул талтай.

- Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ хийх зохицуулалтын тогтолцоо бүрдсэн хэдий ч төдийлөн зохистой хэрэгжүүлдэггүй. Бодлого боловсруулах бүх шатанд оролцох иргэд, хувийн хэвшил, ТББ-ын оролцоо тун хязгаарлагдмал байдаг.
- Хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн аль алинтай нь зөвхөн алдаг оног зөвлөлдөж байна.
- Төсвийн төвлөрөл төдийлөн саараагүй, салбарын яамд орон нутгийн бодлогын тэргүүлэх чиглэл боловсруулах явцад хөндлөнгөөс оролцдог, авлигын түвшин өндөр зэрэг асуудлын улмаас орон нутгийн иргэдийн бүлгүүд, ТББ-ууд болон хувийн хэвшлийн оролцоог хангахад хүндрэл учирдаг.
- Хариуцлага тооцох, яриа хэлэлцээ өрнүүлэх тогтолцоог мөн муутгаж буй бас нэг асуудал бол Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл явцад УИХ-ын хөндлөнгийн оролцоо хүчтэй байгаа байдал юм. Үүнээс үүдэн хууль тогтоох болон гүйцэтгэх засаглал хоорондын заагийг бүдгэрүүлж, УИХ-аар Засгийн газарт үр дүнтэй хэлбэрээр хариуцлага тооцох байдалд нөлөөлж байна.
- Төрийн алба хэт улс төржсөнөөс хариуцлагын тогтолцоо болон ил тод байдал алдагдаж, сонгуулийн үр дүнд халаа сэлгээ хийгдэн чадавхыг сулруулах, бодлогын залгамж халааг үгүйсгэж байна.
- Саад тотгор болж буй өөр асуудал бол авлига юм. 2015 онд батлагдсан хуулиар Засгийн газраас авлигад автсан бүх албан тушаалтнуудад өршөөл үзүүлсэн. Хууль батлагдсанаас хойш Засгийн газраас авлигатай тэмцэхэд чиглэлд ахиц багатай байна.

Бүлгийн дүгнэлт:

НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газар, тэдний олон улсын зөвлөхүүдийн боловсруулсан судалгааны ажлын тайлангаас үзэхэд орон нутагт санхүүгийн хувьд бие даах чадварыг нэмэгдүүлэх, төвлөрлийг сааруулах бодитой санал зөвлөмжийг өгч байсан бөгөөд тухайн үед дүгнэж байсан дүгнэлтүүд 10 жилийн дараа ч хэвээр байна.

Санхүүгийн урсгал болон санхүүгийн урсгалын хуваарилалтын чиг хандлагаас харахад Монгол Улс санхүүгийн урсгал өндөр хэлбэлзэлтэй, байгалийн нөөцөөс хамааралтай эдийн засагтай орон хэвээр байна. Орлогын түвшин ижил бусад орнуудтай харьцуулахад Монгол Улсын эдийн засгийн шинж чанар нь улсын өр өндөртэй, харьцангуй өндөр татварын орлоготой, нийт мөнгөн гуйвуулгын болон ХАЁТ-ийн буцалтгүй тусламжийн хэмжээ багатай, хөнгөлөлттэй зээлийн хувьд бусад оронтой ойролцоо эдийн засаг байна. ГШХО бага байгаагаас хувийн хэвшлийн мөнгөн хөрөнгө хязгаарлагдмал, дотоодын хөрөнгийн зах зээл мөн асуудалтай учраас өрийн хэмжээ багатай байна.

Байгаль орчинд ээлтэй үйлдвэрлэлийг дэмжих нь төрийн бодлогын тэргүүлэх чиглэл мөн бөгөөд уул уурхайгаас бусад салбарт хувийн хөрөнгө оруулалтыг татах нь чухал юм. Нөгөө талаас ижил төстэй орлогын түвшин бүхий бусад орнуудтай харьцуулахад Монгол Улс нэмэлт санхүүжилт дайчлах боломж ихтэй юм. Иймд хувийн хөрөнгийг татан төвлөрүүлэхэд чиглэсэн тодорхой стратегийг хэрэгжүүлэхийг санал болгож байна. Түүнчлэн, зохицуулалтын хүрээ зохистой, мөн хувийн хэвшлийн хөгжлийг хөхиүлэн дэмжих, улсын хөрөнгө оруулалт болон хөтөлбөрүүдийг төлөвлөх, төсөвлөх, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих төрийн чадавхыг бэхжүүлэх үүднээс улсын салбарын удирдлагын тулгамдсан асуудлуудыг шийдвэрлэх тохиолдолд, дараах төрлийн санхүүгийн урсгалыг өнөөгийн түвшнээс өсгөх магадлал өндөртэй байх болно. Үүнд:

- I. Байгаль орчны татварын шинэчлэлийг уялдуулах: Монгол Улс уурхайн салбараас ихээхэн хамааралтай байдгаас үүдэлтэй татварын орлого өндөр хэлбэлзэлтэй байдаг. Монгол Улс байгаль орчны татварын шинэчлэл хийж, байгаль орчинд хор хөнөөл учруулж буй үйлдвэрлэл, хэрэглээний татварыг нэмэгдүүлэх, байгаль орчинд ээлтэй үйлдвэрлэл, хөдөлмөрийн татварыг татвараас чөлөөлөх зэрэг олон улсын чиг хандлагыг дагаснаар өөрийн харьцангуй давуу тал бүхий уул уурхайн бус салбарт хөрөнгө оруулалт татаж, урт хугацаанд татварын баазыг төрөлжүүлэх боломжтой юм. Усны хэрэглээ, агаарын бохирдолд нөлөөлж улмаар хүний эрүүл мэнд, эдийн засгийн өсөлтөд сөрөг нөлөө бүхий уламжлалт үйлдвэрлэлийн салбаруудад өртөг тооцсон загварыг нэвтрүүлэх, эрчим хүч, хөдөө аж ахуй зэрэг салбарт олгодог өндөр татаасыг бууруулах зэрэг арга хэмжээ нь одоогийн болон ирээдүйн шаардлагад нийцсэн зах зээлийн шийдлүүдийг бий болгон хэрэгжүүлэхэд чухал нөлөө үзүүлнэ.
- Монгол Улс ашигт малтмалын хувьд асар их баялагтай, түүнчлэн сэргээгдэх эрчим хүчний асар их нөөцтэй тул энэхүү баялаг нь Монгол Улсын эдийн засгийн өсөлтийг урт хугацаанд хангах, засгийн газрын орлогыг нэмэгдүүлж, Монгол улсын хөгжлийн зорилтуудыг хангах нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Сэргээгдэх эрчим хүчний салбар нь Монгол Улсын байгаль орчныг хамгаалах, эрчим хүчийг экспортлох болон эдийн засгийг төрөлжүүлэхэд чухал байр суурийг эзэлдэг. Иймд энэ салбарт хөрөнгийг төвлөрүүлэх нь эдийн засгийн өсөлтийг хангах суурь учраас энэ салбар дахь санхүүжилтийн стратегийг боловсруулах нь зүйтэй юм. Олон улсын түвшинд Монгол орон сэргээгдэх эрчим хүчийг хөгжүүлэх боломжтой орнуудын тоонд орсон байдаг.⁶⁰

⁶⁰ Уур амьсгалын өөрчлөлтийн судалгааны хүрээлэн, 2016

Байгаль орчны салбарын татварын бодлого нь санхүүжилтийн шинэ хэлбэрийг татах боломжтой юм. Тухайлбал төр ба хувийн хэвшлийн оролцогч талууд болон санхүүжилтийн холимог хэлбэрийг Засгийн газраас дэмжиж, энэ чиглэлээр хөгжлийн түншүүдтэй хамтран ажиллаж болно. Монгол улсын Хөгжлийн банк зарим төслүүдэд холимог санхүүг санал болгож байна.

- Түүнчлэн Монгол улсад тогтвортой хөдөө аж ахуйн бизнес болон аялал жуулчлалын үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх маш том боломж байна.
 - Нийт улсын өртэй харьцуулахад хөнгөлөлттэй нөхцөлтэй санхүүжилтийн өнөөгийн түвшин бага байгаагаас өндөр хүүтэй зээлээс аль болох илүү таатай, хөнгөлөлттэй зээл руу шилжих боломж байгаа. Ингэснээр төр засгийн хөгжлийн зорилтуудыг хангахад шаардагдах санхүүгийн нийт багцыг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ.
 - Монгол улс нь жижиг, дунд үйлдвэрлэл, сэргээгдэх эрчим хүч, уур амьсгалын өөрчлөлтийн чиглэлээр санхүүжүүлдэг дэлхий нийтийн сангуудаас их хэмжээний хөнгөлөлттэй нөхцөлтэй зээл авах боломж байна. Гэхдээ нэмэлт санхүүжилт авахын тулд хөрөнгө оруулалтыг дэмжсэн үндэсний бодлого зохицуулалттай, Засгийн газар нь бодлогын төлөвлөлт, төсөвлөлт хийх, төслийн хэрэгжилт ба хяналтын чадавхтай байх шаардлагатай.
 - Нэмэлт санхүүжилт дайчлахад хөрөнгө оруулалтын орчин бодлого, зохицуулалтын орчин ээлтэй байх, төр засаг бодлогын төлөвлөлт, төсөвлөлт, төсөл хэрэгжүүлэх, хяналт-шинжилгээ хийх хангалттай чадавхтай байх ёстой.
 - Баялгийн сангийн хувьд хамгийн сайн гүйцэтгэлтэй улс орнуудын туршлага, сургамжийг үндэслэн Баялгийн сан байгуулах.
- II. Дотоодын хөрөнгийн зах зээлийн өрсөлдөөнийг дэмжиж, хөрөнгө оруулалтын механизмыг бүрдүүлэх: Дотоодын хөрөнгийн зах зээл хөгжөөгүй ба ЖДҮ-дэд шинээр бизнес эхлүүлэх болон бизнесээ өргөжүүлэхэд шаардагдах санхүүжилт авахад маш их бэрхшээл тулгарч байна. Дотоодын хөрөнгийн зах зээл дээрх өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх замаар зээлийн хүүг бууруулж, хувийн хэвшилд, ялангуяа ЖДҮ-д олгох санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх боломж бүрдэнэ. Дотоодын хөрөнгийн зах зээл хангалттай хөгжсөн тохиолдолд эдийн засгийг тэлэхэд чухал нөлөөтэй салбаруудад хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэх эх үүсвэр болж өгнө.
- III. Орлогын түвшинээрээ ижил бусад орнуудтай харьцуулахад ГШХО-ын хэмжээ маш бага байгаа тул энэхүү хэмжээг өсгөх боломжууд нэлээд их байгаа. ГШХО-ыг хөхиүлэн дэмжих зохистой орчныг бүрдүүлж, уул уурхайн бус салбараас бусад салбарт ГШХО-ыг татахын сацуу одоогийн хууль тогтоомж, дүрэм журмыг хэрэгжүүлэх хөрөнгө оруулалтын болон бизнесийн орчныг улам боловсронгуй болгож өгөх шаардлагатай. Сэргээгдэх эрчим хүч, хөдөө аж ахуйн салбарын барилга байгууламж, дэд бүтцийн томоохон хөрөнгө оруулалтад ГШХО-аар дамжуулан нэмэлт гадаад санхүүжилтийг татахад ТХХТ нь илүү үр дүнтэй байх боломжтой. Нийт эдийн засаг, түүний дотор тодорхой салбаруудад чиглэсэн хөрөнгө оруулалтыг татах системтэй арга барилыг нэвтрүүлж, худалдаа, хөрөнгө оруулалтын чуулга уулзалтыг зохион байгуулна.
- IV. Санхүүжилтийн хосолмол арга барилыг нэвтрүүлэх: Хувийн болон улсын хөрөнгийг хамт төвлөрүүлэх нь эрсдэлийг бууруулна. Үүнд: зээлийн батлан даалт гаргах, хөнгөлөлттэй зээл олгох, хөрөнгө нийлүүлэх зэрэг хамаарна. Хамгийн тохиромжтой салбар нь мал аж ахуй, уул уурхай, эрчим хүч зэрэг болно.

- Засаг захиргааны чадавх сул, санхүүгийн бие даасан байдал дутагдалтай байдгаас нөөцийг үр дүнтэй хуваарилан ашиглах нөхцөл болох орон нутгийн онцлогт нийцсэн стратегийн шийдвэр гаргахад бэрхшээлтэй байдаг. Түүнээс гадна Монгол улсын салбарын түвшний бодлого нь хэт төвлөрсөн байдаг тул орон нутгийн засаг захиргаа, оролцогч талууд үйл ажиллагаагаа өөрчлөгдөж буй нөхцөл байдалтай нийцүүлэн өөрчлөх боломжийг хязгаарладаг. Энэхүү төвлөрсөн бодлого нь орц болон гарцад суурилсан удирдлагын тогтолцоотой хавсрахаар гүйцэтгэлийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх боломжийг хязгаарлаж улмаар бодлогыг орон нутгийн хэрэгцээнд нийцүүлэхэд бэрхшээл учруулдаг. Тиймээс төсвийн төвлөрлийг сааруулах шинэчлэл нь орон нутгийн засаг захиргааны бие даасан байдлыг бэхжүүлж орон нутгийн хэрэгцээ, шаардлагад нийцүүлэн тусгаж, төсвийн зарцуулалтын үр ашгийг сайжруулах нь зүйтэй юм.

Үр дүнд суурилсан бодлого төлөвлөлт, төсөвлөлт, удирдлагын хүрээнд зардал, гарц дээр суурилсан төлөвлөлтийн явцаас аль болох үр дүнд суурилсан бодлого төлөвлөлт, төсөвлөлт, удирдлагад шилжих нь зүйтэй юм. Үүний тулд доорх арга хэмжээ авч хэрэгжүүлнэ. Үүнд:

- Улсын төсвийн нийт зардал, яамдын төсвийн хязгаарт хүрэлцэх нийт нөөцийн хэмжээг тодорхойлдог байхын тулд орлогын хэтийн тооцооллыг оновчтой болгох үүднээс макро эдийн засгийн загварчлалыг сайжруулах;
- Чиглэлийн яамдын хөгжлийн төлөвлөлтийн өртгийн дүн шинжилгээ хийх, төсөв боловсруулах, хөтөлбөрийн удирдлагын болон бодлогын түвшинд зардал тооцох чадавхыг бэхжүүлэх;
- Хөгжлийн төлөвлөлтийн үйл явцыг ДХЗХ болон төсвийн үйл явцтай нийцүүлэх, санхүүгийн болон гүйцэтгэлийн тайланг уялдуулах;
- Чиглэлийн яамд СЯ-аас гаргасан ДХЗХ-ний загварыг ашиглан хөтөлбөрийн төлөвлөлт хийх, үр дүнгээс илүү үр нөлөөг тайлагнах чадавхыг бэхжүүлэх;
- Чиглэлийн яамдын төсвийн гүйцэтгэлийн тайланд санхүүгийн болон гүйцэтгэлийн үр нөлөөг тайлагнах чадавхыг бэхжүүлэх;
- Чиглэлийн яамдын салбарын нэгдсэн стратеги боловсруулах боломжтой бол ДХЗХ-тэй уялдсан Салбар дундын хүрээг хамарсан аргачлалыг хэрэгжүүлэх чадавхыг бэхжүүлэх зэрэг болно.

ХАВСРАЛТ-2

1. СУДАЛГААНЫ НЭГДСЭН ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД

Хавсралт хүснэгт 1. ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГО, ЗАРЛАГА, УЛСЫН ТӨСВӨӨС ОЛГОСОН САНХҮҮГИЙН ДЭМЖЛЭГ, аймгаар, 2013-2017 он, жилээр, сая төгрөг

Аймаг	ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГО					ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА					УЛСЫН ТӨСВӨӨС ОРОН НУТГИЙН ТӨСӨВТ ОЛГОСОН САНХҮҮГИЙН ДЭМЖЛЭГ				
	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017	2013	2014	2015	2016	2017
Улсын дүн	1,901,667.9	2,092,170.2	2,033,759.	2,169,796.6	2,431,121.3	1,794,118.7	2,129,630.7	2,079,166.3	2,330,426.5	2,438,944.4	155,001.6	158,139.	160,493.9	150,987.3	146,162.1
Баруун бүс	280,632.8	305,854.3	284,219.	298,787.7	298,348.8	274,672.2	307,301.7	286,569.8	301,613.	311,974.1	52,614.6	51,773.1	54,972.2	51,496.6	52,910.
Баян-Өлгий	63,174.4	66,237.2	65,506.9	68,546.3	71,702.8	62,378.3	66,556.9	64,791.6	69,357.7	71,267.5	10,887.5	11,006.9	11,468.3	11,049.2	10,606.5
Говь-Алтай	49,340.4	56,746.2	50,310.4	52,386.	42,028.7	46,746.4	57,487.9	52,728.	52,738.8	53,826.1	9,228.9	9,366.1	9,676.5	9,416.7	9,077.3
Завхан	54,540.8	58,905.8	53,860.5	59,108.1	60,730.	53,441.8	58,137.9	54,401.4	58,915.3	62,045.8	12,366.4	11,488.8	12,952.8	11,626.6	12,106.3
Увс	57,013.6	62,304.	58,342.	59,812.7	62,617.1	56,276.7	63,043.1	57,971.6	61,385.3	63,362.5	9,237.4	9,380.7	8,894.8	7,959.3	8,740.7
Ховд	56,563.6	61,661.1	56,199.2	58,934.6	61,270.2	55,829.	62,075.9	56,677.2	59,215.9	61,472.2	10,894.4	10,530.6	11,979.8	11,444.8	12,379.2
Хангайн бүс	377,130.6	411,705.3	388,449.8	418,100.7	437,684.	346,101.5	413,450.	391,067.8	429,712.9	442,307.8	57,767.7	59,160.2	58,950.9	57,278.5	55,988.3
Архангай	56,793.8	62,593.8	60,230.4	64,072.4	66,236.1	54,979.2	63,116.1	60,260.1	62,819.8	66,825.1	0.	0.	0.	0.	
Баянхонгор	58,106.9	64,324.5	58,440.4	62,896.9	66,549.8	57,442.3	64,707.	57,807.1	61,948.7	67,237.3	12,976.2	13,696.1	14,338.	12,574.6	12,415.7
Булган	47,550.3	51,555.7	46,964.1	50,473.4	54,192.	44,275.4	50,579.9	50,902.6	51,500.3	53,694.9	2,472.7	1,761.	495.5	0.	
Өвөрхангай	64,734.	71,305.9	68,655.1	71,034.4	74,211.5	62,600.4	72,182.6	67,863.5	71,068.	73,752.2	12,188.9	12,205.	12,917.3	12,317.4	12,251.4
Хөвсгөл	80,264.6	86,547.8	80,944.1	87,347.	90,732.	77,783.8	88,187.1	81,089.8	87,723.3	91,332.5	11,789.5	12,606.7	13,195.	13,225.1	12,706.7
Орхон	69,681.	75,377.6	73,215.7	82,276.6	85,762.6	49,020.4	74,677.3	73,144.7	94,652.8	89,465.8	18,340.4	18,891.4	18,005.1	19,161.4	18,614.5
Төвийн бүс	369,210.8	401,221.3	365,088.7	417,094.3	473,120.	334,800.9	426,245.8	368,291.2	409,342.2	439,390.5	22,302.5	23,239.5	23,987.4	21,612.1	18,948.2
Дорноговь	41,806.3	46,056.6	43,055.1	50,764.5	56,324.7	43,097.9	47,321.6	43,368.5	50,676.1	55,245.	9,207.2	10,176.3	9,358.8	8,841.	8,806.6
Дундговь	36,178.9	40,365.1	36,701.	39,760.6	39,319.9	32,503.5	39,590.4	39,770.2	39,572.9	39,968.9	517.3	323.3	348.5	16.5	
Өмнөговь	102,514.2	107,951.	94,644.6	114,508.1	147,722.2	73,904.3	134,679.1	91,510.6	107,750.7	116,472.6	3,537.3	4,645.1	5,325.4	4,059.7	3,849.
Сэлэнгэ	60,758.1	67,446.1	62,213.7	70,345.4	76,437.8	61,836.6	67,555.1	62,757.6	70,348.	76,834.9	0.	0.	0.	0.	
Төв	61,872.5	69,147.4	63,322.	70,179.1	71,273.3	61,002.6	66,469.5	65,148.4	69,809.3	75,211.3	1,829.9	0.	1,405.2	1,742.9	
Дархан-Уул	50,073.8	52,914.7	50,650.4	55,970.6	57,349.2	47,228.6	53,211.2	50,810.	56,484.9	60,945.8	0.	0.	0.	0.	
Говьсүмбэр	16,007.	17,340.4	14,501.9	15,566.	24,692.9	15,227.4	17,418.9	14,925.9	14,700.3	14,712.	7,210.8	8,094.8	7,549.5	6,952.	6,292.6
Зүүн бүс	148,401.3	162,817.6	149,342.1	165,223.8	160,549.3	141,540.7	167,956.3	149,443.2	163,964.9	163,348.4	22,316.8	23,966.2	22,583.4	20,600.1	18,315.6
Дорнод	49,666.9	53,942.1	50,070.7	54,839.5	55,066.8	46,328.8	56,000.1	50,611.5	54,508.4	55,542.7	6,256.2	5,904.8	5,287.2	3,824.3	3,188.8
Сүхбаатар	46,121.7	52,383.9	45,622.3	53,692.8	48,051.1	44,242.9	53,700.6	45,838.3	51,839.4	50,926.6	6,944.	8,450.8	6,893.7	6,870.	5,815.6
Хэнтий	52,612.7	56,491.6	53,649.1	56,691.5	57,431.4	50,969.	58,255.6	52,993.4	57,617.1	56,879.1	9,116.6	9,610.6	10,402.5	9,905.9	9,311.2
Улаанбаатар	726,292.4	810,571.7	846,659.4	870,590.1	1,061,419.2	697,003.4	814,676.9	883,794.3	1,025,793.5	1,081,923.6	0.	0.	0.	0.	0.
Улаанбаатар	726,292.4	810,571.7	846,659.4	870,590.1	1,061,419.2	697,003.4	814,676.9	883,794.3	1,025,793.5	1,081,923.6	0.	0.	0.	0.	

Эх үүсвэр: www.1212.mn

Хавсралт хүснэгт 2. УЛСЫН НЭГДСЭН ТӨСӨВ БА ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГО, ЗАРЛАГА, ДҮНД ЭЗЛЭХ ХУВЬ, 2012-2019 он, жилээр, сая төгрөг

	2012			2013			2014			2015		
	Нэгдсэн төсөв	ОНТөсөв	Хувь	Нэгдсэн төсөв	ОНТөсөв	Хувь	Нэгдсэн төсөв	ОНТөсөв	Хувь	Нэгдсэн төсөв	ОНТөсөв	Хувь
Тэнцвэржүүлсэн орлого ба тусламжийн дүн	4,881,171.9	862,754.3	17.7	5,940,066.7	1,901,668.0	32.0	6,276,608.8	2,092,170.4	33.1	5,981,064.0	2,033,759.0	33.1918
Нийт зарлага ба цэвэр зээл	6,017,800.6	747,181.2	12.4	6,164,685.3	1,794,118.8	28.5	7,293,524.0	2,129,630.3	29.2	7,137,973.9	2,079,164.8	28.0554

	2016			2017			2018, батлагдсан төсөв			2019, батлагдсан төсөв		
	Нэгдсэн төсөв	ОНТөсөв	Хувь	Нэгдсэн төсөв	ОНТөсөв	Хувь	Нэгдсэн төсөв	ОНТөсөв	Хувь	Нэгдсэн төсөв	ОНТөсөв	Хувь
Тэнцвэржүүлсэн орлого ба тусламжийн дүн	5,835,043.8	2,169,796.2	36.7	7,274,861.6	2,442,326.8	33.5	7,231,404.5	2,485,101.5	34.3	9,676,480.0	2,849,630.7	29.4
Нийт зарлага ба цэвэр зээл	9,495,332.9	2,330,426.6	24.0	9,017,318.6	2,437,066.4	26.6	9,651,530.4	2,539,440.5	28.3	11,589,760.8	2,849,630.5	24.6

Эх үүсвэр: Сангийн яам, 2019 оны төсвийн танилцуулга

Хавсралт хүснэгт 3. ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГО, нэр төрлийн ангиллаар, 2013-2019 оноор, сая төгрөгөөр

Орон нутгийн төсвийн орлогын ангилал	2013	2014	2015	2016	2017	2018 төл	2019 төл	харьцуулсан хувь			
								№	1	2	3
Нийт орлого ба төсвийн шилжүүлгийн ДҮН	1,901,668.0	2,092,170.4	2,033,759.0	2,169,796.2	2,442,326.8	2,485,101.5	2,849,630.7	128.4	130.7	149.8	114.7
Нийт орлого ба тусламжийн дүн	775,854.2	846,340.1	862,900.0	903,281.9	1,177,061.8	1,096,751.0	1,238,350.5	151.7	141.4	159.6	112.9
Урсгал Орлого	769,141.8	832,564.7	818,901.2	901,202.5	1,165,216.1	1,094,607.9	1,237,770.5	151.5	142.3	160.9	113.1
1. Татварын орлого	676,656.1	716,340.9	734,387.2	799,449.9	1,006,551.1	1,002,864.5	1,133,800.0	148.8	148.2	167.6	113.1
1.1 Орлогын албан татвар	449,027.5	479,793.2	482,334.5	523,410.0	651,048.0	716,481.1	776,000.0	145.0	159.6	172.8	108.3
1.1.1 Хувь хүний орлогын албан татвар	466,865.5	507,864.7	519,979.8	566,204.7	695,076.2	763,152.7	822,450.0	148.9	163.5	176.2	107.8
Цалин хөлс болон түүнтэй адилтгах орлогын татвар	405,317.6	442,096.0	453,683.3	486,743.6	576,953.1	611,959.1	650,000.0	142.3	151.0	160.4	106.2
Үйл ажиллагааны орлогын хөрөнгийн орлого	16,470.2	23,588.1	26,802.7	34,688.9	29,565.8	31,364.0	30,287.0	179.5	190.4	183.9	96.6
Хөрөнгө борлуулсны орлого	20,486.8	10,531.5	6,766.5	8,547.4	8,581.2	13,884.7	11,360.0	41.9	67.8	55.5	81.8
ШУ, утга зохиол, урлагийн бүтээл туурвих, шинэ бүтээл	23.1	1.5	16.3		3.0	3.1	3.0	13.0	13.4	13.0	96.8
Урлагийн тоглолт, спортын тэмцээн, наадмын бай шагнал	0.0	231.6	187.2	368.9	825.0	214.0	700.0				327.1
Шууд бус орлого	24,567.8	31,336.1	31,775.7	35,525.8	47,047.8	38,727.8	47,300.0	191.5	157.6	192.5	122.1
1.1.2 Хувь хүний орлогын албан татварын буцаан олголт	-23,543.8	-35,761.9	-43,114.7	-44,821.5	-44,474.2	-46,671.6	-46,450.0	188.9	198.2	197.3	99.5
1.1.3 ОТБТБАУЭХЭИОАТ	5,705.8	7,690.4	5,469.4	2,026.8	446.0	0.0	0.0	7.8	0.0	0.0	
1.2 Хөрөнгийн татвар	69,774.1	78,398.0	86,610.1	104,659.8	131,129.4	111,202.3	138,170.0	187.9	159.4	198.0	124.3
Үл хөдлөх хөрөнгийн татвар	43,798.2	49,911.4	57,456.7	71,665.8	94,372.4	73,634.2	99,170.0	215.5	168.1	226.4	134.7
Бууны татвар	177.2	197.9	272.6	1,136.1	1,249.3	1,289.9	1,300.0	705.0	727.9	733.6	100.8
Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн татвар	25,780.2	28,288.7	28,880.8	31,857.9	35,507.7	36,278.2	37,700.0	137.7	140.7	146.2	103.9
Малд ногдуулах албан татвар	18.5	0.0						0.0	0.0	0.0	
1.3 Бусад татвар	157,854.5	158,149.7	165,442.6	171,380.1	224,373.7	175,181.1	219,630.0	142.1	111.0	139.1	125.4
1.3.1 Бусад нийтлэг төлбөр хураамж	157,854.5	155,938.5	163,458.9	167,148.7	217,219.1	168,420.7	212,930.0	137.6	106.7	134.9	126.4
Улсын тэмдэгтийн хураамж	31,118.7	34,251.2	38,462.7	42,464.1	66,223.9	43,227.7	55,010.0	212.8	138.9	176.8	127.3
Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр	151.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Түгээмэл тархацтай АМ ашигласны төлбөр	5,285.0	3,141.3	4,523.1	1,689.0	2,410.3	1,590.6	3,340.0	45.6	30.1	63.2	210.0
Хог хаягдлын үйлчилгээний хураамж	11,081.0	13,797.5	15,965.4	15,750.4	18,064.6	18,040.5	19,800.0	163.0	162.8	178.7	109.8
АМ-аас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох эрхийн зөвшөөрлийн хураамж	1,214.3	334.6	377.3	396.4	147.6	30.3	0.0	12.2	2.5	0.0	0.0

Газрын төлбөр	66,482.2	63,994.0	57,924.4	51,766.0	53,662.1	52,666.9	70,969.9	80.7	79.2	106.8	134.8
Газрын дуудлага худалдаа		1,500.9	1,706.2	1,824.5	8,472.4	5,235.0	4,810.1				91.9
Ойгоос хэрэглээний мод, түлээ ашигласны төлбөр	2,963.3	3,033.1	5,242.0	4,343.7	10,646.4	3,825.1	3,300.0	359.3	129.1	111.4	86.3
Ан амьтны нөөц ашигласны төлбөр	516.3	998.4	2,378.3	3,287.8	5,141.2	1,914.5	2,660.0	995.8	370.8	515.2	138.9
Ус рашааны нөөц ашигласны төлбөр	38,978.6	34,338.4	35,691.4	40,569.3	47,722.8	41,638.8	52,940.0	122.4	106.8	135.8	127.1
Байгалийн ургамлын нөөц ашигласны төлбөр	63.6	549.1	1,188.1	5,057.5	4,727.8	251.3	100.0	7433.6	395.1	157.2	39.8
1.3.2 Бусад татвар	0.0	2,211.2	1,983.7	4,231.4	7,154.6	6,760.4	6,700.0				99.1
Бусад татвар, хураамж	0.0	2,210.8	1,969.8	754.3	1,675.4	753.4	0.0				0.0
Нийслэл хотын албан татвар				3,465.3	5,466.2	6,000.0	6,700.0				111.7
Өв залгамж, бэлэглэлийн албан татвар											
Нохойны албан татвар		0.4	13.9	11.8	13.0	7.0	0.0				0.0
2. Татварын бус орлого	1,225,011.9	1,375,829.5	1,299,371.8	1,370,346.3	1,435,775.7	1,482,237.0	1,715,830.7	117.2	121.0	140.1	115.8
2.1 Нийтлэг татварын бус орлого	92,485.7	116,223.8	84,514.0	101,752.6	158,665.0	91,743.4	103,970.5	171.6	99.2	112.4	113.3
Хувьцааны ногдол ашиг	8,568.5	21,758.1	2,659.3	1,069.0	24,787.7	20,296.0	30,451.0	289.3	236.9	355.4	150.0
Хүүгийн орлого					537.7	3,300.1	365.0				11.1
Торгуулийн орлого	40,260.3	39,203.6	29,038.6	31,839.6	49,273.8	31,216.6	42,395.0	122.4	77.5	105.3	135.8
Төсөвт газрын өөрийн орлого	29,253.5	31,720.2	29,041.5	44,314.9	51,422.8	18,592.7	8,939.5	175.8	63.6	30.6	48.1
Түрээсийн орлого	1,427.8	1,820.8	1,954.7	1,865.9	2,038.3	863.5	1,850.0	142.8	60.5	129.6	214.2
Бусад орлого	12,975.6	21,721.1	21,819.9	22,663.2	30,604.7	17,474.5	19,970.0	235.9	134.7	153.9	114.3
2.2 Хөрөнгийн орлого	6,712.4	13,775.4	39,368.3	1,233.5	6,338.1	479.5	580.0	94.4	7.1	8.6	121.0
Хөрөнгө борлуулсны орлого	3,393.7	2,262.6	1,028.4	902.5	1,187.9	479.5	580.0	35.0	14.1	17.1	121.0
Өмч хувьчлалын орлого	3,318.7	11,512.8	38,339.9	331.0	5,150.2			155.2	0.0	0.0	
2.3 Тусламжийн орлого			4,630.5	845.9	5,507.6	1,663.6	0.0				0.0
Хандив, тусламж/гадаад/			4,630.5	845.9	5,507.6	1,663.6					0.0
2.4 Төсөв хоорондын шилжүүлэг	1,125,813.8	1,245,830.3	1,170,859.0	1,266,514.3	1,265,265.0	1,388,350.5	1,611,280.2	112.4	123.3	143.1	116.1
Тусгай зориулалтын шилжүүлгийн орлого	783,346.8	892,304.4	904,380.2	995,259.3	1,066,089.4	1,119,094.6	1,147,748.7	136.1	142.9	146.5	102.6
ОНХС-аас шилжүүлсэн орлого	187,465.4	195,387.0	105,984.8	120,267.7	53,013.5	88,555.0	143,874.7	28.3	47.2	76.7	162.5
Улсын төсвөөс авсан санхүүгийн дэмжлэг	155,001.6	158,138.9	160,494.0	150,987.3	146,162.1	180,700.9	310,949.5	94.3	116.6	200.6	172.1
Улсын төсөвт бусад шатны төсвөөс төвлөрүүлэх шилжүүлэг							8,707.3				
ДНБ	17,550,173.3	21,937,159.4	23,166,779.1	23,886,409.5	27,167,034.7	30,387,000.0	35,331,340.1	154.8	173.1	201.3	116.3

Хавсралт хүснэгт 4. ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ЗАРЛАГА, нэр төрлийн ангиллаар, 2013-2019 он, сая төгрөг

Орон нутгийн төсвийн зарлага	2013	2014	2015	2016	2017	2018 төл	2019 төл	харьцуулсан хувь			
	1	2	3	4	5	6	7	8=5:1	9=6:1	10=7:1	11=7:6
НИЙТ ЗАРЛАГА БА ЦЭВЭР ЗЭЭЛИЙН ДҮН	1,794,118.8	2,129,630.3	2,079,164.8	2,330,426.6	2,437,066.4	2,539,440.5	2,849,630.5	135.8	141.5	158.8	112.2
Урсгал зардал	1,386,440.9	1,606,646.0	1,647,262.2	1,853,001.5	2,078,310.8	2,081,330.9	2,168,823.1	149.9	150.1	156.4	104.2
Бараа үйлчилгээний зардал	1,107,546.8	1,246,867.7	1,300,154.0	1,323,768.7	1,383,679.2	1,331,104.0	1,687,362.3	124.9	120.2	152.4	126.8
Цалин, хөлс	633,397.8	707,427.6	747,266.3	764,377.2	780,702.6	764,441.9	987,923.7	123.3	120.7	156.0	129.2
Нийгмийн даатгалын шимтгэл	69,174.7	77,881.1	81,463.4	84,317.0	85,839.9	91,786.4	124,058.6	124.1	132.7	179.3	135.2
Бараа, үйлчилгээний бусад зардал	404,974.3	461,559.0	471,424.3	475,074.5	517,136.7	474,875.7	575,380.0	127.7	117.3	142.1	121.2
Байр ашиглалттай холбоотой зардлууд	85,726.4	98,187.9	100,974.0	126,983.6	128,846.6	157,882.9	175,463.3	150.3	184.2	204.7	111.1
Гэрэл, цахилгааны зардал	9,503.2	16,999.6	14,986.4	18,633.8	19,627.4	22,880.6	23,707.7	206.5	240.8	249.5	103.6
Түлш, халаалтын зардал	68,306.2	72,555.8	76,470.8	95,909.3	96,168.7	118,811.0	133,065.6	140.8	173.9	194.8	112.0
Цэвэр, бохир усны зардал	7,269.8	7,785.4	8,748.2	10,068.7	10,645.0	15,473.3	17,010.7	146.4	212.8	234.0	109.9
Байрны түрээс	647.2	847.1	768.6	2,371.8	2,405.5	718.0	1,679.3	371.7	110.9	259.5	233.9
Хангамж, бараа материалын зардал	47,165.8	77,441.4	64,376.1	68,765.4	69,016.1	20,241.9	24,254.6	146.3	42.9	51.4	119.8
бичиг хэрэг	4,032.2	4,498.3	3,409.3	4,105.3	4,336.1	2,251.3	3,041.5	107.5	55.8	75.4	135.1
Тээвэр, шатахууны зардал	14,665.8	16,097.4	13,076.4	13,647.1	14,496.1	10,784.1	14,310.6	98.8	73.5	97.6	132.7
Шуудан, холбооны зардал	3,440.5	4,272.1	4,601.7	5,251.7	4,551.8	3,068.6	3,906.6	132.3	89.2	113.5	127.3
ном хэвлэл	1,489.3	1,698.1	1,346.2	1,168.2	1,041.9	633.6	626.1	70.0	42.5	42.0	98.8
хог хаягдал зайлуулах,хортон шавьжийн устгал	18,183.9	46,370.9	38,824.9	39,397.8	38,721.6	2,099.7	475.2	212.9	11.5	2.6	22.6
БҮТЭЗ	5,354.1	4,504.6	3,117.6	5,195.3	5,868.6	1,404.6	1,894.6	109.6	26.2	35.4	134.9
Нормативт зардал	61,365.1	67,704.4	68,064.9	74,762.0	75,107.2	84,469.7	92,162.8	122.4	137.7	150.2	109.1
Эмийн зардал	3,676.8	3,959.1	3,817.1	4,846.5	5,007.3	4,210.1	314.8	136.2	114.5	8.6	7.5
Хоол, хүнс	54,607.1	60,023.0	61,147.9	65,039.6	65,271.1	77,583.0	89,515.2	119.5	142.1	163.9	115.4
Нормын хувцас, зөөлөн эдлэл авах зардал	3,081.2	3,722.3	3,099.9	4,875.9	4,828.8	2,676.6	2,332.8	156.7	86.9	75.7	87.2
Эд хогшил, урсгал засварын зардал	18,538.9	22,765.3	16,151.8	21,860.4	27,209.5	10,840.6	16,029.3	146.8	58.5	86.5	147.9
багаж техник хэрэгсэл	3,102.0	2,995.6	1,808.8	3,727.8	5,193.5	698.2	1,131.8	167.4	22.5	36.5	162.1
тавилга	4,010.4	4,678.9	2,279.8	2,766.6	3,061.1	55.6	10.1	76.3	1.4	0.3	18.2
хөдөлмөр хамгааллын хэрэгсэл	62.4	22.6	71.8	105.4	104.5	39.5	265.9	167.5	63.3	426.1	673.2
урсгал засвар	11,364.1	15,068.2	11,991.4	15,260.6	18,850.4	10,047.3	14,621.5	165.9	88.4	128.7	145.5
Томилолт, зочны зардал	8,294.2	9,116.4	6,444.1	5,140.6	6,166.7	3,379.9	6,343.2	74.3	40.8	76.5	187.7
гадаад албан томилолт	5,674.0	3,174.2	1,874.3	798.4	1,316.3	0.0	0.0	23.2	0.0	0.0	
дотоод албан томилолт	2,086.3	5,332.8	3,819.1	3,596.8	3,972.1	3,379.9	6,309.2	190.4	162.0	302.4	186.7
зочин төлөөлөгч хүлээн авах	533.9	609.4	750.7	745.4	878.3	0.0	34.0	164.5	0.0	6.4	
Бусдаар гүйцэтгүүлсэн ажил үйлчилгээ	69498	107991.6	131575.8	83197.7	107164.2	132469.9	151338.9	154.2	190.6	217.8	114.2

ажил үйлчилгээний төлбөр	69498	107,991.6	129368.5	80860.8	104926.3	129953.8	148723.8	151.0	187.0	214.0	114.4
аудит, баталгаажуулалт, зэрэглэл тогтоох	0	0	264.1	317.2	339.4	584.5	659.7				112.9
даатгалын үйлчилгээ			210.6	266.6	297.4	410.5	486.9				118.6
тээврийн хэрэгслийн татвар			99.6	127.1	124.7	134.1	166.9				124.5
тээврийн хэрэгслийн оношилгоо			23	27.6	41.9	42.8	61.5				143.7
мэдээлэл, технологийн үйлчилгээ			937.1	1042.3	933.1	431.8	636.4				147.4
газрын төлбөр			58	117.7	91.3	244.9	129.5				52.9
банк, санхүүгийн үйлчилгээний хураамж			168.9	178.1	180.7	403.3	38.9				9.6
улсын мэдээллийн маягт хэвлэх, бэлтгэх			446	260.3	229.4	264.2	435.3				164.8
Бараа, үйлчилгээний бусад зардал	114,385.9	78,352.0	83,837.6	94,364.8	103,626.4	65,590.8	109,787.9	90.6	57.3	96.0	167.4
Бараа, үйлчилгээний бусад зардал	114,385.9	78,352.0	77,833.2	87,107.5	95,041.5	58,627.2	102,494.6	83.1	51.3	89.6	174.8
Хичээл үйлдвэрлэлийн дадлага хийх			6,004.4	7,257.3	8,584.9	6,963.6	7,293.3				104.7
Дотоодын зээлийн үйлчилгээний төлбөр	771.7	0.0	44.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
ТАТААС	3,475.9	4,846.1	8,778.5	84,645.9	92,073.8	93,697.0	91,712.2	2648.9	2695.6	2638.5	97.9
терийн өмчийн байгууллагад өгөх татаас		2,123.0	2,806.1	1,462.3	2,331.2	3,882.4	6,440.9				165.9
хувийн хэвшлийн байгууллагад өгөх татаас	3,475.9	2,723.1	5,972.4	83,183.6	89,742.6	89,814.6	85,271.3	2581.9	2583.9	2453.2	94.9
УРСГАЛ ШИЛЖҮҮЛЭГ	274,646.5	354,932.2	338,285.7	444,586.9	602,557.8	656,529.9	389,748.6	219.4	239.0	141.9	59.4
ЗГ-ын урсгал шилжүүлэг	24,247.4	55,237.0	19,032.1	99,605.1	203,185.0	289,849.4	341,067.6	838.0	1195.4	1406.6	117.7
НД-ын тэтгэвэр, тэтгэмж	0.0	5,878.6	0.2	999.5	1,081.5						
Ээлжийн амралтаар нутаг явах зардал			227,155.9	10.0	5.3						
Тэтгэвэрт гарахад олгох тэтгэмж			1,933.9	27,928.8	23,485.5	19,062.7	5,273.6				27.7
1 удаагийн тэтгэмж, шагнал, урамшуулал			58,236.0	6,445.0	34,199.8	27,973.5	2,659.2				9.5
нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж	181,207.8	206,992.3	9.9	238,426.0	244,854.6	271,833.2	6,255.9	135.1	150.0	3.5	2.3
ажил олгогчоос олгох урамшуулал	31,147.9	64,833.4	14,152.5	3,203.8	3,112.8	90.7	228.4	10.0	0.3	0.7	251.8
хөдөө орон нутагт тогтвор суурьшилтай ажилласны			8,421.1	8,130.6	32,591.2	15,356.7	0.0				0.0
төрөөс иргэдэд олгох тэтгэмж, урамшуулал	38,043.4	21,990.9	9,344.1	59,838.1	60,042.1	32,363.7	34,263.9	157.8	85.1	90.1	105.9
ХӨРӨНГИЙН ЗАРДАЛ	399,563.5	522,984.3	429,804.2	463,960.0	335,700.1	444,335.0	680,807.4	84.0	111.2	170.4	153.2
барилга байгууламж	347,768.7	522,984.3	211,138.6	256,890.3	191,722.1	67,704.7	39,191.0	55.1	19.5	11.3	57.9
их засвар	46,348.2	0.0	91,026.9	81,835.5	7,747.8	0.0	0.0	16.7	0.0	0.0	
тоног төхөөрөмж	3,411.4	0.0	8,251.6	6,436.4	14,465.9	8,827.0	0.0	424.0	258.8	0.0	0.0
бусад хөрөнгө	1,351.3	0.0	119,387.1	118,797.8	121,764.3	367,103.3	641,616.4	9010.9	27166.7	47481.4	174.8
стратегийн нөөц хөрөнгө	683.9	0.0	0.0	0.0	0.0	700.0	0.0	0.0	102.4	0.0	0.0
ЭРГЭЖ ТӨЛӨГДӨХ ЦЭВЭР ЗЭЭЛ	8,114.4	0.0	2,098.4	13,465.1	23,055.5	13,774.6	0.0	284.1	169.8	0.0	0.0
ЗАРДЛЫГ САНХҮҮЖҮҮЛЭХ ЭХ ҮҮСВЭР	1,827,043.3	0.0	2,065,618.4	2,352,278.5	2,443,249.5	2,539,440.5	2,849,630.5	133.7	139.0	156.0	112.2

Улсын төсвөөс санхүүжих	1,777,470.6					681,470.3	811,241.4	0.0	38.3	45.6	119.0
ЗГ-ын тусгай сангаас санхүүжих				485.5	351.8	48,563.7	51,593.1				106.2
ТЗШ-ээс санхүүжих			904,380.2	995,259.3	1,066,089.4	1,119,594.2	1,147,748.7				102.5
ОНХНС-аас санхүүжих			46,994.3	83,560.6	31,650.1	77,903.5	133,410.9				171.3
ОНТөсвөөс санхүүжих			1,013,955.1	996,596.6	1,148,861.2	538,033.8	687,989.6				127.9
НДС-аас санхүүжих							8,707.3				
Төсөвт байгууллагын үйл ажиллагаанаас	49,572.7	0.0	96,313.8	266,554.2	180,218.1	72,211.4	8,939.5	363.5	145.7	18.0	12.4
Тусламжийн эх үүсвэрээс санхүүжих			3,975.0	845.9	5,507.6	1,663.6					0.0
Бусад эх үүсвэрээс				8,976.4	10,571.3						

Хавсралт хүснэгт 5. ОНХС-ийн санхүүжилтийн төлөвлөгөө, гүйцэтгэл, сая төгрөг, биелэлтийн хувь, аймгаар, 2013-2018 он

Аймгийн нэр	2013 он			2014 он			2015 он			2016 он			2017 он			2018 он		
	Төлөвлөгөө	Гүйцэтгэл	Гүйц %	Төлөвлөгөө	Гүйцэтгэл	Гүйц %	Төлөвлөгөө	Гүйцэтгэл	Гүйц %	Төлөвлөгөө	Гүйцэтгэл	Гүйц %	Төлөвлөгөө	Гүйцэтгэл	Гүйц %	Төлөвлөгөө	Урьд.гүйц	урьд. Гүйц %
Архангай	8,704.1	8,123.5	93.3%	11,073.8	8,039.0	72.6%	5,049.2	4,189.9	83.0%	3,179.9	3,179.9	100.0%	1,987.2	1,987.2	100.0%	3,599.4	1,882.9	52.3%
Баян-Өлгий	7,646.6	7,063.2	92.4%	9,638.8	6,936.0	72.0%	4,588.6	3,816.3	83.2%	3,260.1	3,260.1	100.0%	1,654.4	1,654.4	100.0%	4,943.1	2,541.0	51.4%
Баянхонгор	10,176.2	9,605.8	94.4%	12,789.6	9,482.8	74.1%	5,918.7	4,898.2	82.8%	4,737.8	4,737.8	100.0%	2,163.3	2,163.3	100.0%	3,797.6	1,947.6	51.3%
Булган	7,353.9	6,482.8	88.2%	9,253.6	6,864.6	74.2%	4,338.6	3,588.9	82.7%	3,550.5	3,550.5	100.0%	1,745.0	1,745.0	100.0%	2,313.3	1,191.7	51.5%
Говь-Алтай	9,959.8	8,504.3	85.4%	12,373.3	9,649.9	78.0%	5,733.8	4,732.1	82.5%	5,693.7	5,693.7	100.0%	2,185.0	2,185.0	100.0%	3,401.0	1,731.9	50.9%
Дорноговь	8,130.4	7,616.5	93.7%	10,146.8	7,435.3	73.3%	4,755.8	3,935.7	82.8%	5,579.9	5,579.9	100.0%	2,307.0	2,307.0	100.0%	3,277.2	1,644.9	50.2%
Дорнод	8,907.9	7,804.4	87.6%	11,184.5	8,379.2	74.9%	5,173.1	4,282.9	82.8%	4,140.6	4,140.6	100.0%	2,084.1	2,084.1	100.0%	3,652.2	1,885.5	51.6%
Дундговь	8,023.4	7,187.7	89.6%	9,947.5	7,390.9	74.3%	4,581.4	3,777.8	82.5%	4,114.7	4,114.7	100.0%	1,846.8	1,846.8	100.0%	2,076.2	1,046.8	50.4%
Завхан	8,218.4	7,857.5	95.6%	10,347.6	7,557.4	73.0%	4,841.0	4,006.8	82.8%	4,185.8	4,185.8	100.0%	1,708.7	1,708.7	100.0%	3,472.9	1,791.2	51.6%
Өвөрхангай	9,586.1	8,330.3	86.9%	12,263.9	9,350.2	76.2%	5,557.4	4,615.8	83.1%	3,444.4	3,444.4	100.0%	2,253.9	2,253.9	100.0%	4,376.4	2,288.4	52.3%
Өмнөговь	9,738.0	8,317.5	85.4%	12,185.4	9,372.0	76.9%	5,649.3	4,674.9	82.8%	21,515.0	21,515.0	100.0%	3,190.3	3,190.3	100.0%	3,389.3	1,686.3	49.8%
Сүхбаатар	8,396.9	8,364.6	99.6%	10,495.1	7,696.5	73.3%	4,856.4	4,012.5	82.6%	7,681.2	7,681.2	100.0%	1,554.8	1,554.8	100.0%	2,667.4	1,352.2	50.7%
Сэлэнгэ	7,174.2	6,666.9	92.9%	9,215.9	6,634.3	72.0%	4,450.1	3,709.7	83.4%	4,887.3	4,887.3	100.0%	2,139.6	2,139.6	100.0%	3,840.5	2,003.5	52.2%
Төв	7,621.7	6,924.1	90.8%	9,618.2	6,922.9	72.0%	4,594.2	3,817.1	83.1%	6,300.9	6,300.9	100.0%	1,808.2	1,808.2	100.0%	3,213.4	1,677.3	52.2%
Увс	8,095.2	7,517.7	92.9%	10,132.0	7,774.4	76.7%	4,693.1	3,890.9	82.9%	3,040.6	3,040.6	100.0%	1,709.8	1,709.8	100.0%	4,229.8	2,176.9	51.5%
Ховд	8,792.9	7,910.8	90.0%	11,002.6	8,095.4	73.6%	5,235.1	4,338.4	82.9%	3,664.1	3,664.1	100.0%	1,778.3	1,778.3	100.0%	4,425.3	2,283.4	51.6%
Хөвсгөл	9,358.1	8,161.8	87.2%	11,997.6	8,927.2	74.4%	5,492.9	4,573.2	83.3%	3,395.6	3,395.6	100.0%	2,186.4	2,186.4	100.0%	5,458.0	2,830.0	51.8%
Хэнтий	8,332.4	8,262.5	99.2%	10,461.5	8,445.6	80.7%	4,946.1	4,094.8	82.8%	4,417.2	4,417.2	100.0%	1,995.4	1,995.4	100.0%	3,112.1	1,599.2	51.4%
Дархан-Уул	6,915.5	6,543.6	94.6%	8,549.0	6,096.2	71.3%	4,241.5	3,535.5	83.4%	3,295.3	3,295.3	100.0%	1,773.3	1,773.3	100.0%	2,934.6	1,553.0	52.9%
Улаанбаатар	35,030.6	27,766.3	79.3%	46,330.7	32,137.6	69.4%	24,576.8	20,960.0	85.3%	14,393.7	14,393.7	100.0%	11,822.6	11,822.6	100.0%	16,268.8	6,189.2	38.0%
Орхон	7,511.1	7,015.3	93.4%	9,455.3	6,774.4	71.6%	4,577.2	3,812.3	83.3%	3,562.0	3,562.0	100.0%	1,941.3	1,941.3	100.0%	3,506.6	1,826.4	52.1%
Говь-Сүмбэр	5,940.4	5,438.2	91.5%	7,328.8	5,425.0	74.0%	3,308.8	2,721.2	82.2%	2,227.4	2,227.4	100.0%	1,178.1	1,178.1	100.0%	644.9	309.3	48.0%
Нийт	209,613.8	187,465.4	89.4%	265,791.3	195,387.0	73.5%	127,159.0	105,984.8	83.3%	120,267.7	120,267.7	100.0%	53,013.5	53,013.5	100.0%	88,600.0	43,438.5	49.0%

Хавсралт хүснэгт 6. УЛСЫН ТӨСВИЙН ХӨРӨНГӨӨР 2016 ОНД НИЙСЛЭЛД ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТ, ТӨСӨЛ, АРГА ХЭМЖЭЭ, БАРИЛГА БАЙГУУЛАМЖИЙН САНАЛЫН БАТАЛГААЖУУЛАЛТЫН СУДАЛГАА

Салбар, төрөл	Улсын төсөвт тусгуулахаар СЯ, салбарын яамдад нийслэлээс хүргүүлсэн саналаар			Монгол Улсын 2016 оны Төсвийн тухай хуульд тусгагдсанаар		
	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг /сая төг/	2016 /сая төг/	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг /сая төг/	2016 /сая төг/
БОЛОВСРОЛ, СОЁЛЫН САЛБАР						
Саналд тусгаагүй				34	91,822	23,929
Саналыг баталсан	8	17,104	4,362	8	16,636	5,368
Саналыг хассан	167	201,280	166,700			
НИЙТ	175	218,384	171,062	42	108,458	29,297
ЭРҮҮЛ МЭНД, СПОРТ, БИЕЙН ТАМИРЫН САЛБАР						
Саналд тусгаагүй				17	88,315	14,321
Саналыг баталсан	6	56,169	19,897	6	55,097	7,128
Саналыг хассан	65	162,603	101,810			
НИЙТ	71	218,772	121,707	23	143,412	21,448
ХҮН АМЫН ХӨГЖИЛ, НИЙГМИЙН ХАМГААЛЛЫН САЙД						
Саналд тусгаагүй				6	14,190	7,000
Саналыг баталсан	-	-	-	-	-	-
Саналыг хассан	34	56,544	34,157			
НИЙТ	34	56,544	34,157	6	14,190	7,000
БАРИЛГА, ХОТ БАЙГУУЛАЛТЫН САЛБАР						
Саналд тусгаагүй				8	43,182	6,515
Саналыг баталсан	1	793,060	251,166	1	5,000	50
Саналыг хассан	183	481,994	287,506			

Салбар, төрөл	Улсын төсөвт тусгуулахаар СЯ, салбарын яамдад нийслэлээс хүргүүлсэн саналаар			Монгол Улсын 2016 оны Төсвийн тухай хуульд тусгагдсанаар		
	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг /сая төг/	2016 /сая төг/	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг /сая төг/	2016 /сая төг/
НИИТ	184	1,275,054	538,671.5	9	48,182	6,565
ЭРЧИМ ХҮЧНИЙ САЛБАР						
Саналд тусгаагүй				11	32,393	2,319
Саналыг баталсан	8	1,123	1,123	1	1,598	280
Саналыг хассан	49	63,388	57,388			
НИИТ	57	64,510	58,510	12	33,991	2,599
ЗАМ, ТЭЭВРИЙН САЛБАР						
Саналд тусгаагүй				11	57,526	3,689
Саналыг баталсан	-	-	-	-	-	-
Саналыг хассан	130	1,642,258	871,178			
НИИТ	130	1,642,258	871,178	11	57,526	3,689
МЭРГЭЖЛИЙН ХЯНАЛТ, ОНЦГОЙ БАЙДАЛ						
Саналд тусгаагүй				4	2,758	1,910
Саналыг баталсан	-	-	-	-	-	-
Саналыг хассан	19	19,292	19,122			
НИИТ	19	19,292	19,122	4	2,758	1,910
ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН САЛБАР						
Саналд тусгаагүй				1	200	200
Саналыг баталсан	-	-	-	-	-	-
Саналыг хассан	56	57,491	46,897			

Салбар, төрөл	Улсын төсөвт тусгуулахаар СЯ, салбарын яамдад нийслэлээс хүргүүлсэн саналаар			Монгол Улсын 2016 оны Төсвийн тухай хуульд тусгагдсанаар		
	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг /сая төг/	2016 /сая төг/	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг /сая төг/	2016 /сая төг/
НИЙТ	56	57,491	46,897	1	200	200
ХҮНС, ХӨДӨӨ АЖ АХУЙН САЛБАР						
Саналд тусгаагүй				1	1,351	464
Саналыг баталсан	-	-	-	-	-	-
Саналыг хассан	7	151692.8	55420.3			
НИЙТ	7	151,692.8	55,420.3	1	1,351	464
БАЙГАЛЬ ОРЧИН, АЯЛАЛ ЖУУЛЧЛАЛЫН САЛБАР						
Саналд тусгаагүй				1	682	334
Саналыг баталсан	-	-	-	-	-	-
Саналыг хассан	50	31,592	18,330			
НИЙТ	50	31,592	18,330	1	682	334
БҮГД	783	3,735,589	1,935,055	110	410,750	73,505
Саналд тусгаагүй				94	332,418	60,680
Саналыг баталсан	23	867,455	276,548	16	78,331	12,825
Саналыг хассан	760	2,868,135	1,658,508			

Хавсралт хүснэгт 7. НИЙСЛЭЛИЙН ТӨСВИЙН ХӨРӨНГӨӨР 2016 ОНД ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ТӨСӨЛ, АРГА ХЭМЖЭЭ, БАРИЛГА БАЙГУУЛАМЖИЙН АЖЛЫН ШИНЭЧИЛСЭН ЖАГСААЛТЫН ХАРЬЦУУЛАЛТ

Төсөл, арга хэмжээний нэр, хүчин чадал, байршил	НЗДТГ-ын санал			НИТХ-аар батлагдсан		
	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг	2016 онд санхүүжих дүн	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг	2016 онд санхүүжих дүн
НИЙСЛЭЛИЙН ТӨСВИЙН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТ						
Нийслэлийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх						
Саналд тусгаагүй				-	-	-
Саналыг баталсан	7	9,187	6,230	7	10,168	5,773
Саналыг хассан	1	4,100	295			
НИЙТ	8	13,287	6,525	7	10,168	5,773
Хот төлөвлөлт, барилгажуулалт, шинээр дэд бүтэц бий болгох						
Саналд тусгаагүй				-	-	-
Саналыг баталсан	13	88,981	33,122	13	95,120	68,972
Саналыг хассан	4	39,301	1,319			
НИЙТ	17	128,282	34,442	13	95,120	68,972
Нийслэлийн өмчийн барилга байгууламжийн их засвар, шинээр өмч бий болгох, хөрөнгө оруулалт						
Саналд тусгаагүй				4	4,800	2,900
Саналыг баталсан	26	32,567	24,635	26	32,595	26,842
Саналыг хассан	3	2,106	2,106			
НИЙТ	29	34,673	26,741	30	37,395	29,742
Нийгмийн асрамж, халамжийн үйлчилгээ үзүүлэх, зохион байгуулах						
Саналд тусгаагүй				2	23,834	2,250
Саналыг баталсан	-	-	-	-	-	-

Төсөл, арга хэмжээний нэр, хүчин чадал, байршил	НЗДТГ-ын санал			НИТХ-аар батлагдсан		
	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг	2016 онд санхүүжих дүн	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг	2016 онд санхүүжих дүн
Саналыг хассан	-	-	-			
НИЙТ	-	-	-	2	23,834	2,250
Бэлчээрийн менежмент хийх						
Саналд тусгаагүй				-	-	-
Саналыг баталсан	1	2,773	2,008	1	2,813	2,388
Саналыг хассан	-	-	-			
	1	2,773	2,008	1	2,813	2,388
Ус хангамж, ариутгах татуурга, цэвэрлэх байгууламж бий болгох						
Саналд тусгаагүй				1	86	86
Саналыг баталсан	3	2,250	1,484	3	2,832	2,132
Саналыг хассан	1	4,816	23			
НИЙТ	4	7,066	1,507	4	2,918	2,218
Орон сууц, нийтийн аж ахуйн үйлчилгээ						
Саналд тусгаагүй				-	-	-
Саналыг баталсан	3	3,637	3,637	3	3,707	3,236
Саналыг хассан	-	-	-			
НИЙТ	3	3,637	3,637	3	3,707	3,236
Үерийн хамгаалалтыг зохион байгуулах						
Саналд тусгаагүй				-	-	-
Саналыг баталсан	3	50,069	1,421	3	51,092	3,099

Төсөл, арга хэмжээний нэр, хүчин чадал, байршил	НЗДТГ-ын санал			НИТХ-аар батлагдсан		
	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг	2016 онд санхүүжих дүн	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг	2016 онд санхүүжих дүн
Саналыг хассан	1	798	300			
НИЙТ	4	50,867	1,721	3	51,092	3,099
Мал, амьтны халдварт өвчинтэй тэмцэх, хортон шавьжийн устгал, хяналтыг хэрэгжүүлэх						
Саналд тусгаагүй				-	-	-
Саналыг баталсан	-	-	-	-	-	-
Саналыг хассан	1	798	300			
НИЙТ	1	798	300	0	-	-
Нийтийн тээврийн үйлчилгээ						
Саналд тусгаагүй				4	11,350	11,350
Саналыг баталсан	-	-	-	-	-	-
Саналыг хассан	-	-	-			
НИЙТ	-	-	-	4	11,350	11,350
Байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх						
Саналд тусгаагүй				-	-	-
Саналыг баталсан	1	980	727	1	1,000	500
Саналыг хассан	-	-	-			
НИЙТ	1	980	727	1	1,000	500
Нийслэлийн доторхи томоохон авто зам, гүүр, тэдгээрийн гэрэлтүүлэг, гэрлэн дохио болон бусад холбогдох байгууламжийг бий болгох						
Саналд тусгаагүй				1	1,200	500
Саналыг баталсан	7	41,045	23,349	7	40,633	25,683

Төсөл, арга хэмжээний нэр, хүчин чадал, байршил	НЗДТГ-ын санал			НИТХ-аар батлагдсан		
	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг	2016 онд санхүүжих дүн	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг	2016 онд санхүүжих дүн
Саналыг хассан	-	-	-			
НИЙТ	7	41,045	23,349	8	41,833	26,183
Нийслэлийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд хийгдэх том хэмжээний тохижилт						
Саналд тусгаагүй				-	-	-
Саналыг баталсан	3	10,181	9,730	3	11,125	9,525
Саналыг хассан	-	-	-			
НИЙТ	3	10,181	9,730	3	11,125	9,525
Нийслэлийн доторхи өндөр хүчдэлийн болон цахилгааны шугам, дэд өртөөний ашиглалт, хэвийн үйл ажиллагааг хангах						
Саналд тусгаагүй				-	-	-
Саналыг баталсан	4	7,219	4,640	4	7,219	4,322
Саналыг хассан	-	-	-			
НИЙТ	4	7,219	4,640	4	7,219	4,322
НИЙСЛЭЛИЙН ТӨСВИЙН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ДҮН	82	300,810	115,326	83	299,573	169,556
НИЙСЛЭЛИЙН ЗАМЫН САНГИЙН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТ						
Авто замын өргөтгөл, шинэчлэлт, шинээр барих ажил						
Саналд тусгаагүй				-	-	-
Саналыг баталсан	3	30,527	17,350	3	30,564	17,387
Саналыг хассан	-	-	-			
НИЙТ	3	30,527	17,350	3	30,564	17,387

Төсөл, арга хэмжээний нэр, хүчин чадал, байршил	НЗДТГ-ын санал			НИТХ-аар батлагдсан		
	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг	2016 онд санхүүжих дүн	Төсөл, арга хэмжээний тоо	Төсөвт өртөг	2016 онд санхүүжих дүн
Авто зам, замын байгууламжийн засвар, арчлалт						
Саналд тусгаагүй				-	-	-
Саналыг баталсан	12	15,233	15,233	12	15,196	15,196
Саналыг хассан	-	-	-			
НИЙТ	12	15,233	15,233	12	15,196	15,196
Бусад						
Саналд тусгаагүй				-	-	-
Саналыг баталсан	2	1,396	1,396	2	1,396	1,396
Саналыг хассан	-	-	-			
НИЙТ	2	1,396	1,396	2	1,396	1,396
НИЙСЛЭЛИЙН ЗАМЫН САНГИЙН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТЫН ДҮН	17	47,156	33,979	17	47,156	33,979
БҮГД	99	347,966	149,305	100	346,730	203,535
Саналд тусгаагүй				12	41,270	17,086
Саналыг баталсан	88	296,046	144,961	88	305,460	186,449
Саналыг хассан	11	51,920	4,344			

2. УУЛЗАЛТ ЯРИЛЦЛАГА ХИЙСЭН ХҮМҮҮСИЙН НЭРС

№	Албан тушаал, нэр
1	НЗДТГ-ын Бодлого төлөвлөлтийн хэлтсийн дарга Г.Өлзийбаяр
2	НЗДТГ-ын Санхүү, төрийн сангийн хэлтсийн ахлах мэргэжилтэн Б.Төгслхам
3	БГД-ын ЗДТГ-ын дарга Х.Мөнхзул
4	Сангийн яамны Эдийн засгийн бодлогын газрын дарга Г.Батхүрэл
5	ХНХЯ-ны Салбарын хөрөнгө оруулалт, үйлдвэрлэл хариуцсан ахлах мэргэжилтэн Д.Чимэдгаваа
6	Орхон аймгийн ХОХБТХ-ийн мэргэжилтэн С.Даваадорж
7	Сүхбаатар аймгийн ЗД-н зөвлөх Б.Сүхбаатар
8	Сүхбаатар аймгийн ЗДТГ-ын албаны дарга М.Төмөрчулуун
9	Сүхбаатар аймгийн ХОХБТХ-ийн дарга Х.Энхцэцэг
10	Сүхбаатар аймгийн ХОХБТХ-ийн мэргэжилтэн С.Ундрах
11	Сэлэнгэ аймгийн ХОХБТХ-ийн дарга А.Эрдэнэгэрэл
12	Сэлэнгэ аймгийн ХАА-н хоршооны холбооны тэргүүн З.Амарсайхан
13	Сэлэнгэ аймгийн Иргэний нийгмийн сүлжээний дарга н.Саранцэцэг
14	Увс аймгийн ХОХБТХ-ийн дарга Б.Бат-Ерөөлт
15	Увс аймгийн ХОХБТХ-ийн ахлах мэргэжилтэн З.Ганболд
16	Увс аймгийн ИТХ-ын тэргүүлэгч Э.Баатарсан
17	Увс ЗДТГ-ын Төрийн сангийн ахлах мэргэжилтэн Б.Энхбаяр

АШИГЛАСАН НОМЫН ЖАГСААЛТ

1. УИХ-ын Тамгын газрын судалгааны төв, “Монгол улсын төсвийн харилцаан дахь төсвийн төвлөрлийн асуудал, Төсвийн тухай хууль тогтоомжуудад хийсэн дүн шинжилгээ, (СТ-12/501), 2012 он, УБ хот.
2. Ц.Даваадулам “Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь бичиг”, УБ хот, 2010 он, 19 дэх тал
3. Монгол Улсын хөгжлийн төлөвлөлт: алдаа оноо болон боломжууд- (2014) - Др. Жеффри Рийвз.
4. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулийг хянан үзэж, түүнийг сайжруулах хувилбар боловсруулах үүрэг бүхий зөвлөх үйлчилгээний ажлын тайлан, ҮХГ, 2018 он
5. УИХ-ын Тамгын газрын судалгааны төв, “Монгол улсын төсвийн харилцаан дахь төсвийн төвлөрлийн асуудал, төсвийн тухай хууль тогтоомжуудад хийсэн дүн шинжилгээ, (СТ-12/501), 2012 он, УБ хот.
6. Үүсмэл ордоос олборлосон ашигт малтмалын бүтээгдэхүүнд ногдох Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр
7. Соёлын үйлчилгээ, нийтийн биеийн тамирын үйлчилгээ 2019 оноос орон нутгийн төсвөөс санхүүжихээр хуульд өөрчлөлт орсон.
8. Орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах журмын 4.3 дахь заалт
9. УИХ, НҮБХХ, “Монгол Улсад төлөөллийн байгууллагын чадавхыг бэхжүүлэх нь” төсөл, “Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд дүн шинжилгээ хийх” судалгаа, 2018 он
10. А.Бямбажаргал, “Нутгийн удирдлага, Сорилт ба Шийдэл үндэсний чуулган” эмхэтгэл, 2016, 105 дахь тал
11. УИХ-аас баталсан ОНХС-гийн нийт төсөв 2013 онд 187.4, 2014 онд 284.7, 2015 онд 127.5, 2016 онд 131.0, 2017 онд 53.0 (төсвийн тодотголоор), 2018 онд 88.5 тэрбум болж багассан.
12. "Тогтвортой амьжиргаа" төслийн III үе шатын хэрэгжилтийг санхүүжүүлэх 22.7 сая ам.долларын зээлийн гэрээнд Сангийн сайд Ж.Эрдэнэбат, Дэлхийн банкны Хятад, Солонгос болон Монголыг хариуцсан захирал Бэрт Хофман нар гарын үсэг зурсан. 2015 оны 1 дүгээр сарын 30. Хэвлэлийн мэдээ.
13. Catherine Farvacque-Vitkovic and Mihaly Kopanyi, Municipal Finances, A Handbook for Local Governments, World bank. 2014.p.361
14. Санхүүгийн зохицуулах хорооны 2011 оны 12 дугаар сарын 7-ны өдрийн “Сүхбаатар аймгийн орон нутгийн бондыг бүртгэх тухай” 366 дугаар тогтоол.<http://time.mn/n/1WN>
15. Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль
16. Монгол Улсын бүсчилсэн хөгжлийн үзэл баримтлал, 3.1 ба 4.1, 4.2 дахь заалт, Монгол Улсын Их Хурлын 2001 оны 57 дугаар тогтоол
17. Хөгжлийн бодлого төлөвлөлтийн тухай хуулийг хянан үзэж, түүнийг сайжруулах хувилбар боловсруулах үүрэг бүхий зөвлөх үйлчилгээний ажлын тайлан, ҮХГ, 2018 он
18. “Монгол улсын төв, орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь: Орон нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх боломжит чиглэлүүд” Хэлэлцүүлэгт зориулсан тайлан, хуудас 4, НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газар 2008 оны 10 дугаар сар
19. Төсвийн зарлага ба санхүүгийн хариуцлага, 2015 он.
20. Байгалийн нөөцийн засаглалын институт, Монгол улсын төсвийн тогтвортой байдал (2017 он).
21. Дэлхийн банкны аж ахуйн нэгжийн судалгаа, Монгол Улсын үзүүлэлт, 2013
22. АНУ-ын Төрийн департамент. Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын орчны талаарх мэдэгдэл - 2017.
23. Дэлхийн банк, Улаанбаатар хотын санхүүгийн байдал, 2013.
24. Сангийн яам (i) макро-эдийн засгийн төлөвлөлт, зохицуулалт, (ii) Нийгэм-эдийн засгийн үндсэн чиглэл боловсруулах, хэрэгжүүлэх, (iii) төсвийн хөрөнгө оруулалтын бодлого, болон (iv) ХАЁТ-ийн бодлого хариуцдаг.
25. Төсвийн зарлага ба санхүүгийн хариуцлага, 2015.

26. ЭЗХЯ-наас бэлтгэсэн 2014 оны Улсын хөрөнгө оруулалтын хөтөлбөрийн төсөл (УИХ-аар батлагдаагүй).
27. Монгол Улс: Улсын хөрөнгө оруулалтын талаарх улс төрийн оролцоо. Дэлхийн банк, Захид Хаснэйн (2014)
28. Монгол Улсын Улсын санхүүгийн удирдлагын гүйцэтгэлийн тайлан, Дэлхийн банк , 2015
29. Уур амьсгалын өөрчлөлтийн судалгааны хүрээлэн, 2016
30. НҮБХХ, Хөгжлийн санхүүжилтийн үнэлгээ, судлаач нэгдсэн төсөв болон зарлагын тоон дээр үндэслэн тооцсон, 2018 он.
31. Нэгдсэн хотууд болон орон нутгийн засгийн газрууд, ЭЗХХАБ болон AFD (2016). “Дэлхий даяарх орон нутгийн засгийн газрууд: Бүтэц ба санхүүжилт. Орон нутгийн санхүүжилт дахь Дэлхийн ажиглалтад оруулж буй анхны хувь нэмэр”. Хавсралт III. Улс орнуудын товч мэдээлэл.
32. Тогтвортой амьжиргаа-3 төслийн тайлангаас
33. Орон нутгийн төсвийн ил тод байдал 2016, Нээлттэй нийгэм форум
34. Л.Лувсанжамц, Б.Мөнхсоёл. Төсвийн төвлөрлийг сааруулах бодлогын шинэтгэл. Нээлттэй нийгэм форум
35. АХБ, мон 3948 “Бүс нутгийн хөгжлийн нэгдсэн төлөвлөлтийн чадавхыг бүрдүүлэх нь” техникийн туслалцаа, бодлогын зөвлөмжийн баримт бичиг №7: Бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага, төлөвлөлтийн бүтэц зохион байгуулалт, 2004 оны 3 сар
36. Азийн хөгжлийн банкны 2016 онд боловсруулсан Монгол Улсын Хот байгуулалтын үндэсний үнэлгээний тайланд
37. Улаанбаатар хотын хөгжлийн санхүүжилтийн өнөөгийн байдал, санхүүжилтийн стратеги” тайлан, Улаанбаатар аудит корпораци, НҮБХХ, 2017 он
38. <https://www.cmc-global.org/content/public---private-partnerships-development-mongolia-perspective>
39. <https://localdemocracy.net/countries/asia-west/mongolia/> ¹