



МОНГОЛ УЛС

ОРОН НУТГИЙН ЭДИЙН ЗАСАГ,
САНХҮҮГИЙН ҮНДЭС:

ТӨСӨВ, ТАТВАР, ӨМЧИЙН ХАРИЛЦААГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ НЬ

Судлаач: С.Сүхбаатар /Хууль зүйн ухааны доктор/
(Кюшюгийн Их сургууль 2009 он)

Улаанбаатар хот
2021 он



**ОРОН НУТГИЙН ЭДИЙН ЗАСАГ,
САНХҮҮГИЙН ҮНДЭС:**

ТӨСӨВ, ТАТВАР, ӨМЧИЙН ХАРИЛЦААГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХ НЬ

Судлаач: С.Сүхбаатар /Хууль зүйн ухааны доктор/
(Кюшюгийн Их сургууль 2009 он)

Улаанбаатар хот
2021 он

Уг судалгааны ажлыг Монгол Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Нэгдсэн үндэстний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөр (НҮБХХ), Швейцарын хөгжлийн агентлаг (ШХА)- ийн хамтран хэрэгжүүлж буй “Монгол Улсын төлөөллийн байгууллагыг бэхжүүлэх нь” төслийн хүрээнд бие даасан судлаач хийж гүйцэтгэв. Тус судалгааны үр дүн, тайлбар, дүгнэлт нь Улсын Их Хурал, НҮБХХ, ШХА-ийн байр суурийг илэрхийлээгүй болно.

Эдгээр нь зөвхөн судлаачийн хувийн үзэл бодол бөгөөд өмнө болон одоогийн эрхэлж буй албан тушаалтай хамааралгүй. Аливаа алдаатай, ташаа зүйл гарсан бол түүнийг зохиогч хариуцна.

Copyright © НҮБХХ Зохиогчийн бүх эрх хамгаалагдсан. 2020

Хэвлэлийн хуудас: 9.6 х/х
Цаасны хэмжээ: B5

АГУУЛГА ➤

УДИРТГАЛ.....	4
Өмнөх судалгааны тойм.....	4
Дүгнэлт.....	10
Судалгааны зорилго, үндэслэл, хамрах хүрээ.....	11
ШИНЭТГЭЛИЙН ХУВИЛБАРУУД.....	12
Орон нутгийн удирдлагын тогтолцооны шинэтгэл.....	12
Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл.....	12
Хуулийн төсөл ба Үндсэн хууль.....	22
Хуулийн төсөл ба олон улсын туршлага.....	25
Орон нутгийн бие даасан байдлыг тодорхойлох хамгийн гол үзүүлэлт.....	30
Санал, дүгнэлт.....	35
Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны шинэтгэл.....	36
Орон нутгийн чиг үүрэг, түүний санхүүжилт.....	36
Орон нутгийн орлого, татвар.....	45
Сумын орлого.....	62
Орон нутгийн өмчийн харилцаа.....	72
Тохиолдол шинжлэх нь.....	76
Санал, дүгнэлт.....	81
НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ.....	82
ХАВСРАЛТ I. Хуулийн төсөлд оруулах саналын томъёолол.....	86
ХАВСРАЛТ II. Тоон судалгаа.....	89
ХАВСРАЛТ III. Тоон судалгаа.....	90
ХАВСРАЛТ IV. Тоон судалгаа.....	91
ХАВСРАЛТ V. Тоон судалгаа.....	92
ХАВСРАЛТ VI. Тоон судалгаа.....	93
ХАВСРАЛТ VII. Тоон судалгаа.....	94
ХАВСРАЛТ VIII. Тоон судалгаа.....	95
ХАВСРАЛТ IX. Тоон судалгаа.....	96

УДИРТГАЛ <<

Өмнөх судалгааны тойм

Монгол Улсын 1992 оны шинэ Үндсэн хуулиар үндэс суурь нь тавигдсан нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчим хэрэгжиж эхлээд багагүй хугацаа өнгөрсөн байна. Энэ хугацаанд орон нутгийн бие даасан байдлыг төсөв, санхүүтэй нь холбон авч үзэх хандлага нэлээд голлох байр эзэлж иржээ. Төсөв, санхүүгийн талаарх эрх зүйн орчин өөрчлөгдөж ирсэн 1992 оноос өнөөг хүртэлх хугацааг ерөнхийд нь гурван хэсэгт хувааж болох юм. Үүнд: 2002 оны Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль батлагдах хүртэлх эхний үе, үүнээс хойш 2012 оны Төсвийн тухай хууль (шинэчилсэн найруулга) батлагдах хүртэлх хоёр дахь үе, үүнээс хойш өнөөг хүртэлх гурав дахь үе. Үндсэндээ 10 жил тутамд орон нутгийн төсвийн харилцааны эрх зүйн зохицуулалтыг үндсээр нь өөрчилж иржээ. 2019 онд Үндсэн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулсантай холбоотой орон нутгийн удирдлагын тогтолцоог тодорхойлсон гол хуулийг шинэчлэх, үүнийг дагаад Төсвийн тухай хуульд дорвитой өөрчлөлт оруулах хэрэгцээ, шаардлага бий болжээ.

Олон улсын шинжээч Тони Левитас¹ Монгол Улс дахь төв, орон нутгийн төсвийн харилцаанд гарсан эхний томоохон өөрчлөлт болох Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн хэрэгжилтийг шинжлэн судалсан байдаг. Түүний гол дүгнэлтийг дурьдах нь зүйтэй.

"Уг хууль хэрэгжсэнээр Монгол Улс төсвийн алдагдлаас гарч, төрийн сангийн нэгдсэн тогтолцоог нэвтрүүлснээр төсвийн талаарх мэдээллийн чанар ихээхэн сайжирсан сайн талтай боловч төрийн санхүүгийн ихээхэн төвлөрөл үүсгэж, улс орны хөгжилд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийн гүйцэтгэх үүргийг ихээхэн хумьсан юм. Үүнээс үүдэн дараахь шүүмжлэл гарах болсон байна: а) орон нутгийн засаг захиргааны орлого өчүүхэн бага учир тухайн нутаг орныхоо иргэдийн аж амьдралыг сайжруулахад тэдний хийж чадах зүйл бараг үгүй болсон; б) тухайн нутаг дэвсгэрт салбарын яамдаас явуулж буй үйл ажиллагаанд орон нутгийн зүгээс хяналт тавих боломжгүй болсон; в) орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын зарлагыг төвлөрсөн төсөвт тусгах, хөрөнгө оруулалтын шийдвэрийг төвлөрсөн байдлаар батлах зэрэг хязгаарлалт тогтоосон нь орон нутгийн дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтын асуудлыг шийдвэрлэхэд нэн хүндрэлтэй болсон зэрэг"² сөрөг үр дагавар бий болжээ.

¹ Монгол улсын төв, орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь: Орон нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх боломжит чиглэлүүд 2008

² Тэнд.

Цаашилбал, Тони Левитас дээрх төсвийн төвлөрлийг өөрчлөхийн тулд нутгийн удирдлагын тогтолцооны суурь асуудлыг хөндөх зайлшгүй шаардлагатай болохыг гярхай ажигласан байна. Тухайлбал, орон нутгийн Хурал нь Засаг даргаасаа эрх мэдэл багатай байгааг онцолсон. “Бүх шатны засаг дарга нар орон нутгийн засаг захиргааны тэргүүний үүргийг гүйцэтгэх боловч тэд үндэсний Засгийн газраас томилогдож, төлөөлж буй хурлаасаа илүү Засгийн газарт үйлчлэх үндсэн үүрэгтэй мэт харагдаж байна... Нөгөө талаас ‘нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх мэдэлд хамаарах асуудал’-ыг Үндсэн хуульд огт хөндөөгүй бөгөөд харин Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар зохицуулсан байдаг. Уг хуулийн 14 дүгээр зүйлд хуралд хамаарах 32 бүрэн эрхийг жагсаасан бөгөөд энэ нь өнгөц харахад их дэлгэрэнгүй боловч нарийн судалж үзэхэд эдгээр бүрэн эрхийн ихэнх нь хурлын өөрийн дотоод зохион байгуулалттай холбоотой асуудлуудад хамаарах бөгөөд бусад нь зарим асуудлыг авч хэлэлцэх, өөр нэг газар боловсруулсан хөтөлбөрийг батлах, эсвэл засаг даргад зөвлөх зэргээр хязгаарлагдсан байна...”

Товчоор хэлбэл Үндсэн хуулийн дагуу засаглалын бүх түвшинд ардчилсан зарчмаар сонгогдсон хурлыг байгуулж байгаа боловч Монгол улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна гэдэг тодорхойлолтыг практикт хэрэглэж байгаа байдал нь хурлын бараг бүх шийдвэрт үйл ажиллагааны хяналт тавих боломжийг төв засгийн газарт олгож байгаа сэтгэгдэл төрүүлж байна. Ийнхүү эрх зүй, улс төр, захиргааны хувьд бие даасан орон нутгийн засгийн газартай байх тухай утга төгөлдөр хэлэлцүүлэг өрнүүлэх боломж хязгаарлагдмал гэдэг нь ойлгомжтой байна... Аймгийн Засаг дарга өөр хоорондоо ялгаатай гурван чиг үүргийг нэгэн зэрэг гүйцэтгэж байна. Нэгдүгээрт хариуцаж буй нутаг дэвсгэртээ салбарын яамдын явуулж буй үйл ажиллагааг зохицуулах үүрэгтэй төрийн чухал төлөөлөгч, хоёрдугаарт аймгийн харьяаны бүх сумын засаг дарга нарын ажилд хяналт тавих, гуравдугаарт аймгийн төв дэх сумын хамгийн чухал чухал эрх мэдлийг төвлөрүүлсэн де факто (жинхэнэ) буюу ‘орон нутгийн засаг захиргаа’-ны хамгийн том тэргүүн мөн.”³

Тони Левитасын бас нэг чухал ажиглалт бол төсөв санхүүтэй холбоотой юм. “Нэгдмэл улсын тухай үзэл баримтлалын төөрөгдөл төв-орон нутгийн санхүүгийн харилцаанд ч оршин тогтнож байна. Энд чухам ямар санаа хэлэхийг зорьж байна вэ гэвэл хууль тогтоогчид Монгол улс нэгдмэл улс учир нэгдсэн төсөвтэй байна, иймээс төсвийн хөрөнгөөс санхүүждэг бүх байгууллага, түүний дотор орон нутгийн төсөв ч түүний салшгүй хэсэг байж, уг төсвийг хууль тогтоох дээд байгууллага батална гэсэн зарчмыг баримталж шийдвэр гаргасан тал ажиглагдаж байна.”⁴

³ Мөн тэнд.

⁴ Мөн тэнд.

Тони Левитасын дээр дурьдсан болон бусад хэд хэдэн чухал санааг хэрэгжүүлэхэд тухайн цаг үед бодит нөхцөл бүрдээгүй байжээ. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулга батлагдаад удаагүй, мөн Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийн тухай ярихад эрт байсан.

Төсөв, санхүүгийн тогтолцоонд гарсан бас нэг чухал өөрчлөлт бол 2013 оны эхнээс хэрэгжиж эхэлсэн Төсвийн тухай хууль билээ. Энэ цаг үед хамаарах асуудлыг Ш. Мөнхцэрэн, П. Ганчимэг нар судалсан байна.⁵ Эдгээр судлаачдын ерөнхий дүгнэлтийг авч үзье.

“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 судалгаагаар 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 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.

⁵ Монгол Улсын төсвийн төвлөрлийг сааруулах үйл явц ба орон нутгийн эдийн засаг, санхүүгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх арга зам 2019 он

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.”⁶

⁶ Тэнд.

Мөн Б.Батбаатар нарын судалгаанд орон нутгийн нэгжийн үйл ажиллагааг зохицуулж ирсэн суурь хуулийн хэрэгжилтэд шинжилгээ хийж, орон нутгийн төсөв, татвар, өмчийн асуудлыг хөндөж тавьсан байна.⁷ Эдгээр судлаачдын гол дүгнэлтийг толилуулъя.

1. Төв-орон нутгийн төсвийн харилцааг боловсронгуй болгох чиглэлээр хийгдсэн шинэтгэлүүдэд орон нутгийн өөрийн орлого бүрдүүлэх санаачилгыг нэмэгдүүлэх хөшүүрэг бий болгохоос илүү төв засгийн шилжүүлгийг онцолсон байдалтай байна. 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 нийцэх юм. Ингэснээр татвар төлөхгүй хэрнээ үйлчилгээ нэхэж суудаг иргэдийн бэлэнчлэх сэтгэлгээг өөрчилж, орон нутгийн удирдлагаас татвар төлснийхөө хариуд хариуцлага нэхдэг хариуцлагын тогтолцоо ч сайжрах юм.
2. Харьцуулсан судалгаагаар улс орнууд Нутгийн удирдлагын тухай ерөнхий хуулиас гадна Орон нутгийн санхүүжилтийн тухай хуультай байх хандлага зонхилж байна. Олон улсын шинжээчдийн зөвлөснөөр Орон нутгийн санхүүжилтийн тухай шинэ хуулийн төсөл боловсруулах боломжийг судалж үзэх нь зүйтэй гэж үзэж байна. Уг хуульд орон нутагтай хуваалцах татварын төрөл, ЗЗНДН-д ногдох хувь хэмжээ, ЗЗНДН-д хариуцуулахаар ногдуулсан чиг үүрэгт зориулсан зорилтот тэтгэлгийн шинж чанар, тэтгэлгийг хуваарилах томъёог тодорхойлох зарчим, санхүүгийн ерөнхий болон тэнцвэржүүлэх тэтгэлгийн шинж чанар, хуваарилалтын зарчим, ЗЗНДН-ийн зээлийн асуудлыг зохицуулах, зээл авах эсвэл баталгаа гаргаж өгөх эрхийг хязгаарлах дүрэм журмыг тусгах замаар ЗЗНДН-үүдэд хангалттай хэмжээний, урьдчилан тооцож болох, ил тод орлогын эх үүсвэртэй болгох асуудлуудыг тусгах боломжтой.
3. Сум, дүүргийн төсвийг аймаг, нийслэлээр дамжуулахгүйгээр олгож байх, улсын төсвөөс хуваарилсан санхүүгийн дэмжлэгийг сум, дүүргийн ИТХ өөрт оногдсон чиг үүргийн хүрээнд уян хатан зарцуулж байх боломжийг хуулиар нээж өгөх шаардлагатай.

⁷ Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ 2019

4. Орон нутгийн хөгжлийн төсөл, хөтөлбөр хэрэгжүүлэхийн тулд нутгийн удирдлага үнэт цаас гарган хөрөнгө босгох боломжийг илүү боловсронгуй болгож, холбогдох эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх шаардлагатай байна.
5. Өмчийн харилцааг зохицуулж буй гол хууль болох Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль нь төрийн өмчлөх эрхийн харилцааг дэлгэрэнгүй зохицуулсан боловч орон нутгийн өмчийн харилцааг нарийвчлан зохицуулаагүй байна. Орон нутгийн өмчийн харилцааг бие даасан хуулиар зохицуулах шаардлагатай. Бусад орнуудад ‘өмчийн үнэлгээний тухай хууль’ гаргах замаар өмчийн харилцааны асуудлыг шийдвэрлэж байна. Уг хуулиар өмчийг төрөлжүүлж, үнэлгээтэй болгон чухам аль нэгж өөрийн өмчид хамааруулах зарчмыг тогтоож байна. Улмаар өмчийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах субъектыг тодорхой болгох замаар өмчлөх эрхийг баталгаажуулах арга замыг хэрэглэж байна. Энэ нь манай өнөөгийн өмчийн зүйлсийн тодорхойгүй байдлыг арилгах онцгой ач холбогдолтой юм.
6. Өмчлөх эрхийг ЗЗНДН тус бүрт олгох замаар орон нутгийн өмчлөх эрхийг баталгаажуулах, энэ эрхийг аль нэг этгээдээс хараат бусаар эдлэх, тухайлбал, өмчийг худалдан борлуулах буюу хувьчлах асуудлыг бие даан шийдвэрлэх, эд хөрөнгийг худалдан борлуулсан орлогыг орон нутагт үлдээх боломжийг эрх зүйн орчноор бий болгох шаардлагатай байна.”⁸

⁸ Тэнд 134-136

Дүгнэлт ➤

Монгол Улс зах зээлд шилжих эхний арван жилд (1992-2002) орон нутагт төсөв санхүүгийн тодорхой эрх мэдэл олгосон боловч энэ бодлогыг төдийлөн оновчтой хэрэгжүүлж чадаагүйгээс орон нутаг төсвийг дураар зарцуулах, их хэмжээний өр үүсгэх гэх зэрэг хүндрэл үүсч улмаар төсвийн төвлөрөл рүү шилжсэн байна.

Ингээд дараагийн арван жилд (2002-2012) эрх мэдлийг Засгийн газар, яамдын түвшинд төвлөрүүлэх үйл явц өрнөсөн ба орон нутаг төсөв санхүүгийн хувьд бие даасан үйл ажиллагаа явуулах ямар ч боломжгүй болж, зөвхөн дээрээс өгсөн заавар чиглэлийг биелүүлэх үүрэгтэй болсон. Энэ байдлыг засах арга зам нь зөвхөн төсвийн асуудал биш орон нутгийн удирдлагын тогтолцооны асуудал гэдгийг ч судлаачид гаргаж тавьсан байна.

Гэтэл 2012 онд батлагдсан Төсвийн тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгаар нутгийн удирдлагын хуульд ямар ч нэмэлт, өөрчлөлт оруулахгүйгээр (Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийг 2006 онд шинэчилсэн) орон нутгийн төсөв, санхүүгийн байдалд өөрчлөлт оруулах оролдлогыг хэрэгжүүлсэн байна. Энэ хуулиар орон нутгийн төсөв нь улсын нэгдсэн төсвийн нэг хэсэг гэдгийг тодорхойлж, төсвийн шатлал гэсэн хатуу зарчмыг тогтоосон. Харин нэг чухал ололт нь Орон нутгийн хөгжлийн сан гэсэн нэмэлт эх үүсвэрийг бий болгож, уг сангийн хөрөнгийг зарцуулах эрх мэдлийг орон нутагт олгосон явдал юм.

ОНХС нь хэдийгээр томоохон ололт болсон ч түүнийг бүрдүүлэх, хуваарилах аргачлал нь төдийлөн оновчтой биш учраас мөн л хүссэн үр дүнг бий болгож чадахгүй байна. Өнгөрсөн арваад жилд хуримтлуулсан туршлагад үндэслэн дараагийн шинэтгэлийн алхмыг эхлүүлэх цаг нь болсон гэж үзэж байна.

Энэ удаад орон нутгийн удирдлагын тогтолцооны шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх зорилгоор Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг (цаашид “нутгийн удирдлагын шинэ хуулийн төсөл” гэх) боловсруулсан нь томоохон ололт юм. Үүнийг дагаад төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны шинэтгэлийг явуулах шаардлагатай байгаа бөгөөд үүнийг Төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах төдийгөөр хязгаарлах, Төсвийн тухай хуулийг шинэчлэх эсвэл орон нутгийн төсвийн харилцааг зохицуулсан тусдаа хууль гаргах гэсэн хувилбар байж болох юм.

Товчхондоо, орон нутгийн удирдлагын тогтолцооны шинэчлэл болон төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны шинэчлэл нь нэгэн зэрэг, хоорондоо нарийн уялдаатай явагдаж гэмээнэ илүү үр дүнд хүрнэ гэдгийг өмнөх судалгаа харуулж байна.

Судалгааны зорилго, үндэслэл

Энэхүү судалгааны зорилго нь өмнөх судалгааны хүрээнд дэвшүүлсэн гол санаануудыг гүнзгийрүүлэн судалж, гадаад улс орны туршлага, төрийн санхүүгийн онолд тулгуурлан орон нутгийн бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх шинэтгэлийн хувилбаруудыг боловсруулахад оршино.

Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны асуудлыг судлахад нэн тэргүүнд анхаарал хандуулах шаардлагатай орон нутгийн нэгж бол сум юм. Монгол Улсын хэмжээнд 330 орчим сум байгаагаас гадна цаашдаа хуулийн дагуу “тосгон” гэсэн статустай болгон өөрчлөх тухай яригдаж байгаа боловч одоогийн байдлаар сумтай төстэй удирдлага, зохион байгуулалт, төсөвтэй 60 орчим суурин газар байна. Мөн аймгийн төвийн сумдууд нь цаашдаа “хот” болон хөгжих хэтийн төлөв харагдаж байна. Эдгээрт улсын хүн амын 50 орчим хувь нь оршин сууж байна. Хүн амын үлдэх хэсэг нь оршин сууж буй нийслэл Улаанбаатар болон нийслэлийн дүүргүүд нь хүн ам шигүү суурьшсан, эдийн засаг, санхүүгийн хувьд төвлөрсөн, зах зээл сайтай учраас өөрийн орлогоор зарлагаа бүрэн нөхөж, улсын төсөвт давсан орлогоо төвлөрүүлж байгаа юм.

Иймд хамгийн эхний ээлжинд төвөөс алслагдмал хүн ам харьцангуй цөөтэй, үндсэндээ мал аж ахуйд суурилсан “хөдөөгийн” сумын төсөв, санхүү, эдийн засгийн үндсийг судалж, бие даасан байдлыг нь дээшлүүлэх арга замыг тодорхойлох хэрэгтэй. Бусад нэгжийн хувьд өөр өөрийн онцлогтой учир тусгайлсан судалгаа хийх нь илүү үр дүнтэй гэж үзэв.

Аймаг бол сумдаас бүрдэнэ. Нийслэл бол дүүргүүдэд хуваагдана. Тэгэхээр сумдын хувьд, нэг талаас, бие даах бодит хэрэгцээ, шаардлага байна. Нөгөө талаас, бие даах бодит боломж нь байна. Тэгвэл нийслэл нь нэг нэгдсэн дэд бүтцэд суурилсан учраас дүүргүүдийг нийслэлээс салгаж авч үзэхдээ нэлээд болгоомжтой хандах хэрэгтэй.

Төвөөс алслагдмал хөдөөгийн сумдыг заавал аймгийн түвшинд, тэр тусмаа улсын түвшинд төвлөрүүлэн захирах гэж оролдох нь төсөв зардал их шаардах бөгөөд угаас үр дүн багатай. Сумын үйл ажиллагааны нь дийлэнх хувийг Хуралд нь хариуцуулж, хяналтын, нэгдсэн зохицуулалтын шинжтэй зарим асуудлыг аймагт нь даалгахад бүрэн боломжтой юм.

ШИНЭТГЭЛИЙН ХУВИЛБАРУУД <<

ОРОН НУТГИЙН УДИРДЛАГЫН ТОГТОЛЦООНЫ ШИНЭТГЭЛ

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөл

Хуулийн төслийн гол онцлог: 1992 онд анх батлагдаж, 2006 онд шинэчилсэн найруулга хийгдсэн Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн төслийг боловсруулахдаа анх удаа орон нутгийн эдийн засаг, санхүүгийн асуудлыг тусгай бүлэг болгон оруулсан.

Орон нутгийн эдийн засаг, санхүүгийн үндсийг бүрдүүлэх нь төрийн үүрэг бөгөөд орон нутаг энэ үүргээ биелүүлэхийг шаардах эрхтэй бөгөөд мөн өөрийн зүгээс хүчин чармайлт гаргах үүрэгтэй байх юм.⁹

Мөн орон нутгийн чиг үүргийг нарийвчлан зааж, нутгийн өөрийн удирдлагын бүрэн эрхийг чиг үүрэгтэй нь уялдуулан тодорхойлсон. Ингэхдээ төрийн чиг үүрэг, төлөөлөн гүйцэтгэх төрийн чиг үүрэг гэсэн ойлголтоос зааглан авч үзсэн. Эдгээрийг ойлгомжтой болгох үүднээс тодорхой жишээн дээр тайлбарлая.

Төрийн чиг үүрэг. Монгол Улсын Засгийн газрын тухай хуулийн 20-р зүйлд Засгийн газрын эрхлэх асуудлын ерөнхий хүрээг (165 асуудал) тогтоосон байна. Жишээ нь, Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын эрхлэх асуудлын хүрээнд “жижиг, дунд үйлдвэрийн хөгжлийн асуудал” багтсан байна. Энэ чиг үүргээ ХХААХҮ-ийн яам “ЖДҮ-ийг хөгжүүлэх” сангаар дамжуулан хэрэгжүүлж байна.¹⁰ Яамны харьяа аймгийн Хүнс, хөдөө аж ахуйн газар нь уг асуудлыг хариуцсан мэргэжилтэнтэй байх ба төсөл сонгон шалгаруулах дэд хороо байгуулан ажиллуулна. Аймгийн Засаг дарга дэд хорооны бүрэлдэхүүнийг батлахаас гадна шалгарсан төслийн саналыг сангийн ажлын албанд хүргүүлнэ.¹¹ Энэ бол төрийн чиг үүрэг дээд шатнаас доод шат хүртэл хэрэгжих схем юм. Энэ схем дотор орон нутаг тодорхой үүрэгтэй оролцож байгаа боловч тухайн чиг үүрэг нь төрийн чиг үүрэг бөгөөд хөрөнгө зарцуулах эрхийг орон нутаг биш яам өөртөө хадгалж байна. Орон нутаг бол төрийн дээрээс шатлан захирах удирдлагын тогтолцооны нэг хэсэг учраас төрийн чиг үүргийг өөрийн нутаг дэвсгэрт биелүүлэх үүрэгтэй. Нөгөө талаас, орон нутгийн өөрийнх нь дангаар хариуцан хэрэгжүүлэх чиг үүрэг гэж байна.¹²

⁹ Хавсралт I.

¹⁰ 2019 оны 6-р сарын 6-нд батлагдсан “Жижиг, дунд үйлдвэр, үйлчилгээг дэмжих тухай хуулийн” 11-р зүйл.

¹¹ 2020 оны 3-р сарын 25-ны өдрийн Засгийн газрын 113-р тогтоолоор батлагдсан “Жижиг, дунд үйлдвэрийг хөгжүүлэх сангаас хөнгөлөлттэй зээл олгох, сонгон шалгаруулах, дамжуулан зээлдүүлэх, эргэн төлүүлэх, хяналт тавих журам”

¹² Төсвийн тухай хуулийн 58.2.6-д “жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг хөгжүүлэх” нь аймгийн чиг үүрэг байхаар заасан бөгөөд 2012 он хүртэл аймагт хөнгөлөлттэй зээл олгох эрх мэдэл, эх үүсвэр нь байсан. Гэвч

Төрийн чиг үүргийг орон нутаг төлөөлөн гүйцэтгэх. Төрийн чиг үүргээс гадна орон нутагт санхүүжилтийг нь шилжүүлэх замаар хэрэгжүүлж буй “орон нутаг төлөөлөн гүйцэтгэх чиг үүрэг” гэж байна.¹³ Одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй Төсвийн тухай хуульд ийм зохицуулалт байдаг боловч бага, дунд боловсрол, эрүүл мэндийн анхан шатны үйлчилгээ гэх зэрэг цөөн тооны төрийн үйлчилгээнд хамаарч байгаа юм.¹⁴ Уг хуульд төрийн чиг үүргийг төлөөлөн хэрэгжүүлэх субъект нь аймаг, нийслэлийн Засаг дарга байхаар заасан. Зүй нь аймаг, нийслэлийн Засаг дарга биш, Хурал гэж заах учиртай.¹⁵ Түүгээр ч үл барам аймаг, нийслэл биш сум, дүүргийн Хурал хариуцдаг байхад ч болохгүй гэх газаргүй. Учир нь сургууль, цэцэрлэг, эмнэлгийн үйлчилгээ үзүүлж буй нэгж нь сум, дүүрэг юм.¹⁶

Төлөөлөн хэрэгжүүлэх чиг үүрэг нь цаашдаа сум, дүүргийн бие даасан чиг үүрэг болж үйлчилгээ иргэндээ улам бүр ойртох боломжийг ч судлан үзүүштэй.

Төсвийн тухай хуульд “төлөөлөн хэрэгжүүлэх” гэсэн нэр томъёо хэрэглэсэн бол нутгийн удирдлагын шинэ хуулийн төсөлд “төлөөлөн гүйцэтгэх” хэмээн өөрчилсөн. Зарчмын хувьд зохицуулалтын аргыг хэвээр хадгалж, харин төлөөлөн гүйцэтгүүлж болох төрийн чиг үүргийн цар хүрээг нэлээд өргөжүүлсэн. Үүнд: 1) улсын бүртгэл, 2) сургуулийн өмнөх боловсрол, 3) ерөнхий боловсрол, 4) эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үйлчилгээ, 5) хүн амын хөгжил, хамгааллын үйлчилгээ, 6) нийгмийн халамжийн үйлчилгээг үзүүлэх, зохион байгуулах, 7) хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ядуурлыг бууруулах хөтөлбөр, түүний хэрэгжилт, 8) соёлын үйлчилгээ,¹⁷ 9) нийтийн биеийн тамир,¹⁸ 10) байгаль орчныг хамгаалах,

түүнээс хойш энэ заалт хэрэгжихгүй болж, зээлийг яамнаас олгодог болсон. Тиймээс бодит байдал дээр төрийн чиг үүрэг гэж үзэхээс өөр аргагүй юм.

¹³ Үндсэн хуулийн 62.3: “Улсын Их Хурал, Засгийн газраас шаардлагатай хэмээн үзсэн тохиолдолд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад шилжүүлж болно.”

¹⁴ Төсвийн тухай хуулийн 61-р зүйлийн 61.1. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга Засгийн газрын дараах чиг үүргийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлнэ: 61.1.1. сургуулийн өмнөх боловсрол; 61.1.2. ерөнхий боловсрол; 61.1.3. соёлын үйлчилгээ; 61.1.4. эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үйлчилгээ; 61.1.5. газрын харилцаа, кадастр; 61.1.6. хүүхдийн хөгжил, хамгааллын үйлчилгээ; 61.1.7. нийтийн биеийн тамир.

¹⁵ Одоогийн практикт төлөөлөн хэрэгжүүлэх чиг үүрэгтэй холбоотой төсвийг Хурал баталж, шаардлагатай нэмэлт, өөрчлөлт оруулдаг бол Засаг дарга зөвхөн биелэлтийг хариуцаж, Хуралд тайлагнах үүрэгтэй.

¹⁶ Аймаг, нийслэл бол улсын төсвөөс шилжүүлсэн хөрөнгийг сум, дүүрэг бүрээр хуваарилах завсрын шатны үүргийг л гүйцэтгэж байна. Цэцэрлэг, сургуулийн үйл ажиллагаанд сумын Хурал, Засаг дарга нь илүүтэй анхаарал тавих боломжтой.

¹⁷ Төсвийн тухай хуулийн 58.2.18-д аймгийн чиг үүрэг байхаар нэмж заасан (2019 оны хуулиар).

¹⁸ Төсвийн тухай хуулийн 58.2.19-д аймгийн чиг үүрэг байхаар нэмж заасан (2019 оны хуулиар).

орчны бохирдол, нөхөн сэргээлт,¹⁹ 11) бэлчээрийн менежмент хийх,²⁰ 12) малын тэжээлийн нөөц бүрдүүлэх,²¹ 13) үйлдвэрлэлийн зориулалттай ус хангамж, 14) мал, амьтны халдварт, шимэгчтэх өвчинтэй тэмцэх, хортон шавжийн устгал, хяналт, түүний гамшгаас урьдчилан сэргийлэх, хор хохирлыг арилгах, мал эмнэлгийн үйлчилгээ,²² 15) шинээр байгуулах дэд бүтэц, 16) өндөр хүчдэлийн болон цахилгааны шугам, дэд өртөөний ашиглалт, засвар үйлчилгээ, хэвийн үйл ажиллагааг хангах,²³ 17) газрын харилцаа, газар зохион байгуулалт, төлөвлөлт, хяналт, 18) мэргэжлийн хяналт, 19) түүхэн дурсгалт зүйлийн хамгаалалт, 20) онцгой байдлын болон гамшгаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа, 21) гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, нийгмийн хэв журам сахиулах үйл ажиллагаа, 22) хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах үйл ажиллагаа, 23) нийслэлийн ерөнхий болон хэсэгчилсэн төлөвлөгөө, хэрэгжилт, хяналт.

Төрийн чиг үүргийг төлөөлөн гүйцэтгэхэд улсын төсвөөс “тусгай зориулалтын шилжүүлэг”-ээр хөрөнгө хуваарилна.²⁴ Жишээ нь, 2020 оны улсын төсвийг үзэхэд цэцэрлэгт 469,132.5 сая, сургуульд 794,656.9 сая, хүүхэд хамгаалалд 10,676.8 сая, эрүүл мэндэд 160,579.1 сая, газрын харилцаанд 14,011.7 сая төг. тусгагдсан байна. Энэ хөрөнгө нь орон нутгийн төсвийн нэг хэсэг болж батлагддаг хэдий ч түүнийг орон нутаг өөрийн үзэмжээр зарцуулах эрхгүй. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга холбогдох сайдтай гэрээ байгуулсны үндсэн дээр хатуу нөхцөл, болзлын дагуу зарцуулж, тайлагнах үүрэгтэй.



¹⁹ Төсвийн тухай хуулийн 58.2.13-д аймгийн чиг үүрэг байхаар заасан бөгөөд орон нутгийн төсвөөр санхүүжиж байгаа.

²⁰ Төсвийн тухай хуулийн 58.2.8, 58.4.5-д аймаг, сумын чиг үүрэг байхаар заасан.

²¹ Төсвийн тухай хуулийн 58.2.9-д аймгийн чиг үүрэг байхаар заасан.

²² Төсвийн тухай хуулийн 58.4.4-т сумын чиг үүрэг болгон заасан.

²³ Төсвийн тухай хуулийн 58.2.16-д аймгийн чиг үүрэг байхаар заасан).

²⁴ Төсвийн тухай хуулийн 61.2.

Төрийн чиг үүргийг төлөөлөн гүйцэтгэх тухай ойлголтыг төвлөрлийг сааруулах чиглэлд хөтлөх эхний нэг алхам гэж үзэж болох юм.

Орон нутгийн төлөөллийн байгууллага ядаж тухайн чиг үүрэгтэй холбоотой төсвийг баталж байгаа нь бага ч гэсэн дэвшил юм. Дээрх графикаас харахад нэг их наяд гаруй төгрөгийн хөрөнгө орон нутагт шилжсэн байна. Энэхүү зохицуулалт нь Төсвийн тухай хуулийн хэмжээнд байсан бол одоо нутгийн удирдлагын тулгуур хуулинд сууж өгч байгаа нь өндөр ач холбогдолтой. Тусгай зориулалтын шилжүүлгийн хөрөнгийг салбарын яамны багцад тусгайлан зааж өгснөөр²⁵ яамны нийт төсвөөс ямартай ч салгаж, тусад нь тооцоолж, төлөвлөж байгаа хэрэг юм. Өөрөөр хэлбэл, цаашдаа тухайн чиг үүргийг орон нутагт төсөвтэй нь хамт шилжүүлэх бэлтгэл нь хангагдаж байна гэсэн үг.

Нутгийн удирдлагын шинэ хуулийн төсөлд буй нэг анхаарал татаж буй зүйл бол санхүүжилт нь тодорхойгүй хэдий ч угаас аймаг, сумын чиг үүрэг байхаар Төсвийн тухай хуульд заасан, мөн аймагт нэгэнт хариуцуулж, аймгийн өөрийн төсвөөр санхүүжүүлж буй байгаль орчин, соёлын үйлчилгээ, нийтийн биеийн тамир зэрэг чиг үүргийг “төлөөлөн гүйцэтгэх” чиг үүрэгт хамааруулсан нь ойлгомжгүй байна. Үүнийг дахин нягтлах нь зүйтэй.

Орон нутгийн чиг үүрэг. Одоогийн хууль тогтоомжоор орон нутгийн дагнасан чиг үүргийг тодорхой зохицуулсан зүйл байдаггүй. Үндсэндээ орон нутгийн чиг үүргийг төрийн чиг үүрэг болон төлөөлөн гүйцэтгэх чиг үүргээс ялгаж зааглах шаардлага үүссэн. Орон нутгийн чиг үүрэг гэдэгт орон нутгийн удирдлага бүрэн хариуцахаар хуулиар тогтоосон чиг үүргийг ойлгоно. Орон нутаг өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхдээ шийдвэр гаргах, хөрөнгө зарцуулах эрх чөлөө эдэлнэ. Ийм чиг үүргийг орон нутгийн тодорхой чиг үүрэг гэж нэрлэж болох юм. Тэгвэл үүнээс гадна орон нутгийн ерөнхий чиг үүрэг, түүнийг хэрэгжүүлэх ерөнхий эрх хэмжээг (general competence) Үндсэн хуулийн 62.2-т заасан: “Хэрэв нутаг дэвсгэрийн амьдралын тодорхой асуудлыг шийдвэрлэх талаар хууль, төрийн зохих дээд байгууллагын шийдвэрт тухайлан заагаагүй бол нутгийн өөрөө удирдах байгууллага Үндсэн хуульд нийцүүлэн бие даан шийдвэрлэж болно.”

Орон нутгийн тодорхой чиг үүрэг. Одоогийн хууль тогтоомжоор орон нутагт ийм чиг үүрэг олгосон нь нэн ховор боловч нэг бодит жишээ бол “сум хөгжүүлэх сан” юм. Засгийн газрын 2011 оны 134, 2016 оны 153-р тогтоолоор батлагдсан “сум хөгжүүлэх сан”-гийн хувьд журам хэрэгжүүлэх үүргийг сумын Засаг дарга нарт хүлээлгэсэн байна. Сангийн хөрөнгө нь улсын төсвийн хөрөнгө боловч төсөл шалгаруулах эрхийг сумын Засаг даргад өгсөн байдаг. Сангийн хөрөнгөөс зарцуулах хэмжээг сумын Хурал жил бүрийн төсөвтөө тусгаж

²⁵ 2013 оноос хойшх жил бүрийн төсвийн хуулиас харж болно.

баталдаг. Хөнгөлттэй зээл олгох сумын энэхүү үйл ажиллагаанд улс, аймаг ямар нэг оролцоо байхгүй, үр дүнгээ сум өөрөө хариуцаж байгаа билээ. Анх 2011 онд улсын төсвөөс 84 тэрбум төгрөгийг бүх сумдад тодорхой шалгуураар хуваарилсан байдаг. Энэ хөрөнгө одоо 9 дэх жилдээ сумдын төсөвт байнгын эх үүсвэр болон байршсаар байна. Өөрөөр хэлбэл, төр өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах асуудлыг суманд шилжүүлсэн хэрэг бөгөөд энэ асуудлыг мөн буцаан өөрийн эрх мэдэлд авч бас болно.

Сум хөгжүүлэх сангийн үйл ажиллагаа бол орон нутаг бие даасан шийдвэр гаргаж буй бодит жишээ бөгөөд жижиг, дунд үйлдвэрийн асуудалтай харьцуулж үзэхэд илүү ойлгомжтой болно. Шат шатны Хурал “тухайн шатны жил бүрийн төсөвт жижиг, дунд үйлдвэр, үйлчилгээг хөгжүүлэх зориулалтаар хөрөнгө тусгаж батлах”, “тухайн нутаг дэвсгэрт жижиг, дунд үйлдвэр, үйлчилгээг дэмжих орон нутгийн дэд хөтөлбөрийг ... батлах, хэрэгжилтэд хяналт тавих” тухай холбогдох хуульд²⁶ заасан байдаг. Өмнө жижиг, дунд үйлдвэртэй холбоотой чиг үүрэг бол хуульд зааснаар аймгийн чиг үүрэг боловч практик дээр төрийн чиг үүрэг байдлаар хэрэгжиж байгаа тухай дурьдсан билээ.²⁷ Шинэ хуулийн төсөлд “жижиг, дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих сангийн менежмент” гэсэн чиг үүргийг аймгийн чиг үүрэгт хамааруулсан. Цаашдаа яам нь бодлогын ерөнхий чиглэлээ тодорхойлж, уг бодлогын хүрээнд аймаг бие даан хэрэгжилтийг хариуцдаг байж болох юм.

Өөр нэг жишээ авъя. Одоо мөрдөж байгаа хууль тогтоомжоор гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх ажлыг шат шатны Хуралд хариуцуулсан бөгөөд уг ажилд зарцуулах хөрөнгө нь Хурлын төсөвт сууж ирдэг. Улсын хэмжээний бодлогыг хууль зүйн асуудал эрхэлсэн яам хариуцах боловч төсвөөс хуваарилсан хөрөнгийг орон нутгийн Хурал өөрөө мэдэж зарцуулж байгаа учир орон нутгийн чиг үүрэг гэж үзэх үндэстэй.

Аймгийн байгаль орчны газрын төсвийг орон нутагт мөн хариуцуулсан. Тиймээс төсөв мөнгөтэй холбоотой аливаа асуудлаар дээд шатны байгууллагад хандах ямар ч боломжгүй болсон. 2018 онд соёлын болон биеийн тамир, спортын байгууллагын төсвийг орон нутагт шилжүүлсэн. Энэ мэтчилэн орон нутгийн тодорхой чиг үүрэг аажмаар өргөжин тэлсээр байгаа бөгөөд шинэ хуулийн төсөлд дараахь 24 чиг үүргийг орон нутагт хамааруулсан байна. Үүнд:

- ▶ орон нутгийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт
- ▶ орон нутгийн өмчийн удирдлага
- ▶ орон нутгийн төсөв, татвар, төлбөр, хураамж
- ▶ орон нутгийн сан

²⁶ Жижиг, дунд үйлдвэр, үйлчилгээг дэмжих тухай хуулийн 18-р зүйл.

²⁷ Өмнөх ишлэл 12-ыг үзнэ үү.

- ▶ орон нутгийн хүний нөөцийн хөгжлийн хөтөлбөр
- ▶ орон нутгийн үйлдвэрлэл, хүнс, хөдөө, аж ахуй
- ▶ хүн амын унд, ахуйн хэрэгцээний ус хангамж
- ▶ худалдаа, үйлчилгээний зохицуулалт
- ▶ орон сууц, нийтийн аж ахуй
- ▶ орон нутаг дахь нийтийн тээвэр
- ▶ суурин газрын замын хөдөлгөөн, авто зогсоол
- ▶ гудамж, талбайн нэр, хаягжилт
- ▶ хөшөө дурсгалын зохицуулалт
- ▶ нийтийн эзэмшлийн зам, талбай, олон нийтийн соёл амралтын хүрээлэн, ногоон байгууламж
- ▶ орон нутгийн аялал жуулчлалын бодлого, менежмент
- ▶ хог хаягдлын менежмент
- ▶ оршуулгын газрын зохицуулалт
- ▶ төрийн болон орон нутгийн өмчийн боловсрол, эрүүл мэнд, нийгэм соёлын байгууллагын барилга байгууламжийн ашиглалт, засвар, үйлчилгээ
- ▶ гал түймэр, үерийн хамгаалалтын байгууламж, суваг шуудуу
- ▶ орон нутгийн цэвэрлэх байгууламж
- ▶ орон нутгийн зам, гүүр
- ▶ суурин газрын гэрэлтүүлэг

Эдийн засгийн онолчдын гаргасан орон нутгийн чиг үүргийн жагсаалтыг²⁸ харьцуулж үзэхэд нутгийн удирдлагын шинэ хуулийн төсөлд заасан дээрх чиг үүргийн тавиас дээш хувь нь тохирч байна. Энд нэг анхаарах зүйл бол орон нутагт байвал зохих зарим зайлшгүй чиг үүргийг орхигдуулсан тал ажиглагдаж байна. Тухайлбал, суурин газрын дулаан хангамж,²⁹ бохир ус зайлуулах шугам сүлжээний³⁰ асуудал байна.

²⁸ Local Government and the Provision of Public Goods (2008) "Appendix: Categorizing Council Activities: Regulatory activities: resource management (plans and consents); building consents and inspection; land transport planning; regional council discharge/activity consents; civil defense and emergency management; hazardous substances and biosecurity; public health and safety; public nuisances; Provision and/or funding of activities: roading, footpaths and related services; storm water collection and disposal; waste water collection, treatment and disposal; water supply; rubbish collection and disposal; parks and recreation facilities; libraries, museums and galleries; public halls and venues; cemeteries and crematoria; public conveniences; flood protection; public transport; car-parking facilities; economic development and tourism promotion; community activities and housing."

²⁹ Сүүлийн жилүүдэд сумдын төвийн төвлөрсөн дулаан хангамжийг хувийн хөрөнгө оруулалтыг татах замаар орон нутгийн удирдлага бие даан шийдвэрлэж байна.

³⁰ Энэ асуудал цэвэрлэх байгууламжаас тусдаа гэдгийг анхаарах хэрэгтэй.

Орон нутгийн тодорхой чиг үүргийг тодорхойлох асуудлыг олон улсын практикт expenditure assignment буюу төсөв зарцуулах эрхийг оноох гэж нэрлэдэг байна. *Тухайн чиг үүрэг нь дээд шатны төсөвт байх хангалттай үндэслэл байхгүй бол ерөнхийдөө орон нутагт хариуцуулах нь илүү үр дүнтэй гэж үздэг. Үүнийг субсидиар зарчим гэнэ.*

Орон нутгийн ерөнхий чиг үүрэг. Монгол Улсын Үндсэн хуульд зааснаар засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн өөрийн удирдлагын үүргийг аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Хурал³¹ гүйцэтгэнэ. Хурал нь өөрийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэх, мөн улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулах³² үүрэгтэй.

Орон нутагт төрийн удирдлагыг шат шатны Засаг дарга хэрэгжүүлэх³³ бөгөөд мөн өөрийн нутаг дэвсгэрт хууль тогтоомж, Засгийн газар, харьяалах дээд шатныхаа байгууллагын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах, Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх³⁴ үүрэгтэй.

Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хслуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ.³⁵ Үндсэн хуулийн эдгээр заалтыг дэлгэрүүлэн, доорх хүснэгтээр нэгтгэн харуулав.

Төр	Ерөнхийлөгч, УИХ, Засгийн газар		Ерөнхийлөгчийн зарлиг, хууль, УИХ-ын тогтоол, Засгийн газрын тогтоол, сайдын тушаал, ЗГ-ын агентлагийн даргын тушаал
Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж	Нийслэл	Хурал	Өөрийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэнэ. улсын чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна.
		Засаг дарга	Хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрийг биелүүлнэ. Тухайн шатны Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлнэ.
	Дүүрэг	Хурал	Өөрийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэнэ. Нийслэлийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна.
		Засаг дарга	Хууль тогтоомж, Засгийн газар, нийслэлийн Засаг даргын шийдвэрийг биелүүлнэ. Тухайн шатны Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлнэ

³¹ Үндсэн хуулийн 59.2

³² Үндсэн хуулийн 62

³³ Үндсэн хуулийн 60.1

³⁴ Үндсэн хуулийн 61.1

³⁵ Үндсэн хуулийн 59.1

	Аймаг	Хурал	Өөрийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэнэ. Улсын чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна.
		Засаг дарга	Хууль тогтоомж, ЗГ-ын шийдвэрийг биелүүлнэ Тухайн шатны Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлнэ
	Сум	Хурал	Өөрийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэнэ. Аймгийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна.
		Засаг дарга	хууль тогтоомж, ЗГ, аймгийн ЗД-ын шийдвэрийг биелүүлнэ. тухайн шатны Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлнэ.

Үндсэн хуулийн 62.1-д заасныг үндэслэн нутгийн удирдлагын шинэ хуулийн төсөлд “нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчим”-ын агуулгыг дэлгэрүүлэн заасан байна. Орон нутаг өөрийн эрхлэх асуудлыг “бие даан шийдвэрлэх” зарчмыг хэрэгжүүлэх арга зам нь Үндсэн хуулийн 62.3 юм. Өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн хариуцах чиг үүргийг нэр зааж хуульчлан тодорхойлох боломжтой бөгөөд энэ заалтын дагуу шинэ хуулийн төсөлд 24 чиг үүргийг орон нутгийн тодорхой чиг үүрэг болгон заасан.

Харин Үндсэн хуулийн 62.2-т заасан “бие даан шийдвэрлэх” гэдгийг юу гэж ойлгох вэ?

Энэ бол орон нутаг өөрөө асуудлаа шийдэх ерөнхий эрх хэмжээ (general competence) гэж ойлгож байна. Төсвийн үүднээс авч үзвэл орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгийг энэ чиг үүргийн дагуу зарцуулдаг байвал зүйд нийцнэ. Учир нь төрийн чиг үүрэг улсын төсвөөс шууд, төлөөлөн гүйцэтгүүлэх чиг үүрэг тусгай зориулалтын шилжүүлгээр, орон нутгийн тодорхой чиг үүрэг нь энэ зориулалтаар бүрдүүлсэн орон нутгийн төсвөөс санхүүжих учраас ОНХС-ийн хөрөнгөөр орон нутаг бусад асуудлаа шийдвэрлэдэг байх нь зүйтэй. Амьдрал баян учраас хуульд заасан чиг үүргийн хүрээнээс хальсан маш олон асуудал орон нутагт тулгарч байна. Төсвийн тухай хуульд ОНХС-ийн хөрөнгийг зөвхөн орон нутгийн хуульд заасан чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд зарцуулна³⁶ гэж хатуу заасан байдаг. Үүнийг цаашдаа өөрчлөх шаардлагатай.

Одоогийн хууль тогтоомжоор Хурлын бүрэн эрх нэлээд хязгаарлагдмал байна. Хурлын бүрэн эрхийг бүлэглэн авч үзэхэд эхнийх нь дотоод зохион байгуулалтын шинжтэй төлөөлөгчдийн бүрэн эрх, Хурлын дарга, тэргүүлэгч, хороо, түр хороо зэрэг асуудлыг хамарсан байна.

³⁶ Төсвийн тухай хуулийн 60.3.1.

Энэ бүлэгт хамаарах нэг чухал бүрэн эрх бол Засаг даргад нэр дэвшүүлэх, түүнийг огцруулах санал гаргах бүрэн эрх юм. Энэ нь Засаг дарга Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлдэг байх эрх зүйн гол баталгаа билээ. Дараагийн чухал бүрэн эрх бол Засаг даргын үйл ажиллагааны хөтөлбөртэй холбоотой байна. Засаг дарга бол төрийн төлөөлөгч учраас төрийн шийдвэрийг л хэрэгжүүлнэ. Тэгэхээр Засаг даргын өөрийнх нь “хөтөлбөр” гэж байх учиргүй. Харин Хурал бол сонгогчдоос мандат авсан төлөөллийн байгууллагын хувьд өөрийн “үйл ажиллагааны хөтөлбөр”-тэй байх нь зүйн хэрэг. Уг хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх үүргийг Засаг дарга хүлээх ёстой гэсэн үг. Гэтэл амьдрал дээр Засаг дарга хөтөлбөрийг боловсруулж, Хурал ёсчилдог практик тогтжээ. Засаг даргын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийн агуулгыг үзэхэд ихэвчлэн “төрийн” эрх мэдэлд хамаарах ажлыг багтаасан байдаг. Энэ бүлэгт багтсан өөр нэг бүрэн эрхийг авч үзье. Хурал нь өөрийн шийдвэрийн биелэлтэд хяналт тавих нь зүйн хэрэг боловч “хууль тогтоомж, Засгийн газар (ын)... шийдвэрийн биелэлтийг хангах ажлыг Засаг дарга хэрхэн зохион байгуулж байгааг шалгах, үнэлгээ өгөх”-өөр заасан нь анхаарал татдаг. Засаг дарга “төрийн” ажлаа хэрхэн гүйцэтгэж байгаад Хурал хяналт тавих нь иргэдийн хяналтыг төлөөлөн хэрэгжүүлэх хэлбэр гэж үзэж болох юм. Гэвч хэрэв Засаг дарга “хангалтгүй” гэсэн үнэлгээ авсан бол хэрхэх нь тодорхойгүй байгаа юм. Засаг даргыг тэр бүр “огцруулах” тухай асуудал тавих нь удирдлагын тогтворгүй байдал үүсгэх учраас дээд шатны Засаг дарга, Ерөнхий сайдад уламжилдаг зохицуулалт байж болох юм. Иймэрхүү хяналтын шинжтэй бүрэн эрхийг салбарын хуулиар Хуралд олгосон заалт түгээмэл байна.

Орон нутгийн хөгжлийн асуудал бол яах аргагүй Хурлын бүрэн эрхэд хамаарна. Энэ талаар хууль тогтоомжид нэлээд тодорхой зааснаас гадна Засаг даргын 4 жилийн үйл ажиллагааны хөтөлбөрөөс гадна хөгжлийн бодлогоо илүү урт хугацаагаар тодорхойлох боломж Хуралд байгаа. Гэвч энэхүү эрх мэдэл нь төсвөөс шууд хамааралтай. Одоогийн Төсвийн тухай хуулиар орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгийг юунд зарцуулахыг хатуу заасан нь орон нутгийн Хурал бие даан хөгжлийн бодлогоо төлөвлөн, хэрэгжүүлэх боломжийг хязгаарлаж байна. Орон нутгийн төсвөөр санхүүжүүлэх чиг үүргийг мөн хуулийн 58-р зүйлд заасан бөгөөд уг зүйлд “орон нутгийн хөгжил”-ийн талаар тусгаагүй.³⁷

Хурлын бүрэн эрхэд хуулиар хамааруулсан бас нэг бүлэг асуудал бол орон нутгийн өмчтэй холбоотой байна. Энэ талаар тусад нь авч үзэх болно. Нутгийн удирдлагын шинэ хуулийн төсөлд Хурлын бүрэн эрхийг тодорхойлсон байдлыг үзэхэд өмнөх хуультай нэлээд төстэй байна.

³⁷ “60.4.Энэ хуулийн 60.3.1-д заасан хуулиар тогтоосон чиг үүрэгт аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх чиг үүрэг хамаарахгүй.” Өөрөөр хэлбэл, ОНХС-ийн хөрөнгийг удирдлагын зардалд зарцуулахыг хориглосон. Гэвч 58-р зүйлд буй “өмч бий болгох” гэсэн ойлголтыг барьж, удирдлагын хэрэгцээнд автомашин худалдан авсан шийдвэрийг шүүх үндэслэлтэй гэж үзсэн тохиолдолд Хөвсгөл аймагт гарч байсан.

Харин нэг чухал заалт орсон нь Хурал орон нутгийн чиг үүрэгт хамаарах асуудлыг хэлэлцэж шийдвэрлэх тухай ерөнхий заалт юм.³⁸ Гэтэл, жишээ нь, “суурин газрын гэрэлтүүлэг” гэсэн чиг үүргийн талаар Хурал чухам ямар бүрэн эрх эдлэхийг шинэ хуулийн төсөлд заагаагүй. Энэ нь салбарын хуулиар зохицуулагдана гэж үзсэн. Учир нь холбогдох яам, агентлагийн чиг үүргээс чухам аль хэсгийг нь салгаж, орон нутгийн Хуралд хариуцуулах вэ гэдгийг тусгайлан авч үзэх шаардлагатай. Тодруулбал, орон нутгийн үйлчилгээ буюу чиг үүргийн талаар Хурлын эдлэх бүрэн эрхийг хуулийн төсөлд ерөнхий агуулгаар заасан бөгөөд тодорхой бүрэн эрхийг салбарын хуульд нэг бүрчлэн зааж өгнө гэж ойлгох нь зүйтэй. Тэгэхээр 200 гаруй хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлага үүснэ. Үүний дагуу яамдын төсвөөс орон нутгийн төсөвт хуваарилах хөрөнгийг салгах хэрэгтэй болно. Эдгээр нь практик шинжтэй нэлээд судалгаа шаардсан ажил болох юм.

Дашрамд дурьдахад, орон нутгийн чиг үүрэг болон орон нутаг төлөөлөн гүйцэтгэх чиг үүрэг хоорондоо зарчмын ялгаатай. Эхний тохиолдолд үйлчилгээний үр дүнг орон нутаг өөрөө хариуцах бол хоёр дахь тохиолдолд төр хариуцна. Орон нутгийн чиг үүрэг бол орон нутгийн өөрийн төсвөөс санхүүжинэ. Харин төлөөлөн гүйцэтгэх чиг үүргийг улсын төсвөөс санхүүжүүлнэ. Тэгэхээр сүүлийн үед зарим аймагт орон нутгийн хөгжлийн сангаас босоо тогтолцоотой байгууллагын хүсэлтийн дагуу тоног төхөөрөмж, урсгал засвар зэрэгт хөрөнгө зарцуулдаг байдлыг хуулиар хориглох шаардлагатай. Орон нутгийн үйлчилгээний талаар Хурал бие даан шийдэл гаргах эрхтэй бол төлөөлөн хэрэгжүүлэх үйлчилгээг зөвхөн дээрээс өгсөн зааврын дагуу үзүүлнэ.

³⁸ “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага энэ зүйлийн -д заасан чиг үүргээс гадна Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Жаран хоёрдугаар зүйлийн 2 дахь хэсэгт заасныг баримтлан нутаг дэвсгэрийнхээ тодорхой асуудлыг бие даан шийдвэрлэх эрхтэй.”

Хуулийн төсөл ба Үндсэн хууль

Монгол Улсын 1992 оны Үндсэн хуульд зааснаар манай улсын нутаг дэвсгэр тодорхой тооны “нутаг дэвсгэрийн нэгж” болон хуваагдана. Нутаг дэвсгэрийн нэгж нь мөн засаг захиргааны нэгж болно.³⁹ Тиймээс Үндсэн хуульд “засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж” гэсэн нэр томъёог хэрэглэсэн.⁴⁰ Энэ дагуу манай улсын нийт нутаг дэвсгэр аймаг, нийслэлд, харин аймаг нь суманд, нийслэл нь дүүрэгт хуваагдана. Аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг бол засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж. Цаашилбал, сум нь багт, дүүрэг нь хороонд хуваагдах боловч баг, хороо нь нутаг дэвсгэрийн нэгж биш зөвхөн засаг захиргааны нэгж болно.⁴¹ Засгийн газарт шууд захирагдах доод шатны засаг захиргааны нэгж бол аймаг, нийслэл бөгөөд аймаг нь өөрийн нутаг дэвсгэрт харьяалагдах сумдыг захирна. Нийслэл нь дүүргүүдээ захирна. Сумд нь өөрийн харьяа багуудаа, дүүргүүд нь өөрийн харьяа хороодоо захирна.

Засгийн газраас доош (subnational) шаталсан удирдлага бүхий эдгээр нэгжийг нийтэд нь “орон нутаг” гэж ойлгож болно.

Үндсэн хуулийн 58.1-д “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн.” гэж заасан. Энэ заалтын “цогцолбор” гэснийг судлаачид эрх зүйн этгээд (субъект) гэсэн утгаар ойлгодог боловч ямартай ч “нэгж” хэмээх ойлголтыг бүрдүүлж буй үндсэн 6 элементийг заасан гэж ойлгож болно.

Аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг нь засаг захиргааны нэгж болохын хувьд төрийн дээрээс доош чиглэсэн удирдлагын тогтолцооны нэгж буюу *засаг захиргаа* (administration) бүхий байна. Энэхүү засаг захиргааны үүргийг Үндсэн хуульд зааснаар “Засаг дарга, түүний тамгын газар”⁴² гүйцэтгэнэ.

Аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг нь өөрийн *нутаг дэвсгэртэй* байна. Нэгжийн нутаг дэвсгэр бол түүний удирдлага хэрэгжих орон зай юм.

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид засаг захиргаанаас гадна *өөрийн удирдлага байна*. Үндсэн хуульд зааснаар нэгжийн өөрийн удирдлагын үүргийг

³⁹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 2-р зүйл. 1. Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна. 2. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана. 57-р зүйл. 1. Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана.

⁴⁰ Уг нэр томъёог 6 удаа хэрэглэсэн нь “нэгж” гэх ойлголтын ач холбогдлыг тодорхой хэмжээнд илэрхийлж байгаа хэрэг.

⁴¹ Үндсэн хуулийн 58.2-т “Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн хилийн цэсийг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал батална.” гэж зааснаас үзэхэд баг, хороонд хилийн цэс гэж байхгүй. Харин хилийн зааг гэх ойлголтыг хэрэглэж байна.

⁴² Үндсэн хуулийн 60.1, 60.4.

аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Хурал⁴³ гүйцэтгэнэ.

Засаг даргын үүргийг Үндсэн хуульд дараах байдлаар заасан.

- өөрийн нутаг дэвсгэрт төрийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх (Үндсэн хуулийн 60.1);
- өөрийн нутаг дэвсгэрт хууль тогтоомж, Засгийн газар, харьяалах дээд шатныхаа байгууллагын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах (Үндсэн хуулийн 61.1)
- Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх (Үндсэн хуулийн 61.1)

Хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг гэдгийг өмнө авч үзсэн билээ. Энэ нь орон нутгийн чиг үүрэг гэж ойлгогдоно. Үүнээс гадна нэгж нь төрийн чиг үүрэг, төлөөлөн гүйцэтгэх чиг үүргийг давхар гүйцэтгэнэ. Эдгээр нь бүхэлдээ **нэгжийн хийх ажил** гэсэн үг.

Нэгжийн хийх ажил дотор **захиргааны шинжтэй** чиг үүрэг зонхилох нь тодорхой. Гэхдээ бас нэгж нь **аж ахуйн шинжтэй** чиг үүрэг ч хүлээж байдаг. Ялангуяа эдийн засгийн асуудал чухал байр суурь эзэлнэ. Энэ асуудлыг хот, тосгонтой холбон авч үзэхэд илүү ойлгомжтой болно.

Үндсэн хуулийн 57.2 (2019 оны Үндсэн хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтөөр өөрчлөн найруулсан)-т “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх улсын болон орон нутгийн зэрэглэлтэй хотын, түүнчлэн тосгоны өөрийн удирдлага, зохион байгуулалтын эрх зүйн үндсийг хуулиар тогтооно. Хот, тосгонд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын зарим чиг үүргийг шилжүүлэх асуудлыг Засгийн газрын өргөн мэдүүлснээр Улсын Их Хурал шийдвэрлэнэ.” гэж заасан.

Хот, тосгон байгуулах үндсэн зорилго нь оршин суугчдын “суурьшмал” амьдралын асуудлыг шийдвэрлэхэд оршино. Энд хот төлөвлөлт, дэд бүтэц, үйлдвэрлэл, үйлчилгээ гэх зэрэг аж ахуйн шинжтэй ажил зонхилно. Тиймээс иргэнд үзүүлэх үйлчилгээг хот, тосгонд нэмж хариуцуулах тухай Үндсэн хуулийн нэмэлтэд заасан. Хот, тосгоны оршин суугч нь Монгол Улсын иргэний хувьд төрийн болон орон нутгийн үйлчилгээг хүртэх эрхтэй.

Тэгэхээр хот, тосгон бол **аж ахуйн шинжтэй** чиг үүргээс гадна **захиргааны шинжтэй** чиг үүргийг давхар хүлээх болж байна. Үндсэн хуульд нэгжийг цогцолбор гэж авч үзэхдээ “эдийн засаг, нийгэм” гэдэг зүйлийг зориуд дурьдсан нь **аж ахуйн талыг** нь тодотгосон хэрэг гэж үзэж болно.

Нэгжтэй харьцуулахад хот, тосгоны асуудал Үндсэн хуульд бүрхэг зохицуулагдсан байна. Хамгийн гол хүндрэл нь хот, тосгонд төрийн удирдлагыг хэрхэн хэрэгжүүлэх вэ гэдэг асуудал юм. Судлаачид хот, тосгоныг эдийн засгийн нэгж гэдэг талаас нь бие даасан удирдлага, зохион байгуулалт бий болгохыг

⁴³ Үндсэн хуулийн 59.2.

чухалчилсан байдаг. Өөрөөр хэлбэл, хот, тосгоны удирдлагыг захиргааны ажлаас чөлөөлж, дан ганц аж ахуйн ажлаа хариуцдаг болгох гэсэн санаа юм. Социализмын үеийн сум-нэгдэл, сум-сангийн аж ахуйд захиргааны чиг үүрэг (сум) нь аж ахуйн ажил (нэгдэл, сангийн аж ахуй)-тай холилдсон байсныг шинэ Үндсэн хуулиар өөрчилж, аймаг, сумыг засаг захиргааны нэгж болгон дагнан байгуулсан гэж үздэг. Гэвч нийслэл хэмээх нэгжийн хувьд Улаанбаатар хотын ажлыг давхар хариуцсаар ирсэн. Аймгийн төвийн сумд нь нэгжийн чиг үүргээс гадна аймгийн төв хэмээх хотын ажлыг бас давхар хариуцаж байна.

Дүгнэвэл, аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, хот, тосгон аль аль нь захиргааны шинжтэй чиг үүргээс гадна аж ахуйн шинжтэй чиг үүргийг хүлээж байна. Мөн аль аль нь төрийн чиг үүрэг, төлөөлөн гүйцэтгэх төрийн чиг үүрэг, орон нутгийн чиг үүрэгтэй байна. Орон нутгийн чиг үүрэг нь тодорхой болон ерөнхий гэсэн хоёр хэсгээс бүрдэнэ. Эдгээрийг бүдүүвчлэн үзүүлбэл:

Төрийн чиг үүрэг	Аж ахуйн шинжтэй чиг үүрэг
Төлөөлөн гүйцэтгэн төрийн чиг үүрэг	
Орон нутгийн тодорхой чиг үүрэг	Захиргааны шинжтэй чиг үүрэг
Орон нутгийн ерөнхий чиг үүрэг	

Хуулийн төсөл ба олон улсын туршлага

Олон улсын туршлагаас үзэхэд орон нутгийн бие даасан байдал (local autonomy) нь дараахь үндсэн элементээс бүрддэг байна:

1. Эрх зүйн элемент (legal elements)
2. Бодлогын бие даасан байдал (policy autonomy)
3. Санхүүгийн бие даасан байдал (financial autonomy)
4. Удирдлагын тогтолцооны бие даасан байдал (organizational autonomy)
5. Төрийн хяналт (administrative supervision)
6. Дээд шатны шийдвэрт нөлөөлөх чадвар (vertical access)⁴⁴

Эрх зүйн элемент. 1. Оршин тогтнох эрх (the right of existence) болон нутаг дэвсгэрийнхээ хил хязгаарын талаар шийдвэр гаргах эрх (the right to decide upon territorial boundaries). 2. Хуулийн дагуух эрх мэдлийн хуваарилалт (the formal distribution of competence). 3. Хуулийн дагуух хяналт (the range of formal supervision). 4. Орон нутгийн бие даасан байдлыг хамгаалах Үндсэн хуулийн эсвэл бусад хуулийн арга хэрэгсэл бий эсэх (the formal existence of constitutional or legal means).

1. Орон нутгийн оршин тогтнох эрхийг заавал Үндсэн хуульд биш ердийн хуулиар ч тунхаглан баталгаажуулсан байж болно. Европын хартийн 2-р зүйлд энэ тухай заасан байна. Зарим улсад орон нутгийн нэгжийг албадан татан буулгаж, нэгтгэхийг хориглосон хууль үйлчилдэг тохиолдол бий ч засаг захиргааны хуваарийг өөрчлөх эрх нь төрийн эрх барих дээд байгууллагад хадгалагдана. Иймээс Европын хартийн 5-р зүйлд гагцхүү нутгийн иргэдийн саналыг урьдчилан авахыг шаардсан байна.
2. Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэдэг бол мэдээж хэрэг орон нутаг нийтийн ажил хэргийн шинжтэй өргөн хүрээний асуудал (a substantial share of public affairs⁴⁵)-ыг өөрөө шийдэх эрх мэдэлтэй байхыг хэлнэ.

Хэд хэдэн улсын Үндсэн хуульд “орон нутгийн чанартай асуудал (local affairs),” “дотоод асуудал (home affairs),” “өөрийн асуудал (own affairs)” гэх мэтээр томъёолсон байдаг боловч орон нутгийн эрхлэх асуудлыг ерөнхий байдлаар зааглан тодорхойлоход асар төвөгтэй гэж үздэг байна. Аливаа нийтийн шинжтэй асуудал нь төрийн ч асуудал мөн, бас орон нутгийн ч асуудал мөн. Тиймээс аливаа асуудлыг засгийн дээд, доод түвшинд хамтран хариуцах нь элбэг байдаг. Төвлөрлийг сааруулах гэдэг нь төв засгийн хэт давамгайл байдлаас төв, орон нутаг аливаа асуудалд хамтран оролцох, хамтын хариуцлага хүлээх чиглэлд өөрчлөлт гаргах зорилго агуулдаг.

⁴⁴ Patterns of Local Autonomy in Europe

⁴⁵ Европын хартийн 3-р зүйл

Орон нутгийн эрхлэх асуудлыг бодлогын цар хүрээ (policy scope) гэсэн үзүүлэлтээр хэмжинэ. Энэ хэмжүүр нь орон нутаг идэвхтэй оролцож шийдвэрлэдэг асуудлын хүрээг тодорхойлох боловч энэ нь тухайн асуудлаар орон нутаг бие даасан шийдвэр гаргах эрхтэй гэсэн үг биш. Бие даасан байдлыг илтгэх хэмжүүр нь тусдаа байх бөгөөд институцийн гүнзгийрэлт (institutional depth) гэж нэрлэнэ. Орон нутаг бие даана гэдэг нь зөвхөн хуулиар тогтоож хариуцуулсан асуудлаар үл хязгаарлан өөрт тулгарсан аливаа асуудлыг барьж авч шийдвэрлэх эрх зүйн боломж юм.⁴⁶ Чухамхүү ингэж байж орон нутаг өөрийн иргэдийн хүсэл сонирхолд үйлчилж чадна гэж үздэг⁴⁷.

Орон нутгийн эрх мэдлээс зориуд хасаагүй бол аливаа асуудлыг өөрөө санаачлан шийдвэрлэх эрхийн хувьд улс орнуудын эрх зүйн зохицуулалт нь уг эрхийг хэт хязгаарлах эсвэл уг эрхийг чөлөөтэй эдлүүлэх гэсэн хоёр туйлын хооронд багтаж байна. Жишээ нь, Англид орон нутгийн эрх барих байгууллага нь зөвхөн хуульд заасан тохиолдолд тухайн асуудлаар шийдвэр гаргах эрхтэй. Үүнийг *ultra vires* зарчим буюу Диллоны хэм хэмжээ гэж нэрлэдэг. Тэгвэл Францад орон нутаг аливаа асуудлаар шийдвэр гаргах ерөнхий эрх мэдэл эдэлдэг байна. Үүнийг *general competence* гэнэ. Германд *Aufgabenerfindungsrecht* гэж бий.

3. Орон нутгийн эрх бүхий байгууллагад тавих захиргааны хяналтын цар хүрээ нь түүний бие даасан байдалд нөлөөлнө. Европын хартийн 8-р зүйлд зааснаар энэхүү хяналт нь орон нутгийн шийдвэрийн зөвхөн хуульд нийцсэн байдалд тавих хяналт байна. Хууль нийцсэн байдлаас цааш илүү гүнзгийрвэл орон нутгийн бие даасан байдлыг хязгаарлах эрсдэлтэй гэж үздэг.
4. Орон нутгийн бие даасан байдлыг хуулиар хамгаалах асуудлыг Европын хартийн 11-р зүйлд тодорхой заасан байдаг. Энэ нь орон нутгийн шүүхэд хандах эрхийг баталгаажуулах тухай асуудал юм. Эрх зүйн хамгаалалтын бас нэг элемент бол засаг захиргааны хуваарийг Үндсэн хуулиар баталгаажуулсан эсвэл орон нутгийн нэгжийг хүчээр татан буулгах, өөр нэгжтэй нэгтгэхийг хориглосон улс орон байдаг байна.

⁴⁶ Европын хартийн 3-р зүйл.

⁴⁷ Fiscal federalism хэмээх онолын урсгалын төлөөлөгчид үүнийг чухалчилдаг.

Бодлогын бие даасан байдал. “Европын хартийн 3-р зүйлд ‘1. Орон нутгийн өөрийн удирдлага гэдэгт нутгийн өөрөө удирдах байгууллагаас төрийн хэргийн үлэмж хэсгийг хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд, өөрийн хариуцлага дор, орон нутгийн хүн амын ашиг сонирхолд нийцүүлэн зохицуулах, удирдах эрх, чадамжийг ойлгоно.’ гэж заасан. Эндээс нутгийн удирдлагын байгууллагын хариуцах “төрийн ажил хэрэг” нэмэгдэх тусам, мөн тэрхүү ажил хэргийг өөрийн үзэмжээр явуулах боломж нь ихсэх хэрээр бие даасан байдал нь өргөжиж байна гэж ойлгож болно. Орон нутгийн ардчилал гэдэг бол зөвхөн чөлөөт сонгууль явуулах тухай асуудал биш юм. Харин сонгогдсон төлөөлөгчид нь өөрсдийн байр суурьт үндэслэн ард иргэдийнхээ хэрэгцээнд тулгуурлан эрхлэх асуудлынхаа хүрээнд эн тэргүүнд шийдвэрлэх шаардлагатай асуудлаа тодорхойлох эрхтэй байхыг хэлнэ. Хэрэв төлөөлөгчид нь тодорхой тооны чухал асуудлыг хариуцаж, мөнтэдгээрийг ач холбогдлоор нь эрэмблэн шийдвэр гаргах эрх мэдэлгүй байвал орон нутгийн ардчилал агуулгын хувьд хоосон зүйл болж хувирна. Өөрийн гэсэн мөрийн хөтөлбөр бүхий төлөөлөгчид, улс төрийн намууд байх ямар ч хэрэггүй болно. Иргэдийн хувьд тэдгээр мөрийн хөтөлбөр дотроос сонгох тухай ойлголт байхгүй болно. Сонголт байхгүй бол сонгууль нь утга чанараа алдаж, хариуцлага гэдэг нь хоосон үг болно.

Дээрх үзэл баримтлал нь 1960-аад оноос өнөөг хүртэл улс төрийн шинжлэх ухааны өргөн хэмжээний судалгааны сэдэв болж, судлаачдын дунд урт удаан маргаан үүсгэсэн байдаг. Энэхүү судалгаа нь ‘Улс төрийн өрсөлдөөн ямар нэг нөлөөтэй юу?’ гэсэн асуултын эргэн тойронд өрнөсөн бөгөөд судлаачид орон нутгийн бодлогыг тодорхойлоход, нэг талаас, улс төрийн өөр өөр нам, өөр өөр үзэл санаа (идеологи), нөгөө талаас, хуулийн болон институцийн шаардлага, нийгэм, эдийн засгийн хүчин зүйл хэр зэрэг нөлөө үзүүлж байгааг харьцуулахыг оролдож иржээ. Судалгааны эхний үе шатанд орон нутгийн улс төрийн үйл явцын эцсийн дүнд улс төрийн намууд, улс төрийн үзэл санаа тодорхой үүрэг гүйцэтгэнэ гэж үзэж байсан судлаачдын хувьд санаанд хүрсэн үр дүн гараагүй байна. Гэвч дараа дараагийн судалгаа, онолын хөгжил улс төрийн хүчин зүйлийн нөлөөг тодруулж гаргаж ирсэн. ... Теодор Лоуи “Бодлого нь улс төрөө тодорхойлно!” хэмээн тунхаглан зарласан цагаас судалгаа өөр чиглэлд өрнөсөн буюу судалгаа бүр эсрэг чиглэлд өрнөсөн гэж хэлж болно.”⁴⁸ Энэ нь бодлогын салбар, чиглэлийг дагаж улс төр нь явагдана гэсэн утгатай ажээ.

Сүүлийн үеийн судалгаа улс орнуудыг харьцуулан судалж, орон нутгийн хариуцах чиг үүргийн талаас нь ангилж, нийтлэг шинжээр нь бүлэг болгон хувааж авч үзэх болсон. Үүнийг дараахь жишээн дэр харж болно.

⁴⁸ Patterns of Local Autonomy in Europe

Итали, Норвеги улсын муниципалитетын төсвийн зарлага чиг үүргээр

(нийт зарлагад эзлэх хувь)

	Итали (2003)	Норвеги (2007)
Захиргааны зардал	32	7
Нутаг дэвсгэр, байгаль хамгаалал (Норвегийн хувьд дэд бүцийн үйлчилгээ)	20	8
Нийгмийн хамгаалал (Норвегийн хувьд эрүүл мэнд, нийгмийн үйлчилгээ)	14	39
Боловсрол (Норвегийн хувьд цэцэрлэг бас орно)	10	36
Тээвэр	9	байхгүй
Орон нутгийн цагдаа	6	байхгүй
Урлаг, соёл, спорт	6	5
Бусад	3	5
Нийт	100	100

Энэ хоёр улс бол хойд болон өмнөд Европ гэсэн хоёр бүлэг улсын төлөөлөл болж байгаа юм. Тухайн улсад орон нутаг нь ямар багц үйлчилгээ үзүүлдэг вэ гэдэг нь ардчиллын зарчмаар ч биш, эдийн засгийн онол (fiscal federalism)-оор ч биш гагцхүү түүх, уламжлалаар л тодорхойлогдож байна.

Санхүүгийн бие даасан байдал. Энэ асуудлыг төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны талаарх бүлэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ.

Удирдлагын тогтолцооны бие даасан байдал. Орон нутгийн сонгуулийн тогтолцоо, нутгийн захиргааны байгууллагын бүтэц, зохион байгуулалт зэрэг асуудал энд хамаарна. Сонгуулийн тогтолцоог хуулиар тогтоодог бөгөөд орон нутгаас тодорхой хэмжээнд санал авдаг. Хурлын ажлын албаны бүтэц, орон тоог Хурал өөрөө тогтоож байх заалт Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд байсан боловч шинэ хуулийн төсөлд Засгийн газраас нэг маягаар тогтоохоор болж байна. Засаг даргын тамгын газрын бүтэц, орон тоог мөн Засгийн газраас баталдаг.

Төрийн хяналт. Үндсэн хуулийн 62.2-т “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно.” гэж заасан. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуульд Хурлын шийдвэр хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрт нийцээгүй

бол түүнийг Улсын Их Хурал өөрчлөх буюу хүчингүй болгох эрхтэй гэсэн заалт байсан. Харин Монгол Улсын Үндсэн хуулийн цэц энэ заалтыг Үндсэн хууль зөрчсөн гэж үзээд, хүчингүй болгосон билээ.⁴⁹

Дээд шатны шийдвэрт нөлөөлөх чадвар. Одоогийн хууль тогтоомжоор орон нутгийн зүгээс УИХ, Засгийн газрын шийдвэрт нөлөөлөх боломж хомс байгаа юм. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төсөлд орон нутгийн эрх ашгийг УИХ, Засгийн газарт төлөөлөх үүрэгтэй байгууллага бий болгох тухай заалт орсныг тэмдэглэн хэлэх нь зүйтэй.

Монгол Улсын хувьд судлаачид *бодлогын бие даасан байдал болон санхүүгийн бие даасан байдал* гэсэн 2 асуудлыг чухалчлан авч үзсэн байдаг. Бодлогын бие даасан байдал гэдэг нь орон нутгийн удирдлага тодорхой асуудлыг хариуцаж, уг асуудлаар өөрийн байр сууринаас шийдвэр гаргах эрх мэдэлтэй байхыг хэлдэг байна. Бодлогын бие даасан байдал хэрэгжих бодит баталгаа нь санхүүгийн бие даасан байдлаас шууд шалтгаална. Санхүүгийн эрх мэдэл бол төсөв, татвар, өмч гэсэн гурван асуудлыг хамарна.⁵⁰

⁴⁹ Монгол Улсын Үндсэн хуулийн Цэцийн тогтоол 2009

⁵⁰ Patterns of Local Autonomy in Europe

Орон нутгийн бие даасан байдлыг тодорхойлох хамгийн гол үзүүлэлт

Хуулийн шинэ төсөлд орон нутгийн тодорхой чиг үүргийг зааж өгсөн нь томоохон ололт мөн. Үүний зэрэгцээ орон нутгийн ерөнхий эрх хэмжээг Үндсэн хуульд заасны дагуу дурьдаж өгсөн нь чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна. Судлаачийн үзэж буйгаар ерөнхий эрх хэмжээ нь орон нутгийн бие даасан байдлыг илүү бодитой хангах зохицуулалт болж байна.

Өөрөөр хэлбэл, орон нутаг иргэдийнхээ хүсэл, сонирхол (preferences)-д нийцсэн бодлого боловсруулж хэрэгжүүлдэг байх, түүнийхээ үр дүнг иргэдийнхээ өмнө хариуцдаг байх нь орон нутгийн бие даасан байдлыг жинхэнэ утгаар нь бий болгох арга зам юм.

Орон нутгийн хөгжил. Орон нутгийн хөгжил харилцан адилгүй байна. Нийслэлийн татварын орлого бусад нэгжийн татварын орлогын нийлбэр дүнгээс ч хавьгүй их байгааг сүүлийн жилүүдийн тоо баримтаас харж болно.⁵¹ Энэ бол хот, хөдөөгийн хөгжлийн асар их ялгааг илтгэх үзүүлэлт.⁵² Хөдөө орон нутгаас илүү хөгжилтэй гэх боловч нийслэл хотод ч агаар, хөрсний бохирдол, түгжрэл, гэр хороолол дахь ядуурал, ажилгүйдэл зэрэг маш олон асуудал тулгамдсан хэвээр байна.

Аймаг, нийслэлийн хөгжлийг дэмжих арга зам бол орон нутгийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх явдал мөн. Төрийн бодлого, шийдвэр бол нийт улсын хэмжээний томоохон асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэгдэж байх тул тодорхой аймаг, сумын хөгжлийн асуудал орхигдох хандлагатай байдаг. Жишээ нь, ерөнхий боловсролын талаар төрөөс баримтлах бодлого бүх аймаг, суманд нийтлэг байдлаар хэрэгжиж үр дүнгээ өгч байхад багш нарын нийгмийн асуудлыг шийдвэрлэх замаар тэднийг орон нутагт тогтвор суурьшилтай ажиллуулах асуудал орхигдож, энэ талаар орон нутаг өөрөө гарц шийдэл гаргахад хүчин мөхөсдөж байдаг. Иймд багш нарыг орон сууцаар хангах зорилт тавилаа гэхэд энэ талаар төрийн чиг үүрэг, төлөөлөн гүйцэтгэх төрийн чиг үүрэг, орон нутгийн тодорхой чиг үүргийн хүрээнд хууль тогтоомжид тодорхой бүрэн эрхийг нь зааж өгөөгүй тохиолдолд орон нутаг өөрийн ерөнхий чиг үүргийн хүрээнд асуудлыг Хурлаараа хэлэлцэн, шийдвэрлэдэг байх учиртай юм.

⁵¹ Энэхүү тайлангийн 48 дахь талд буй графикийг үзнэ үү.

⁵² Манай улсын хүн амын ойролцоогоор тал нь нийслэлд, нөгөө тал нь хөдөөд амьдарч байна. Тийм учраас хот, хөдөөгийн хөгжлийн ялгааг шууд татварын орлогоор нь харьцуулах боломжтой.

Хурлын шийдвэрийн ач холбогдол. Монгол Улс нь нэгдмэл улс учраас нийт нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд төрийн удирдлага нь засаг захиргааны шат шатны нэгжээр дамжин хэрэгжинэ. Үндсэн хууль ёсоор орон нутагт төрийн удирдлагыг шат шатны Засаг дарга хэрэгжүүлнэ⁵³. Засаг дарга бол орон нутаг дахь төрийн төлөөлөгч мөн⁵⁴. Тийм учраас Ерөнхий сайдыг УИХ, аймаг, нийслэлийн Засаг даргыг Ерөнхий сайд, сум, дүүргийн Засаг даргыг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга, баг, хорооны Засаг даргыг сум, дүүргийн Засаг дарга томилно⁵⁵. Энэ бүхэн бол төрийн дээрээс доош шатлан удирдах тогтолцоо юм. Шат шатны Засаг дарга юуны өмнө харьяалах нутаг дэвсгэртээ хууль тогтоомж, Засгийн газрын шийдвэрийн гүйцэтгэлийг хангах үүрэгтэй⁵⁶. Иймээс аймаг, нийслэл гэх мэт нэгж нь төрийн шатлан захирах удирдлагын тогтолцооны бүрэлдэхүүн хэсэг, орон нутгийн Засаг дарга бол өөрийн нэгжийн нутаг дэвсгэр дээр төрийн бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэгч гэдгийг юуны өмнө хүлээн зөвшөөрөх шаардлагатай.

Үндсэн хуульд тодорхой хэмжээгээр тусгалаа олсон “нутгийн удирдлага” гэх ойлголтыг төрийн удирдлагаас ялгаж салгаж авч үзэх нь зайлшгүй чухал юм. Хот, тосгоны “өөрийн удирдлага”⁵⁷, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн “өөрийн удирдлага”⁵⁸ гэсэн хэллэгээр томъёолсон төрийн удирдлагаас тусдаа “нутгийн удирдлага” гэж байх бөгөөд энэ нь “нутгийн өөрөө удирдах байгууллага” буюу шат шатны “Хурал” болохыг Үндсэн хуульд заасан.

Хурлын шийдвэр нь нутгийн удирдлагын илэрхийлэл байх ёстой. Манай улсын хууль тогтоомжид олон асуудлыг орон нутгийн Хурлаар шийдвэрлүүлэхээр заасан байдаг боловч тухайн шийдвэр нь цэвэр нутгийн удирдлагын бие даасан шийдвэр мөн эсэх нь эргэлзээтэй байдаг. Ихэнх тохиолдолд төрийн чиг үүрэгт хамаарах ажил, үүргийг Хуралд хариуцуулсан байна. Жишээ нь, Боловсролын тухай хуулийн 29-р зүйлийн 29.1.1-д Хурал “боловсролын асуудлаар тухайн шатны ба доод шатны Засаг даргын тайлан хэлэлцэж, чиглэл өгөх” гэсэн нь нутгийн удирдлагын биш төрийн удирдлагын асуудалд Хурал оролцож буй хэрэг. Учир нь манай улсад боловсролын салбар нь төрийн чиг үүрэг байдаг. Харин мөн зүйлийн 29.1.2-т “орон нутгийн өмчийн боловсролын байгууллагыг хөгжүүлэх төлөвлөгөө батлах, биелэлтэд хяналт тавих” гэсэн нь илүүтэй нутгийн удирдлагын шийдвэр байх магадлалтай юм.

⁵³ Үндсэн хуулийн 60.1.

⁵⁴ Үндсэн хуулийн 61.1.

⁵⁵ Үндсэн хуулийн 60.2.

⁵⁶ Үндсэн хуулийн 61.1.

⁵⁷ Үндсэн хуулийн 57.2.

⁵⁸ Үндсэн хуулийн 58.1.

Нутгийн удирдлагатай холбоотой бас нэг чухал асуудал бол Хурлын шийдвэр хэрэгжих баталгааг хангах явдал юм. Үндсэн хуульд “Засаг дарга тухайн Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн хамт”⁵⁹ гэж зааснаас үзэхэд Хурлын шийдвэр хэрэгжих баталгаа нь Засаг дарга болж байна. Гэтэл Засаг дарга бол төрийн төлөөлөгч учраас төрийн шийдвэрийг хэрэгжүүлэх давхар үүрэгтэй. Үүнд л манай улсын нутгийн удирдлагын хамгийн гол онцлог оршиж байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл, Хурлын бие даасан шийдвэр гаргах эрх хэмжээний цар хүрээгээр нутгийн удирдлагын эзлэх байр суурь тодорхойлогдоно. Мөн Хурлын шийдвэрийн хэрэгжилт нь төрийн төлөөлөгч болох Засаг даргаас хамааралтай байна. Хурал дээд шатны удирдлагаас томилогдож байгаа Засаг даргыг бүрэн хянах боломж хомс. Тиймээс нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх гол арга зам нь Хурлын бие даан шийдвэр гаргах эрх мэдлийг өргөжүүлж, уг эрх мэдлээ хэрэгжүүлэхэд нь Засаг дарга гүйцэтгэх засаглалын үүргээ гүйцэтгэх эрх зүйн баталгааг бүрдүүлэх явдал юм.

Сумын Засаг дарга бол дээд шатны буюу аймгийн Засаг даргын шууд удирдлагын субъект. Тиймээс үндсэн үүрэг нь Хурлын шийдвэрийг хэрэгжүүлэх биш орон нутагт төрийн төлөөлөх явдал. Тэгэхээр Хурлын шийдвэрийг биелүүлэх үндсэн үүрэгтэй субъект бий болгох зайлшгүй шаардлага байна гэж үзэж байна. Нэг бодитой гарц бол сумын Засаг даргын орлогчид Хурлын шийдвэрийн биелэлтийг хариуцуулах арга байж болох юм. Одоогийн практикт сумын орлогчийг томилоход Хурлын тэргүүлэгч нартай зөвшилцдөг бөгөөд орлогчид ОНХС-ийн ажлыг хариуцуулж байгаа. Үүнийг арай өөрчилж Хурал өөрөө орлогчид нэр дэвшүүлж, Засаг дарга зөвхөн батламжилдаг байж болно. Ингэснээр орлогч Хуралд бүрэн захирагдах үндэс бүрдэнэ. Тони Левитас зэрэг судлаачид орон нутгийн бие даасан байдлыг сайжруулахад төсөв, санхүүгийн шинэтгэлээс гадна эхлээд удирдлагын тогтолцооны шинэтгэл зайлшгүй шаардлагатай гэж үзсэн.

Манай Үндсэн хуульд нэгэнт Засаг дарга гэдэг субъектийг орон нутгийн гүйцэтгэх засаглалын тэргүүн гэдгээс илүүтэй төрийн төлөөлөгч гэж тодорхойлсон нөхцөлд Хурлын шийдвэрийн биелэлтийг эзэнтэй болгох илүү үр дүнтэй арга замыг хайхаас өөр аргагүй. Тиймээс ядаж Засаг даргын орлогчийн статусыг бэхжүүлэх боломжийг судлах нь зүйтэй.

⁵⁹ Үндсэн хуулийн 61.1.

Орон нутгийн эдийн засаг, санхүүгийн үндэс. Одоо мөрдөгдөж байгаа Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 5 дугаар зүйл:

5.1. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эдийн засгийн үндэс нь түүнд хууль тогтоомжийн дагуу эзэмшүүлсэн газар, түүний хэвлий, байгалийн нөөц баялаг, орон нутгийн өмч, бүх төрлийн өмчийн үйлдвэрлэл, үйлчилгээний орлогоос бий болсон хуримтлал, албан татвар, төлбөр, хураамжаас бүрдэнэ.

Энэхүү заалтыг шинжилж үзэхэд орон нутгийн төсвийн орлогын эх үүсвэрийг тоочсон агуулгатай байх бөгөөд эдгээрийн ерөнхийд нь 2 ангилж авч үзэж болохоор байна. Байгалийн баялаг, газар, өмч зэрэг нь хязгаарлагдмал буюу шавхагдах нөөц юм. Харин үйлдвэрлэл, үйлчилгээ бол хязгаарлагдмал биш, байнга өргөжин тэлэх боломжтой нөөц юм. Орон нутгийн эдийн засгийн үндсийг бүрдүүлэхэд дээр дурьдсан хоёр төрлийн нөөцийг аль алийг нь дайчлах хэрэгтэй боловч гол анхаарлаа хоёр дахь нөөц рүү чиглүүлэн ажиллах нь зайлшгүй. Орон нутгийн чиг үүрэг нь захиргааны шинжтэй болон аж ахуйн шинжтэй байна гэж үзсэн.

Шинэ хуулийн төсөлд заасан орон нутгийн тодорхой чиг үүргийг дээрх байдлаар ангилж үзвэл:

Захиргааны шинжтэй чиг үүрэг	Аж ахуйн шинжтэй чиг үүрэг
→ Орон нутгийн хөгжлийн бодлого, төлөвлөлт	→ Орон нутгийн үйлдвэрлэл, хүнс, хөдөө, аж ахуй
→ Орон нутгийн өмчийн удирдлага	→ Хүн амын унд, ахуйн хэрэгцээний ус хангамж
→ Орон нутгийн төсөв, татвар, төлбөр, хураамж	→ Орон сууц, нийтийн аж ахуй
→ Орон нутгийн сан	→ Орон нутаг дахь нийтийн тээвэр
→ Орон нутгийн хүний нөөцийн хөгжлийн хөтөлбөр	→ Нийтийн эзэмшлийн зам, талбай, олон нийтийн соёл амралтын хүрээлэн, ногоон байгууламж
→ Худалдаа, үйлчилгээний зохицуулалт	→ Орон нутгийн аялал жуулчлалын бодлого, менежмент
→ Суурин газрын замын хөдөлгөөн, авто зогсоол	→ Хог хаягдлын менежмент
→ Гудамж, талбайн нэр, хаягжилт	→ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн боловсрол, эрүүл мэнд, нийгэм соёлын байгууллагын барилга байгууламжийн ашиглалт, засвар, үйлчилгээ
→ Хөшөө дурсгалын зохицуулалт	→ Гал түймэр, үерийн хамгаалалтын байгууламж, суваг шуудуу
→ Оршуулгын газрын зохицуулалт	→ Орон нутгийн цэвэрлэх байгууламж
	→ Орон нутгийн зам, гүүр
	→ Суурин газрын гэрэлтүүлэг

Дээрх захиргааны шинжтэй чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд удирдлагын зардлаас илүү төсөв, хөрөнгө бараг шаардахгүй гэдэг нь харагдана. Харин аж ахуйн шинжтэй чиг үүргийн хүрээнд томоохон хөрөнгийн болон урсгал зардал гарах нь тодорхой. Мөн эдгээрийг дотор нь ангилж үзвэл төсөвлөхөд харьцангуй хялбар болон төвөгтэй гэсэн хоёр хэсэг байна. Жишээ нь, орон нутгийн үйлдвэрлэл, хүнс, хөдөө, аж ахуй, орон нутгийн аялал жуулчлалын бодлого, менежмент гэсэн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд гарах зардлыг тодорхойлоход төвөгтэй юм. Харин цэвэрлэх байгууламж, гэрэлтүүлэг зэрэг нь тодорхой хөрөнгө оруулалт, ашиглалтын зардал шаардах бөгөөд тооцоолоход хялбар юм. Нөгөө талаас, цэвэрлэх байгууламж зэрэг нь тодорхой зайлшгүй хэрэгцээг хангах боловч орон нутгийн орлогыг биш зардлыг нэмэгдүүлэх хандлагатай бол үйлдвэрлэл, үйлчилгээг хөгжүүлэх үйл ажиллагаа нь орон нутгаас тодорхой зардал гарсан ч орлогыг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой.

Цаашилбал, орон нутгийн орлого нэмэгдүүлэх зорилгоор их хэмжээний төсвийн хөрөнгөөр аялал жуулчлалын цогцолбор зэрэг томоохон эдийн засгийн төсөл хэрэгжүүлж буй туршлагаас харахад энэ нь үргүй зардал бий болгож байна. Энэ чиглэлд хувийн хөрөнгө оруулалтыг татахад чиглэсэн бодлого илүү үр дүнтэй юм. Тухайлбал, хувийн хөрөнгө оруулалтыг урамшуулах, хамгаалах, дэмжих бодлого гаргаж, үүнийг хэрэгжүүлэхэд төсвийн хөрөнгийг чиглүүлэх нь илүү оновчтой байж болох юм.

Санал, дүгнэлт ➤

1. Олон улсын туршлагад тулгуурлан судлахад Монгол Улс дахь орон нутгийн бие даасан байдлыг илтгэх 6 шалгуураас “бодлогын бие даасан байдал” гэсэн шалгуур хамгийн чухал байр эзэлж байна.
2. Орон нутгийн бодлогын бие даасан байдал гэдэг бол аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бүр өөрийн хариуцсан ажилтай байна гэсэн үг юм. Үүний тулд орон нутгийн чиг үүргийг тодорхой нэр зааж хуульчлах шаардлагатай. Гэвч орон нутгийн чиг үүргийг үүгээр хязгаарлаж болохгүй. Орон нутаг өөрийн тулгамдсан асуудлаа бие даан шийдвэрлэх ерөнхий эрх хэмжээ эдэлнэ гэсэн Үндсэн хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх учиртай.
3. Төрийн чиг үүрэг, орон нутаг төлөөлөн гүйцэтгэх төрийн чиг үүрэг, орон нутгийн тодорхой чиг үүрэг, орон нутгийн ерөнхий чиг үүрэг, захиргааны шинжтэй чиг үүрэг, аж ахуйн шинжтэй чиг үүрэг гэх зэрэг ангилал бий болгосноор эрх зүйн орчин илүү ойлгомжтой болох суурь тавигдана гэж үзэж байна.
4. Дээрх олон чиг үүргийг хэрэгжүүлэх төсөв санхүүгийн хуваарилалт тодорхой болсноор орон нутгийн хөгжил улсын хэмжээнд нэгэн жигд болох үндэс бүрдэнэ. Харин тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг өөрийн хөгжлийн онцлог асуудлыг шийдвэрлэхэд орон нутгийн ерөнхий чиг үүрэг чухал ач холбогдолтой болно.
5. Орон нутгийн эдийн засгийн үндсийг бүрдүүлэхэд олон хүчин зүйл нөлөөлөх боловч орон нутгийн ерөнхий чиг үүргийн хүрээнд аж ахуйн шинжтэй, хязгаарлагдмал биш, байнга өргөжин тэлэх боломжтой, төсвийн зардал бага шаардах бөгөөд төсвийн орлого нэмэгдүүлэх чиглэлд төсвийг тодорхой хэмжээгээр зарцуулах эрх зүйн боломжийг сайтар нээж өгөх нь зүйтэй байна.
6. Орон нутгийн чиг үүргийг тодорхойлох нь эхний алхам бөгөөд түүнийг санхүүжүүлэх арга замыг тодорхой болгох асуудал нэн чухал.



• ТӨВ, ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ХАРИЛЦААНЫ ШИНЭТГЭЛ

Орон нутгийн чиг үүрэг, түүний санхүүжилт

Төсвийн тухай хууль. 2013 оноос хүчин төгөлдөр үйлчилж байгаа Төсвийн тухай хууль орон нутагт хэрхэн хэрэгжиж байгаа байдлыг авч үзье. Төсвийн тухай хуульд зааснаар аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг өөрийнхөө төсвөөр 20 орчим чиг үүргийг санхүүжүүлэх ёстой.⁶⁰ Эдгээрээс удирдлагыг хэрэгжүүлэх, нийгмийн асрамж, халамжийн үйлчилгээ, байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх, соёлын үйлчилгээ, нийтийн биеийн тамир гэсэн 5 чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зардлыг “орон нутгийн төсвийн суурь зарлага”⁶¹ гэдэгт хамааруулж байна. Засгийн газрын 2019 оны 445-р тогтоолоор орон нутгийн төсвийн суурь зарлага тооцох аргачлалыг шинэчлэн баталсан боловч уг баримт бичигт дээрх 5 чиг үүргээс зөвхөн эхний 3 чиг үүрэгтэй холбоотой зардлыг тооцох аргачлалыг тусгасан.

Төсвийн тухай хуулийн 58-р зүйлийн 58.5-д “Энэ хуулийн 58.1-58.4-т заасан чиг үүргийг дараах эх үүсвэрээс санхүүжүүлнэ: 1. аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн татварын болон татварын бус орлого; 2. улсын төсвөөс олгох орлогын шилжүүлэг; 3. улсын төсвөөс олгох санхүүгийн дэмжлэг.” гэж заасан.

Мөн Төсвийн тухай хуулиар⁶² аймаг, нийслэлийн Засаг дарга Засгийн газрын дараах чиг үүргийг орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлнэ: 1. сургуулийн өмнөх боловсрол; 2. ерөнхий боловсрол; 3. соёлын үйлчилгээ; 4. эрүүл мэндийн анхан шатны тусламж үйлчилгээ; 5. газрын харилцаа, кадастр; 6. хүүхдийн хөгжил, хамгааллын үйлчилгээ; 7. нийтийн биеийн тамир. Эдгээр төлөөлөн хэрэгжүүлэх чиг үүргийн санхүүжилтийг “тусгай зориулалтын шилжүүлэг”-ээр орон нутагт олгодог. 2018 онд Төсвийн тухай хуульд орсон өөрчлөлтөөр орон нутгийн төсвөөр хэрэгжүүлэх чиг үүрэгт соёлын үйлчилгээ, нийтийн биеийн тамир гэсэн 2 чиг үүргийг хамааруулснаар тусгай зориулалтын шилжүүлгээс хасагдсан.

Тусгай зориулалтын шилжүүлгийн байгууллагуудын тогтмол зардлыг (халаалт, цахилгаан, ус гэх мэт) мөн орон нутгийн төсөвт хариуцуулсан. Үүнээс шалтгаалан орон нутгийн орлого нэмэгдлээ ч өөрийн чиг үүргээс гаднах дээд шатны чиг үүргийн зарим зардлыг санхүүжүүлэх болж байна.

Эдгээр өөрчлөлтийг 2019, 2020 оны төсөв батлах явцад Төсвийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд энэ нь төсвийн төвлөрлийг сааруулах, өмчийг эзэнд нь хариуцуулж, үр ашгийг сайжруулах зорилготой гэж холбогдох баримт бичигт дурьдсан байна.⁶³

⁶⁰ Төсвийн тухай хуулийн 58-р зүйл.

⁶¹ Төсвийн тухай хуулийн 4.1.30.

⁶² Төсвийн тухай хуулийн 61.1.

⁶³ Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын 2019 оны төсвийн төсөл, 2020-2021 оны төсвийн төсөөлөл бэлтгэх удирдамж; Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын 2020 оны төсвийн төсөл, 2021-2022 оны төсвийн төсөөлөл бэлтгэх удирдамж

Монгол Улсын 2020 оны Төсвийн тухай хуульд шинжилгээ хийж үзэхэд 2020 онд орлогоороо зарлагаа нөхөх боломжгүй 16 аймагт улсын төсвөөс олгох санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ нийт дүнгээр 209,362.1 сая төг., 21 аймаг, нийслэлд ОНХНС болон улсын төсвөөс олгох орлогын шилжүүлэг 188,404.5 сая төг. нийт 397,766.6 сая төг. орон нутагт хуваарилагдаж байна. Энэ нь улсын төсвийн нийт зарлагын (10,852,267.3 сая төг.) 3,6 хувь. Гэтэл өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлэх боломжтой 5 аймаг, Улаанбаатар хот гэхэд л нийлээд улсын төсөвт 404,593.3 сая төг. төвлөрүүлэх үүрэг хүлээсэн байна.

Орон нутагт хуваарилагдаж буй хөрөнгийн хэмжээг харьцуулж харуулах үүднээс 2020 онд яамдад зарцуулах эрх олгосон урсгал зардлыг орхиод зөвхөн хөрөнгийн зардлаас жишээ татвал: боловсрол 662,421.5 сая, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар 32,529.5 сая, байгаль орчин 31,154.8 сая, хууль зүйн салбар 51,035.2 сая, зам тээвэр 362,979.8 сая, барилга 250,987.5 сая, эрүүл мэнд 133,756.2 сая, хөдөө аж ахуй 29,442.9 сая гэх мэт. Зөвхөн эдгээрийн нийт дүн 1,5 их наяд болж байна. Энэ бол 2020 онд санхүүжих 1,828,930.3 сая төгрөгийн хөрөнгө оруулалтын зардлаас тусдаа эх үүсвэр юм.

Орон нутгийн төсвийн өнөөгийн байдлыг харахад ерөнхийдөө засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн төсөв гэдэг нь удирдлагын зардлаас бүрдэж байна. Энэ нь шуудхан хэлэхэд аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ЗДТГ болон ИТХ-ын зардал юм.

Төсвийн ангилал шинэчлэн батлах тухай Сангийн сайдын 2015 оны 1-р сарын 20-ны өдрийн 7-р тушаалаар баталсан зарлагын эдийн засгийн ангилал, төсвийн зарлагын хөтөлбөрийн ангилал, зардлын зориулалт, арга хэмжээний ангилал гэсэн 3 зардлын ангилал үйлчилж байна. Үүний дагуу цалин хөлс болон нэмэгдэл урамшил, ажил олгогчоос нийгмийн даатгалд төлөх шимтгэл, байр ашиглалттай холбоотой тогтмол зардал, хангамж, бараа материалын зардал гэх зэрэг тогтсон хэдхэн төрлийн зардлыг орон нутагт хуваарилдаг. Эдгээрийг тооцох аргачлалыг өмнө дурьдсан Засгийн газрын 2019 оны 445-р аргачлалаар нарийвчлан заасан.

Төсвийн тухай хуулийн хоёр удаагийн шинэтгэл явагдсаны үр дүнд төсвийн эрх мэдэл Засгийн газарт төвлөрөх үйл явц эрчимтэй явагдсан. Ингэснээр орон нутаг бие даан төсөв зарцуулах эрхийн тухай ойлголт маш бүдгэрчээ. Орон нутгийн хийх ажил тодорхой бус болж, нутгийн удирдлага дээрээс өгсөн үүрэг даалгаварыг биелүүлэхээс хэтрэхгүй болсон байна.

Улсын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд орон нутагт барих аливаа барилга байгууламжийг заавал аль нэг яамны багцад нэр зааж оруулдаг, өөрөөр хэлбэл, аймаг, сум зэрэг нэгжийн нэр дээр хөрөнгө батлагдах боломжгүй болсон. Орон нутгийн хөгжлийн сан хэмээх хөрөнгийн эх үүсвэр бий болсон нь сайшаалтай боловч энэ нь сүүлийн жилүүдэд төсвийн дутагдлыг нөхөх хэрэгсэл болж хувирч байна. Мөн Төсвийн тухай хуульд зааснаар усны хөнгөлөлт, мал эмнэлгийн үйлчилгээ, нийтийн тээврийн үйлчилгээ, хөнгөлөлт, гудамж тайлбайн гэрэлтүүлэг, цэвэрлэгээ, хог зайлуулахтай холбогдох урсгал зардлыг ОНХС-аас санхүүжүүлж байна. Энэ байдал цаашид даамжирвал ОНХС ач холбогдлоо алдахад хүрнэ.

Төсвийн тухай хуулийг нутгийн удирдлагын шинэ хуультай нийцүүлэх асуудал. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийг батлан гаргаснаар дээрх олон гажуудлыг засах суурь нөхцөл бүрдэх юм.

1. Одоогийн нөхцөлд *Төсвийн тухай хуулиар орон нутгийн аль аль чиг үүргийг санхүүжүүлэх вэ гэдгийг зааж байгаа нь Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн ач холбогдлыг шууд үгүйсгэж байна.* Тэгвэл шинэ хуулиар энэ байдлыг халж, гагцхүү энэ хуульд заасан орон нутгийн ерөнхий болон тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах зардлыг орон нутгийн төсвөөс заавал санхүүжүүлэх зарчим үйлчилнэ.

2. *Орон нутгийн тодорхой чиг үүргийг санхүүжүүлэх эх үүсвэрийг холбогдох яамдын төсвөөс салгаж, орон нутагт шууд дээрээс хуваарилах, мөн чиг үүргийн санхүүжилтийг орон нутгийн татварын болон татварын бус тодорхой төрлийн орлоготой холбож өгөх 2 үндсэн арга замаар бүрдүүлэх боломжтой.* Жишээ нь, байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн орлогын хувийг зарцуулахаар хуульчилсан байна.⁶⁴ 2013 оноос ерөнхий боловсрол, сургуулийн өмнөх боловсрол, хүүхэд хамгаалал, газрын харилцаа, эрүүл мэндийн анхан шатны үйлчилгээ гэсэн чиг үүрэг нь тусгай зориулалтын шилжүүлгээр орон нутагт санхүүжиж ирсэн. Эдгээр нь холбогдох яамныхаа багцад суух боловч нийт төсвөөс нь салгасан байдаг⁶⁵ учир яваандаа орон нутгийн чиг үүрэг болж, санхүүжилтийн хамт орон нутагт шилжих бүрэн боломжтой юм.

⁶⁴ Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн тухай хуулийн 18-р зүйл: Байгалийн ургамлын нөөц ашигласны төлбөрийн орлого 15 хувь, Ан амьтны нөөц ашигласны төлбөрийн орлого 50 хувь. Газрын нөөцийн төлбөрийн орлого 15 хувь, Ойн нөөц ашигласны төлбөрийн орлого 85 хувь, Ус, рашааны нөөц ашигласны төлбөрийн орлого 35 хувь.

⁶⁵ Жишээ нь, сургуулийн өмнөх боловсролын төсөв улсын хэмжээнд 2013 онд 194,031.7 сая, 2014 онд 223,526.7 сая гэх мэтээр боловсролын асуудал эрхэлсэн яамны төсөвт зардал нь тодорхой сууж ирсэн. Нарийн задаргаа нь ч тодорхой байдаг.

3. Одоогоор төрийн чиг үүрэгт хамаарч байгаа бөгөөд хэзээ ч орон нутагт шилжих боломжгүй асуудлууд байна. Тухайлбал, гадаад харилцаа, батлан хамгаалах, хил хамгаалах гэх мэт. Боловсролын салбарын нийтлэг бодлого, тухайлбал, сургалтын агуулга, стандарт зэрэг нь хэзээд улсын бодлого байх болно. Гадаад орнуудад ч ийм байна.⁶⁶ Орон нутагт чиг үүрэг шилжих завсрын шат дамжлага нь төрийн чиг үүргийг төлөөлөн гүйцэтгэх хэлбэр болж байна. Соёлын болон нийтийн биеийн тамирын үйлчилгээ гэсэн 2 чиг үүрэг энэ шат дамжлагаар дамжин 2019 оноос орон нутгийн чиг үүрэг болсон.⁶⁷ Шинэ хуулийн төсөлд *төлөөлөн гүйцэтгэх нэлээд олон чиг үүргийг нэрлэн заасан бөгөөд эдгээрийг зарчмын хувьд шат дараатайгаар орон нутагт шилжүүлэх боломжтой* гэсэн үг юм.

4. *Одоогийн орон нутгийн төсвийн зарлага талыг харахад удирдлагын буюу захиргааны зардал дийлэнх хувийг эзэлж байна. Энэ нь зөвхөн орон нутгийн удирдлага, өөрөөр хэлбэл, Хурал болон Засаг дарга үйл ажиллагаа явуулах суурь зардал юм.* Энэ нь урсгал болон хөрөнгийн зардал байна. Тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай зарлага бол үүнээс тусдаа ойлголт юм. Одоогийн Төсвийн тухай хуулийн 4.30-д тодорхойлсон “орон нутгийн төсвийн суурь зарлага” гэх ойлголтыг үзэхэд удирдлагын суурь зардал болон тодорхой чиг үүргийн зардал (тухайлбал, байгаль хамгаалах) гэсэн хоёр өөр зүйлс холилдсон байдалтай байна. Өмнө орон нутгийн тодорхой чиг үүргийг захиргааны шинжтэй болон аж ахуйн шинжтэй гэж ангилж үзсэн. Эхнийх нь удирдлагын зардлаас гадна тусгайлан ихээхэн хэмжээний зардал шаардахгүй. Харин хоёр дахь нь урсгал болон хөрөнгийн зардал зайлшгүй шаардах нь тодорхой.

5. Орон нутгийн, тухайлбал, *аймаг, сумын өөрийн орлогын хэмжээ нь тухайн нэгжийн зөвхөн удирдлагын зардлыг санхүүжүүлэхэд ч хүрэлцэхгүй. Орон нутгийн тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдсон зардлыг санхүүжүүлнэ гэвэл бүр огт боломжгүй юм.* Тиймээс улсын төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг олгохоос өөр аргагүй байдаг. Орон нутгийн удирдлага татвар төлөгчдийн төлсөн татварыг өөрсдийн албан өрөөг тохижуулах, албаны унаа худалдан авах гэх мэт хөрөнгийн зардалд, мөн байр ашиглалт, цалин гэх мэт урсгал зардалд зарцуулж байна гэсэн сэтгэгдэл иргэдийн дунд төрж байдаг нь иймэрхүү худалдан авалт хийх бүрт гарч буй нийтлэг шүүмжлэлээс илэрхий харагдаж байдаг. Тэгэхээр орон нутаг өөрийн орлогоо иргэдийн санал, хүсэлтэд үндэслэн зарцуулдаг болгох нь цаг үеийн шаардлага болж байна.

⁶⁶ Patterns of Local Autonomy in Europe

⁶⁷ 2018 оны 11-р сарын 2-ны өдрийн хуулиар Төсвийн тухай хуулийн 58.1.19, 58.1.20, 58.2.18, 58.2.19 гэсэн 4 заалт нэмэх замаар аймаг, нийслэлийн чиг үүрэгт хамааруулсан. Энэ нэмэлттэй уялдан 61.1-ээс, өөрөөр хэлбэл, төлөөлөн хэрэгжүүлэх чиг үүргээс “соёлын үйлчилгээ”, “нийтийн биеийн тамир”-ыг хасах ёстой байсан боловч уг заалт хэвээр үлдсэн байсан. Энэхүү редакцийн шинжтэй алдааг 2020 оны 11-р сарын 13-ны өдрийн хуулиар залруулж 61.1.3 болон 61.1.7-г хүчингүйд тооцсон.

Одоогийн тогтолцоо ямар байна вэ гэхээр орон нутгийн өөрийн орлого дээр санхүүгийн дэмжлэгийг нэмээд үндсэндээ орон нутгийн удирдлагын зардлыг санхүүжүүлж, харин иргэдийн саналыг авсны үндсэн дээр зарцуулдаг гол эх үүсвэр нь Орон нутгийн хөгжлийн сангийн шилжүүлэг болоод байна. Зүй нь ОНХС-ийн хөрөнгийг орон нутгийн өөрийн орлогоос бүрдүүлж, орон нутагт тулгамдаж буй улсын болон орон нутгийн төсөвт тусгагдаж шийдэгдэхгүй байгаа эсвэл тийм боломжгүй олон асуудлыг иргэдийн саналд үндэслэн шийдвэрлэдэг тогтолцоонд шилжих хэрэгтэй. Гэхдээ хуульд тодорхой заасан орон нутгийн чиг үүргийн санхүүжилт бол үүнээс тусдаа байх ёстой.

6. Судлаачид орон нутгийн төсвийн орлого, зарлагын хэмжээг тооцохдоо “тусгай зориулалтын шилжүүлэг”-ийн орлого болон сургууль, цэцэрлэг зэрэгт зориулж буй зарлагыг оруулж байгаа нь зарчмын хувьд бодит байдлыг бүрхэгдүүлж байна. Жишээ нь, эрүүл мэндийн анхан шатны үйлчилгээний санхүүжилт бол хэдийгээр аймаг, сумын төсвийн бүрэлдэхүүнд (тусламжийн орлого гэсэн ангилалд) багтаж, тухайн шатны Хурлаар батлагдаж байгаа боловч шинэ хуулийн агуулгаар авч үзвэл “орон нутгийн чиг үүрэг” биш учраас үүнийг хасч тооцох учиртай. Хэрэв яваандаа энэ чиг үүргийг орон нутагт бүрэн хариуцуулах шийдвэр гарвал өөр хэрэг.

7. Татварын орлого нэмэгдэх гол үндэс нь эдийн засаг тэлэх явдал юм. Эсрэгээрээ эдийн засгийн хямрал нүүрэлсэн үед төсвийн орлогын төлөвлөгөө тасарч олон хүндрэл тохиолдож байдаг. Жишээ нь, аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар нэмэгдэх эх үүсвэр нь аж ахуйн үйл ажиллагаа өргөжин тэлж буй эсэхээс шууд хамаарна. Гэтэл энэ төрлийн татварыг зөвхөн улсын *төсөвт төвлөрүүлж байгаа*⁶⁸ *учраас орон нутаг өөрийн нутаг дэвсгэрт үйл ажиллагаа явуулж буй аж ахуйн нэгжүүдийг дэмжих талаар анхаарах, ингэснээр татварын орлогоо нэмэгдүүлэх хөшүүрэг үйлчлэхгүй байна*. Ийм хөшүүрэг бий болгохын ач холбогдлыг, тухайлбал, сум хөгжүүлэх сангийн жишээн дээр харж болно. Уг сангаас зээл авсан аж ахуйн нэгжийн төсөл амжилттай хэрэгжвэл, зээлээ төлөхөөс гадна орон нутагт татвараа төлнө. Тиймээс аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын орлогын тодорхой хувийг (тухайлбал 40 хувийг) орон нутагт үлдээх нь зүйд нийцнэ. Гэхдээ энэ төрлийн татварыг суманд биш аймагт байх нь илүү оновчтой гэж үзсэн. Бизнесийн орчныг сайжруулах, үйлдвэрлэлийн бодлого хэрэгжүүлэх асуудал бол аймгийн хэмжээний асуудал юм. Харин малын тоо толгойн албан татвар⁶⁹ бол мал аж ахуй эрхэлж буй суурь нэгж болох суманд байх нь зүйд нийцнэ.

⁶⁸ Төсвийн тухай хуулийн 23.4.1.

⁶⁹ Татварын ерөнхий хуулийн 7.2.15. Энэ татварын талаар тусгай хууль гарсан.

8. Орон нутгийн тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах урсгал шинжтэй зардлыг тодорхой аргачлалаар тооцоолон улсын төсвөөс тусдаа аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бүрийн төсвийг төлөвлөх боломжтой.⁷⁰ Харин хөрөнгийн зардлын хувьд тодорхой босго тавих зайлшгүй шаардлага үүснэ. Жишээ нь, орон нутгийн зам, гүүр гэхэд ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалт шаардах болно. Ийм хөрөнгө оруулалтыг орон нутгаас гаргаж өгсөн тооцоо судалгаанд үндэслэн улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын жагсаалтад тухайн нэгжийн нэрийг дурьдан тусгаж байх нь орон нутгийн төсөв салбарын яамнаас тусдаа бие даасан байна гэсэн зарчмыг илэрхийлнэ. Харин бага хэмжээний талбай, зогсоол, явган зам гэх мэтийг орон нутгийн төсвөөр санхүүжүүлэх боломжтой. Одоогийн замын сангийн хөрөнгийг бүрдүүлж, зарцуулж буй практик энэ шаардлагыг бүрэн хангана.

Төрийн санхүүгийн талаарх онолын гол үзэл баримтлал. Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааг тодорхойлсон онолын гол үзэл баримтлал нь АНУ-д анх бий болсон бөгөөд холбооны улсын онцлогийг тусгасан учир “fiscal federalism”⁷¹ гэж нэрлэгдэх болсон байна. Энэхүү онолын гол төлөөлөгчид нь Tiebout (1956), Musgrave (1959), Oates (1972), King (1984)⁷² нар юм.

Төвлөрлийг сааруулах (decentralization) гэх ойлголтыг өөр өөр утгаар хэрэглэх нь бий. Тухайлбал:

Удирдлагын төвлөрлийг сааруулах (deconcentration) – Засгийн газраас тогтоосон хүрээ хязгаар дотор шийдвэр гаргах эрх мэдлийг Засгийн газрын дээд шатны байгууллагаас орон нутаг дахь харьяа байгууллагад шилжүүлэх

Даалгах (delegation) – үйлчилгээ үзүүлэх үүргийг орон нутагт даалгах ба Засгийн газар эцсийн хариуцлагыг өөрөө хүлээх

Хариуцуулах (devolution) – Засгийн газраас үйлчилгээ үзүүлэх үүргийг хариуцлагын хамт орон нутагт шилжүүлэх.

Гагцхүү хариуцлага шилжиж байгаа тохиолдолд төвлөрлийг сааруулах үйл явц жинхэнэ утгаар хэрэгжиж байна гэж ойлгох хэрэгтэй.

Төрийн санхүүгийн гурван үндсэн чиглэл бол макроэдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах буюу ажил эрхлэлтийг дээд түвшинд барьж, үнэ тогтворжуулах, орлогын дахин хуваарилалт хийх буюу орлогыг шударга хуваарилах, нөөц хөрөнгийг тараан байршуулах буюу нөөц хөрөнгийг үр ашигтай зарцуулах болно. Эхний хоёр чиглэлд Засгийн газар голлох үүрэгтэй бол нөөц хөрөнгийг үр ашигтай зарцуулахад орон нутаг чухал үүрэгтэй. Яагаад гэвэл *иргэдийн эрэлт, хэрэгцээг Засгийн газраас илүү орон нутгийн удирдлага сайн мэднэ.*

⁷⁰ Засгийн газрын 2019 оны 445-р тогтоолын хавсралтад заасан аргачлал нэг жишээ мөн.

⁷¹ Fiscal – төсөв санхүүтэй холбоотой гэсэн утга. Federalism – холбооны улсын төрийн байгууламж.

⁷² Хаалтанд эдгээр онолчдын бүтээлээ гаргасан оныг заасан болно.

Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны үндэс нь удирдлагын түвшин хооронд чиг үүргийг тов тодорхой хуваарилах явдал юм.⁷³ Шинэ хуулийн төсөлд төрийн чиг үүрэг, төлөөлөн гүйцэтгэх төрийн чиг үүрэг, орон нутгийн чиг үүрэг гэсэн байдлаар чиг үүргийн дахин хуваарилалтыг тусгасан билээ. Удирдлага чиг үүргээ хэрэгжүүлэх хоёр үндсэн арга байдаг: төсвийн зарлага (spending) болон зохицуулалт (regulation).⁷⁴ Чиг үүрэг бүрийг хэрэгжүүлэхэд заавал хөрөнгө зарцуулах албагүй. Жишээ нь, төсвийн хөрөнгөөр автомашины зогсоол барихын оронд орон сууц барьж байгаа аж ахуйн нэгжид үүрэг хүлээлгэх замаар төсөв хэмнэх боломжтой.

Зарим улс оронд орон нутаг төсвөө өөрөө зохиож, төсвийн хөрөнгийг өөрийн хүссэнээр зарцуулах эрх мэдэлтэй байдаг. Гэвч Засгийн газар нь орлогын эх үүсвэрийг хянаж, орон нутгийн төсвийн хязгаарыг тогтоодог. Ихэнх тохиолдолд орлогын гол эх үүсвэр нь татвар байх бөгөөд татварын бааз болон хувь хэмжээг төвөөс тогтоож, татварыг төвлөрсөн байдлаар цуглуулдаг. Үүнээс үүдэн орон нутаг өөрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх зорилгоор татварын орлогыг зарцуулах эрх байхгүй буюу татварын орлого олох сонирхолгүй байна. Мөн зохицуулалт хийх эрх хэмжээ нь хязгаарлагдмал байна. Орон нутаг нь төлөөллийн байгууллагаа бие даан сонгох эрхтэй боловч олон тохиолдолд гүйцэтгэх засаглалын тэргүүнийг нь дээрээс томилсон хэвээр байна.⁷⁵

Төрийн үйлчилгээг үр ашигтай арга хэлбэрээр иргэдэд хүргэнэ гэдэг нь татвар төлөгчдийн хэрэгцээ, хүсэл сонирхлыг хангахыг шаардана. Энэ зорилгод хүрэх хамгийн сайн арга нь субсидиар зарчим мөн. Уг зарчим ёсоор тухайн үйлчилгээг хүртэгчдийн хамрах хүрээг харгалзан, түүнтэй давхцаж буй удирдлагын хамгийн доод түвшинд уг үйлчилгээг хариуцуулах нь үр ашигтай гэж үздэг. Жишээ нь, ариутгал, цэвэрлэгээ (хог зайлуулах) гэсэн үйлчилгээний хамрах хүрээ нь тухайн суурин газар байна. Гэтэл агаарын орон зайд хяналт тавих үйлчилгээний хувьд хамрах хүрээ нь тухайн улсын нийт нутаг дэвсгэр байна гэх мэт.

Нутгийн удирдлагын шинэ хуулийн төсөлд орон нутгийн гэж тодорхойлсон чиг үүрэг бүрийг дээрх шалгуураар авч үзэх шаардлагатай. Ялангуяа, тухайн үйлчилгээг аймгийн түвшинд эсвэл сумын түвшинд хариуцах эсэхийг шууд

шийдэхэд төвөгтэй юм. *Дээд шатны удирдлага хариуцах зайлшгүй үндэслэл байхгүй л бол доод шатанд үлдээх зарчмыг удирдлага болговол зохино.*

⁷³ Perspectives on Fiscal Federalism, x. 18

⁷⁴ Тэнд.

⁷⁵ Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны эдгээр нийтлэг асуудлууд нь Монгол Улсад ч ажиглагдаж байгаа билээ.

Тухайлбал, хэмжээнээс хамаарсан хэмнэлт (economies of scale) тухайн үйлчилгээг улсын түвшинд үзүүлэх нэг үндэслэл байж болно. Жишээ нь, цагдаагийн ажилтны дүрэмт хувцсыг улсын хэмжээнд нэгдсэн журмаар нийлүүлбэл хэмнэлт гарах учраас орон нутаг хариуцах нь оновчтой биш юм. Мөн орон нутгийн үйлчилгээ нь тухайн нутаг дэвсгэрээс гадагш эерэг эсвэл сөрөг нөлөөтэй (externalities) байвал төвлөрүүлэх арга хэмжээ авах зайлшгүй шаардлага үүснэ. Жишээ нь, хэд хэдэн аймгийн нутаг дэвсгэрийг дамжин өнгөрөх замын маршрутыг улс тогтоож өгөх эсвэл тэдгээр бүх аймгууд хамтарч шийдвэрлэхээс өөр аргагүй. Аль нэг аймаг дангаар шийдвэр гаргаж болохгүй.

➤ *Боловсролын салбарын хувьд бага, дунд шатны боловсролын асуудлыг орон нутагт хариуцуулж, түүнээс дээш шатны боловсролын бодлогыг улсын мэдэлд байлгах хандлага түгээмэл байна.* ⬅

Хэд хэдэн нэгдмэл улсад бүх шатны боловсрол олгох үүргийг Засгийн газар хүлээж байна. Боловсролын салбарын төсвийн эрх мэдлийг орон нутагт шилжүүлсэн улсад ч улсын хэмжээний боловсролын бодлого, стандартыг тогтоох болон, төрөл бүрийн хөтөлбөрийг санхүүжүүлэхэд Засгийн газар голлох үүрэгтэй оролцож байна.⁷⁶

Монгол Улсын хувьд 2002 оноос хойш “боловсролын яам аймаг дахь боловсролын газраараа дамжуулан сургуулийн өмнөх болон ерөнхий боловсролын сургуулийн бүх санхүүжилтийг шууд хариуцаж байна. Сургуулиудын санхүүжилтийн төсөв нь тухайн сургуульд суралцагчдын тоонд үндэслэн 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.* ⬅

⁷⁶ Fiscal Federalism in Theory and Practice 1997

Үүний санхүүжилтийг зөвхөн боловсролд зарцуулах хатуу болзолтой тэтгэлэг, эсвэл ерөнхий тэтгэлгийн хэлбэрээр олгож, орон нутагт аль салбарт зарцуулах талаар шийдвэр гаргах эрх мэдлийг нь чөлөөтэй орхиж болох юм. Дээрх хоёр хувилбарын аль алинд орон нутгийн захиргаад боловсролын төсвийг тухайн нутаг дэвгэрийн сургуулиудын дунд хуваарилах хэрэгтэй болно. Ингэснээр орон нутгийн захиргаад халаалтын системийг сайжруулах, цэвэр ус болон эрчим хүчний зүй бус алдагдлыг багасгах, сурган хүмүүжүүлэгч бус ажиллагсдын тоог цөөрүүлэх, тэднийг сургуулиудын дунд зохистой хуваарилах зэргээр эх үүсвэрийг үр ашигтай зарцуулах шууд сонирхол нь дээшлэх болно.”⁷⁷ хэмээн гадаадын шинжээч дүгнэсэн байна.

Нутгийн удирдлагын шинэ хуулийн төсөлд анхан, дунд шатны боловсролын асуудлыг орон нутагт зоригтой шилжүүлэхээс түдгэлзэж, зөвхөн сургуулийн барилгын ашиглалт, арчлалтыг орон нутгийн чиг үүрэг байхаар санал болгосон байна. Нүсэр том төсөвтэй энэ салбарыг орон нутагт хариуцуулах нь эрсдэлтэй гэсэн болгоомжлол байгаа боловч сурагчдын сурлагын чанарыг ахиулах асуудалд орон нутгийн удирдлагын анхаарлыг хандуулах зайлшгүй шаардлага байгааг бас анхаарууштай. Үүнд орон нутгийн боловсролын байгууллага, тэр тусмаа сургуулиуд өөрсдөө жинтэй үүрэг гүйцэтгэж чадахгүй юм. Хамгийн гол гарц нь *шилдэг багшлах боловсон хүчнийг орон нутагт тогтвортой ажиллуулах, үүний тулд нийгмийн асуудлыг нь шийдэх боломжийг сумын Хуралд олгох явдал. Ингэснээр сумдын дунд сайн багш нарыг татаж авах өрсөлдөөн бий болж, улмаар багш нарыг бэлтгэх тогтолцоонд ч эерэг өөрчлөлт гарах талтай.*

Орон нутгийн ерөнхий эрх хэмжээ. “Хуулиар тухайлсан эрх, чиг үүргийг хуваарилахад нутгийн удирдлагын орон нутгийн ашиг сонирхлын ямар ч асуудалд оролцох эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн ‘ерөнхий бүрэн эрхийн заалт’-ыг хамт хүлээн зөвшөөрдөг.”⁷⁸ Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны талаарх онолын бүтээлүүдэд ямар тодорхой чиг үүргийг орон нутагт шилжүүлэх нь оновчтой вэ гэдгийг судлах зорилт тавьдаг учир юунд зарцуулах нь тодорхойгүй тохиолдолд орон нутагт санхүүгийн эрх мэдэл олгохыг зөвшөөрдөггүй. Эдийн засгийн онолын үүднээс энэ нь зөв зүйтэй байж болох авч эрх зүйн талаас орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах нэг чухал хэрэглүүр нь ерөнхий эрх хэмжээ юм.

Манай улсын практикт орон нутгийн төсвийг хатуу хянах, хөрөнгө хуваарилахдаа хуульд заасан тодорхой үндэслэл шаарддаг хандлага хүчтэй ноёрхож байгаа нөхцөлд ерөнхий чиг үүрэг, ерөнхий эрх хэмжээ хэмээх ойлголтыг шинээр нэвтрүүлэхэд нэлээд бэрхшээл гарах нь тодорхой.

⁷⁷ Монгол улсын төв, орон нутгийн харилцааг шинэчлэн тодорхойлох нь: Орон нутгийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх боломжит чиглэлүүд 2008

⁷⁸ Монгол Улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн хэрэгжилтийн байдалд хийсэн дүн шинжилгээ 2019 х. 102

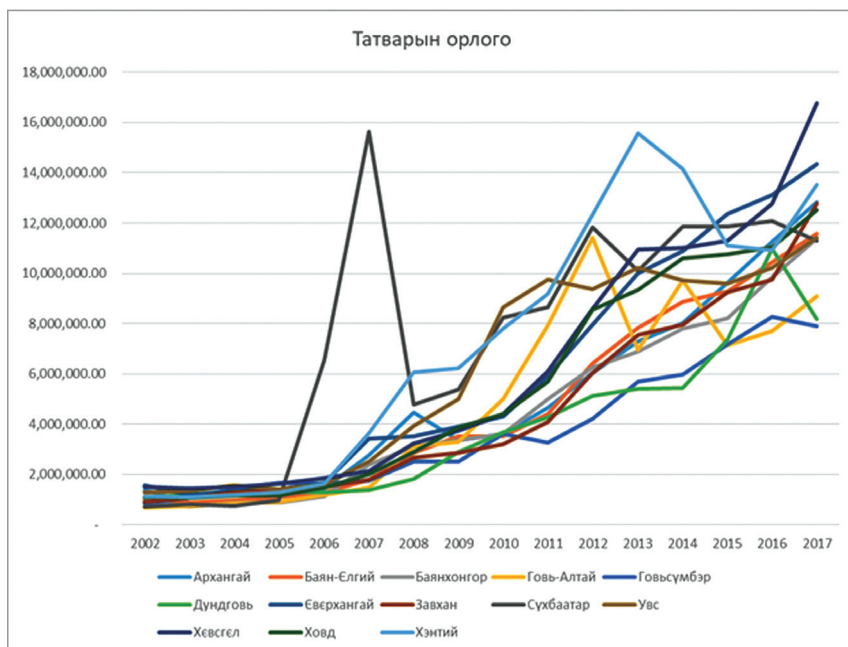
Орон нутгийн орлого, татвар

Орон нутгийн орлогын өнөөгийн байдал. Нийслэлийн хувьд орлогоороо зарлагаа бүрэн нөхөж улсын төсөвт хувь нэмрээ оруулж байна. Харин аймгуудын хувьд ихэнх аймаг орлогоороо суурь зарлагаа нөхөх чадваргүй учраас улсаас санхүүгийн дэмжлэг авч байгаа билээ.

Орон нутгийн өөрийн орлогод татварын бус орлогын эзлэх хувь маш бага учраас татварын орлогод гол анхаарлаа төвлөрүүлэх нь зайлшгүй юм. Манайд тогтсон нэг буруу ойлголт байна. Юу гэвэл тухайн нэгж өөрийн орлогоороо зарлагаа бүрэн нөхөж чадаж байвал үндсэн зорилгодоо хүрсэн мэт ойлгодог. Нутгийн удирдлагын шинэ хуулийн төсөл хэрэгжээд эхлэхээр орон нутгийн чиг үүрэг өргөжиж, тэр хэмжээгээр зардал нь нэмэгдэнэ. Тэгснээр одоо орлогоороо зарлагаа нөхөж байгаа нэгжийн өөрийн орлого дутагдаж, улсын төсвөөс дэмжлэг авах шаардлага үүснэ. Одоогийн нөхцөл байдал бол орон нутгийн төсвийн суурь зарлагыг тодорхой хязгаарт барьж, нэмэгдүүлэхгүй байгаа учраас зарим орлого сайтай аймаг зарлагаа нөхөх чадвартай байгаа хэрэг.

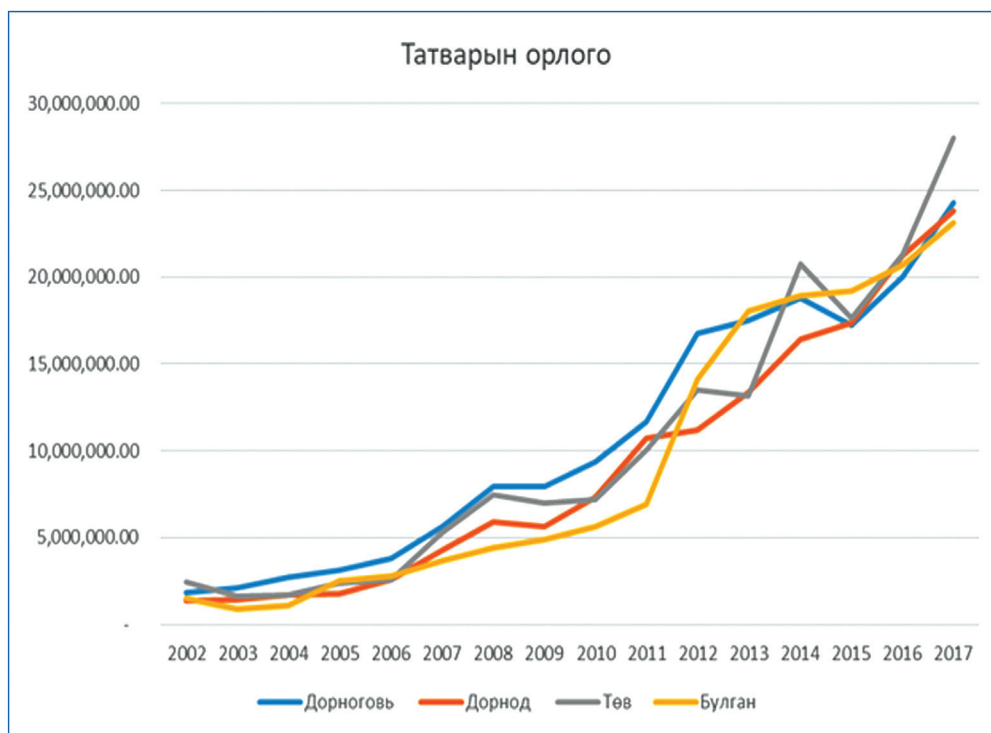
Орон нутаг буюу аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн сүүлийн 10 гаруй жилийн татварын болон татварын бус орлогын байдлыг Татварын ерөнхий газрын мэдээлэлд үндэслэн судлав.

Аймгуудын татварын болон татварын бус орлого тодорхой хэмжээнд өссөн үзүүлэлт харагдаж байна. Энд улсын төсөвт болон орон нутагт төвлөрүүлдэг бүх орлогыг нэгтгэсэн болно.



Графикт үзүүлсэн эдгээр аймгуудын нийт орлогын хэмжээ 2017 оны байдлаар 8-17 тэрбум төгрөгийн хооронд багтаж байна.

Дээрх аймгуудтай харьцуулахад татварын болон татварын бус орлого нь нэлээд өндөр 4 аймаг байна. Эдгээрийн орлого нь 23-28 тэрбум төгрөгийн хооронд багтаж байна.



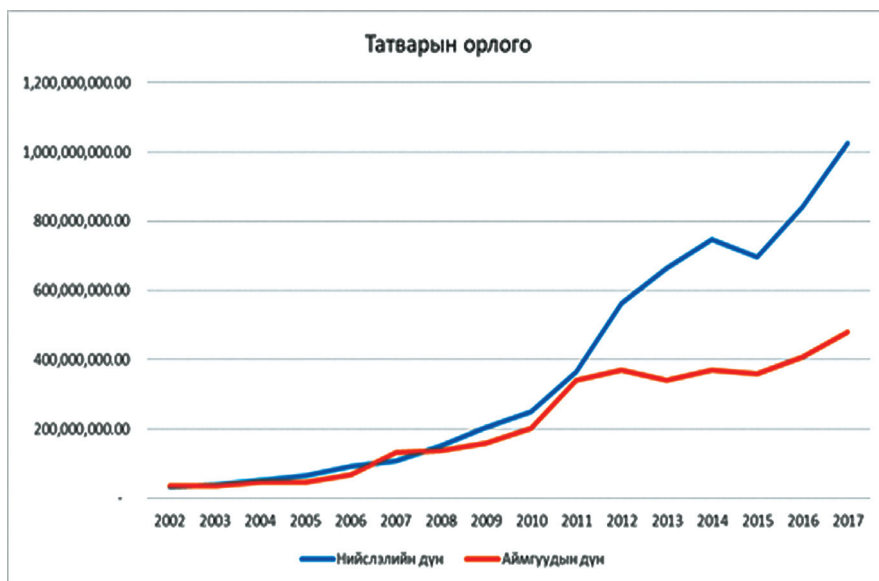
Эдгээр аймаг нь өөр өөрийн онцлогтой байна. Жишээ нь, Булган аймаг үйлдвэрлэлийн зориулалтаар ашигласан усны төлбөрөөр хамгийн гол орлогоо олдог. Жишээ нь, 2015 онд уг орлого дээр цалин хөлснөөс авдаг татвар нэмэгдээд нийт орлогынх нь 78.8 хувийг бүрдүүлсэн байна.

Доорх хүснэгтэд 2015 оны Булган аймгийн татварын болон татварын бус бүх орлогыг нэр төрлөөр нь үзүүлэв. Графикт орлого тус бүрийн нийт орлогод эзлэх хувийг гаргаж, хамгийн их орлогоос хамгийн бага хүртэл эрэмбэлсэн болно.

Автотээвэр, өөрөө явагч хэрэгслийн татвар	232,253.58
Агаарын бохирдлын төлбөр-АТБӨЯХ эзэмшигч	21,171.85
Агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж	6,332.85
Аж ахуй эрхэлсний орлого	185,073.25
Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар	177,874.13
Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр	911,471.83
Бусад орлого	83,379.89
Бууны татвар	13,317.19
Газрын төлбөр	305,335.94
Дотоодын бараа, үйлчилгээний НӨАТ	459,111.42
Жишгээр ногдуулсан татвар	16,629.28
Үл хөдлөх хөрөнгийн татвар	346,976.39
Мал бүхий иргэдийн орлого	0.51
Нэр заагдаж ангилагдаагүй бусад орлого	31,583.59
Ойгоос хэрэглээний мод, түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөр	306,825.28
Орлогыг нь тодорхойлох боломжгүй иргэдийн орлого \патент\	15,984.70
Суутгагчийн хувь хүнд олгосон орлогоос суутгасан албан татвар	275,527.59
Татварын алдангийн орлого	5,200.11
Татварын бус хүү торгуулийн орлого	347,673.54
Татварын торгуулийн орлого	14,435.10
Татварын хүү торгуулийн орлого	1,171.37
Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр	68,532.31
Улсын тэмдэгтийн хураамж	126,152.48
Ус, рашааны нөөц ашигласны төлбөр	41,104.02
Усны нөөц ашигласны төлбөр	11,382,483.93
Хог хаягдлын үйлчилгээний хураамж	74,342.84
Цалин хөлс болон түүнтэй адилтгах орлого \Суутган-1\	3,777,779.78
Байгалийн ургамал ашигласны төлбөр	3,925.17
Газрын үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар	780.84
Нийт	19,232,430.76



Дээрх хоёр бүлэг аймгаас орлогоороо онцгой ялгарч байгаа 4 аймаг бий.

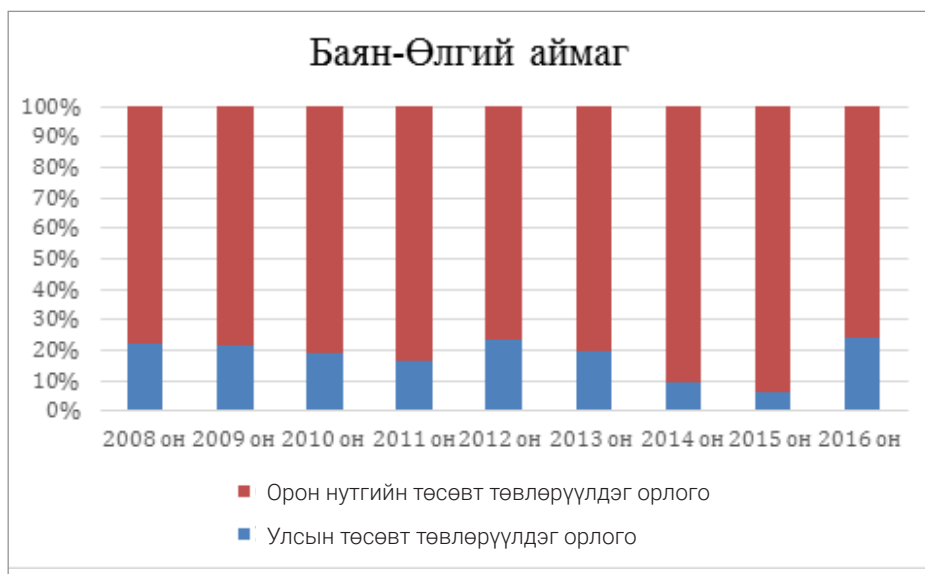


Нийслэл Улаанбаатар хот бүх аймгуудын орлогыг нийлүүлснээс ч их байгааг дээрх графикаас харж болно.

2020 оны байдлаар Дорноговь, Дорнод, Өмнөговь, Дархан-Уул, Улаанбаатар хот нийлээд 404,593.3 сая төгрөгийг улсын төсөвт төвлөрүүлэхээр төлөвлөгдсөн байна. Эдгээр аймаг, хот нь одоогийн нөхцөлд санхүүгийн хувьд бие даасан гэж хэлж болно.

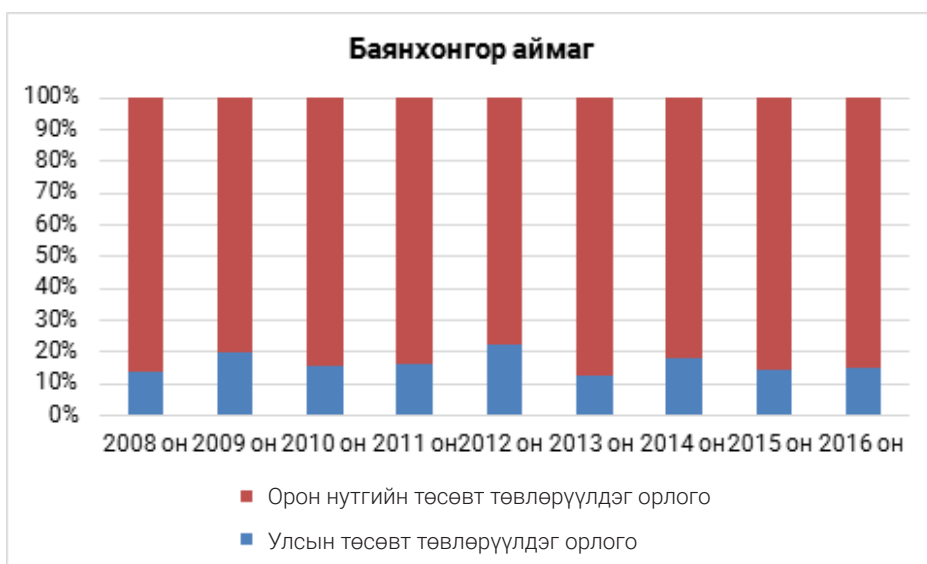
Төсвийн тухай хуульд улсын төсөвт болон орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлэх татварын болон татварын бус орлогын төрлийг заасан байдаг. Орон нутагт төвлөрдөг татваруудаас хүн амын орлогын албан татвар гол байр суурь эзэлж байна. Булган аймгаас бусад бүх аймагт төдийгүй зарим дүүрэгт орлогын гол цөмийг цалин хөлснөөс авдаг энэ орлого бүрдүүлж байна.⁷⁹ Хавсралт XXI, VIII-д харуулсан хүснэгтэд шар өнгөөр тэмдэглэсэн бөгөөд 1 дүгээрт эрэмбэлэгдэж буй нь хүн амын орлогын татвар юм. Хамгийн багадаа 34.59 хувь (Говь-Алтай), хамгийн ихдээ 58.67 (Төв) хувийг бүрдүүлж байна. Хүн амын орлогын албан татвар бол орон нутгийн чухал татвар бөгөөд нэлээд тогтвортой, инфляцийн түвшнийг дагаад албан хаагчдын цалин нэмэгдэхэд энэ татварын орлого тэр хэмжээгээр нэмэгдэж байдаг. Дараагийн чухал татвар бол дээрх хүснэгтэд голдуу 2-3 дугаарт эрэмбэлэгдэж буй НӨАТ татвар мөн. Гэвч энэ татварыг орон нутагт биш улсад төвлөрүүлдэг. Цааш нь татварын төрлүүдийг үзвэл аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар нэлээд чухал орлогын эх үүсвэр болдог боловч мөн л улсын төсөвт төвлөрдөг. Орон нутагт төвлөрч тодорхой хэмжээнд орлого бүрдүүлэхэд нөлөөлдөг бусад татвар, хураамж гэвэл автотээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн татвар, үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар гэх мэтийг дурьдаж болно. Дээрх хүснэгтээс дэлгэрэнгүй харж болно.

Орон нутагт төвлөрдөг болон улсын төсөвт төвлөрдөг татварын орлогын харьцааг мөн графикаас харж болно. Аймгуудын татварын орлого бүрдүүлж байгаа байдлыг үзэхэд аймаг бүрийн улсын төсөвт төвлөрүүлж буй орлогоос аймагтаа төвлөрүүлж буй орлого тогтмол их байна.⁸⁰



⁷⁹ Хавсралт.VIII

⁸⁰ Бусад аймгийн мэдээлэл судлаачид хадгалагдаж байгаа болно.



Баян-Өлгий, Баянхонгор аймгийг жишээ болгон үзүүлэв. Бусад аймгийг хавсралтаас харж болно. Эндээс дүгнэж үзвэл орон нутгаас олж болох татварын дийлэнх хэсэг нь орон нутагт үлдэж байна. Гэвч орлого бий болж байгаа анхан шатны нэгж суманд нийт орлогын 20 гаруйхан хувь нь төсвийн эх үүсвэр болж зарцуулагддаг нь орлогын хойноос хөөцөлдөх хөшүүрэг болж чадахгүй байна.

Аймгуудын татварын орлогын өсөлтийг хүн амтай нь харьцуулж үзэх нь бас чухал юм. Доорх графикаас Дундговь, Өвөрхангай аймгийг хооронд нь харьцуулахад хэдийгээр Өвөрхангай татварын орлогоор Дундговиос илүү боловч 1 хүнд ноогдох хэмжээгээр үзвэл Дундговь илүү байх жишээтэй. Бусад бүх аймгийн харьцуулалтыг 2008-2016 он хүртэл гаргаж үзсэн болно. Тухайн жилийн татварын орлогыг тухайн жилийн хүн амын албан ёсны тоонд харьцуулсан болно.



Орон нутгийн татвар жил бүр өсөлттэй, орон нутгаас орж болох орлогын дийлэнх хэсэг нь орон нутагт үлдэж, төсвийн орлого бүрдүүлж байгаа хэдий ч орон нутгийн зарлагатай харьцуулахад бага хэмжээтэй учраас улсын төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг авах зайлшгүй шаардлага үүссээр байна. Орон нутгийн зарлагыг хатуу хянаж, хязгаарлаж байгаа хэдий ч аймгуудын орлого дорвитой нэмэгдэж чадахгүй байгаа учраас зарлага нэмэгдвэл татаас нэмэгдэх нь тодорхой байна. Дараахь хуваарилалтыг 2020 оны төсвөөс авав. Орон нутгийн төсвийн зарлага нэмэгдэх тохиолдол ялангуяа шинэ барилга байгууламжийн ашиглалтын зардлыг төсөвт суулгах шаардлагатай холбоотой гардаг. Сангийн яам орон нутгийн зардлыг хянахдаа ийм төрлийн зардлыг хүлээн зөвшөөрдөг.

Монгол Улсын 2020 оны төсвийн тухай хуулийн 5 дугаар зүйлд 2020 оны төсвийн жилд орон нутгийн төсөвт олгох санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээг доор дурдсанаар баталсан:

Дд	Аймаг	Олгох санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ /сая төгрөгөөр/
1	Архангай	13,651.4
2	Баян-Өлгий	7,741.3
3	Баянхонгор	19,581.0
4	Булган	4,677.7
5	Говь-Алтай	15,551.4
6	Дундговь	12,031.7

7	Завхан	19,576.6
8	Өвөрхангай	17,235.0
9	Сүхбаатар	10,753.7
10	Сэлэнгэ	5,579.3
11	Төв	10,364.0
12	Увс	25,240.0
13	Ховд	11,004.2
14	Хөвсгөл	21,246.7
15	Хэнтий	12,793.1
16	Говьсүмбэр	2,335.1

Дээрх хүснэгтэд 16 аймгийг нэр заасан байна. Үлдэх 5 аймаг болон Улаанбаатар хот дэмжлэг буюу татаас авдаггүй. Булган, Сэлэнгэ, Говь-Сүмбэр харьцангуй бага татаас авч байгааг бас харж болно.

Орон нутгийн орлого, зарлага, санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээг Сангийн яамнаас хянаж орон нутгийн төсвийн зарлагыг тодорхой хязгаарын дотор барьж, уг зарлагыг санхүүжүүлэх орон нутгийн орлогыг аль болох нэмэгдүүлэх, тэр хэмжээгээр татаасыг багасгах бодлого баримталж байна.

Орон нутгийн татварын талаарх онолын үзэл баримтлал. “Төвлөрөл бодитой саарсан байхын тулд орон нутаг өөрийн гэсэн орлогын эх үүсвэртэй байх ёстой. Хараат бус орлогын эх үүсвэр байхгүй тохиолдолд орон нутагт хэзээ ч төсвийн бие даасан байдал бүрэн утгаар хэрэгжихгүй. Тиймээс хамгийн чухал нь орлогын ямар ямар эх үүсвэрийг орон нутагт хамааруулах боломжтой бөгөөд зохимжтой вэ, үүнийг хэрхэн хэрэгжүүлэх вэ гэдэг асуудал юм.”⁸¹

Татвар тогтоох асуудал нь төсвийн зарлагатай шууд холбоотой. Нэгд, өгөөжид суурилсан татварын зарчим⁸² үйлчлэх ёстой. Өөрөөр хэлбэл, татвар төлөгч ямар өгөөж хүртэнэ, түүндээ тохирсон татварыг төлөхөд бэлэн байдаг. Хоёрт, орон нутаг өөрт оногдсон үүргээ биелүүлэх санхүүгийн хүрэлцээтэй эх үүсвэр бүрдүүлсэн байх ёстой. Иргэд хэрэгцээтэй гэж үзсэн бол зарлага гаргах хэрэгтэй. Ийм зарлага гарсан бол иргэн уг үйлчилгээний төлөө татвараа төлөх үүрэгтэй гэсэн санаа юм. Нөгөө талаас, төсвийн зарлагыг орлоготой нь уялдуулах ёстой гэсэн үг. Орлого нь тодорхойгүй зарлага байж болохгүй. Эдгээр зарчмыг тээврийн хэрэгслээс авах татварыг зам арчлах, засахад зарцуулдаг жишээнээс харж болно. Орон нутгийн орлогыг үйлчилгээний төлбөр, хураамжийн хэлбэрээр бүрдүүлэх нь хамгийн шударга бөгөөд үр ашигтай арга мөн. Жишээ нь, нийтийн соёл амралтын хүрээлэн байгуулсан бол түүгээр үйлчлүүлсэн иргэнээс хураамж авах замаар уг хөрөнгө оруулалтын зарлагыг нөхөх нь зүйд нийцнэ.

⁸¹ Perspectives on Fiscal Federalism, x. 21

⁸² The principle of benefit taxation

Орон нутгийн сайн татвар. Энэ нь төсвийн төвлөрсөн бус зарлагыг санхүүжүүлэхэд дэм үзүүлж байдаг. Fiscal federalism болон орон нутгийн төсөв санхүүг судалсан бүтээлүүдэд ямар татварыг орон нутагт төвлөрүүлбэл зохистой, ямар татварыг улсын төсөвт үлдээх нь зүйтэй вэ гэдгийг шийддэхэд харгалзан үзэх дараахь шалгуур, хүчин зүйлийг санал болгосон байна. Үүнд:

- ▶ Тухайн татвар нь эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах, мөн орлоын дахин хуваарилалтыг хэрэгжүүлэх зорилготой бөгөөд энэ зорилгод нийцсэн байвал түүнийг улсын төсөвт харьяалуулах нь зүйтэй.
- ▶ Орон нутагт харьяалуулах татварын суурь нь шилжилт хөдөлгөөн ихтэй байж болохгүй. Энэ шаардлагыг хангахгүй бол татвар төлөгч татварын хувь хэмжээ өндөртэй газраас багатай руу нь шилжин байрших хандлагатай байх учраас орон нутгийн эрх барих байгууллагаас татварын хувь хэмжээг өөрчлөх замаар бодлого хэрэгжүүлэх боломж багасна. Энэ шалтгаанаар хэрэглэгчээс авах ерөнхий татварыг гагцхүү томоохон нэгжүүдэд хуваагддаг Канад, АНУ мэтийн улсуудад доод шатанд төвлөрүүлдэг байна. Тэгэхээр суурь нь хөдөлгөөнтэй байх тусам татварыг улсын төсөвт төвлөрүүлэх үндэслэл илүү хүчтэй байна.
- ▶ Татварын суурь нь орон нутгийн нэгжүүдэд маш жигд биш тархсан байвал уг татварыг төв засагт үлдээх нь зүйтэй.
- ▶ Орон нутгийн татвар нь ойлгомжтой байх, өөрөөр хэлбэл, орон нутгийн татвар төлөгч татварын үүргээ мэддэг, ойлгодог байх нь орон нутгийн удирдлагын хариуцлагыг нэмэгдүүлнэ.
- ▶ Татварын ачааллыг тухайн нэгжид оршин суугч биш этгээдэд “эскпортлох” боломжгүй байх хэрэгтэй. Эс бөгөөс төлсөн татвар болон авч буй үйлчилгээний хоорондын уялдаа холбоо суларна.
- ▶ Орон нутгийн татвар нь босоо чиглэлд орлогын эрс тэс ялгаа үүсгэхээргүй хэмжээнд орлого төвлөрүүлэх чадвартай байвал зохино. Мөн орлогын хэмжээ нь урт хугацаанд өндөр түвшинд хадгалагдаж байвал нэн сайн бөгөөд хүчтэй савалгаа үүсэхгүй байх хэрэгтэй.
- ▶ Орон нутагт харьяалуулсан татвар нь цуглуулахад харьцангуй хялбар байх хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл, татвар хураах зардлыг хэмнэх боломж нь илүү байвал тухайн татварыг улсын хэмжээнд хариуцах нь ашигтай (economies of scale). Ийм хэмнэлт гарах эсэх нь өгөгдлийн сан үүсгэх техникийн боломжоос шалтгаална. Тухайлбал татвар төлөгчийн улсын хэмжээний бүртгэл, судалгаа, компьютерийн сүлжээ шаардана.
- ▶ Өгөөжийн зарчмын дагуу тогтоосон татвар, төлбөр, хураамжийг төр засгийн аль ч түвшинд харицуулж болох хэдий ч орон нутгийн түвшинд хамгийн тохиромжтой байдаг ба өгөөжийг орон нутгийн татвар төлөгч “өөртөө шингээдэг” байхыг шаардана.

Судлаачид нийтлэг хүлээн зөвшөөрсөн орон нутгийн сайн татварын тоонд ордог татвар гэвэл газрын буюу үл хөдлөх хөрөнгийн татвар, мөн тодорхой хэмжээгээр хувь хүний орлогын албан татварыг нэрлэж болно.

Орон нутгийн санхүүгийн бие даасан байдал. Орон нутгийн санхүүгийн бие даасан байдал бол зөвхөн өөрийн орлогоор амьдрах чадвар гэсэн үг биш юм. Өөрийн орлогын нийт орлогод эзлэх хувь хэмжээ өндөр байх нь сайн үзүүлэлт боловч орон нутаг улсын төсвөөс олгох төрөл бүрийн шилжүүлгээс байнга хамааралтай байна гэдэг нь олон улсын туршлагаас харагдаж байна. Өнөөгийн байдлаас үзэхэд орон нутгийн орлого нэлээд сайн бүрдэж байгаа ч орон нутгийн чиг үүргийг өргөжүүлэх хуулийн шинэ зохицуулалт хэрэгжээд эхлэхээр санхүүгийн дэмжлэг ихээхэн нэмэгдэх шаардлагатай болно.

Орон нутгийн чиг үүрэг тодорхой болсноор улсын төсвөөс эх үүсвэр хуваарилах боломж нээгдэнэ. Уг эх үүсвэрийг орон нутгийн Хурал өөрөө мэдэж зарцуулдаг болсноор санхүүгийн бие даасан байдал нь нэмэгдэнэ.

Түүнээс гадна орон нутгийн ерөнхий чиг үүргийн хүрээнд Хурал орон нутагт тулгамдаж буй олон асуудлыг ОНХС-ийн хөрөнгөөр бие даан шийдвэрлэх эрхтэй болно.

Хоёр төрлийн татвар дээр тогтож ярих нь зүйтэй. Малын тоо толгойн татвар гэж Татварын ерөнхий хуульд шинээр нэмэгдсэн боловч тусгай хуулиар бий болгох шаардлагатай шинэ төрлийн татвар байна.⁸³ Энэхүү татвар нь мал аж ахуй дээр суурилсан олон аймаг, сумын хувьд өөрийн орлого бүрдүүлэх чухал эх үүсвэр болж чадна гэж үзэж байна. Мал аж ахуй бол эдийн засгийн гол салбар нь учраас аймаг, сумд ерөнхий чиг үүргийнхээ хүрээнд энэ салбар руу чиглэсэн төрийн бодлого, шийдвэрийг хэрэгжүүлэхийн зэрэгцээ тус тусдаа хөтөлбөр гарган дэмжсэнээр өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх, эргээд орлогынхоо тодорхой хэсгийг дахин энэ салбарт дэмжлэг болгон зарцуулах гэх мэтээр тасралтгүй мөчлөг үүсгэх боломжтой. Өөрийн орлого нэмэгдсэнээр санхүүгийн дэмжлэгээс хамааралтай байдал нь багасна.

Бас нэг чухал татвар бол аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар. Энэ татварыг улсын төсөвт төвлөрүүлж байгааг өөрчилж, тодорхой хувийг (40%) аймагт төвлөрүүлэх нь зүйтэй. Сумдаас илүүтэй аймаг нь нутаг дэвсгэрийнхээ хэмжээнд үйлдвэрлэл, үйлчилгээ хөгжүүлэх нэгдсэн бодлого гаргаж ажиллах нь илүү үр дүнтэй юм. Бодлого амжилттай хэрэгжсэнээр аж ахуйн нэгжээс орох орон нутгийн орлого нэмэгдэж, эргээд хувийн хэвшилээ дэмжих бодлого улам өргөжих байдлаар ажиллах боломжтой.

⁸³ Энэ хууль судалгаа хийж байх явцад батлагдсан болно.

Дээрх 2 төрлийн татвараас гадна газрын төлбөр гэх мэт зарим орлогын төрлийг аймагт төвлөрүүлдэг байсныг өөрчилж, суманд төвлөрүүлэх замаар сумын өөрийн орлогыг нэмэгдүүлэх саналыг дэвшүүлж байна.

Аймаг, сумын түвшинд татварын орлогын төлөвлөгөө сайн биелсэн тохиолдолд давсан орлогыг ОНХС-д төвлөрүүлэн зарцуулдаг байх нь зүйтэй. Татварын орлогын хэмжээг хэт өндөр төлөвлөх нь төсвийн жилийн дундуур орлого тасрах, улмаар зарлагаа санхүүжүүлэх хөрөнгө дутагдах сөрөг үр дагавартай. Татварын орлогын төлөвлөгөөг Сангийн яам хянаж, дураараа нэмэгдүүлдэг байдлыг өөрчилж, орон нутгийн Хуралд төлөвлөх эрх мэдлийг бүрэн эдлүүлэх нь зүйтэй.

Улсын хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөнд орон нутгийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхтэй холбоотой хөрөнгийн зардлыг суулгахдаа яамдын багцад биш аймаг, сум зэрэг нэгжийн нэрийг зааж жагсаалтад оруулж байх зохицуулалт хэрэгтэй. Одоогийн татварын тогтолцоо нь орон нутгийн өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх идэвх сонирхлыг бууруулж байна.⁸⁴ Орон нутаг өөрөө татварын хувь хэмжээг тогтоож, татвараа бүрэн гүйцэд цуглуулах сонирхлыг нэмэгдүүлэх хамгийн сайн арга бол татварын орлогоо өөрөө мэдэж зарцуулах эрхийг баталгаажуулах явдал юм.

Орон нутгийн төсвийн орлогын дутагдлыг санхүүжүүлэх асуудал. Орон нутгийн санхүүгийн бие даасан байдал (financial autonomy) гэх ойлголтыг төсвийн орлого нэмэгдүүлэх утгаар, төвлөрлийг сааруулах (decentralization) тухай ойлголтыг төсөв зарцуулах эрх орон нутагт шилжих утгаар хэрэглэж байна. Төвлөрлийг сааруулах гэдэг нь орон нутагт чиг үүрэг, мөн түүнийг дагаад санхүүгийн эрх мэдэл шилжих үйл явц юм. Өмнөх бүлэгт хуулийн шинэчлэлийн хүрээнд орон нутгийн 24 чиг үүргийг тодорхойлсон тухай авч үзсэн. Үүнтэй холбоотойгоор орон нутаг хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах эх үүсвэрийг улсын төсвөөс хуваарилуулах шаардлага үүснэ.

Олон улсын практикт шилжүүлгийг earmarked болон non-earmarked гэж 2 ангилдаг байна.⁸⁵ Эхнийх нь тусгайлан заасан зориулалтаар ашиглах болзолтой шилжүүлэг бол хоёр дахь нь орон нутаг өөрийн татварын орлого мэт зарцуулах боломжтой шилжүүлэг юм. Иймд зорилтот болон ерөнхий шилжүүлэг гэж нэрлэж болох юм. Өндөр хөгжилтэй орнуудад ажиглагдаж буй түгээмэл чиг хандлагыг дараахь байдлаар тоймлон дүгнэсэн байна.

1. Засгийн газраас орон нутагт эх үүсвэр хуваарилах хамгийн түгээмэл арга бол зорилтот шилжүүлэг юм.

⁸⁴ Fiscal Federalism and Decentralization in Mongolia, Lkhagvadorj Ariunaa p.144

⁸⁵ Intergovernmental Transfers and Decentralized Public Spending, Working Paper No 3, OECD Journal on Budgeting, Volume 5, Number 4, 2006

2. Шилжүүлэг нь дараахь 3 зорилгыг агуулж болно. Үүнд:
 - А. Орон нутгийн захиргаанаас үзүүлэх үйлчилгээ, хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлэх. Орон нутгийн өөрийн орлого дээр нэмэлт эх үүсвэр болгож олгодог. Засгийн газраас шинээр хөтөлбөр хэрэгжүүлэх, үйлчилгээний стандартыг дээшлүүлэх тохиолдолд уг үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх шаардлага үүсч болно.
 - Б. Дэмжлэг үзүүлэх. Орон нутгийн захиргааны үйлчилгээ нь иргэдийн төлсөн татварын хэмжээтэй дүйцэхгүй байгаа нөхцөлд Засгийн газраас уг зөрүүг нөхөх зорилгоор олгох шилжүүлэг юм.
 - В. Тэнцвэржүүлэх. Нэг ижил багц үйлчилгээг үзүүлэх зорилгоор орон нутгийн захиргаа бүрийн бүрдүүлэх татварын орлогын хэмжээ нь хоорондоо ойролцоо байх нөхцлийг хангах. Энэ нь бусадтай харьцуулахад татварын бааз багатай нэгжид эсвэл үйлчилгээ үзүүлэх зардал нь бусадтай харьцуулахад өндөр нэгжид нөхөн олговор олгох хэлбэрээр хэрэгжинэ.
3. Улс орнуудын төсвийн үр ашигтай байдалд сөргөөр нөлөөлж буй нэг чухал хүчин зүйл бол шилжүүлгийг олгохдоо нэгэн зэрэг өөр өөр зорилгод хүрэх гэж оролдох явдал юм. Тухайлбал, дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор шилжүүлэг олгохдоо бас тэнцвэржүүлэх зорилгыг давхар хүсэмжлэх, санхүүжүүлэх зорилгоор олгосон шилжүүлэг нь бас дэмжлэг үзүүлэх зорилгыг давхар агуулж байх гэх мэт.
4. Санхүүжилт хийхэд ерөнхий шилжүүлэг нь илүү үр ашигтай байдаг. Гэхдээ тусгай зориулалтын шилжүүлэг бас үр ашигтай байх тохиолдол бий.
5. Тэнцвэржүүлэх бодлогыг хэрэгжүүлэхдээ татварын орлого болон төсвийн зардалд суурилах нь сөрөг нөлөө үзүүлнэ. Татварын бааз болон төсөв зарцуулах хэрэгцээг бодитой тогтоох нь чухал. Эс бөгөөс орон нутаг татварын хувь хэмжээгээ бууруулах, мөн төсвийн зардлаа нэмэгдүүлэх сонирхлыг өдөөх эрсдэлтэй.
6. Орон нутгийн нийт орлогод эзлэх өөрийн орлогын хэмжээгээр тодорхойлогдох төсвийн бие даасан байдал (fiscal autonomy) болон төсвийн нийт зарлагад орон нутгийн төсвийн зарлагын эзлэх хувиар тодорхойлогдох төсвийн төвлөрлийг сааруулах үйл явц (fiscal decentralisation) хоорондоо холбоогүй байна. Мөн холбооны улс уу, нэгдмэл улс уу гэдэг нь нөлөөгүй байна.
7. Ихэнх улс орнуудад орон нутгийн төсвийн зарлага нэмэгдсэн байхад орон нутгийн орлого нь дагаж өсөөгүй байна. Тиймээс энэ зөрүүг шилжүүлгээр нөхөж байна. Өөрөөр хэлбэл, орон нутаг Засгийн газраас олгох шилжүүлгээс ихээхэн хамааралтай болсон.

8. Тусгай зориулалтын шилжүүлэг болон ерөнхий шилжүүлэг нь заавал олгох (mandatory) болон тухай бүр шийдвэрлэх (discretionary) гэж ангилагдана. Заавал олгох гэдэг нь хуулиар заавал олгохоор тогтоосон шилжүүлэг байдаг. Ийм шилжүүлгийг орон нутаг шүүхээр нэхэмжилж авах эрхтэй байна. Тухай бүр шийдвэрлэх шилжүүлгийг Засгийн газар өөрийн үзэмжээр олгож эсвэл олгохгүй байж болно.

Дээр дурьдсан олон улсын практикт үндэслэн Төсвийн тухай хуулийн 58.5-д заасан эх үүсвэрт шинжилгээ хийж үзье.

Орон нутгийн татварын орлого дээр улсын төсвөөс нэмж олгож буй “санхүүгийн дэмжлэг” (Төсвийн тухай хуулийн 4.1.21.) нь “орон нутгийн төсвийн суурь орлогоос давсан орон нутгийн төсвийн суурь зарлага”-ыг (Төсвийн тухай хуулийн 4.1.31.) нөхөх зорилготой байдаг. Орон нутгийн төсвийн суурь зарлага (Төсвийн тухай хуулийн 4.1.30.)-ыг хуулиар хатуу тогтоосон. Орон нутгийн зүгээс байнга тавьж ирсэн гомдол бол суурь зарлагаа нэмэгдүүлэх хүсэлтийг Сангийн яам тэр бүр хүлээж авдаггүй, ихэвчлэн танаж хасах чиглэл барьдаг гэсэн шүүмжлэл байдаг.

Төсвийн тухай хуульд 2019 оны улсын төсөв хэлэлцэх үед оруулсан нэмэлт, өөрчлөлтөөр удирдлагын зардлаас гадна нийгмийн халамж, байгаль орчин, тусгай зориулалтын шилжүүлгийн байгууллагын тогтмол зардал, соёлын үйлчилгээ, нийтийн биеийн тамир гэсэн 5 чиглэлийг орон нутгийн суурь зарлагад хамааруулсан.

Дээрх 6 төрлийн зарлагын хэмжээг холбогдох журам, зааврын дагуу аймаг, сум зэрэг нэгж бүрээр тооцоолж, Сангийн яам давхар хяналт тавьсны үндсэн дээр санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээг шийдвэрлэдэг учраас олон улсын ангилал ёсоор “зорилтот” гэж үзэхээс өөр аргагүй. Манай Төсвийн хуульд заасан “тусгай зориулалтын шилжүүлэг” мөн л энэ ангилалд хамаарна. Санхүүгийн дэмжлэгийн хувьд тусгай зориулалтын шилжүүлгийг бодвол орон нутаг зохицуулалт хийх боломж нь арай илүү байдгийг дурьдах нь зүйтэй. Санхүүгийн дэмжлэг бол олон улсын ангилалын дагуу авч үзэхэд “заавал олгох” бас “зорилтот” болж байна.

Төсвийн тухай хуулийн 58.5-д заасан орлогын шилжүүлгийн нэг төрөл бол орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгө (Төсвийн тухай хуулийн 60-р зүйл) юм. Хэдийгээр ОНХС-ийн хөрөнгийг чухам юунд зарцуулах талаар Төсвийн тухай хуульд хатуу заасан ч чухам аль төсөл, хөтөлбөрийг санхүүжүүлэх вэ гэдгийг орон нутаг өөрөө бие даан шийдвэрлэх боломжтой байгаа нь олон улсын ангилалаар “ерөнхий шилжүүлэг” гэдэгт ойртож очихоор байна. Гэвч ОНХС-ийн эх үүсвэр нь “заавал олгох” биш “тухайн үед шийдвэрлэх” шинжтэй байгаа нь түүний ач холбогдлыг бууруулж байна.

Нутгийн удирдлагын шинэ хуулийн төслийн дагуу орон нутгийн чиг үүрэг нэгэнт тодорхой болж байгаа нөхцөлд улсын төсвөөс санхүүжүүлэхдээ ямар зарчим баримтлах вэ гэсэн асуудал чухал болж байна. Нэгд, эдгээр чиг үүрэг бүрийг хэрэгжүүлэх зардлыг тус тусад нь тооцоолох аргачлалыг нарийн боловсруулах шаардлагатай. Хоёрт, хэрэв тухайн чиг үүргийг яам, агентлагийн түвшинд хариуцаж байсан бол төсөвт тусгагдаж байсан зардлын хэмжээгээр яамны төсвөөс салгаж, орон нутагт хуваарилах. Гуравт, төсвийг зориулалтын дагуу зарцуулах хатуу шаардлага тавих. Дөрөвт, хэмнэгдсэн эсвэл дутагдсан зардалд шинжилгээ хийж, тухай бүр зардлын тооцооллыг сайжруулах. Орон нутагт чиг үүрэг шилжүүлэх тухай асуудал одоо үед нэлээд эмзэг асуудлын тоонд орж байгаа учир эхний шатанд иймэрхүү хатуу хяналт, зохицуулалт чухал гэж үзэж байна. Харин орон нутгийн чиг үүргийн санхүүжилтийг цаашид үе шаттайгаар өөрчилж “ерөнхий шилжүүлэг” байдлаар олгодог болох нь зүйтэй.

Учир нь орон нутаг нэлээд олон чиг үүргийг хэрэгжүүлэх болж байгаатай холбоотой чиг үүрэг хооронд зохицуулалт хийх, зарим чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зардлыг хэмнэж, хөрөнгө дутагдалтай байгаа өөр чиг үүргийг санхүүжүүлэхэд зарцуулах зэрэг эрх чөлөө эдлэх нь төсвийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой.

ОНХС-ийн хөрөнгө хуваарилж эхлэх үед хөрөнгийн хэмжээ нэлээд өндөр байсан боловч сүүлийн жилүүдэд хэмжээ нь эрс багассан. Үүнийг төсөв санхүүгийн бэрхшээлтэй холбож тайлбарладаг. Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн санг тодорхой хэд хэдэн төрлийн орлоготой уялдуулсан нь буруу шийдэл болсон. Тухайн орлого буурахад ОНХС-ын хөрөнгө буурч орон нутагт хуваарилах хөрөнгөнд нөлөөлж байна. Мөн орон нутгийн хөгжлийн байдалтай уялдахгүй, уул уурхайтай, хөгжилтэй газар нутагт илүү хөрөнгө хуваарилагдах зарчим үйлчилж байна.⁸⁶ Ямар ч тохиолдолд Засгийн газар орох нутагт дэмжлэг үзүүлье гэвэл хөрөнгө дутагдах учиргүй. Тухайлбал, улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрээс орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн санд дутагдаж буй эх үүсвэрийг нэмж хуваарилах бүрэн боломж бий. Тэгэхээр ОНХС-ийн хөрөнгийг, нэгд, заавал олгох шилжүүлэгт хамааруулж, хоёрт, хэмжээг нь хуульд хатуу зааж өгөх нь зүйтэй. Энэ бол байж болох нэг хувилбар. Өөр ч хувилбар байж болно.

ОНХС-ийн хөрөнгийг орон нутгийн ерөнхий чиг үүргийг санхүүжүүлэх чиглэлд хандуулах нь зүйтэй. Төрөөс шилжүүлсэн орон нутгийн чиг үүргийн санхүүжилт болон орон нутгийн ерөнхий чиг үүргийн санхүүжилтийг хооронд нь хольж болохгүй. Улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтаар шийдэгдэх асуудалд ОНХС-ийн хөрөнгө зарцуулахыг хориглох хэрэгтэй. Энэ бол чиг үүргийг, мөн түүнийг хэрэгжүүлэх санхүүжилтийг зааглах зарчмаас урган гарч буй санаа.

⁸⁶ Төсвийн тухай хуулийн 60-р зүйлийн 60.2, 60.5, 60.6, 60.7.

Мөн ОНХС-ийн хөрөнгийг зөвхөн өмч бий болгох зориулалтаар зарцуулна гэсэн зохицуулалт нь хэтэрхий өрөөсгөл байна. Жишээ нь, сумын Хурал хог зөөврийн автомашин худалдаж авахад ОНХС-ийн хөрөнгийг зарцуулж болох боловч уг автомашины ашиглалтын явцад гарах урсгал зардлыг хаанаас гаргах нь тодорхойгүй байдаг.⁸⁷

Төсвийн тухай хуулийн шинэчлэл. 2013 оноос хэрэгжиж байгаа энэхүү хууль нь төсвийн алдагдлыг хянах, төсвийн сахилга батыг хэвшүүлэх талаар багагүй амжилт олсон боловч орон нутгийн төсвийн бие даасан байдлыг ихээхэн хумьсан гэдгийг олон судлаачид онцолсон байдаг. Тухайлбал, улсын нэгдсэн төсөв гэдэгт орон нутгийн төсвийг багтаан оруулсан нь аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бие даасан төсөвтэй байх ойлголтыг шууд үгүйсгэсэн.⁸⁸ Цаашилбал, улсын төсвөөс аймаг, нийслэлийн төсөв, аймаг, нийслэлийн төсвөөс, сум, дүүргийн төсөв хамааралтай байна. Энэхүү төсвийн шатлал гэх ойлголт нь мөн л засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж бие даасан төсөвтэй байх үндэсгүй болгосон.⁸⁹ Тиймээс Төсвийн тухай хуулийн логик бүтцийг⁹⁰ бүхэлд нь өөрчлөхөөс нааш төв, орон нутгийн төсвийн харилцаанд дорвитой шинэчлэл хийх боломжгүй юм.

Гэхдээ гадаад улсын туршлага, төрийн төсвийн (public finance) онолын зарим ололттой талыг авч хэрэгжүүлэх зарим нэг эхний алхмыг тодорхойлж болох юм. Эхний ээлжинд орон нутгийн хөгжлийн сангийн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох арга хэмжээ авах нь зүйтэй. Энэхүү сан нь орон нутагт төсөв, санхүүгийн тодорхой эрх мэдлийг олгож буй гол эх үүсвэр билээ. Гэвч сангийн хөрөнгийг бүрдүүлэхдээ ашигт малтмалын орлоготой уясан нь, нэгд, орлогын хэмжээ жил бүр өөрчлөгдөх, хоёрт, сумдад харилцан адилгүй хуваарилагдах үндэс болж байна. Иймд орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгийг орон нутгийн өөрийн орлогоос бүрдүүлдэг болох хэрэгтэй. Тэгвэл дээрх хоёр бэрхшээлээс гарах боломж нээгдэнэ.

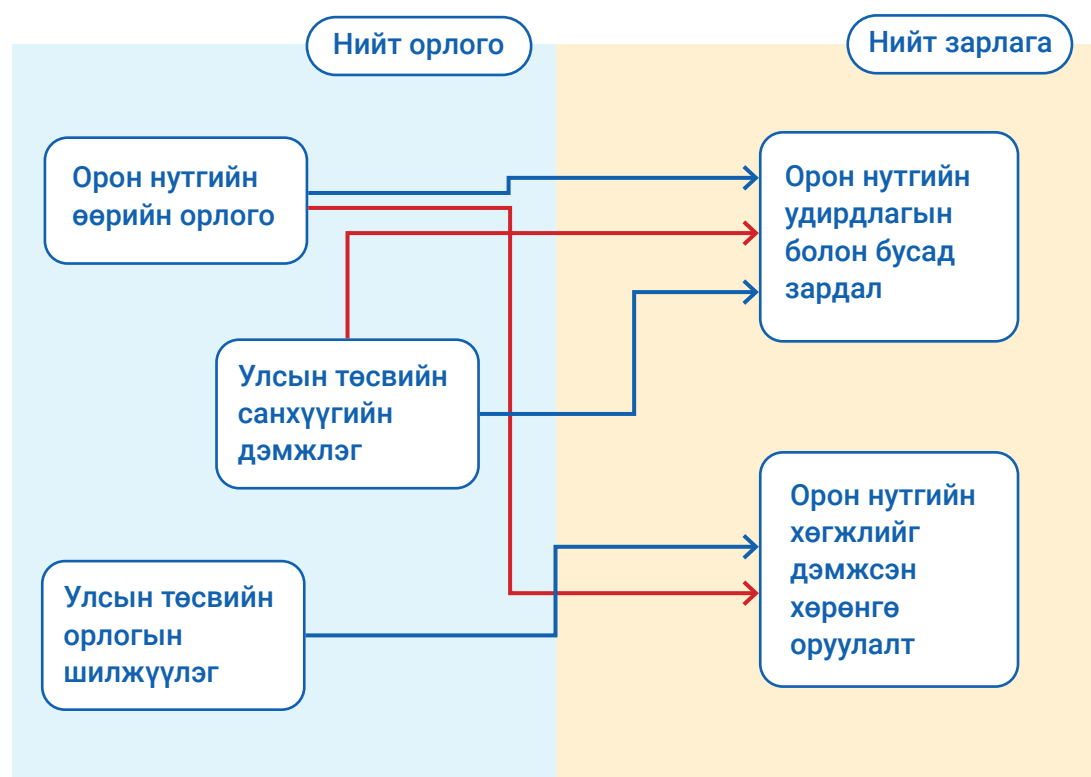
⁸⁷ Орон нутгийн хөгжлийн сангийн үйл ажиллагааны журамд “3.1.7. Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ОНХС-ийн ажлын хэсэг нь тус сангийн хөрөнгөөр санхүүжүүлэхээр санал болгож буй хөрөнгө оруулалт, хөтөлбөр, төсөл, арга хэмжээг хэрэгжүүлсний дараах өмчлөлтэй холбоотой асуудал болон хөрөнгийн ашиглалтын урсгал зардлыг тооцож, орон нутгийн төсөвт нөлөөлөх нөлөөллийн талаарх дүгнэлтийг гаргах” гэж заасан байна. Үүнийг өөрчилж, “хөрөнгийн ашиглалтын урсгал зардлыг тооцож, төсөвт тусгана” гэж тодорхой зааж өгөх нь зүйтэй.

⁸⁸ Төсвийн тухай хуулийн 21.1. Монгол Улсын нэгдсэн төсөв нь улсын төсөв, орон нутгийн төсөв, Нийгмийн даатгалын сангийн төсөв, Эрүүл мэндийн даатгалын сангийн төсвөөс бүрдэнэ

⁸⁹ Төсвийн тухай хуулийн 21.3. Аймаг, нийслэлийн төсвийн дээд шатны төсөв нь улсын төсөв, сум, дүүргийн төсвийн дээд шатны төсөв нь аймаг, нийслэлийн төсөв байна.

⁹⁰ Дээрх хоёр заалт хоорондоо логик уялдаагүй болох нь илэрхий. Шатлалын хувьд улсын төсвийн дээд шатны төсөв нь “нэгдсэн төсөв” бөгөөд орон нутгийн төсөв улсын төсөвтэй нэг түвшинд байх мэт боловч улсын төсөв нь аймаг, нийслэлийн дээд шатны төсөв байна гэсэн нь өмнөхөө үгүйсгэсэн утгатай байна.

Одоогийн төсвийн тогтолцоог судалж үзэхэд орон нутгийн өөрийн орлогыг тухайн шатны төсвийн нийт урсгал болон хөрөнгийн зардлыг санхүүжүүлэх нэг эх үүсвэр болгон зарцуулж байна. Үүний оронд уг орлогыг орон нутгийн хөгжилд зарцуулах эрх олгосноор орон нутаг шат шатандаа өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх идэвх үлэмж сайжрах болно. Мөн шат шатны Хурал өөрийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн асуудлаа бие даан шийдвэрлэх Үндсэн хуулийн зарчим биелэлээ олох юм. Энэхүү шинэлэг зохицуулалт нь орон нутгийн төсвийн нийт орлого, зарлагын хэмжээнд нөлөөлөхгүй гэдгийг дараахь бүдүүвчээс харж болно.



Цэнхэр өнгийн шугамаар орлогын зарцуулалтын одоогийн байдлыг, улаан өнгийн шугамаар санал болгож буй өөрчлөлтийг харуулав. Энэхүү өөрчлөлтийг нэвтрүүлснээр орлогын шилжүүлгийн оронд санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээг нэмэгдүүлэх шаардлага гарах боловч нийт орлого, зарлагын дүнд нөлөөлөхгүй төдийгүй улсын төсөвт ямар нэг хүндрэл учруулахгүй гэдэг нь тодорхой байна. Харин өөрийн орлогоор нийт зарлагаа бүрэн санхүүжүүлэх боломжтой нийслэл болон зарим цөөхөн аймгийн хувьд өөрийн орлогын зарлагаас давсан хэсгийг улсад төвлөрүүлэх зарчим хэвээр үйлчилнэ.

Сангийн яамнаас мэдээлсэнээр 2019 онд орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сангаас дунджаар нэг аймагт 6,5 тэрбум төгрөгийн орлогын шилжүүлэг хийсэн байна.⁹¹



Санхүүгийн дэмжлэгийг олгох арга хэлбэр. Төсвийн тухай хуульд “санхүүгийн дэмжлэг”⁹² гэсэн тодорхойлолтыг өгсөн боловч энэхүү хөрөнгийг орон нутагт ямар арга хэлбэрээр олгохыг тодорхой заагаагүй. Хэрэв аймаг, сум зэрэг нэгж нь өөрийн орлогын тодорхой хувийг орон нутгийн хөгжилд зарцуулах эрхтэй байхаар шинэлэг зохицуулалт бий болговол санхүүгийн дэмжлэгийн зориулалт нэлээд өөрчлөгдөх шаардлага үүснэ. Энэ нь үндсэндээ тухайн нэгжийн удирдлагын зардал болон хуульд заасан тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэх зардалд зарцуулагдана гэсэн үг. Аймгуудад хуваарилагдаж буй санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ нэлээд нэмэгдэнэ. Үндсэндээ зориулалтыг хатуу заана гэсэн үг.

⁹¹ Дотоодын НӨАТ-ын 5%, газрын тосны нөөц ашигласны төлбөрийн 30%, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн 5%, ашигт малтмалын хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн 50%, олон улсын төсөл, хөтөлбөрийн олгох урамшуулал, олон улсын төсөл, хөтөлбөрийн олгох дэмжлэг гэсэн эх үүсвэрээс Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сангийн орлого бүрдэж байна.

⁹² Төсвийн тухай хуулийн 4.1.21. “санхүүгийн дэмжлэг” гэж төсвийн алдагдлыг нөхөх зорилгоор олгох хөрөнгийг хэлнэ.

Сумын орлого

Улсын секторын нягтлан бодох бүртгэлийн стандарт ёсоор төсвийн нэгж нь мөнгөн урсгалын тайлан (a cash flow statement) гаргах ба энэ нь мөнгөний орох (cash inflows), гарах (cash outflows) урсгалыг нэгтгэсэн тайлан байна.⁹³ Сумдын төсөв, санхүүгийн үйл ажиллагааны талаарх мэдээллийг хэд хэдэн төрлийн тайлангаас харж болно. Тэдгээрийн нэг нь мөнгөн гүйлгээний тайлан⁹⁴ юм. Нэр томъёоны хувьд “flow” гэсэн англи хэлний үгийг “гүйлгээ” гэж орчуулсан нь төдийлөн оновчтой бус юм. “Transaction” гэдэг үгийг голдуу “гүйлгээ” гэж орчуулдаг. Тиймээс “урсгал” хэмээн нэрлэх нь зүйтэй. Учир нь “flow” болон “transaction” гэж 2 өөр ойлголтыг нэг үгээр орчуулах нь төөрөгдөл үүсгэнэ. Мөн “cash inflows” гэдгийг мөнгөн орлого гэж, “revenue” гэдгийг мөн “орлого” гэж орчуулсныг ялгаж нэрлэх нь чухал байна. Мөнгөний гарах урсгал, мөнгөний орох урсгал гэх мэт байж болох юм.

Сумдын мөнгөн урсгалын тайланд татварын орлого, татварын бус орлого, тусламжийн орлого гэх мэт нэр томъёо хэрэглэж хэвшсэн байна. Орлого гэдэг бол өөрийн үйл ажиллагааны үр дүнд олсон мөнгө юм. Тусламжийн орлого гэдэг нь огт өөр зүйл билээ. Энгийн үгээр хэлбэл, өөрөө олсон биш бусдаас (дээд шатны төсвөөс) авсан мөнгө юм. Татварын болон татварын бус орлого бол жинхэнэ утгаараа орон нутгийн орлого (local revenue) байдаг. Буруу хэвшиж тогтсон нэр томъёог цаашид засаж залруулах бодит шаардлага үүссэнийг энэ дашрамд дурдъя. Төсвийн тухай хуульд суманд төвлөрүүлэх орлогын төрлийг тодорхой заасан. Үүнд:

1. хувь хүний орлогын албан татварын тухай хуулийн 7.1-д заасан орлогод ногдох албан татвараас бусад хувь хүний орлогын албан татвар.

Уг хуулийн 7.1-д заасан татвар (цалин, хөдөлмөрийн хөлс гэх мэт 7 төрлийн орлогод ногдох)-ыг аймагт төвлөрүүлэхээр заасан. Энэ нь ямар зорилготой болохыг сайтар судалж үзүүштэй. Цалингаас авах татвар нь хувь хүний бусад ил, далд, тогтвортой, тогтворгүй олон янзын орлогооос авах татвартай харьцуулбал бүрдүүлэхэд арай төвөг багатай юм. Өнгөц харвал, бүрдүүлэхэд амар татварыг аймагт, илүү ажиллагаа шаардах татварыг суманд хариуцуулсан мэт сэтгэгдэл төрөхөөр байна. Аймаг бас сумтай адил тодорхой хэмжээний татварын орлого бүрдүүлж өөрийн үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх нь зайлшгүй гэдгийг санах хэрэгтэй. Олон улсын туршлагаас харахад хувь хүний орлогын албан татварыг улсын хэмжээнд нэгдсэн байдлаар хураах тогтолцоо илүү үр дүнтэй гэж үздэг байна.⁹⁵

⁹³ Handbook of International Public Sector Accounting Pronouncements, 2020 edition, Volume I, x. 239-230

⁹⁴ Сангийн сайдын 2006 оны 388 тоот тушаалын 3-р хавсралт “Төсөвт байгууллагын санхүүгийн тайланг бэлтгэх заавар”-ын 3.1.

⁹⁵ Fiscal Federalism in Theory and Practice x. 61

Энэ нь хувь хүний орлогын эх үүсвэр нь өөр өөр аймаг, суманд байвал тэр бүх орлогыг нь илрүүлж, татвар ногдуулахад тухайн сум, аймаг дангаараа хүч мөхөсдөнө гэсэн санаа юм. Манай нөхцөлд сумын тогтмол орлоготой татвар төлөгчдийн гол хэсгийг төрийн албан хаагчид бүрдүүлдэг.⁹⁶ Тэдэнд өөр орлогын эх үүсвэр тэр бүр байдаггүй. Учир нь давхар ажил эрхлэх боломж хомс. Сумын хэмжээнд хувийн хэвшилд ажиллагсад маш цөөн байдаг.⁹⁷ Иргэд өөр, аймаг, суманд ажил эрхлэх боловч бүрмөсөн шилжихгүй байх нь элбэг байна. Тэгээд тухайн аймаг, сумын орлогод татвараа төлдөг.

Эндээс дүгнэвэл олон улсын практикаас манай улсын нөхцөл байдал өөр байна. Тиймээс хувь хүний орлогын албан татварыг бүхэлд нь орон нутгийн, тэр тусмаа, сумын татвар болгоход ноцтой сөрөг үр дагавар гарахгүй, харин сумын орлогын гол хэсгийг бүрдүүлэх болно.

2. Галт зэвсгийн албан татвар. Галт зэвсгийн албан татварын тухай хуулийн 3.1-д заасан хэмжээгээр татвар ногдуулж байна.

№	Галт зэвсгийн төрөл	Албан татварын хэмжээ /төгрөгөөр/
1	Үзмэр, цуглуулга, спорт-сургалтын зориулалттай галт зэвсэг	15 000
2	Ан агнуур, харуул хамгаалалтын зориулалттай галт зэвсэг ☐ 6,4 мм хүртэлх калибрын бүх төрлийн галт зэвсэг ☐ 6,5, түүнээс дээш мм-ийн калибрын бүх төрлийн галт зэвсэг ☐ үрлэн сумтай галт зэвсэг	30 000 60 000 30 000

Бууны татвар гэж нэрлэж заншсан энэ төрлийн татвараас орох орлого нэлээд бага байдаг.⁹⁸ АНУ-д энэ төрлийн татварын орлогыг байгаль хамгаалах, нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд зарцуулдаг байна.⁹⁹ Манай улсын хууль тогтоомжид энэ төрлийн орлогыг чухам ямар зориулалтаар ашиглах талаар тодорхой заасан зүйл байхгүй байна. Ер нь галт зэвсгээс татвар авахаас илүүтэй түүнд тавих хяналт нь илүү чухал асуудал байдаг.¹⁰⁰ Галт зэвсэг хэрэглэсэн гэмт хэрэг өсөх зэрэг нөхцөл байдал үүсвэл хяналтыг чангатгаж, галт зэвсэг эзэмших, ашиглах иргэдийн тоо хязгаарлагдаж болох юм.

⁹⁶ Ажиллах хүчний судалгааны тайлан-2019, х. 39. Төрийн байгууллагад 287,000 хүн ажиллаж байна.

⁹⁷ Ажиллах хүчний судалгааны тайлан-2019, х. 32. Нийт ажиллагчид 1 146 160. Үүнээс хотод 774 968 (67.6%), хөдөөд 371 192 (32.4%).

⁹⁸ Галт зэвсэг эзэмшигчдийн талаарх зарим тоо баримтыг эндээс харж болно. <https://news.zindaa.mn/1f8z> <https://gogo.mn/r/nn942> Тооллогод хамрагдсан эзэмшигчдийн хувь өссөн дүнтэй байгаа нь татварын орлого бүрдүүлэлт нэмэгдэх боломжтойг харуулж байна. <http://isee.mn/n/3186>

⁹⁹ <https://fas.org/sgp/crs/misc/R45123.pdf>

¹⁰⁰ Firearms-Control Legislation and Policy: Japan <https://www.loc.gov/law/help/firearms-control/japan.php>

3. Энэ хуулийн 23.4.9-д зааснаас бусад улсын тэмдэгтийн хураамж. Энд дурдсан заалт нь улсын татварын орлогод “улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хуулийн 11.2-т заасан улсын тэмдэгтийн хураамж” хамаарах тухай заалт юм.

4. Агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж.

5. Байгалийн ургамал ашигласны төлбөр.

6. Ойгоос хэрэглээний мод, түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөр.

7. Хүн амын унд, ахуйн хэрэгцээний зориулалтаар ус, рашаан ашигласны төлбөр.

Эдгээр 4 төрлийн төлбөр, хураамжийг Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн тухай хуульд заасан. Эдгээр нь сумын орлогыг нэмэгдүүлэх нэлээд боломжтой эх үүсвэр юм. Байгалийн эдгээр нөөцийг хуулийн дагуу зохистой ашиглах хувийн хэвшлийн үйл ажиллагааг дэмжих замаар энэ зорилгыг хангана.

5 дугаар зүйл. Ургамал ашигласны төлбөр ногдох зүйл

5.1. Дараах ангиллын ургамалд төлбөр ногдуулна:

5.1.1. нэн ховор ургамал;

5.1.2. ховор ургамал;

5.1.3. элбэг ургамал.

6 дугаар зүйл. Ус, рашааны нөөц ашигласны төлбөр ногдох зүйл

6.1. Дор дурдсан зориулалтаар ашигласан ус, рашаан тэдгээрийн орчинд төлбөр ногдуулна:

6.1.1. хүн амын унд, ахуйн болон үйлдвэрлэл, үйлчилгээний зориулалтаар ашигласан ус;

6.1.2. уул уурхайн үйлдвэрлэлийн зориулалтаар ашигласан ус;

6.1.3. эмчилгээ, сувилгаа, халаалт болон үйлдвэрлэл, үйлчилгээний зориулалтаар ашигласан рашаан;

6.1.4. эрчим хүч үйлдвэрлэх, тээвэр хийх болон усны амьтан, ургамал өсгөн үржүүлэх зэрэг үйлдвэрлэл, үйлчилгээний зориулалтаар ашигласан ус, рашааны орчин.

7 дугаар зүйл. Ойн нөөц ашигласны төлбөр ногдох зүйл

7.1. Аливаа зориулалтаар ойгоос бэлтгэж ашигласан бүх төрлийн хэрэглээний мод, түлээнд төлбөр ногдуулна.

7.2. Ойн дагалт баялгийн нөөц самар, мөөг, давирхай, шилмүүс, мөчир, үр, хусны шүүсэнд төлбөр ногдуулна.

8 дугаар зүйл. Ан амьтны нөөц ашигласны төлбөр ногдох зүйл

8.1. Төлбөр ногдох зүйл нь дор дурдсан зориулалтаар ашигласан ан амьтан байна:

8.1.1. ахуйн зориулалтаар агнасан, барьсан;

8.1.2. үйлдвэрлэлийн зориулалтаар агнасан, барьсан;

8.1.3. тусгай зориулалтаар агнасан, барьсан /соёл, шинжлэх ухаан, тусгай төлбөртэй/.

8. Ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох эрхийн зөвшөөрлийн хураамж.

Байгалийн нөөц ашигласны төлбөрийн тухай хуульд “4.2.Байгалийн нөөц ашиглах зөвшөөрөл олгох асуудлыг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу зохицуулна.” гэж заасан бөгөөд холбогдох хуульд энэ тухай хэрхэн зохицуулсныг үзье.

Байгалийн ургамлын тухай хууль

15 дугаар зүйл. Ургамлыг ашиглах зөвшөөрөл олгох журам

1.Үйлдвэрлэлийн зориулалтаар ургамал ашиглах иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллага байгаль орчинд нөлөөлөх байдлын үнэлгээг өөрийн зардлаар хийлгэж, тухайн ургамлын нөөцийн хэмжээг тогтоолгож, ашиглахыг хүсч буй ургамлын зүйлийн нэр, эрхтэн, ашиглах зориулалт, хэмжээ, хугацаа, нөхөн сэргээх арга хэмжээг тусгасан төсөл боловсруулан холбогдох мэргэжлийн байгууллагаар хянуулж ургамлыг ашиглах зөвшөөрөл олгох эрх бүхий байгууллага буюу албан тушаалтанд өгнө.

2. Ургамлыг ашиглах зөвшөөрөл олгох байгууллага буюу албан тушаалтан нь иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын ургамал ашиглах тухай хүсэлтийг тухайн этгээдийн боловсруулсан төсөл, түүний талаархи мэргэжлийн байгууллагын дүгнэлтийг үндэслэн хүсэлт хүлээн авснаас хойш 14 хоногийн дотор шийдвэрлэнэ.

3. Ургамлыг ашиглах зөвшөөрлийг эрхийн бичгээр олгоно. Эрхийн бичгийг бусдад шилжүүлэн ашиглуулахыг хориглоно.

4. Эрхийн бичигт ургамлыг түүж бэлтгэх иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын нэр, хаяг, ургамлын зүйлийн нэр, эрхтэн, түүж бэлтгэх хэмжээ, хугацаа, газрыг заана.

5. Тухайн нутаг дэвсгэрийн байгаль хамгаалагч ургамал ашиглах эрхийн бичгийг үндэслэн ургамлыг түүж бэлтгэх газрыг иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад зааж өгнө.

Усны тухай хууль

28.4. Хоногт 100 шоометрээс их ус ашиглах, эрчим хүч, усан тээврийн зориулалтаар ашиглуулах дүгнэлтийг усны асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллага, 50-100 шоометр ус болон усан орчин ашиглуулах дүгнэлтийг сав газрын захиргаа, 50 шоометр хүртэлх ус ашиглуулах, хурын ус хуримтлуулж, хөв, цөөрөм байгуулах, суваг, шуудуу татах дүгнэлтийг аймаг, нийслэлийн байгаль орчны алба тус тус гаргана.

28.5. Энэ хуулийн 28.4-т заасан этгээд ус ашиглах тухай хүсэлтийг хүлээн авснаас хойш ажлын 15 өдрийн дотор дүгнэлт гаргана.

28.6. Энэ хуулийн 28.4-т заасан дүгнэлтийг үндэслэн ус ашиглах зөвшөөрлийг хоногт 100 шоометрээс их ус ашиглах тохиолдолд сав газрын захиргаа, хоногт 50-100 шоометр ус ашиглахад аймаг, нийслэлийн байгаль орчны алба, хоногт 50 шоометрээс бага ус ашиглахад сум, дүүргийн Засаг дарга олгож, усны мэдээллийн санд бүртгэнэ.

28.7. Хүн амын төвлөрсөн ус хангамжийн эх үүсвэрийн ус хангагч байгууллага нь усны асуудал хариуцсан төрийн захиргааны байгууллагаар дүгнэлт гаргуулж, сав газрын захиргаанаас ус ашиглах зөвшөөрөл авна.

Ойн тухай хууль

20.1.4. Түлшний болон ахуйн хэрэглээнд шаардагдах мод бэлтгэх хүсэлтээ ойн анги байхгүй бол тухайн нутаг дэвсгэрийн байгаль хамгаалагч/-д гаргаж, ойн мэргэжлийн байгууллага, албан тушаалтны хяналт, зааварчилгааны дагуу гүйцэтгэх.

34.1. Энэ хуулийн 32.2-т заасны дагуу аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас тогтоосон хэмжээнд багтаан ойн анги /байхгүй бол сум, дүүргийн эрх бүхий албан тушаалтан/ иргэн, ойн нөхөрлөл, аж ахуйн нэгж, ойн мэргэжлийн байгууллагад мод бэлтгэх эрхийн бичиг, гарал үүслийн гэрчилгээ олгоно.

Амьтны тухай хууль

25.1. Иргэн ахуйн зориулалтаар агнуурын амьтан агнах, барихад эрхийн бичиг, иргэн, хуулийн этгээд тусгай зориулалтаар агнуурын амьтан агнах, барихад тусгай зөвшөөрөл тус тус авч, үйлдвэрлэлийн зориулалтаар агнуурын амьтан агнах, барихад гэрээ байгуулна.

25.2. Агнуурын амьтан агнах, барих гэрээ, эрхийн бичиг, тусгай зөвшөөрлийн загварыг төрийн захиргааны төв байгууллага батална.

25.3. Ан амьтан, тэдгээрийн гаралтай түүхий эдийг худалдах иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагад тухайн сум дахь байгаль хамгаалагч гарал үүслийн тодорхойлолт олгоно.

25.4. Энэ хуулийн 25.3-т заасан тодорхойлолтын загвар, олгох журам, тодорхойлолт олгогдвол зохих ан амьтан, тэдгээрийн түүхий эдийн жагсаалтыг төрийн захиргааны төв байгууллага батална.

25.5. Сум, дүүргийн Засаг дарга энэ хуулийн 26.2-т заасан агнуурын амьтны тоо хэмжээнд багтаан харьяалах нутаг дэвсгэрт агнуурын амьтан агнах, барих зөвшөөрлийг иргэн, хуулийн этгээдэд олгож болно.

Улсын тэмдэгтийн хураамжийн тухай хууль

35 дугаар зүйл. Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг дэх төрийн захиргааны байгууллага, Засаг даргаас зөвшөөрөл олгоход хураах тэмдэгтийн хураамжийн хэмжээ

35.1. Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг дэх төрийн захиргааны байгууллага, Засаг даргаас тусгай зөвшөөрөл, зөвшөөрөл олгоход дор дурдсан хэмжээгээр тэмдэгтийн хураамж хураана:

35.1.6. ус хэрэглэгчид газрын доорх ус ашиглалтын цооног өрөмдөх зөвшөөрөл олгоход 96 000-240 000 төгрөг;

35.1.7. ус ашиглагчтай гэрээ байгуулж, 100 шоо метрээс бага ус ашиглуулах гэрчилгээ олгоход гэрээний жил тутамд 32 000-80 000 төгрөг, гэрээг сунгахад 20 000-50 000 төгрөг;

35.1.8. усны барилга байгууламж гэрээгээр эзэмших, ашиглах эрх олгох, эрх сунгахад 40 000-100 000 төгрөг;

35.1.9. ан амьтныг эзэмших зөвшөөрөл олгоход 48 000-120 000 төгрөг;

35.1.12. ан амьтан, ургамал тэдгээрийн гаралтай түүхий эдийг худалдах иргэн, хуулийн этгээдэд суман дахь байгаль хамгаалагч гарал үүслийн тодорхойлолт олгоход 1000-5000 төгрөг;

35.1.13. үйлдвэрлэлийн зориулалтаар агнуурын ан амьтан агнах, барих гэрээ байгуулахад 400 000-1 000 000 төгрөг;

35.1.15. ховор ургамлыг ахуйн болон судалгаа, шинжилгээний зориулалтаар ашиглах зөвшөөрөл олгоход килограмм тутамд 1200-3000 төгрөг;

35.1.16. элбэг ургамлыг үйлдвэрлэлийн зориулалтаар ашиглах зөвшөөрөл олгоход 1000-2000 төгрөг;

35.1.17. элбэг ургамлыг гадаадын иргэн, харьяалалгүй хүн, хуулийн этгээд түүж бэлтгэхэд нойтон жингийн килограмм тутамд 4000-10000 төгрөг;

35.1.22. рашаан ашиглах, савлах зөвшөөрөл олгоход 125 000-320 000 төгрөг.

9. түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр.¹⁰¹

Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын тухай хууль 2014

33.1. Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь олборлож худалдсан, эсхүл худалдахаар ачуулсан болон ашигласан бүх төрлийн түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээнээс тооцож түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг орон нутгийн төсөвт төлнө.

33.2.Түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр нь олборлож худалдсан, эсхүл худалдахаар ачуулсан болон ашигласан бүх төрлийн түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын бүтээгдэхүүний борлуулалтын үнэлгээний 2,5 хувьтай тэнцүү байна.

10. Нохойны албан татвар.

Татварын ерөнхий хууль

7.2.21.нохойны албан татвар;

8.3.Энэ хуулийн 7.2.13, 7.2.14, 7.2.15, 7.2.16, 7.2.17, 7.2.20, 7.2.21, 7.2.24, 7.2.26, 7.2.28, 7.2.29-д заасан татварын хувь, хэмжээг тухайн татварын харилцааг зохицуулсан хуульд Улсын Их Хурлаас тусгайлан эрх олгосон тохиолдолд тогтоосон хязгаарт багтаан аймаг, нийслэлийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тогтоож болно.¹⁰²

11. Хог хаягдлын үйлчилгээний хураамж.

Татварын ерөнхий хууль

8.4. Энэ хуулийн 7.2.23-т заасан татварын хувь, хэмжээг Улсын Их Хурлаас тусгайлан эрх олгосон тохиолдолд тогтоосон хязгаарт багтаан сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал тогтоож болно.¹⁰³

¹⁰¹ Увс аймгийн аудитын газраас түгээмэл тархацтай ашигт малтмалын төлбөрийн орлогод шинжилгээ хийсэн тайланг жишээ болгон үзэж болно. <http://uvs.khural.mn/medias/f9eaac87-4fe4-4128-b3a9-185b630474a6.pdf>

¹⁰² Өвөрхангай аймгийн ИТХ-аас нохойны албан татварын хэмжээг тогтоосон жишээ. <https://www.legalinfo.mn/law/details/13560>. Энэ тухай мэдээ <https://newspress.mn/v1/p/news/5509>.

¹⁰³ Хог хаягдлын үйлчилгээний хураамжийн хэмжээг тооцох аргачлал. Сангийн сайд, Байгаль орчин аялал жуулчлалын сайдын хамтарсан 2018 оны 7 сарын 19-ний өдрийн 192,А/243 дугаар тушаалын 1 дүгээр хавсралт

Төрийн онолын судлаачид орон нутгийн үйлчилгээнээс хураамж авах замаар тухайн үйлчилгээг үзүүлэх зардлыг санхүүжүүлэхийг хамгийн сайн хувилбар гэж үздэг.¹⁰⁴ Хог хаягдлын хураамж бол хувь хэмжээг нь сум, дүүргийн Хурал өөрөө мэдэж тогтоох эрхтэй ганц татварын төрөл юм.¹⁰⁵

12. Газрын тосны хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн 10 хувь.

Газрын тосны тухай хууль 2014

30 дугаар зүйл. Тусгай зөвшөөрлийн төлбөр, түүнийг хуваарилах

- 30.1. Гэрээлэгч газрын тосны хайгуулын болон ашиглалтын үед тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг жил бүр төлнө.
- 30.2. Хайгуулын тусгай зөвшөөрлийн жилийн төлбөр нь гэрээт талбайн нэг хавтгай дөрвөлжин километр тутамд гурван америк доллартай тэнцэх хэмжээний төгрөг байна.
- 30.3. Хайгуулын хугацааг сунгасан тохиолдолд тусгай зөвшөөрлийн жилийн төлбөр нэг хавтгай дөрвөлжин километр тутамд найман америк доллартай тэнцэх хэмжээний төгрөг байна.
- 30.4. Ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн жилийн төлбөр нь нэг хавтгай дөрвөлжин километр тутамд 100 америк доллартай тэнцэх хэмжээний төгрөг байна.
- 30.5. Ашиглалтын хугацааг сунгасан тохиолдолд гэрээт талбайн жилийн төлбөр нэг хавтгай дөрвөлжин километр тутамд 200 америк доллартай тэнцэх хэмжээний төгрөг байна.
- 30.6. Тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн 10 хувийг тухайн тусгай зөвшөөрлийн талбайг харьяалах сум, дүүргийн төсөвт, 20 хувийг аймаг, нийслэлийн төсөвт, 70 хувийг улсын төсөвт тус тус хуваарилна.
- 30.7. Тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг тухайн санхүүгийн жил эхэлснээс хойш 30 хоногийн дотор төлнө.
- 30.8. Тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийг энэ хуулийн 30.7-д заасан хугацаанд төлөөгүй бол энэ хуулийн 30.2-30.5-д заасан төлбөрийн гуравны нэгтэй тэнцэх торгуулийг хугацаа хэтрүүлсэн хоног тутамд нэмж тооцон төлнө.

¹⁰⁴ Fiscal Federalism in Theory and Practice х.69

¹⁰⁵ Хөвсгөл аймгийн Мөрөн сумын Хурлаас тогтоосон тариф. <https://www.legalinfo.mn/annex/details/7640?lawid=12523>

Энэ төрлийн төлбөр нь нийтлэг биш, зөвхөн газрын тосны хайгуул, олборлолт хийгдэж байгаа цөөхөн аймаг, сумдад хамаарна.¹⁰⁶

13. Газрын төлбөрийн 40 хувь.¹⁰⁷

Газрын төлбөрийн тухай хууль

1. Газрын төлбөрийг түүний суурь үнэлгээнээс¹⁰⁸ энэ хуулийн 6 дугаар зүйлд заасан үзүүлэлтээр дараахь хязгаарт багтаан хувь, хэмжээгээр тогтооно:

- 1/ нэг хонин толгойд ногдуулах бэлчээрийн газрын төлбөрийн хязгаар 0,01-0,03 хувь;
- 2/ эзэмшиж, ашиглаж байгаа нэг га тариалан, хадлангийн газрын төлбөрийн хязгаар 0,01-0,03 хувь;
- 3/ эзэмшиж, ашиглаж байгаа хот, тосгон, бусад суурины нэг га газрын төлбөрийн хязгаар 0,1-1,0 хувь;
- 4/ зам, шугам сүлжээний газрын километр тутмын газрын төлбөрийн доод хязгаар 1500 төгрөг, дээд хязгаар 7500 төгрөг;
- 5/ энэ хэсгийн 1-4-т зааснаас бусад газрын төлбөрийн хязгаар 0.01-0.03 хувь.

2. Газрын төлбөрийн хэмжээг энэ зүйлийн 1 дэх хэсэгт заасан хязгаарт багтаан газрын үнэлгээ, ашиглах зориулалтыг харгалзан хөдөө аж ахуйн газрын үнэлгээний тойрог, хот, тосгон, бусад суурины газрын үнэлгээний зэрэглэл тус бүрээр Засгийн газар тогтооно.

3. Хөдөө аж ахуйн барилга байгууламжийн дэвсгэр газрын төлбөрийг тухайн нутаг дахь хамгийн ойр орших хот, тосгон, бусад суурины газрын төлбөрийн хэмжээг хоёр дахин багасгаж тооцно.

4. Уурхайн эдэлбэрийн ашиглалт явуулж байгаа хэсэгт зохих хууль тогтоомж, гэрээний дагуу үйл ажиллагаа явуулж байгаа иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын газрын төлбөрийг ойр орших улс, аймгийн зэрэглэлтэй хотын бүсэд хамааруулан хоёр дахин өсгөж тооцно.

5. Ойн сан бүхий газар болон усны сан бүхий газрын хамгаалалтын бүсэд зохих хууль тогтоомж, гэрээний дагуу үйл ажиллагаа явуулж байгаа иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын газрын төлбөрийг ойр орших улс, аймгийн зэрэглэлтэй хотын бүсэд хамааруулан хоёр дахин өсгөж тооцно.

¹⁰⁶ Газрын тосны орлогын талаарх мэдээлэл <https://mrpam.gov.mn/article/49/>.

¹⁰⁷ Газрын төлбөр болон хөрөнгийн татвар бол орон нутгийн орлогын чухал эх үүсвэр мөн. <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/June2003Seminar/LandPropertyTaxation.pdf>

¹⁰⁸ Газрын үнэлгээний тойрог, зэрэглэл (бүс), суурь үнэлгээ, газрын төлбөрийн хэмжээг тогтоох тухай Засгийн газрын тогтоол <https://www.legalinfo.mn/law/details/13596>

6. Тусгай хамгаалалттай газар нутагт зохих хууль тогтоомж, гэрээний дагуу үйл ажиллагаа явуулж байгаа иргэн, аж ахуйн нэгж, байгууллагын газрын төлбөрийг уг газар нь хөдөө аж ахуйн газрын үнэлгээний тойрог, хот тосгон, бусад суурины газрын үнэлгээний зэрэглэлийн алинд хамаарч байгааг харгалзан гурав дахин өсгөж тооцно.

7. Аялал, жуулчлалын зориулалтаар ашиглаж байгаа газрын төлбөрийг тухайн тойргийн хамгийн ойр орших хот, тосгон, бусад суурины газрын төлбөрийн хэмжээтэй адилтгаж тооцно.

8. Эрх бүхий байгууллагын албан ёсны шийдвэргүйгээр атаршуулсан болон өнжөөсөн газрын төлбөрийг тухайн тойргийн тариалангийн талбайн төлбөрийн хэмжээгээр тооцно.

Дээрх 13 татвар, төлбөр, хураамжаас гадна дараахь татварын бус орлогыг суманд төвлөрүүлнэ.

1. орон нутгийн өмчит болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн орон нутгийн өмчид ногдох хувьцааны ногдол ашиг;
2. орон нутгийн өмчийн эд хөрөнгийг ашигласны төлбөр болон борлуулсны орлого, хүү, торгуулийн орлого;
3. хууль тогтоомжийн дагуу сум, дүүргийн төсөвт орох бусад орлого.

Орон нутгийн өмчийн харилцаа



Орон нутгийн нийтийн өмчийн зүйлс (local public goods). Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хуулийн 74-р зүйлээс 81-р зүйлд заасан “орон нутгийн өмч”-ийн талаарх зохицуулалт нь нэлээд товч бөгөөд амьдрал дээр үүсдэг олон бэрхшээлтэй асуудалд хариулт өгч чадахгүй байгаа юм. Ер нь онолын хувьд өмчийн асуудал цэгцрээгүй, ихээхэн маргаан дагуулж байгаа юм. Өмчийн талаарх хуулийн шинэ төсөл боловсруулах ажил ид явагдаж байгаа учраас Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн шинэ төсөл, түүнтэй холбоотой Төсвийн тухай хуульд оруулах нэмэлт, өөрчлөлтийн төсөл зэрэгтэй уялдуулан зарчмын шинжтэй хэд хэдэн асуудлыг хөндөх нь зүйтэй.

Тус хуулийн 74-р зүйлд орон нутгийн өмчийн зүйлс нь нийтийн зориулалттай өмч болон орон нутгийн өөрийн өмчөөс бүрдэнэ гэж заасан. Нийтийн зориулалттай өмч гэдэг нь эдийн засгийн ойлголтоор “public goods” (нийтийн өмчийн зүйлс)¹⁰⁹ бөгөөд дараахь шинжийг агуулна.

- ▶ Нийтийн өмчийн зүйлс нэгэнт бий болсон бол түүний үр өгөөжийг үнэ төлбөргүй хүртэх боломжтой бөгөөд хэнийг ч хориглох аргагүй болдог. Өөрөөр хэлбэл, “үнэгүй зорчигч” бий болох нь гарцаагүй гэж үздэг. Хориглож үл болох хэрэглээ бий болно гэсэн үг (non-excludable consumption).
- ▶ Нийтийн өмчийн зүйлс нэгэнт бий болсон бол нэг хүний хэрэглээ бусдын хэрэглэх боломжийг хязгаарлахгүй. Үүнийг үл барьцах хэрэглээ гэнэ (non-rival consumption).

Ийм нийтийн өмчийн зүйлсийн жишээ бол гудамжны гэрэлтүүлэг. Гэрэлтүүлэг бол хичнээн хүн хэрэглэсэн ч үл хувирах хэрэглээ юм. Хэрэглээг нь хязгаарлах ямар ч боломжгүй. Иймээс гэрэлтүүлгийг хувийн хэвшил хариуцах боломжгүй бөгөөд гагцхүү иргэдийн татвараар санхүүжүүлэхээс өөр аргагүй юм.

Орон нутгийн чиг үүргийн хүрээнд ямар өмч бий болгох вэ гэдгийг тодорхойлохын тулд дээрх хоёр шалгуураар авч үзэх нь зүйтэй. Хувийн хэвшил үзүүлэхэд ашигтай ажиллах боломжгүй бол тухай үйлчилгээг орон нутаг хариуцах хэрэгтэй.

Нийтийн зориулалттай өмч гэж орон нутгийн хүн амын нийтийн хэрэглээнд зориулсан эд хөрөнгө хамаарна хэмээн хуульд заасан байна. Нийтийн хэрэглээнд зориулсан болгон нийтийн өмчийн зүйл болохгүй. Жишээ нь, нийтийн тээвэр байна. Нийтийн тээврээр үйлчлүүлэгч тасалбар авдаг. Тухайн суудал дээр хэн нэгэн суусан бол өөр хэн ч эзлэх боломжгүй. Тиймээс энэ бол нийтийн өмчийн зүйл биш юм. Нийтийн бие засах газар ч мөн адил.

¹⁰⁹ Local Government and the Provision of Public Goods

Хувийн хэвшил хариуцах боломжтой аливаа үйлчилгээ бол орон нутгийн захиргааны хийх ажил биш гэж ойлгох хэрэгтэй. Тийм учраас хувийн хэвшилтэй өрсөж хөрөнгө бэлтгэх, өмч бий болгох нь төсвийн хөрөнгийг үр ашиггүй зарцуулна гэсэн үг. Жишээ нь, өмнөх бүлэгт дурьдсан сумын төвийн хог зайлуулах автомашин бол тийм ч оновчтой хөрөнгө оруулалт биш юм. Хог зайлуулах үйлчилгээ үзүүлэх сонирхолтой иргэн, аж ахуйн нэгжийг сонгон шалгаруулж, эрхийг нь олгож, төлбөр хураамжийн хэмжээг нь тогтоож өгөхөд л болно. Тухайн иргэн, аж ахуйн нэгж өөрөө автомашинаа худалдан аваад, төлбөр хураамжийн орлогоороо үйл ажиллагааны зардал төдийгүй хөрөнгө оруулалтаа нөхөж ажиллах боломжтой.

Орон нутгийн өөрийн өмч гэх ойлголт нь орон нутаг төрийн болон өөрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхийн тулд ашиглах зайлшгүй шаардлагатай эд хөрөнгө юм. Үүнд ЗДТГ-ын барилга, албаны хэрэгцээнд ашиглах тоног төхөөрөмж, эд хогшил, автомашин зэрэг хамаарна.

Эдийн засгийн онолд цэвэр нийтийн өмчийн зүйлс (pure public goods) гэхээс илүү нийтийн өмчтэй төстэй зүйлс (quasi public goods) гэх ойлголтыг орон нутгийн өмчийн харилцаанд хэрэглэж байна. Үүнийг заримдаа клубын өмчийн зүйлс (club goods) ч гэж нэрлэдэг. Жишээ нь, гольф сонирхогчдын клубыг хувь хүмүүс сайн дурын үндсэн дээр байгуулж болох бөгөөд гольфын талбай зэрэг үндсэн хөрөнгийг дундаасаа бий болгож, гишүүд нь үйлчилгээний төлбөр төлөх хэлбэрээр ашиглалтын зардлаа нөхөх боломжтой. Орон нутгийн Хурлаас үзүүлэх үйлчилгээг ийм байдлаар зохион байгуулж болно. Жишээ нь, музейн үйлчилгээ энэ төрөлд хамаарна. Орон нутгийн Хурал чухам ямар үйлчилгээг орон нутгийн өмчид байлгах, ямар үйлчилгээг хувийн хэвшилд үлдээх вэ гэдгийг судалж тогтоосны үндсэн дээр шийдвэр гаргах нь зүйтэй. Учир нь үйлчилгээний төлбөрийн орлогоор хөрөнгө оруулалтаа нөхөх боломжтой үйлчилгээг хувийн хэвшил хариуцах бүрэн боломжтой. Сумын төвийн нийтийн спорт заалыг хувь хүн байгуулж, үйлчилгээ үзүүлж болох юм. Ийм тохиолдолд орон нутгийн эсвэл улсын төсвөөс хөрөнгө зарах шаардлагагүй.

Өмчийн харьяалал, ашиглалт, хамгаалалт. Орон нутгийн нийтийн өмчийн зүйлсээс гадна төрийн үйлчилгээ үзүүлэх зориулалтаар улсын төсвийн эх үүсвэрээр бий болсон өндөр өртөгтэй хөрөнгө олноор бий болж байна. Сургууль, цэцэрлэг, дотуур байр, эмнэлэг, соёлын төв, биеийн тамирын заал гэх мэт. Одоогийн практикийг харахад орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр бус улсын төсвийн хөрөнгөөр бий болсон эдгээр үл хөдлөх хөрөнгийг шууд тухайн сумын өмчид бүртгэж байна. Жишээ нь, ерөнхий боловсрол бол төрийн чиг үүрэг учраас боловсролын байгууллагын барилга байгууламж барих зардлыг улсын төсвөөс санхүүжүүлэх нь зүйн хэрэг.

Шинэ барилга ашиглалтанд орсноос хойшх ашиглалт, урсгал болон их засварыг орон нутгийн чиг үүрэгт тооцохоор шинэ хуулийн төсөлд тусгасан. Энэ тохиолдолд тухайн барилгыг сум, аймаг, улсын аль нь өмчлөх талаар хуулийн тодорхой зохицуулалт шаардлагатай.

Мөн яамны харьяа орон нутаг дахь салбар байгууллагын хөрөнгө орон нутгийн өмчид бүртгэлтэй байх нь түгээмэл байна. Төр, орон нутгийн чиг үүргийг нэгэнт зааглаж байгаа нөхцөлд төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэгч байгууллагын эд хөрөнгө төрдөө бүртгэлтэй байх ёстой юу гэсэн асуудал үүснэ. Жишээ нь, Дундговь аймагт нийт 143 албан байгууллагын хөрөнгө орон нутгийн өмчид бүртгэлтэй байна. Эдгээрийн дотор цагдаагийн газар зэрэг босоо тогтолцоотой байгууллагын хөрөнгө багтсан байдаг. Хүнс, хөдөө аж ахуйн газрын эд хөрөнгө гэхэд 4 аймгаас бусдад нь төрийн өмчид бүртгэлтэй байна.

Аливаа өмчийн ашиглалт, хамгаалалтыг өмчлөгч өөрөө шууд хариуцах юмуу эсвэл өөрийн төлөөний этгээдэд хариуцуулж болно. Өмчийн харьяаллын асуудлыг өмнө авч үзсэн чиг үүргийн ангилалд тулгуурлан шийдвэрлэж болох юм.

Төрийн чиг үүрэг. Засгийн газар, салбарын яам, Засгийн газрын агентлаг, яамныхарьяа орон нутгийн агентлаг гэсэн дээрээс доош шаталсан тогтолцоогоор дамжин төрийн чиг үүрэг орон нутагт хэрэгжиж байна. Орон нутгийн ихэнх агентлагийн удирдлага харьяа яамнаас эсвэл агентлагаас томилогдож байгаа. Засаг дарга ерөнхий удирдлагаар хангахаас биш өдөр тутмын ажилд нь оролцохгүй. Хурал бол хуульд заасан тохиолдолд тухайн салбарын зарим дэд хөтөлбөр, дүрэм, журам зэргийг хэлэлцэн батална. Эдгээр байгууллагын төсвийн талаар Хурал, Засаг даргад ямар ч эрх мэдэл байхгүй. Ийм нөхцөлд эдгээр байгууллагын эд хөрөнгө орон нутгийн мэдэлд байх зайлшгүй шаардлага алга байна.

Төлөөлөн гүйцэтгэх чиг үүрэг. Орон нутагт төлөөлөн хэрэгжүүлэх төрийн чиг үүргийн хувьд нөхцөл байдал арай өөр. Тухайлбал, ерөнхий боловсрол, эмнэлгийн анхан шатны үйлчилгээ зэрэг чиг үүргийг орон нутаг төлөөлөн хэрэгжүүлж байгаа нөхцөлд холбогдох орон нутгийн агентлагийн удирдлагыг Засаг дарга тухайн шатны Хуралтай зөвшилцөн томилдог байх нь зүйтэй. Хамгийн гол онцлог нь орон нутгийн Хурал тусгай зориулалтын шилжүүлгээр хуваарилагдан ирсэн урсгал төсвийг нь хэлэлцэн баталдаг учраас эд хөрөнгийн талаар бас эрх мэдэлтэй байх шаардлагатай. Урсгал шинжтэй зарим үргүй зардлыг хэмнэх талаар шийдвэр гаргахад энэ нь эд хөрөнгөтэй холбогдож ирэх боломжтой. Гэхдээ тусгай зориулалтын шилжүүлгийн байгууллагын эд хөрөнгийг орон нутагт өмчид шилжүүлэх нь орон нутгийн төсөвт дарамт үүсгэнэ.

Орон нутгийн Хурал зөвхөн гэрээний үндсэн дээр өмчийн төлөөлөгчийн үүрэг гүйцэтгэж болох юм.

Орон нутгийн чиг үүрэг. Төрөөс шилжүүлэн орон нутагт бүрэн хариуцуулсан чиг үүрэгтэй холбоотой эд хөрөнгийн хувьд орон нутгийн Хурал өмчлөгчийн эрх эдлэх нь зайлшгүй. Орон нутгийн зам, гүүрийн арчлалт хамгаалалтыг орон нутаг өөрөө хариуцаж байгаа бол уг эд хөрөнгө орон нутгийн өмчид байх нь зүйд нийцэх бөгөөд үүнд орон нутгийн төсвөөс хөрөнгө зарцуулах боломжтой болно. Шинэ хуулийн төсөлд тусгай зориулалтын шилжүүлгийн байгууллагын (цэцэрлэг, сургууль) урсгал болон их засвар зэрэг арчлалт хамгаалалтыг орон нутгийн чиг үүрэгт хамааруулсан нь оновчтой бус байна. Энэ чиг үүрэг бол төлөөлөн хэрэгжүүлэх чиг үүрэг дотроо багтаж байх нь зүйтэй бөгөөд орон нутгийн Хурал, Засаг дарга өмчийн төлөөлөгчийн үүрэг гүйцэтгэж, гэрээний дагуу хариуцаж болох юм.

Санал, дүгнэлт

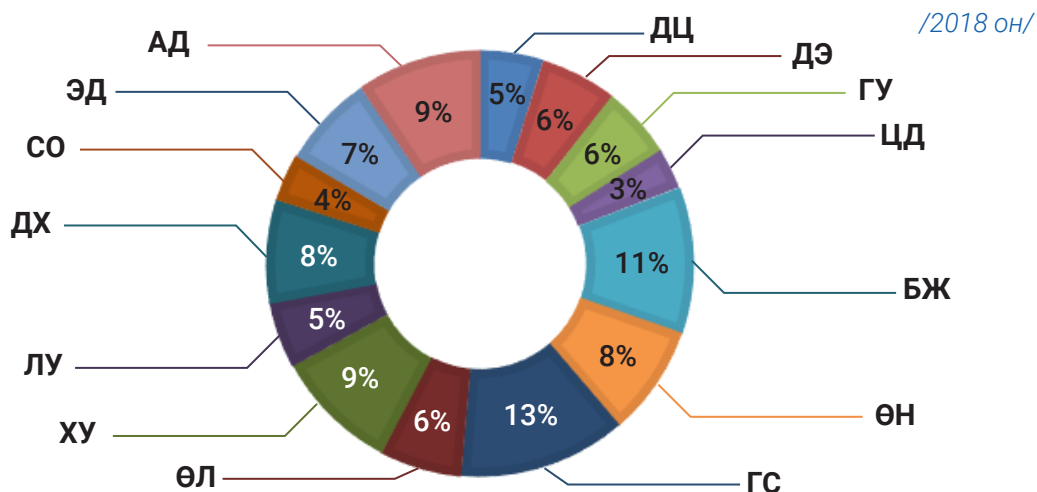
1. Орон нутгийн чиг үүрэг тодорхой болсон тохиолдолд орон нутгийн өмчийн харилцааны талаарх эрх зүйн орчныг шинэчлэх шаардлага үүснэ. Үүнийг Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хуульд дэлгэрэнгүй зохицуулах боломжгүй харин тусгай дагнасан хууль байх нь илүү үр дүнтэй.
2. Орон нутгийн өмчийн шинэ хуульд өмчийн ангилал, өмчийн харьяалал, өмч хамгааллын асуудлыг нарийвчлан зохицуулах шаардлагатай.
3. Орон нутгийн өмч нь орон нутгийн чиг үүрэгтэй нягт холбоотой бөгөөд эдийн засгийн онолд "local public goods" гэсэн ойлголтоор авч үздэг байна. Энэ ойлголтыг үндэслэн орон нутгийн өмчийн харилцааг зохицуулах арга хэмжээ авахгүй бол төсвийн хөрөнгөөр үр ашиггүй, ач холбогдолгүй хөрөнгө оруулалт маш ихээр хийгдэх хандлага бий болсон байна. Төсвийн тухай хуульд хөрөнгө оруулалт нь "нийтийн эрх ашигт нийцсэн байх" шаардлага тавьсан ч энэ нь бүрхэг зохицуулалт юм. Хамгийн гол нь хувийн хэвшил бүрэн хариуцах боломжтой үйлчилгээг орон нутаг шүүрч авч үзүүлэх, энэ зорилгоор үргүй зардал гаргахыг хуулиар хатуу хориглох нь зүйтэй байна.
4. Өмчийн ангилал, харьяаллыг боловсронгуй болгохын тулд чиг үүргийн үндсэн ангилал (төрийн чиг үүрэг, орон нутгийн чиг үүрэг гэх мэт) дээр тулгуурлан чиг үүрэг давхардах, холилдох зэргээс зайлсхийх арга хэмжээ авах нь зүйтэй байна.

Тохиолдол шинжлэх нь

Орон нутгийн татварын болон татварын бус орлогын байдлыг үзэхэд horizontal imbalance буюу тухайн түвшний орлогын ялгаа болон vertical imbalance буюу түвшин хоорондын орлогын ялгааг ажиглаж болно. Үүнийг тодорхой (Дундговь) аймгийн жишээгээр тайлбарлая.

Дундговь аймгийн хөдөөгийн 14 сумын¹¹⁰ 2018 оны жилийн эцсийн татварын болон татварын бус орлогын зөвхөн суманд төвлөрүүлсэн хэсгийг харьцуулж үзэхэд хоорондоо хол зөрүүтэй байна. Жишээ нь, сумдын дундаж нь 85.84 сая төг. байхад Гурвансайхан сум дунджаас хамгийн их буюу 78% илүү орлого (153 сая төг.) төвлөрлүүсэн байна. Тэгвэл Цагаандэлгэр сум дунджаас хамгийн бага буюу 57% бага орлого (36.5 сая төг.) олсон байна.¹¹¹ Гурвансайхан сумаас 2,7 дахин олон хүн амтай Эрдэнэдалай сумын орлого дөнгөж дунджийн орчим байна. Гурвансайхан сумын орлогын бүтцийг үзвэл орлогын ихэнх хувийг агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж (93 сая төг.), хадгаламжийн хүүгийн орлого (18.5 сая төг.) болон үйл ажиллагааны орлого¹¹² (22 сая төг.) эзэлж байна. Эрдэнэдалай сумын хувьд үйл ажиллагааны орлого, хадгаламжийн хүүгийн орлого, татварын бус орлого гол цөмийг нь бүрдүүлсэн байна.

ДУНДГОВЬ АЙМГИЙН СУМДЫН ӨӨРИЙН ОРЛОГО



¹¹⁰ Аймгийн төвийн Сайнцагаан сумыг тусад нь авч үзэх шаардлагатай.

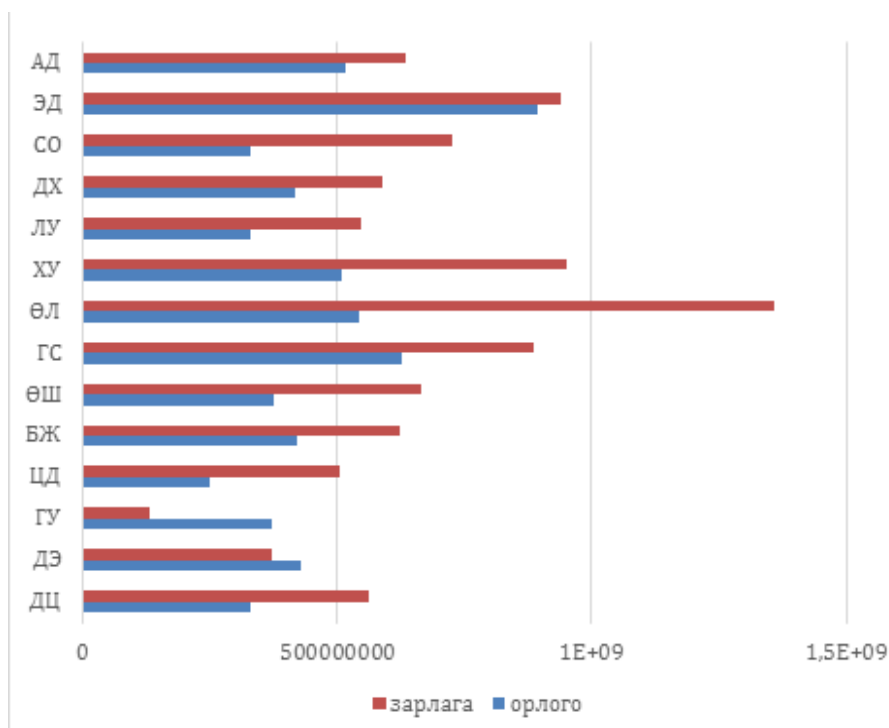
¹¹¹ Хавсралт IX.

¹¹² Хүн амын орлогын албан татварын хуулийн 8-р зүйлд заасан үйл ажиллагааны орлого гэдэгт бие даан эрхэлсэн мэргэжлийн ажил, үйлчилгээний орлого, хувиараа бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэх, борлуулах, ажил гүйцэтгэх, үйлчилгээ үзүүлэх, зуучлалын үйл ажиллагаа эрхэлж олсон орлого, шинжлэх ухаан, утга зохиол, урлагийн бүтээл туурвих, шинэ бүтээл, бүтээгдэхүүний болон ашигтай загвар зохион бүтээх, спортын тэмцээн, урлагийн тоглолт зохион байгуулах, тэдгээрт оролцох замаар олсон орлого, тэдгээртэй адилтгах бусад орлого, эрхэлж байгаа үйл ажиллагаатай холбоотойгоор үнэ төлбөргүй бусдаас авсан бараа, ажил, үйлчилгээ ордог.

Графикт 14 сумын өөрийн орлогын нийт дүнд тухайн сумын эзлэх хувийг харуулав.

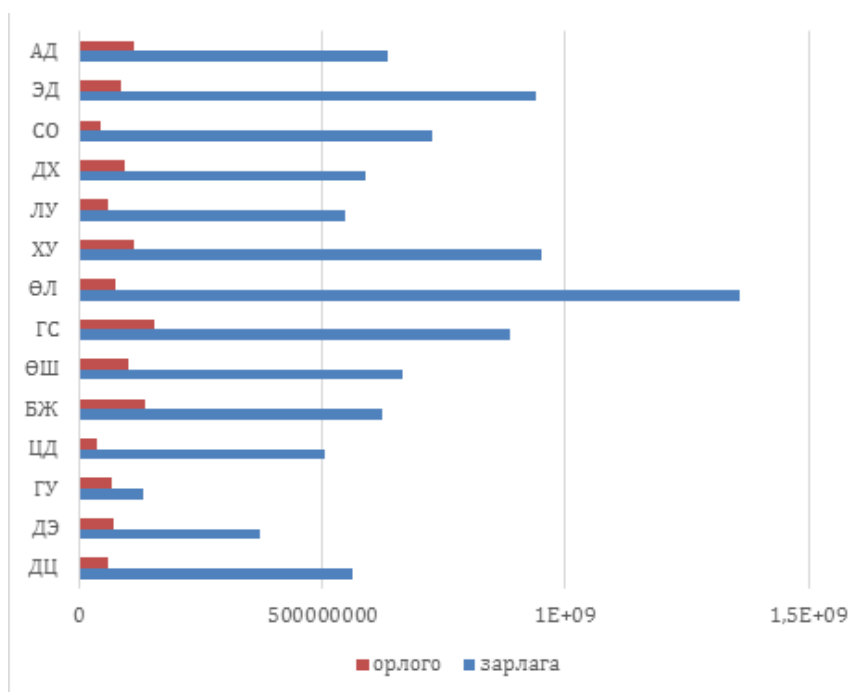
Энэхүү орлогын зөрөөтэй байдал нь байгалийн нөөц баялаг гэсэн орлогын гол эх үүсвэртэй шууд холбоотой байна. Энэ нь мэдээж хэрэг бүх суманд жигд байдаггүй эх үүсвэр юм. Үйл ажиллагааны орлого, хадгалам-жийн хүүгийн орлого зэрэг нь сум бүрийн орлогыг бүрдүүлэхэд тодорхой үүрэг гүйцэтгэж байна.

Сумын өөрийн орлогыг зарлагатай нь харьцуулж үзвэл орон нутгийн бие даасан байдлын талаар төсөөлөл авч болно. Үүнийг дараахь графикт үзүүлэв.



Зарлагыг тооцохдоо тухайн жилийн нийт зарлагаас тусгай зориулалтын шилжүүлгийг хассан болно. Тухайн сумын орлого зарлагын зөрүүг нөхөхийн тулд дээд шатны төсвөөс санхүүгийн дэмжлэг олгодог.

Тэгвэл сумын өөрийн орлогын эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэх замаар санхүүгийн дэмжлэгээс хамааралтай байдлыг багасгах боломжтой юм.



Дээрх графикаас харахад сумын орлогын эх үүсвэрийг нэлээд нэмэгдүүлсэн боловч зарлагаа орлогоороо нөхөхөд ойрхон очиж буй Дэрэн, Адаацаг, Эрдэнэдалай гэсэн гурван сум л байна.

Сумын зарлагын ихэнх хувийг цалин, урамшуулал, ажил олгогчоос төлөх НДШ, тогтмол зардал зэрэг эзэлж байна.¹¹³ Эдгээр нь нутгийн удирдлага үйл ажиллагаагаа явуулах зөвхөн суурь нөхцөлийг хангах зардал гэсэн үг. Энэ нүсэр зардлыг сумын өөрийн орлогоор бүрэн санхүүжүүлэхэд хүндрэлтэй болох нь харагдаж байна.

Одоогийн Төсвийн тухай хуулиар доод шатны төсвөөс дээд шатны төсөвт орлого төвлөрүүлж, дээд шатны төсвөөс доод шатны төсөвт дэмжлэг хуваарилах тогтолцоо үйлчилж байна. Суманд төвлөрүүлэх орлого гэж Төсвийн тухай хуульд заасан татварын болон татварын бус орлого¹¹⁴ нь хэдийгээр суманд үлдэж байгаа нэртэй боловч үнэн чанартаа дээд шатны төсвөөс шилжүүлсэн санхүүгийн дэмжлэгтэй нийлээд нэг уутанд орж, сумын зарлагыг¹¹⁵ санхүүжүүлэхэд зарцуулагдаж байна. Сумын зарлага гэдэг нь үндсэндээ удирдлагын зардал бөгөөд орон нутгийн ямар нэг тодорхой чиг үүрэг буюу үйлчилгээг санхүүжүүлэх хөрөнгө сумын төсөвт тусгадаггүй. Ийм боломж ч байхгүй юм.

¹¹³ Хавсралт V, VI.

¹¹⁴ Энэхүү тайлангийн 62-71 дэх тал

¹¹⁵ Хавсралт V, VI.

Зүй нь татвар төлөгч төлсөн татвар, хураамжийнхаа өгөөжийг хэрхэн хүртэж байгаа нь орон нутгийн үйлчилгээ хэлбэрээр илэрч, татвар төлөгчид мэдрэгдэж байх учиртай. Нөгөө талаас, орон нутгийн удирдлага болон захиргааны албан хаагчид иргэдийн төлсөн татвараар чухам ийм зүйл бүтээсэн, ийм үйлчилгээ үзүүлсэн хэмээн тайлагнах боломжтой байх нь, нэгд, тэдний татварын идэвх сайжрах хөшүүрэг болохоос гадна, хоёрт, иргэдийн өмнө хүлээх хариуцлага илт тод, ойлгомжтой болж ирэх юм.

Иймд сумын төсвийн өөрийн орлогыг удирдлагын нүсэр зардлын багахан хэсгийг санхүүжүүлэхэд зарцуулдаг байдлыг өөрчлөх нь зүйтэй байна. Удирдлагын зардлыг 100 хувь улсын төсвийн санхүүгийн дэмжлэгээр санхүүжүүлдэг болох хэрэгтэй.

Харин сум өөрийн орлогоор хуульд заасан тодорхой болон ерөнхий чиг үүргээ хэрэгжүүлдэг байвал зүйд нийцнэ. Орон нутгийн хөгжлийн сангийн хөрөнгө сумдад харилцан адилгүй хуваарилагдаж, жил бүр нэмэгдэх эсвэл хасагдах нь тодорхойгүй байгаа нь төсвийн төлөвлөлтөд хүндрэл учруулж байна. Одоогийн түвшинд ОНХС-аас олгож буй орлогын шилжүүлгээс илүү орлого олох боломж сумдад бодитой харагдаж байна.

ОНХС 2017	ОНХС 2018	ОНХС 2019	ОНХС 2020	Сумын орлого
12,815,800.00	28,257,400.00	36,016,600.00	32,824,400.00	327,873,700.00
22,217,700.00	41,263,100.00	67,885,400.00	58,146,100.00	428,879,500.00
44,290,900.00	32,739,000.00	59,041,400.00	92,200,500.00	373,481,900.00
63,941,300.00	30,164,500.00	77,471,500.00	57,257,200.00	249,732,500.00
140,376,500.00	36,505,700.00	68,255,200.00	361,231,100.00	422,258,900.00
76,835,800.00	51,181,000.00	171,461,200.00	224,824,500.00	375,119,400.00
209,425,500.00	44,728,200.00	151,597,500.00	208,859,700.00	626,199,500.00
94,535,400.00	94,482,900.00	296,210,300.00	346,469,300.00	544,971,400.00
99,229,100.00	57,209,200.00	118,586,100.00	190,210,600.00	508,763,200.00
78,889,600.00	34,459,900.00	80,624,300.00	130,523,800.00	330,860,900.00
103,056,500.00	63,552,900.00	114,664,300.00	141,241,200.00	417,182,800.00
85,450,200.00	69,425,500.00	88,522,500.00	97,835,800.00	328,162,700.00
227,341,200.00	123,560,500.00	199,974,200.00	185,127,700.00	893,712,000.00
96,970,200.00	58,767,000.00	80,652,600.00	75,878,100.00	517,427,300.00

Дундговь аймгийн жишээнээс харахад ОНХС-ийн хөрөнгө 2017 оноос хойш бага багаар нэмэгдэж ирсэн бөгөөд 2020 онд хамгийн өндөр байна. Тэгвэл сумын орлогыг нэмэгдүүлснээр үүнээс илүү эх үүсвэр бүрдэх боломж байна. Товчхондоо, сумд өөрийн орлогоор тодорхой чиг үүргийг санхүүжүүлэхээс гадна орон нутгийн хөгжлийн зорилтоо биелүүлэх бодитой нөхцөл бүрдэхээр байна.



Ерөнхийд нь авч үзвэл хөдөөгийн суманд малын тоо толгойн татвар, газрын төлбөр, үл хөдлөх эд хөрөнгийн татвар, хувь хүний орлогын албан татвар гэсэн гол 4 татварын орлогыг төвлөрүүлж, уг орлогоо суманд хуулиар олгосон тодорхой чиг үүргийг хэрэгжүүлэхээс гадна сумын хөгжлийн асуудалд зарцуулах эрхийг хуульчлах бодит нөхцөл бүрдсэн байна. Харин сумын удирдлагын нүсэр зардлыг улсын төсвөөс тогтсон аргачлалын дагуу санхүүгийн дэмжлэг хэлбэрээр шууд хуваарилах шаардлагатай. Энэхүү шинэтгэлийг хэрэгжүүлснээр цаашдаа, тусгай зориулалтын шилжүүлгээр санхүүжүүлж буй боловсролын болон эрүүл мэндийн үйлчилгээг суманд санхүүжилтийн хамт бүрэн хариуцуулах боломж бүрдэнэ. Учир нь сум өөрөө эдгээр салбарт ажиллах шилдэг боловсон хүчнийг тогтвор суурьшилтай ажиллуулах нөхцлийг бүрдүүлэх эдийн засаг, санхүүгийн чадавхитай болох юм.



Санал, дүгнэлт

1. Дээрх төсвийн шинэтгэлийн эхний шатны арга хэмжээг хэрэгжүүлснээр чиг үүрэг хооронд төсвийн эх үүсвэр шилжих, өөрөөр хэлбэл, төсвийн эх үүсвэрийг зориулалт бусаар зарцуулах явдалд цэг тавих нь зүйтэй. Орон нутгийн төсвөөр төрийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэх, босоо тогтолцоотой орон нутгийн агентлагийн асуудлыг шийдвэрлэх зэрэг зохисгүй байдлыг халах хэрэгтэй. Сайд нар орон нутгийн Засаг дарга нартай гэрээ байгуулахдаа салбарынхаа зарим хөрөнгө мөнгө шаардсан асуудлыг орон нутгийн төсвөөр шийдүүлэх тухай заалт оруулдаг буруу практикийг өөрчлөх шаардлагатай.
2. Орон нутгийн татварын баазыг өргөтгөх нь татварын орлогыг нэмэгдүүлэх гол арга зам гэж үзэж байна. Иймд эхний 2 төрлийн татварыг орон нутагт бий болгох, зарим татварыг дунд шатнаас анхан шатанд шилжүүлэх арга хэмжээ авбал зохино. Шат шатны өөрийн орлогын хэмжээ нэмэгдсэнээр дээд шатны “санхүүгийн дэмжлэг”-ээс хараат байдал нь багасна. Мөн давсан орлогоо ОНХС-аар дамжуулан зарцуулах эрх олгосноор татварын идэвх сайжирна.
3. Дээрх шинэтгэлийн арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд улсын төсвийн зардал нийт дүнгээрээ огцом нэмэгдэхгүй, харин орон нутгийн төсвийн зарлага яамдаас шилжсэн төсвийн эх үүсвэрийн хэмжээгээр нэмэгдэх болно.
4. Хуулийн шинэ төсөл батлагдвал түүнийг дагаад Төсвийн тухай хуульд давын өмнө хэд хэдэн нэмэлт, өөрчлөлт оруулах шаардлагатай.
5. Цаашдаа Төсвийн тухай хуулийг бүхэлд нь шинэчлэх шаардлага үүснэ. Нэр томъёог цэгцлэх, хуулийн ерөнхий бүтцийг өөрчлөх зэрэг хуулийг бүхэлд авч үзэхээс өөр аргагүй нөхцөл бий болсон.
6. Орон нутгийн чиг үүргийг санхүүжүүлэхэд зарчмын хувьд улсын төсөвт нэмэлт ачаалах ирэх ёсгүй. Учир нь яам, агентлагийн төсвөөс тодорхой хэсэг нь чиг үүргийн хамт орон нутагт шилжиж байгаа хэрэг юм.
7. Олон улсын туршлагыг нарийвчлан судалж, судлаачдын өгч буй зөвлөмж зааврын дагуу улсын төсвөөс орон нутагт олгох шилжүүлгийн ангилал, зориулалтыг боловсронгуй болгох хэрэгцээ бий болжээ.
8. ОНХС-ийн хөрөнгийг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт хуваарилах шалгуурыг улам боловсронгуй болгох замаар цаашдаа орон нутагт олгох санхүүгийн дэмжлэгийг “ерөнхий шилжүүлэг” болгон өөрчлөх чиглэлийг баримтлах нь төсвийн үр ашгийг нэмэгдүүлэхэд эерэг нөлөө үзүүлнэ.

НЭГДСЭН ДҮГНЭЛТ <<

Манай улсын Үндсэн хуульд “Монгол Улс төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл байна” гэж заасан нь төсөв, санхүүгийн хувьд бас нэгдмэл, төвлөрсөн байна гэсэн үг биш юм. Олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчим, хэм хэмжээ, тухайлбал, Орон нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Европын харти, мөн төрийн санхүүгийн онолын түгээмэл үзэл баримтлал, хөгжингүй орнуудын практик зэргээс үзэхэд төсвийн орлого бүрдүүлэх, төсвийг зарцуулах эрх мэдэл бол удирдлагын дээд, дунд, доод түвшинд аль алинд нь зохистой хэмжээнд олгогдсон байдаг.

Төсвийн эрх мэдлийн тэрхүү зохистой хуваарилалтыг тухайн улс орны онцлог байдлыг харгалзан дараахь хэд хэдэн ерөнхий чиглэмжид суурилан тогтоодог байна.

Нэгд, төсвийн орлого талд “орон нутгийн сайн татвар” гэж нэрлэдэг тодорхой төрлийн татварыг зөв зохистой тодорхойлж, орон нутагт тухайн татварын орлогын хувь хэмжээг өөрөө тогтоон, төвлөрүүлэх эрх мэдлийг олгох (tax assignment).

Хоёрт, төсвийн зарлага талд өөрийн татварын орлогыг бие даан зарцуулах эрх мэдлийг орон нутагт олгох буюу ямар ямар чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд орон нутаг төсөв зарцуулах эрх мэдэлтэй байх вэ гэдгийг шийдвэрлэх (expenditure assignment).

Гуравт, түвшин хоорондын буюу босоо чиглэлд үүсэх орлогын ялгаа болон тухайн түвшинд буюу хэвтээ чиглэлд үүсэх орлогын ялгаа зайлшгүй учраас орлогыг тэнцвэржүүлэх арга хэмжээ авах (inter-governmental transfers).

Дөрөвт, татвар төлөгч төлсөн татварынхаа өгөөжийг хүртэх (benefit principle of taxation) зарчмыг удирдлага болгох.

Манай улсын хувьд төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны асуудлыг нийтлэг нэг загвараар биш тухайн нэгжийн онцлогийг харгалзан өөр өөрөөр шийдвэрлэх нь илүү үр дүнтэй юм. Жишээ нь, аймаг, нийслэл хоёр бол нэг нь нөгөөгөөс огт өөр. Сум, дүүрэг хоёр бол хоорондоо харьцуулшгүй. Цаашилбал, аймгийн төвийн сумд бас нэг өөр. Дархан-Уул, Орхон зэрэг хот маягийн аймаг мөн өөрийн онцлогтой. Тосгоны асуудлыг мөн л тусгайлан авч үзэх хэрэгтэй.

Энэхүү судалгааны хувьд хөдөөгийн сумдын асуудлыг илүүтэй нарийвчлан судалсан болно. Аймгийн төвийн хүн ам олонтой сумдаас бусад эдгээр 300 гаруй сумдын удирдлагын бүтэц орон, тоог хэмжээнээс нь үл хамааран нэг маягаар тогтоосон байдаг.

Мөн төсөв нь ч үндсэндээ нэг загварт орсон. Засгийн газраас баталсан аргачлалын дагуу сумын удирдлагын буюу захиргааны зардлыг тооцоолон Сангийн яам жил бүр хянаж, УИХ-аар батлуулдаг.

Энэ захиргааны зардлаас өөр бусад аливаа өдөр тутмын үйл ажиллагаанд зарцуулах хөрөнгийг нэр заан хуваарилж өгдөггүй. Сумын өөрийн орлого нь цөөхөн хэдэн аар саархан татвар, төлбөр, хураамжаас бүрдэж байна. Өөрийн орлогын хэмжээ нь захиргааны зардлын 10 орчим хувьтай тэнцэнэ. Орлогын өөр хэд хэдэн эх үүсвэр байгаа боловч олсон орлогоо аймгийн болон улсын төсөвт төвлөрүүлдэг. Харин 2013 оноос орон нутгийн хөгжлийн сан гэж шинэлэг зохицуулалт бий болсноор улсын төсвөөс аймгаар дамжуулан сумдад орлогын шилжүүлэг олгож байна. Сангийн хөрөнгөөр орон нутагт тулгамдаж буй нэлээд асуудлыг шийдвэрлэж байна. Сургуулийн өмнөх боловсрол, ерөнхий боловсрол, эрүүл мэндийн анхан шатны үйлчилгээ зэрэг цөөн хэдэн үйлчилгээг орон нутаг төлөөлөн хэрэгжүүлэхээр Төсвийн тухай хуульд заасны дагуу санхүүжилтийг тусгай зориулалтын шилжүүлгээр олгож байна.

Одоогийн энэ тогтолцоонд хэд хэдэн дутагдалтай тал ажиглагдаж байна. Үүнд:

- ▶ Сумын татварын идэвхийг сулруулж байна. Учир нь олсон орлогоо өөрөө зарцуулах эрхгүйгээс гадна орлогын дийлэнх хэсгийг дээд шатны төсөвт төвлөрүүлдэг.
- ▶ Сумын татвар төлөгч иргэдийн төлсөн татварын орлого чухам ямар үйлчилгээ болж өгөөжөө өгч байгаа нь ойлгомжгүй. Учир нь сумын татварын орлогыг бусад эх үүсвэртэй хольж нэгтгэн үндсэндээ зөвхөн удирдлагын зардлыг санхүүжүүлж байна.
- ▶ Тусгай зориулалтын шилжүүлгийн орлогыг сумын төсвийн бүрэлдэхүүнд оруулж байгаа нь төсвийн зарлагыг нэлээд өндөр харагдуулдаг. Бодит байдал дээр сумын өөрийн зарлага нь багахан хувийг, харин цэцэрлэг, сургууль, эмнэлгийн зардал дийлэнх хувийг эзэлж байна. Эдгээр үйлчилгээг суманд хариуцуулсан тохиолдолд нэлээд өөр дүр зураг харагдана.
- ▶ Орон нутгийн хөгжлийн санд улсын төсвөөс хуваарилж буй орлогын шилжүүлэг нь улсын төсвийн зарим төрлийн орлоготой холбоотой учир жил бүр орлогын хэмжээг урьдчилан тооцож төлөвлөх боломжгүй, сумдад харилцан адилгүй, тэгш бус байдал үүсгэж байна.

Иймд төсвийн харилцаанд тодорхой зоригтой өөрчлөлт хийх замаар илүү үр дүнтэй зохицуулалт нэвтрүүлэх боломжтой гэж үзэж байна.

- ▶ Аймагт төвлөрүүлж буй цалингийн татвар, газрын төлбөрийн 40 хувь, үл хөдлөх хөрөнгийн татварыг суманд төвлөрүүлж, малын тоо толгойн

татварыг мөн сумын орлогод тооцох. Ингэснээр сумын өөрийн орлого даруй 10 дахин нэмэгдэх бодит тооцоо гарч байна.

- ▶ Сумын өөрийн орлогыг удирдлагын зардалд зарцуулахын оронд хуулиар өөрт нь оноосон тодорхой чиг үүргийн хэрэгжүүлэх, мөн бусад дээд шатны шийдвэрт тусгагдаагүй аливаа тулгамдсан асуудал, сумын хөгжлийн томоохон чиглэлүүдэд зарцуулах эрхийг сумын Хуралд олгох.
- ▶ Сумын удирдлагын зардлыг одоо мөрдөж байгаа аргачлалыг улам боловсронгуй болгож, үрэлгэн байдлыг багасгасны үндсэн дээр улсын төсвөөс санхүүгийн дэмжлэгээр санхүүжүүлэх.
- ▶ Хөдөөгийн сум бол төрийн олон төрлийн үйлчилгээг хүргэж байдаг суурь нэгж юм. Сүүлийн жилүүдэд соёлын үйлчилгээ, нийтийн биеийн тамир, байгаль орчныг хамгаалах, гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх зэрэг үйлчилгээг аймагт хариуцуулснаар сумын түвшинд эдгээр үйлчилгээг бие даан үзүүлэх чиглэлд хийсэн чухал алхам болж байна. Эдгээр үйлчилгээг аймаг өөрийн төсвөөр санхүүжүүлж байна. Цаашид бага, дунд боловсролын болон эрүүл мэндийн анхан шатны үйлчилгээг сумын Хурал, Засаг даргад хариуцуулахад болохоор байна. Ингэснээр гол давуу тал нь энэ хоёр гол үйлчилгээний чанарын төлөө сумын удирдлага хариуцлага хүлээдэг болох юм. Тусгай зориулалтын шилжүүлгээр санхүүжүүлж байгаа учраас төсөв нь тухайн салбарын яамны төсөв дотор тусдаа батлагдаж байна. Тэгэхээр санхүүжилтийг суманд шууд олгоход ямар нэг хүндрэл гарахгүй юм. Боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээний чанар бол энэ чиглэлийн мэргэжилтэй боловсон хүчний чанар чансаатай шууд холбоотой. Алс зайдуу хөдөөгийн суманд тэр бүр чадварлаг багш, эмч, эмнэлгийн ажилтан суурьшиж, тогтвортой ажиллах сонирхолгүй байна. Харин сумын удирдлагад зохих зохион байгуулалтын болон санхүүгийн эрх мэдэл олговол боловсон хүчнийг шилж сонгон ажиллуулж, иргэдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн одоогийн төвлөрсөн удирдлагаас илүү үр дүнтэй бодлого хэрэгжүүлэх болно.

Орон нутаг дахь нэгж нь өөрийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд иргэдээсээ цуглуулсан татварын орлогоор тэдний эрэлт, хэрэгцээнд нийцсэн орон нутгийн шинжтэй үйлчилгээг үзүүлдэг, уг үйлчилгээний чанар, хүртээмжийн талаар хариуцлага хүлээдэг тогтолцоог бий болгох нь бидний эцсийн зорилго юм. Өнөөгийн нөхцөлд орон нутгийн татварын орлого энэ зорилгыг хангахад хүрэлцэхгүй байгаа нь угаас орон нутгийн хөгжлийн түвшин доогуур байгаатай холбоотой гэж судлаачид үзэж байна.

Гэвч энэ бол бэрхшээл биш харин гарааны нөхцөл юм. Орон нутаг татварын орлогоо нэмэгдүүлэх замаар өөрийн орлогоор өөрт оногдсон чиг үүргээ биелүүлэх чадавхитай болох чиглэлд хөгжил явагдах учиртай. Харин энэхүү эцсийн зорилгод хүрэх явцад санхүүгийн эх үүсвэр дутагдах нь зайлшгүй бөгөөд энэ дутууг улсын төсвийн дэмжлэгээр нөхөж явахаас өөр аргагүй юм.

Сумын удирдлагад сумаа хөгжүүлэх, хүн амынхаа амьжиргааг дээшлүүлэх, ажлын байрыг нэмэгдүүлэх зэрэг асуудлыг бүрэн даатгаж, үүний төлөө өөрсдөө орлогоо бүрдүүлж, үр дүнтэй зарцуулах боломжийг нээж өгснөөр удирдлагын үйл ажиллагаа нь орон нутгийн эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихэд чиглэгдэж, үүний үр дүнд эдийн засаг сайжирснаар эргээд төсвийн орлого нь нэмэгдэх байдлаар хөгжил илүү хурдацтай өрнөх юм.



• **ХАВСРАЛТ I.** *Хуулийн төсөлд оруулах саналын томъёолол*

ЗАСАГ ЗАХИРГАА, НУТАГ ДЭВСГЭРИЙН НЭГЖ,
ТҮҮНИЙ УДИРДЛАГЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН ШИНЭЧИЛСЭН
НАЙРУУЛГЫН ТӨСӨЛД ОРУУЛАХ САНАЛ

Хоёрдугаар бүлэг

Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эдийн засаг, санхүү

15 дугаар зүйл. Нэгжийн эдийн засгийн үндсийг бүрдүүлэх талаар төр, орон нутгийн үүрэг

15.1. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эдийн засгийн үндсийг бүрдүүлэх нь төрийн үүрэг мөн. Төр энэхүү үүргээ хэрэгжүүлэхдээ засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн дараах эрхийн баталгааг хангана. Үүнд:

15.1.1. нутаг дэвсгэрийнхээ хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэх;

15.1.2. хуулиар тогтоосон хязгаарын хүрээнд өмчийн удирдлагыг хэрэгжүүлэх, татварын хувь хэмжээг тогтоох;

15.1.3. хуульд заасан чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд шаардагдах эх үүсвэрийг улсын төсвөөс хуваарилуулах;

15.1.4. байгалийн баялагийн үр өгөөж, улсын төсвийн хөрөнгө оруулалт болон боломжид түшиглэн хөгжих.

15.2. Энэ хуулийн 15.1-д заасан төрийн үүргийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, санхүүгийн эх үүсвэрийг жил бүрийн улсын эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх үндсэн чиглэл болон улсын төсөвт тусгана.

15.3. Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн эдийн засаг, санхүүгийн үндсийг бүрдүүлэхэд тухайн нэгж өөрийн нөөц бололцоог дайчлан ажиллах үүрэгтэй.

Хуулийн төсөлд оруулах саналын томъёолол

ТӨСӨЛ

МОНГОЛ УЛСЫН ХУУЛЬ

2020 оны ... сарын ... өдөр

Төрийн ордон, Улаанбаатар хот

ТӨСВИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬД НЭМЭЛТ, ӨӨРЧЛӨЛТ ОРУУЛАХ ТУХАЙ

1 дүгээр зүйл. Төсвийн тухай хуулийн 23 дугаар зүйлд доор дурдсан агуулгатай 23.6.7, 23.8.15, 23.8.16 дахь заалт нэмсүгэй:

“23.6.7. аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын 40 хувь”

“23.8.15. малын тоо толгойн албан татвар”

“23.8.16. үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар”

“23.8.17. Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хуулийн 7.1-д заасан орлогод ногдох албан татвар”

2 дугаар зүйл. Төсвийн тухай хуулийн 2 дугаар зүйлийн 2.1 дэх хэсгийн “Өрийн удирдлагын тухай хууль” гэсний дараа “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль” гэж, 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсгийн “төрийн” гэсний дараа, 4 дүгээр зүйлийн 4.1.5 дахь заалтын “чиг үүргийг” гэсний өмнө, 6 дугаар зүйлийн 6.4.2 дахь заалт, 18 дугаар зүйлийн 18.1 дэх хэсгийн “төрийн” гэсний дараа “болон орон нутгийн” гэж, 11 дүгээр зүйлийн 11.1.18, 11.1.22 дахь заалтын “орон нутгийн” гэсний өмнө, түүнчлэн 11.1.19 дэх заалтын “Засаг даргын” гэсний өмнө “орон нутгийн саналд үндэслэн” гэж тус тус нэмсүгэй.

3 дугаар зүйл. Төсвийн тухай хуулийн дараах зүйл, хэсэг, заалтыг доор дурдсанаар өөрчлөн найруулсугай:

1/ “4.1.30.“орон нутгийн төсвийн суурь зарлага” гэж аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн удирдлагыг болон Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 17 дугаар зүйлд заасан орон нутгийн эрхлэх асуудлыг хэрэгжүүлэхтэй холбогдох урсгал болон хөрөнгийн зарлагын нийлбэрийг”

2/ “6.6.5.Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулийн 24 дүгээр зүйлийн 24.4 дэх хэсэгт заасан төрийн чиг үүргийг орон нутагт шилжүүлсэн тохиолдолд энэ хуулийн 47 дугаар зүйлийн 47.1.4-т заасны дагуу холбогдох төсвийн ерөнхийлөн захирагчаас орон нутгийн төсөвт санхүүжилтийг нэмж олгоно.”

3/ “58 дугаар зүйл. Орон нутгийн чиг үүргийг санхүүжүүлэх

58.1.Энэ хуулийн 4 дүгээр зүйлийн 4.1.30-д заасан орон нутгийн төсвийн суурь зарлагыг дараах эх үүсвэрээс санхүүжүүлнэ:

58.1.1.аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн татварын болон татварын бус орлого;

58.1.2.улсын төсвөөс олгох орлогын шилжүүлэг;

58.1.3.улсын төсвөөс олгох санхүүгийн дэмжлэг;

58.2. Орон нутгийн чиг үүрэгтэй холбоотой хөрөнгө оруулалтын төсөл, арга хэмжээний зардлыг энэ хуулийн 32.2.6, 33.2.6-д заасан жагсаалтад тусгасны үндсэн дээр улсын төсвөөс санхүүжүүлнэ.”

4 дүгээр зүйл. Төсвийн тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.8.14 дэх заалтын “газрын төлбөрийн 40 хувь” гэснийг “газрын төлбөр” гэж, 23.4.1 дэх заалтын “татвар” гэснийг “татварын 60 хувь” гэж тус тус өөрчилсүгэй.

5 дугаар зүйл. Төсвийн тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.6.2 дахь заалтын “газрын төлбөрийн 60 хувь”, 23.6.3 дахь заалтын “үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татвар”, 23.6.6 дахь заалтын “Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хуулийн 7.1-д заасан орлогод ногдох албан татвар” гэснийг хассугай.

6 дугаар зүйл. Төсвийн тухай хуулийн 23 дугаар зүйлийн 23.6.4 дэх заалтын дугаарыг “23.6.2” гэж, 23.6.5 дахь заалтын дугаарыг “23.6.3” гэж, 23.6.7 дахь заалтын дугаарыг “23.6.4” гэж, 23.6.8 дахь заалтын дугаарыг “23.6.5” гэж, 23.6.9 дэх заалтын дугаарыг “23.6.6” гэж тус тус өөрчилсүгэй.

7 дугаар зүйл. Энэ хуулийг Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль хүчин төгөлдөр болсон өдрөөс эхлэн дагаж мөрдөнө.

Хуулийн төсөлд оруулах саналын томъёолол

18 дугаар зүйл. **Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн өмч**

18.1.Аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг нь өмчтэй байна.

18.2.Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн өмч нь нийтийн зориулалттай өмч болон өөрийн өмчөөс бүрдэнэ. Өөрийн өмч нь албан хэрэгцээний болон аж ахуйн зориулалттай байна.

18.3.Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хувьд өмчлөгчийн эрхийг хуульд заасан хягнаарын хүрээнд тухайн нэгжийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал, өмчийн удирдлагыг тухайн нэгжийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлаас олгосон эрх хэмжээний хүрээнд Засаг дарга тус тус хэрэгжүүлнэ.

18.4.Аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг нь хуулиар олгосон чиг үүргээ хэрэгжүүлэх зорилгоор хуулийн этгээд байгуулах эрхтэй.

18.5. Орон нутгийн өмчит болон өмч давамгайлсан компани нь санхүү төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас зөвшөөрөл авсны үндсэн дээр үнэт цаас гаргаж болно.

18.6. Орон нутгийн өмчийн харилцааг тусгайлсан хуулиар нарийвчлан зохицуулна.

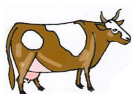
ХАВСРАЛТ II. Тоон судалгаа



Дундговь аймгийн статистикийн хэлтсийн мэдээлэл, сумдын малын тоо
2019 оны эцсийн байдлаар



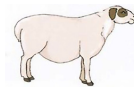
АДУУ



ҮХЭР



ТЭМЭЭ



ХОНЬ



ЯМАА

	АДУУ	ҮХЭР	ТЭМЭЭ	ХОНЬ	ЯМАА
Дэргэрцогт	7,145.00	4,764.00	645.00	94,308.00	92,686.00
Дэрэн	11,659.00	5,412.00	1,639.00	135,015.00	125,283.00
Говь-Угтаал	7,801.00	3,225.00	600.00	103,539.00	92,786.00
Цагаандэлгэр	8,568.00	3,297.00	682.00	75,090.00	64,759.00
Баянжаргалан	6,687.00	3,943.00	274.00	83,683.00	62,739.00
Өндөршил	11,279.00	3,668.00	2,884.00	94,174.00	77,654.00
Гурвансайхан	8,948.00	5,095.00	2,242.00	169,464.00	127,469.00
Өлзийт	12,455.00	2,942.00	13,530.00	161,588.00	179,242.00
Хулд	13,820.00	3,119.00	7,031.00	139,092.00	132,700.00
Луус	10,829.00	4,863.00	642.00	88,347.00	89,255.00
Дэлгэрхангай	8,818.00	2,830.00	5,930.00	80,232.00	122,577.00
Сайхан-Овоо	8,908.00	3,328.00	1,229.00	90,415.00	103,135.00
Эрдэнэдалай	25,505.00	17,546.00	1,627.00	288,964.00	252,471.00
Адаацаг	16,061.00	7,853.00	1,006.00	142,773.00	135,809.00

ХАВСРАЛТ III. Тоон судалгаа



Татварын ерөнхий хуульд заасан малын тоо толгойн татварыг жишээ нь жилд бог малд 1000, бод малд 2000 төгрөгөөр тогтоосон гэж үзвэл Дундговь аймгийн хөдөөгийн сумдад бий болох нэмэлт орлогын эх үүсвэрийг дараахь хүснэгтэд харуулав.



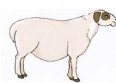
АДУУ



ҮХЭР



ТЭМЭЭ



ХОНЬ



ЯМАА

**Нийт
малын
татварын
орлого**

Дэргэрцогт	14,290,000	9,528,000	1,290,000	94,308,000	92,686,000	212,102,000
Дэрэн	23,318,000	10,824,000	3,278,000	135,015,000	125,283,000	297,718,000
Говь-Угтаал	15,602,000	6,450,000	1,200,000	103,539,000	92,786,000	219,577,000
Цагаандэлгэр	17,136,000	6,594,000	1,364,000	75,090,000	64,759,000	164,943,000
Баянжаргалан	13,374,000	7,886,000	548,000	83,683,000	62,739,000	168,230,000
Өндөршил	22,558,000	7,336,000	5,768,000	94,174,000	77,654,000	207,490,000
Гурвансайхан	17,896,000	10,190,000	4,484,000	169,464,000	127,469,000	329,503,000
Өлзийт	24,910,000	5,884,000	27,060,000	161,588,000	179,242,000	398,684,000
Хулд	27,640,000	6,238,000	14,062,000	139,092,000	132,700,000	319,732,000
Луус	21,658,000	9,726,000	1,284,000	88,347,000	89,255,000	210,270,000
Дэлгэрхангай	17,636,000	5,660,000	11,860,000	80,232,000	122,577,000	237,965,000
Сайхан-Овоо	17,816,000	6,656,000	2,458,000	90,415,000	103,135,000	220,480,000
Эрдэнэдалай	51,010,000	35,092,000	3,254,000	288,964,000	252,471,000	630,791,000
Адаацаг	32,122,000	15,706,000	2,012,000	142,773,000	135,809,000	328,422,000

ХАВСРАЛТ IV. Тоон судалгаа



Малын тоо толгойн татвар, цалингийн татвар, үл хөдлөх хөрөнгийн татвар, газрын төлбөр гэсэн 4 төрлийн орлогын эх үүсвэрийг одоогийн сумдын өөрийн орлого дээр нэмэх шинэ зохицуулалт хэрэгжүүлсэн тохиолдолд сумдын орлого ямар хэмжээнд хүрэхийг дараахь хүснэгтэд харуулав.

	Сумын өөрийн орлого	Малын татвар	Цалингийн татвар	Үл хөдлөх хөрөнгийн татвар	Газрын төлбөр	Нийт
<i>2018 оны байдлаар</i>						
Дэргэрцогт	57,396.80	212,102.00	56,048.60	878.50	1,447.80	327,873.70
Дэрэн	69,973.50	297,718.00	58,738.10	1,457.20	992.70	428,879.50
Говь-Угтаал	66,667.70	219,577.00	67,199.20	903.50	19,134.50	373,481.90
Цагаандэлгэр	36,527.60	164,943.00	45,157.20	881.90	2,222.80	249,732.50
Баянжаргалан	133,791.30	168,230.00	82,968.90	2,000.40	35,268.30	422,258.90
Өндөршил	100,799.20	207,490.00	63,404.80	1,328.10	2,097.30	375,119.40
Гурвансайхан	153,038.90	329,503.00	117,971.80	12,546.60	13,139.20	626,199.50
Өлзийт	75,039	398,684.00	58,251.80	1,053.70	11,942.90	544,971.40
Хулд	112,629.80	319,732.00	71,581.00	3,041.20	1,779.20	508,763.20
Луус	60,454.20	210,270.00	55,824.00	3,171.70	1,141.00	330,860.90
Дэлгэрхангай	93,950.40	237,965.00	78,874.70	1,861.00	4,531.70	417,182.80
Сайхан-Овоо	42,833.80	220,480.00	61,535.60	2,269.40	1,043.90	328,162.70
Эрдэнэдалай	85,184.50	630,791.00	139,821.50	8,163.30	29,751.70	893,712.00
Адаацаг	113,534.80	328,422.00	68,530.80	2,031.10	4,908.60	517,427.30



ХАВСРАЛТ V. Тоон судалгаа

Сумын мөнгөн гүйлгээний тайланд тухайн жилийн сумын нийт зарлагыг тооцоолсон дүнгээс тусгай зориулалтын шилжүүлгийн зардлыг гүйцэтгэлээр нь гаргаж хасах замаар сумын өөрийнх зарлагыг гаргав.

Тусгай зориулалтын шилжүүлгийн задаргаа					Нийт			
2018 он	СӨБ	ЕБС	Соёлын үйлчилгээ	Эрүүл мэндийн анхан шатны үйлчилгээ	Төлөвлөгөө	Гүйцэтгэл	Нийт зардал	Сумын зарлага
ДЦ	201248.1	368280.8	49915.6	244208.1	863652.6	872176900	1435814627	563637726.9
ДЭ	194473	408862.4	52980.2	247909.6	904225.2	927240400	1297870454	370630054
ГУ	208550.8	431410.5	64555.4	0	704516.7	1116909400	1248789074	131879674
ЦД	148072	323025.4	53419.7	215038.8	739555.9	708353000	1211602888	503249888.2
БЖ	177793.2	336476.1	44745.4	225366.3	784381	783301000	1404666334	621365334.2
ӨШ	193068	437801.5	57771.6	237229.4	925870.5	932341000	1596324499	663983498.8
ГС	205837	512697.7	51042.1	254556.2	1024133	1049476900	1934694334	885217434.5
ӨЛ	182176.6	465027.1	60056.1	268614.1	975873.9	971544900	2331383848	1359838948
ХУ	191355	432746	63832.1	251491	939424.1	975152900	1926628825	951475924.7
ЛУ	172861.3	343179	45308.2	246086.1	807434.6	830220600	1377546129	547325529.4
ДХ	215898.8	661300.8	58658	266838.5	1202696.1	1201652360	1789292722	587640362.2
СО	241396.8	515073.5	63905.9	0	820376.2	1087929040	1813983533	726054492.6
ЭД	478405	1074245	73046.4	0	1625696.4	1702766000	2642541293	939775292.7
АД	236468.3	498847	56083.4	296396.7	1087795.4	1116909400	1752402465	635493064.7



ХАВСРАЛТ VI. Тоон судалгаа

Сумын зарлагын ангилал

- 21 УРСГАЛ ЗАРДАЛ
 - 210 Бараа, ажил үйлчилгээний зардал
 - 2101 Цалин хөлс болон нэмэгдэл урамшил
 - 2102 Ажил олгогчоос нийгмийн даатгалд төлөх шимтгэл
 - 2103 Байр ашиглалттай холбоотой тогтмол зардал
 - 2104 Хангамж, бараа материалын зардал
 - 2105 Нормативт зардал
 - 2106 Эд хогшил, ургал засварын зардал
 - 2107 Томилолт, зочны зардал
 - 2108 Бусдаар гүйцэтгүүлэх ажил үйлчилгээний төлбөр, хураамж
 - 2109 Бараа ажил үйлчилгээний бусад зардал
 - 22 ХӨРӨНГИЙН ЗАРДАЛ

Дундговь аймгийн сумдын 2018 оны мөнгөн урсгалын тайлангаас авав. Сумын зарлага нь урсгал болон хөрөнгийн зардлаас бүрдэнэ (цэнхэр өнгөөр ялгасан). Жишээ нь, Адаацаг сумын нийт зарлага дотор урсгал зардал 91.7 хувь, хөрөнгийн зардал 8,3 хувь эзэлж байна. Мөн урсгал зардал дотор “бараа, ажил үйлчилгээний зардал” ихэнх хувийг эзэлж байна. Адаацаг сумын хувьд 95,5 хувь. Бараа, ажил үйлчилгээний зардал дотроо цалингийн зардал гол зардал болж байна. Адаацаг сумын хувьд энэ нь 62,1 хувь.

	АД	БЖ	ДЭ	ДХ	ДЦ	ЭД	ГС	ГУ	ХУ	ЛУ	ӨШ	СО	ЦД	ӨЛ
21	91.7	93.8	92.7	92.0	98.6	93.3	95.7	100.0	93.9	90.9	92.3	90.4	92.4	91.2
210	95.5	97.7	91.6	96.8	79.4	79.5	80.1	96.2	77.5	94.4	92.9	96.2	77.6	74.3
2101	62.1	66.0	66.3	69.9	57.6	65.0	62.2	48.0	65.7	65.3	65.2	59.0	63.4	62.1
2102	7.4	8.1	8.1	8.5	7.3	7.9	7.5	5.7	8.0	7.8	7.9	7.0	7.6	7.3
2103	5.4	4.7	4.8	4.0	9.4	4.7	12.9	13.5	4.5	4.2	4.7	13.1	11.1	12.7
2104	4.4	5.0	6.9	5.2	4.0	3.1	4.3	8.8	4.5	4.7	5.3	4.4	6.4	4.4
2105	5.7	6.0	4.8	4.4	5.0	6.7	3.9	3.6	4.2	5.5	5.6	5.5	4.1	3.7
2106	2.2	0.7	2.8	1.1	2.1	1.4	1.2	1.2	1.4	1.9	2.5	5.0	2.1	0.8
2107	0.7	0.9	0.7	0.6	0.8	0.3	0.6	0.5	0.7	0.7	1.1	0.7	1.2	0.6
2108	1.5	3.7	2.8	1.9	2.1	2.1	2.1	0.3	2.1	1.9	1.9	0.7	1.0	0.6
2109	10.5	5.1	2.8	4.3	11.9	8.9	5.3	18.4	8.9	8.0	5.8	4.6	3.1	7.8
22	8.3	6.2	7.3	8.0	1.4	6.7	4.3	0.0	6.1	9.1	7.7	9.6	7.6	8.8

ХАВСРАЛТ VII. Тоон судалгаа



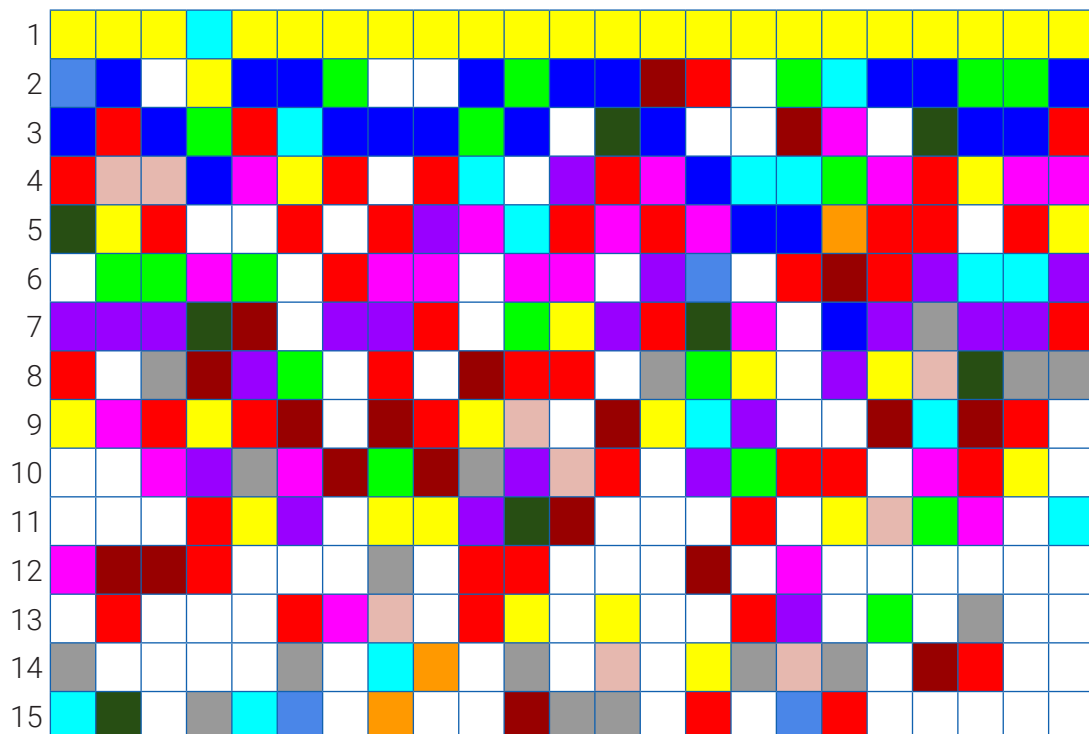
	ОНХС 2017	ОНХС 2018	ОНХС 2019	ОНХС 2020
Дэргэрцогт	12,815,800.00	28,257,400.00	36,016,600.00	32,824,400.00
Дэрэн	22,217,700.00	41,263,100.00	67,885,400.00	58,146,100.00
Говь-Угтаал	44,290,900.00	32,739,000.00	59,041,400.00	92,200,500.00
Цагаандэлгэр	63,941,300.00	30,164,500.00	77,471,500.00	57,257,200.00
Баянжаргалан	140,376,500.00	36,505,700.00	68,255,200.00	361,231,100.00
Өндөршил	76,835,800.00	51,181,000.00	171,461,200.00	224,824,500.00
Гурвансайхан	209,425,500.00	44,728,200.00	151,597,500.00	208,859,700.00
Өлзийт	94,535,400.00	94,482,900.00	296,210,300.00	346,469,300.00
Хулд	99,229,100.00	57,209,200.00	118,586,100.00	190,210,600.00
Луус	78,889,600.00	34,459,900.00	80,624,300.00	130,523,800.00
Дэлгэрхангай	103,056,500.00	63,552,900.00	114,664,300.00	141,241,200.00
Сайхан-Овоо	85,450,200.00	69,425,500.00	88,522,500.00	97,835,800.00
Эрдэнэдалай	227,341,200.00	123,560,500.00	199,974,200.00	185,127,700.00
Адаацаг	96,970,200.00	58,767,000.00	80,652,600.00	75,878,100.00

Дээрх хүснэгтэд Дундговь аймгийн 14 суманд хуваарилсан орлогын шилжүүлгийн хэмжээг сүүлийн 4 жилээр харуулав.

ХАВСРАЛТ VIII. Тоон судалгаа



Татварын орлогын төрлөөр орлогын хэмжээг харьцуулах нь



- | | |
|--|--|
| Аж хуйн нэгжийн орлогын албан татвар | Үйлдвэрлэл үйлчилгээний зориулалтаар ашигласан усны төлбөр |
| Нэмэгдсэн өртгийн албан татвар | Хувь хүний орлогын албан татвар |
| Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр | Хог хаягдлын үйлчилгээний хураамж |
| Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр | Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр |
| Газрын төлбөр | Ойн нөөц ашигласны төлбөр |
| Үл хөдлөх эд хөрөнгийн албан татвар | Байгалийн ургамал ашигласны төлбөр |
| Автотээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар | Агнуурын нөөц ашигласны төлбөр |



ХАВСРАЛТ IX. Тоон судалгаа

Сумын түвшин дэх орлогын эрс тэс ялгаа

№	2018 он	Суманд төвлөрүүлсэн орлого	Аймгийн дунджаас хэдэн хувь бага (-) эсвэл их (+)	Хүн ам	Нэг хүнд ноогдох орлого
1	Дэргэрцогт	57,396.8	-33.14%	1694	33.88 төг
2	Дэрэн	69,973.5	-18.49%	2105	33.24 төг
3	Говь-Угтаал	66,667.7	-22.34%	1586	42.04 төг
4	Цагаандэлгэр	36,527.6	-57.45%	1058	34.52 төг
5	Баянжаргалан	133,791.3	55.85%	1276	104.85 төг
6	Өндөршил	100,799.2	17.42%	1421	70.94 төг
7	Гурвансайхан	153,038.9	78.27%	2093	73.12 төг
8	Өлзийт	75,039	-12.59%	2363	31.76 төг
9	Хулд	112,629.8	31.20%	2416	46.62 төг
10	Луус	60,454.2	-29.58%	1864	32.43 төг
11	Дэлгэрхангай	93,950.4	9.44	2291	41.01 төг
12	Сайхан-Овоо	42,833.8	-50.1	2156	19.87 төг
13	Эрдэнэдалай	85,184.5	-0.77	5847	14.57 төг
14	Адаацаг	113,534.8	32.26	2888	39.31 төг