



Нээлтэй
Нийгэм Форум



Засгийн газрын
Хэрэг эрхлэх газар



Mongolia

НҮБ-ын
Хөгжлийн Хөтөлбөр



Хууль зүйн
Үндэсний төв

ХАРИУЦЛАГАТАЙ ТӨР: САНХҮҮГИЙН ТӨВЛӨРӨЛ, НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁС

Форумын эмхтгэл
Улаанбаатар, 2008.12.20

DDC
352
X - 256

ХАРИУЦЛАГАТАЙ ТӨР:
САНХҮҮГИЙН ТӨВЛӨРӨЛ,
НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁС

© НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ФОРУМ

Энэхүү номыг хэсэгчлэн болон бүтнээр хувилахыг хүсвэл
Нээлттэй Нийгэм Форумын хаягаар хандан зохих зөвшөөрөл авна уу.

Хаяг: Жамъян Гүний гудамж - 5/1
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар - 48
Монгол Улс

Утас: 976 - 11 - 313207

Факс: 976 - 11 - 324857

Веб: <http://www.forum.mn/>

ISBN 978-99929-56-73-9

“ХАРИУЦЛАГАТАЙ ТӨР: САНХҮҮГИЙН ТӨВЛӨРӨЛ, НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁС” ФОРУМЫН ХӨТӨЛБӨР

Чингис хаан зочид буудал, 2008.12.20

- 9.00-9.30 Оролцогчдыг бүртгэх
- 9.30-9.35 Форумын нээлт
П.Эрдэнэжаргал, Нээлттэй Нийгэм Форумын гүйцэтгэх захирал
- 9.35-9.50 Төвлөрлийг сааруулж, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх талаар
төрөөс барьж буй бодлого
Б. Долгор, ЗГХЭГ-ын дарга

“НУТГИЙН УДИРДЛАГА, САНХҮҮЖИЛТИЙН ШИНЭТГЭЛ” ХУРАЛДААН,
Хуралдаан даргалагч Д.Дондог, УИХ-ын гишүүн

- 9.50-10.05 Ардчилал ба орон нутгийн өөрөө удирдах ёс,
Э. Бат-Үүл, УИХ-ын гишүүн
- 10.05-10.20 Монгол улсын төв, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын төсвийн
харилцааны өнөөгийн байдал ба хэтийн төлөв
Н. Энхбаяр, Ерөнхий сайдын эдийн засгийн зөвлөх
- 10.20-10.55 Хэлэлцүүлэг
- 10.55-11.15 Завсарлага
- 11.15-11.35 Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг өргөтгөн бэхжүүлэхэд
төрийн санхүүгийн үзүүлэх үр нөлөө
Б.Чимид, судлаач
- 11.35-11.50 Төрийн удирдлага, санхүүжилтийн шинэ тогтолцоо ба олон улсын туршлага,
Ц. Даваадулам, НҮБ ХХ-ийн засаглалын асуудал хариуцсан менежер
- 11.50-12.05 Орон нутгийн санхүүжилтийн тогтолцооны талаар Польш улсын туршлага,
Монгол Улсад нэвтрүүлэх боломж
Г. Өлзийбаяр, ЗГХЭГ-ын ажилтан
- 12.05-13.00 Хэлэлцүүлэг

“САНХҮҮГИЙН ТӨВЛӨРӨЛ БА ОРОН НУТГИЙН ТӨСӨВ” ХУРАЛДААН
Хуралдаан даргалагч, Т. Очирхүү, уиx-ын гишүүн асан

- 14.00-14.15 Төсвийн орлогын хуваарилалтын тогтолцоог өөрчлөх арга замууд,
Л. Лувсанжамц, судлаач
- 14.15-14.30 Байгалийн баялгаас олох орлогын хуваарилалт, бүс нутаг хоорондын
тэнцвэржүүлэлтийг хангах шаардлага
Б. Түмэннасан, судлаач
- 14.30-15.20 Хэлэлцүүлэг
- 15.20-15.35 Орон нутгийн төсвөөс санхүүжигдэх чиг үүрэг (Үр дүнгийн гэрээ),
М.Оюунбат, Булган аймгийн засаг дарга
- 15.35-16.40 Хэлэлцүүлэг

ХААЛТЫН ХУРАЛДААН

- 16.40-17.10 Хэлэлцүүлгээр дэвшүүлсэн асуудлуудын тойм
Хуралдаан даргалагчид
- 17.10-17.40 Хэлэлцүүлэг
- 17.40-17.50 Форумын хаалт

“ХАРИУЦЛАГАТАЙ ТӨР: САНХҮҮГИЙН ТӨВЛӨРӨЛ, НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁС” ФОРУМЫН НЭЭЛТИЙН ҮГ

П.Эрдэнэжаргал, ННФ-ын гүйцэтгэх захирал

Хүндэт зочид оо,

Та бүхэнд энэ өдрийн мэнд дэвшүүлж, амралтын цагаа хугаслан өнөөдрийн хэлэлцүүлэгт хүрэлцэн ирсэнд энэхүү форумыг хамтран зохион байгуулж буй Нээлттэй Нийгэм Форум, Засгийн газрын Хэрэг Эрхлэх Газар, НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн өмнөөс гүн талархал илэрхийлье.

Төвлөрлийг бууруулах нь улс төр, эдийн засгийн чухал ач холбогдолтой юм.

Улстөрийн ач холбогдол нь нэгд, засаг төрийг иргэдэд ойртуулах үндсэн дээр төр иргэдийнхээ эрэлт хэрэгцээ, санал хүсэлтэд хөнгөн шуурхай хандах, хариуцлагатай, ил тод байх, хоёрт, засгийн эрх барьж буй нам буюу төв засгийн газрын хэт давамгайлсан байдлыг бууруулахад оршино.

Эдийн засгийн хувьд нутгийн удирдлага нь тухайн орон нутгийн хөгжлийн онцлог, эдийн засгийн нөөц боломжидоо тулгуурлан иргэдийнхээ хяналт дор үр ашигтай хөрөнгө оруулалт хийх, бизнесийн таатай орчинг бий болгох замаар орон нутгаа хөгжүүлэх нөхцөл илүүтэй бүрдүүлэх юм.

Ардчилсан шинэтгэлийн 18 жилийн хугацаанд засаг төр иргэддээ ойртов уу гэвэл ойртсонгүй, харин ч холдов гэж хэлж болохоор байна. Ингэж төр засаг иргэнээсээ холдсоноор төсвийн олон арван сая төгрөг үр ашиггүй зарцуулагдаж, төрөөс үзүүлэх нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж доголдож байгаа тухай олон арван жишээ татаж болно.

Манай улс нутгийн удирдлагын ямар тогтолцоотой байх өөрөөр хэлбэл, нутгийн удирдлага нь төв засгийн газрын төлөөний байгууллага, түүнд зөвлөх үүрэгтэй орон нутгийн иргэдийн сонгуулиар байгуулагдсан хурлаас бүрдэх үү, эсвэл нутгийн жинхэнэ бие даасан удирдлагатай байх уу гэдэгт хариу өгөх нэг мөр ойлголт өнөө хэр алга байна. Тийм ч учраас орон нутгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн алхмууд нь өм цөм шинжтэй, хүссэн үр дүнг тэр бүр авчирч чадахгүй байна.

Төвлөрлийг бууруулах нь эцсийн дүндээ улстөрийн шийдвэр юм. Тийм ч учраас улстөрийн хүсэл зориг нэн чухал. Энэхүү улстөрийн хүсэл зориг өнөөдөр бүрдэж байна гэж үзэх үндэстэй болжээ. Энэ нь Монгол Улсын Засгийн газрын 2008-2012 оны үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрт тодорхой хэмжээнд тусгалаа олжээ. Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөртөө дэвшүүлсэн төвлөрлийг сааруулах, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг жинхэнэ утгаар төлөвшүүлэн хөгжүүлэх зорилтыг хэрэгжүүлэхэд тус дөхөм болгох үүднээс Нээлттэй Нийгэм Форум, Засгийн газрын Хэрэг Эрхлэх Газар, НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр хамтран энэхүү форумыг зохион байгуулж байна.

Форумын зорилго нь төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны өнөөгийн байдлыг олон улсын болон өөрийн орны туршлага, онол арга зүйн хүрээнд авч хэлэлцэх, Монгол улсын макро эдийн засаг, улс төрийн өнөөгийн нөхцөлд орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах бодит боломж, бүс нутгуудыг тэнцвэртэй хөгжүүлэх, хүн амд үйлчилгээг жигд хүргэх зорилгод нийцүүлэн төсвийн хуваарилалтын механизмыг өөрчлөх хэрэгцээ шаардлага гэх мэт олон чухал асуудалд бодлого боловсруулагч, хэрэгжүүлэгчид, улстөрчид, орон нутгийн удирдлага, эрдэмтэн судлаачид, иргэний нийгмийн байгууллагуудын анхаарлыг хандуулахад оршиж байна.

Төв, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд хоорондын чиг үүрэг, санхүүгийн эрх мэдэл, санхүүжилтийн хуваарилалтыг оновчтой болгох талаар эрх зүйн шинэтгэл хийхэд шаардагдах бэлтгэл ажил, нутгийн захиргааны чадавхийг бэхжүүлэх талаар цаашид авч хэрэгжүүлэх арга хэмжээ, бодлогын зөвлөмжийг гаргаж, Улсын их хурал, Засгийн газар, бусад холбогдох байгууллагуудад хүргэх болно.

Манай орны улс төр, эдийн, засаг, нийгмийн өнөөгийн нөхцөлд орон нутаг өөрийн нөөц боломжоо дээд зэргээр дайчлан хөгжих, нийгмийн үйлчилгээг иргэдэд түргэн шуурхай, чанартай, хүртээмжтэй, үр ашигтай хүргэх нөхцөл бололцоог бүрдүүлсэн хариуцлагатай, ил тод, хяналттай нутгийн удирдлагын тогтолцоотой болоход энэхүү форум хувь нэмэр оруулна гэдэгт найдаж байна.

Форумын үйл ажиллагаанд амжилт хүсье.

Анхаарал тавьсан Та бүхэнд баярлалаа.

ТӨВЛӨРЛИЙГ СААРУУЛЖ, НУТГИЙН УДИРДЛАГЫГ БЭХЖҮҮЛЭХ ТАЛААР ТӨРӨӨС БАРИМТЛАХ БОДЛОГО

Б.Долгор, ЗГХЭГ-ын дарга

Монгол улс эрчимтэй хөгжлийн гарцан дээр ирж буй энэ цаг үед, нийгэм эдийн засгийн шинж чанартай үсрэнгүй хөгжлийн зорилтуудыг агуулсан Мянганы Хөгжлийн Зорилтод суурилсан үндэсний хөгжлийн цогц бодлого зорилтууд, 2008-2012 онуудад хэрэгжүүлэх Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж эхлэх гэж байгаа энэ цаг үед нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бэхжүүлэх, санхүүгийн төвлөрлийг бууруулах сэдвийн доор энэхүү чуулган зохиогдож байгаад талархан сайшааж байна.

Монгол улс төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас ардчилал зах зээлийн тогтолцоонд шилжиж нутгийн удирдлагад өөрөө удирдах ёсыг давамгайллуулсан шинэ тогтолцоог хуульчлан бэхжүүлснээс хойш 16 жил гаруй хугацаа өнгөрч байгаа боловч төвлөрөл төдийлөн саарахгүй байна.

Манай нийгмийн амьдралын бүх хүрээ, салбарт хийж буй шинэчлэл түүний дотор засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн байгууламжийн гол цөм нь болох засаг захиргааны нэгжүүдийн хуваарилалт, нутгийн захиргааны тогтолцоонд өөрчлөлт, шинэчлэлийг хийх нь төвлөрлийг сааруулж, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх нэг үндсэн нөхцөл болж байна. Энэ нь хот, хөдөөгийн амьдралын ялгаа, ажилгүйдэл, ядуурал, орон нутгийн өнгө төрх, ард түмний амьдрал, нийгэм эдийн засгийн үзүүлэлтүүдээс харагдаж байна.

Засаг захиргааны өөрчлөлт, шинэчлэлийг зөв зохион байгуулах нь бие дааж хөгжих нөхцөл, чадавхийг дээшлүүлэх, төвлөрлийг сааруулж, иргэдэд үзүүлэх төрийн үйлчилгээний чанар, хүртээмж сайжирч, зах зээлийн багтаамж нэмэгдэх зэрэг олон талын ач холбогдолтой юм.

Төвөөс төсөв, санхүүжилтээ авч, төвөөс томилогдон, үүрэг хариуцлага төвийн өмнө хүлээн ажиллаж байгаа байгууллага, боловсон хүчний хувьд орон нутгийн удирдлагад хандах сонирхол, шаардлага, хэрэгцээ үндсэндээ алга байсан нь орон нутгийн удирдлагын байгууллагууд эрх мэдэлгүй гэдэг ойлголтыг төрүүлж байсан. Нэг талаас эрх мэдлийн төвлөрөл байгаа боловч нөгөө талаас нутгийн удирдлагын байгууллагууд өөрсдийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээний асуудлыг шийдвэрлэх хууль эрх зүйн боломжоо бүрэн дайчлан ажиллах сонирхолгүй байгаа нь түгээмэл үзэгдэл болжээ.

Монгол улсын Үндсэн хуулинд “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум дүүрэг, баг хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие даан шийдвэрлэхийн хамт, улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна” гэж заасан байхад нутгийн удирдлагын байгууллагууд баг, хороо, сум, дүүргийнхээ хөгжлийн гол зорилт, эдийн засаг, нийгмийн асуудлыг бие даан шийдвэрлэх нь байтугай орцныхоо дэргэдэх ногоон байгууламж, тоглоомын талбайг хэнд ч өгөхгүй байх шийдвэр гарган хэрэгжүүлж

чадахгүй байна. Бие дааж шийдвэрлэнэ гэдэг нь “Бүгдээрээ хэлэлцвэл буруугүй” буюу эрх мэдлийнхээ ажил хэргийг дээрээс асууж, зөвшөөрөл горилохгүйгээр “өөрсдөө хэлэлц, төгс шийд” гэсэн агуулгатай дүйцэхүйц юм.

Эрх мэдэл, төсөв санхүүгийн хэт төвлөрөл нь орон нутгийн ард иргэдийг бухимдалд хүргэх, нутгийн удирдлагын байгууллагуудаас төрийн захиргааны төв байгууллагуудтай харилцах харилцааг зөрчилдүүлэхэд хүргэж байгаа учраас сүүлийн үед төвлөрлийг сааруулахад чиглэсэн зарим арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж байна.

Боловсон хүчний босоо тогтолцоог өөрчлөн аймаг, нийслэлд ажиллаж буй цагдаа, шүүхийн шийдвэр биелүүлэх газар, онцгой байдлын газар, мэргэжлийн хяналтын агентлагаас бусад агентлагийн дарга нарыг томилох эрхийг аймаг, нийслэлийн Засаг дарга нарт олгосноор боловсон хүчнийг томилж, чөлөөлөх эрх үндсэндээ орон нутагт шилжсэн.

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн 20 хувь, ашигт малтмалын хайгуулын болон ашигт малтмал ашиглах тусгай тусгай зөвшөөрлийн 25 хувийг аймаг, нийслэлийн төсөвт, ашигт малтмалын хайгуулын болон ашигт малтмал ашиглах тусгай зөвшөөрлийн 25 хувь, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн 10 хувийг сум, дүүргийн төсвийн орлогод оруулуулахаар шийдвэрлэсэн нь төсвийн төвлөрлийг сааруулахад зохих хувь нэмэр оруулсан.

Орон нутгийг хөгжүүлэх, бие даан амьдрах чадварыг нь дээшлүүлэхийн тулд нутгийн удирдлагын байгууллагад эрх мэдлийг шилжүүлэх ажлыг цаашдаа үргэлжлүүлэн хийх болно.

Үүний тулд эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх талаар анхаарч Засгийн газраас нэн тэргүүнд шинээр боловсруулах, нэмэлт өөрчлөлт оруулах хууль, тогтоомжийн жагсаалтыг гаргаж, санал авч байна. Цаашид хууль хэрэгжүүлэгч, хэрэглэгч бүх талуудыг оролцуулсан хэлэлцүүлэг, санал асуулга явуулж улмаар Улсын Их хуралд өргөн мэдүүлэхийг зорьж байна.

Энэ зорилтыг хэрэгжүүлэх эхний алхам болгон Улсын Их Хурлын зарим гишүүд, Тамгын газрын ажилтан, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Сангийн яам, Хууль зүй дотоод хэргийн яамны холбогдох ажитнуудаас бүрдсэн ажлын хэсгийг байгуулж БНПУ-д ажиллууллаа.

Орон нутагт эрх мэдлийг шилжүүлэх тухай асуудал эцсийн дүнд Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуультай холбогдон өрнөх нь элбэг байдаг.

2002 онд батлагдсан Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн хэрэгжилтэнд шүүмжлэлтэй хандах, сөрөг үр дагаварыг нь тод томруунаар дүрслэх хандлага байдаг хэдий ч нөгөө талаас энэхүү Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулийн хэрэгжилт нь санхүү, нягтлан бодохын нэгдсэн удирдлага, хяналт, шинжилгээний тогтолцоог бүрэлдүүлэхэд, олон улсын нягтлан бодох бүртгэлийн стандартуудыг нэвтрүүлж мөрдүүлэхэд жинтэй хувь нэмэр оруулсныг цохон тэмдэглэмээр байна.

Уг хууль тодорхой цаг хугацаанд өөрийн үүргээ биелүүлж, улсын төсвийг олон жилийн ужиг алдагдлаас гаргасан, төсвийн хяналтыг сайжруулсан зэрэг сайн талтай. Төрийн сангийн нэгдсэн тогтолцоо нь санхүүгийн хариуцлагыг дээшлүүлж, орлогын эх үүсвэр, зарцуулалтын мэдээллийн чанарт үлэмж үр дүн авчирсан. Гэхдээ санхүүгийн хэт төвлөрөл үүсгэж, орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, эдийн засгийн бие даах санхүүгийн хөшүүргийг бүрдүүлж чадахгүй байна.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төлөвшүүлэх, бэхжүүлэх аргуудын тоонд санхүү, эдийн засгийн арга хэмжээ хамгийн чухал байр, суурь эзэлдэг болохыг гадаадын олон орны практик туршлага тод харуулж байна. Өөрөөр хэлбэл, бие дааж амьдрахын тулд, оршин тогтнохын тулд хувь хүн, байгууллагын түвшинд санхүүгийн хөшүүрэг, эдийн засгийн сонирхол зайлшгүй байх ёстой гэдгийг өнгөрсөн хугацааны түүхэн үйл явдал, сургамжууд нотолж байна.

Засгийн газар 2008-2012 онд хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны хөтөлбөртөө Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулан нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх зорилтыг дэвшүүлэн тодорхойлсон. Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааг боловсронгуй болгох, орон нутгийн төсвийн эрхийг нэмэгдүүлэх үүднээс Татварын хуулинд өөрчлөлт оруулж 2009 оноос эхлэн улсын төсөвт төвлөрдөг байсан цалин, хөдөлмөрийн хөлс, шагнал урамшил, тэдгээртэй адилтгах хөдөлмөр эрхлэлтийн орлогын албан татварыг орон нутгийн төсвийн орлогод төвлөрүүлэх болсон. Ингэснээр орон нутгийн төсвийн орлого 97.5 тэрбум төгрөгөөр, үүний дотор нийслэлийн төсвийн орлого 62.0 тэрбум төгрөгөөр нэмэгдэх юм. Энэ нь төсвийн төвлөрлийг сааруулах чиглэлээр хийж буй нэг алхам, тулгарсан асуудлаа орон нутаг бие даан шийдвэрлэхэд зохих ач холбогдолтой гэж үзэж байна.

Төсөв санхүүгийн эрх мэдлийг нутгийн удирдлагын байгууллагад цаашид шилжүүлэх ажлыг үе шаттайгаар хэрэгжүүлэх болно. Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт төрийн байгууллагын бүтцийг боловсронгуй болгон цомхотгож, төрийн албан хаагчдын давхардсан, сул орон тоог цөөлөх, төрийн зарим чиг үүргийг төрийн бус байгууллагаар гүйцэтгүүлэх эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгон төсвийн зарлагын хэмжээг эрс багасгах зорилт дэвшүүлэн ажиллаж байна.

Энэ зорилтыг хэрэгжүүлэхийн тулд төвлөрлийг сааруулах илүү үр дүнтэй хэлбэр болох Засгийн газрын болон яамдын шууд хяналтад байдаггүй байгууллагуудаар төрийн зарим чиг үүргийг гүйцэтгүүлэх, удирдах эрх мэдлийг тэднээр төлөөлүүлэн гүйцэтгүүлэх ажлыг зохион байгуулж эхлээд байна. Мөн түүнчлэн орон нутгийн бүх шатанд чиг үүргийн давхардалгүй болгох, шат дамжлагыг цөөлж, бие даан ажиллах нөхцлийг бүрдүүлэх арга хэмжээ авна. Засгийн газар иргэний нийгмийн байгууллагатай гэрээ байгуулж, төрийн зарим чиг үүргийг тэднээр гүйцэтгүүлнэ. Мөн Улсын мэргэжлийн хяналтын газрын зарим чиг үүргийг нийслэл, дүүрэгт шилжүүлэн орон нутгийн эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх арга хэмжээг авсан болно. 2009 оноос халамжийн үйлчилгээг хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллагаар гүйцэтгүүлэх зорилт дэвшүүлж, үйлчилгээний стандарт тогтоох, гэрээний нөхцөл бүрдүүлэх чиглэлээр ажиллаж байна.

Хамтарсан Засгийн газар Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийг эдийн засгийн чадавхи, хүн амын тоонд тулгуурлан томсгох, бие даан хөгжих бололцоогоор хангах,

төвлөрлийг сааруулах, нэгжийн чиг үүргийг шат бүрээр тодорхойлж удирдлагыг төрийн байгууламжид нийцүүлэн шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр шинэ түвшинд хүргэх зорилт тавин хэрэгжүүлэхийн төлөө ажиллаж байна.

Энэ хүрээнд төсвийн холбогдох хэсгийг орон нутагт шууд хуваарилан захиран зарцуулах эрх олгох оновчтой томъёолол, аргачлалыг сонгон боловсруулах, орон нутагт энэ арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд хүний нөөцийн бэлтгэлийг хангах /сургах/, иргэдийг тодорхой мэдээллээр хангах зэрэг асуудалд анхаарал хандуулна.

Орон нутгийн нэгж бүрийн төсөв бүрдүүлж байгаа гол эх үүсвэр/татвар/-ийг нарийвчлан судалсны үндсэн дээр улсын төсвөөс олгох татаас, орон нутагт хөрөнгө оруулалт хийх зэрэг асуудлыг хамтад нь цогцоор нь уялдуулах бодлого барих нь зүйтэй гэж үзэж байна.

Үүнтэй холбогдуулан орон нутгийн төсвийн зонхилох хэсгийг бүрдүүлж байгаа татварын хэмжээг тэгшитгэсэн байдлаар эсвэл бүс нутгаар ялгавартай тогтоох нь бусад орны туршлагаас харахад оновчтой бус байх тул татварын хэмжээний дээд хязгаарыг Татварын ерөнхий хуулиар тогтоож тухайн бүс нутгийн захиргаа өөрийн онцлогт тохируулан тогтоосон хязгаарын хүрээнд татварын хэмжээг тогтоох асуудлыг цаашид гүнзгийрүүлэн судлах хэрэгтэй.

Ингээд өнөөдрийн энэхүү нээлттэй хэлэлцүүлгээр санхүүгийн төвлөрлийг сааруулж, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төгөлдөржүүлэх замаар хариуцлагатай төрийг тогтооход чиглэсэн олон бүтээлч санал, санаачлагууд гарна гэдэгт итгэлтэй байна.

“НУТГИЙН УДИРДЛАГА, САНХҮҮЖИЛТИЙН ШИНЭТГЭЛ” - ХУРАЛДААН

Хуралдаан даргалагч: Д.Дондог, УИХ-ын гишүүн

АРДЧИЛАЛ БА НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁС

Э.Бат-үүл, УИХ-ын гишүүн

Нутгийн өөрөө удирдах ёс хэмээх ойлголт нь сонгуулиар байгуулагдсан, ардчилсан шинж бүхий орон нутгийн удирдлагын байгууллага гэсэн санааг илэрхийлдэг. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагыг орон нутгийн түвшний улс төрийн үйл явц, үр дүнг тухайн нутаг дэвсгэрт мөрдөгдөж байгаа хэм хэмжээ, тогтсон журмын дагуу, орон нутаг өөрөө бие даан, нийгэм, эдийн засаг, улс төрийн утга агуулгаар нь шийдвэрлэх институциональ ардчилсан тогтолцоо гэж тодорхойлдог. Ийм болохоор “нутгийн удирдлагын байгууллага” болон “нутгийн өөрөө удирдах ёс” гэсэн нэр томъёо нь ардчилсан сонгуулиар сонгогдсон орон нутгийн засаглал гэсэн утга санааг илэрхийлж байдаг.

Нутгийн өөрөө удирдах ёс нь тухайн нутгийн иргэд орон нутгийнхаа нийгэм, улс төрийн амьдралд идэвхтэй оролцон нутгийн захиргааны үйл ажиллагааг хянах, улмаар ардчилалд суралцах сургууль нь болдог улс төрийн бие даасан институт юм. Өөрийн эрх хэмжээний хүрээнд иргэдийн улс төрийн оролцоог тэлэх өргөн боломжийг нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага агуулдаг. Мөн Төрийн хууль ёсонд харшлахгүйгээр орон нутагтаа хэм хэмжээ тогтоон засаглалын эрх мэдлийг нутгийн иргэдэд ойртуулж, өөрсдийн хамтын амьдралыг зохицуулах боломж, хэм хэмжээг бүрдүүлэх; Төрийн эрхийг барихад иргэдийн оролцоог баталгаажуулан улс төрийн шийдвэр гаргах үйл явцыг илүү нээлттэй, олон нийтэд ойр дөхөм болгох; Улс төрийн эрх мэдлийг орон нутгийн түвшинд хуваарилан засаглалыг хянах, эрх мэдлийг хязгаарлах боломжийг бүрдүүлэх; Иргэд орон нутгийнхаа асуудлыг өөрсдийн санаачлагаар хамтран шийдвэрлэх, зохион байгуулах, хариуцлага хүлээх боломж бүрдүүлэхэд оршдог.

Эрдэмтэн судлаачид “Нутаг усныхан өөрийн ажил хэрэг, ахуй амьдралаа эрхлэх нь хүний эрх чөлөөний нэгэн адил жам ёсны шинж чанарыг агуулж байдаг”, “Өөрөө удирдах ёс нь заяамал, жам ёсны үзэгдэл” гэж үздэг билээ.

Европын улс орнууд нэгдэн Нутгийн өөрийн удирдлагын “Европын харти” гэдэг эрх зүйн актыг боловсруулж батлан өнөөгийн суурин иргэншил бүхий улс орны “Алтан дүрэм” болгон хэрэгжүүлж иржээ. Өөрөө удирдах ёсны тухай Европын харти-д үндсэн 30 шаардлага байдаг. Үүний ядаж гуравны нэгийг нь буюу дор хаяж 10 шаардлагыг нь биелүүлж чадах юм бол нутгийн өөрөө удирдах ёс төлөвшин хөгжинө гэж үздэг ажээ.

Өөрөө удирдах ёс нь Засаг захиргаа, Нутаг дэвсгэрийн нэгжид үүсч бий болжээ. Европын орнуудад өөрийн удирдлага нь коммуныг түшиглэн тухайн коммуныхаа иргэдийг хамран төлөвшиж хөгжиж ирсэн байна. Нутгийн өөрийн удирдлага нь тодорхой Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүн амын эрх, ашиг сонирхол, ажил хэргийг хамаарч байсан төдийгүй энэ нь үндэсний засаглалын төвшин дэх нийт иргэдийн нийтлэг эрх ашигтай нийцэх албагүй гэж үзэж байв.

Пруссийн төрийн сайд Барон Фон Штейн (1751-1831 онд ажиллаж амьдарч байсан) улс орны задралд ард түмнийг хамруулахгүйн тулд өөрөө удирдах удирдлага, ёс зарчмыг тууштай хэрэгжүүлж удирдлагын эрх мэдэл дан ганц төрд төвлөрөхөөс зайлсхийх нэг нөхцөл гэдгийг харуулж байжээ. Өөрөөр хэлбэл хот тосгон бүрд иргэдийн өөрөө удирдах ёсыг төлөвшүүлж хөгжүүлснээр улс орны задрал бутралыг сарниулж байсан юм.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг удирдлагын нэг хэлбэр болгон авч үзэж ардчилал хүний эрхийг тууштай хөгжүүлэх, иргэний нийгмийг төлөвшүүлэх ач холбогдлыг онцгойлон анхаарч байсан улс орнууд уг ёсыг нутгийн удирдлагын цөм болгон хөгжүүлжээ. Швед улс 1862 оны үеэс эхлэн өөрийн удирдлагыг хамгаалан бэхжүүлж нутгийн өөрийн удирдлага болтол нь хөгжүүлжээ. Тус улс өөрийн 290 коммун, 21 мужид нутгийн өөрөө удирдах ёсыг тууштай хөгжүүлж 1991 онд “Нутгийн удирдлагын акт” гэсэн хуулийг баталжээ. Ийнхүү орон нутаг, төр, засгийн газрын зааг ялгаа, үүрэг хариуцлагыг тод томруун тусгаж хөгжүүлснээрээ тус улсад нутгийн өөрийн удирдлага жинхэнэ утгаараа хөгжсөн байна.

Ийнхүү өөрөө удирдах ёс он удаан жил төлөвшиж хөгжсөн улсуудын орон нутагт ардчилал, хүний эрхийг дээдэлж, иргэдийнхээ хэрэгцээг сайн ойлгох, түүнийг тодорхойлох чадвар нэмэгдэж иргэдийн оролцоо сайжирч төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх гол ач холбогдол нь өсч дэвжсэн байна. Үүний зэрэгцээ орон нутгийн аливаа асуудлыг ардчилсан ёсоор хэлэлцэж шийдвэрлэдэг, түүнийг хамтын оюун ухаанаар хэрэгжүүлдэг, хяналт шаардлагыг өндөржүүлж чаддаг нутгийн удирдлагын хэлбэр нь өөрөө удирдах ёс ажээ.

Манай зарим судлаачид /түүхчид хуульчид/ Монгол улсад өөрөө удирдах ёсны эх үүсвэр бүр 1924 онд тавигдсан. Өөрөө удирдах ёсны үндсэн хэлбэр болсон аймаг нийслэл, сум дүүрэг, баг хорооны иргэдийн төлөөлөгчдийн болон иргэдийн нийтийн хурлыг бүр 1924 оны анхдугаар үндсэн хуулиас эхтэй хэмээн үздэг. Үнэндээ бол энэ байдал өнгөн талаасаа л өөрөө удирдах ёсны хэлбэрийг ёс төдий агуулж байсан. 1990 оны орон нутгийн сонгуулийг хүртэл манай орон нутгийн сонгууль нь дээрээс дэглэсэн нэг нам бүхнийг мэдэж зохицуулсан “ажил” байсан. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны ардчилсан тогтолцоо Ардчилсан хувьсгалын үр дүнд л бий болсон билээ.

Аль ч шатны депутатад нэр дэвшигчид өрсөлдөгчгүй байсан ба тэднийг сонгох нь иргэдийн нэр төр, үүрэг байсан учир нэр дэвшигч болгон нэрийн жагсаалтад бичигдсэн сонгогчдынхоо 99,99 хувийн саналыг авдаг. 1000 сонгогчтой сумаас ганц нэг сонгогч аль нэг нэр дэвшигчийн нэрийг дарсан бол түүний эзнийг олох гэж дарга нар “шар махтайгаа хатдаг байв”

Тухайлбал МАХН-ын Төв хорооны хэлтсүүд аймаг нийслэл байтугай сум, хорооны депутатын хэд нь эмэгтэй байх, хэдэн хувь нь ажилчин малчин байх, тэдний хэд нь

улс, аймаг, сумын аварга байх, хэдэн хувь нь нам бус байх, хэдэн хувь нь залуучуудын төлөөлөл байх, заавал депутат байх ёстой албан тушаалын жагсаалтыг гарган урьдчилан төлөвлөөд аймаг, хотын намын хороодод явуулдаг. Аймаг, хотын намын хорооны тэргүүлэгчид нь ийм ийм шалгуур хангасан хүнийг болон ийм ийм албан тушаалтныг аймаг, сумын Ардын депутатад нэр дэвшүүл хэмээн хот, хороо, сумын намын байгуулагуудад үүрэгддэг байжээ. МАХН-ын төв Хорооны бүгд хурал, аймаг хотын намын хорооны бүгд хурлаар хэлэлцэж төлөвлөсөн ажлыг хийхээр орон нутгийн ардын депутатын чуулган баяр ёслолын байдлаар болдог байв.

Аймаг хот, сум, хорооны депутат болно гэдэг ажилчин, малчинд бол шагнал, дарга нарт бол заавал ноогддог хишиг байв. Чухам социализмын үеэс эхтэй анх удаа сонгуульд орж байгаа 18 настнаар баярын үг хэлүүлдэг “заншил” энэ жилийн орон нутгийн сонгуулиар ч бараг бүх сонгуулийн хороодод давтагдаж байв.

1990 ээд он хүртэл тухайн орон нутгийн хамгийн том аж ахуйн нэгжийн дарга буюу хөдөөгийн сумдад нэгдэл, САА-н дарга нь тухайн сумынхаа даргыг хавсран хийдэг. Үйлдвэр, уурхайн сууринд бол үйлдвэрийн дарга нь хорооны даргаа хавсран хийдэг байсан. Орон нутагт нутгийн өөрийн удирдлага байтугай бие даасан засаглал хэлбэр төрийн захиргаа ч гэж байгаагүй байхад монгол оронд 1924 оноос нутгийн өөрийн удирдлага хөгжиж ирсэн мэтээр ярьж бичих нь ихээхэн учир дутагдалтай билээ.

Аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн хурлууд нь 1924 оноос “Хурал”, 1940 оноос Хөдөлмөрчин депутатуудын хурал, 1960 оноос Ардын депутатуудын хурал, 1992 оноос Иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал гэж нэрлэгдэх болсон

1990 оны ардчилсан хувьсгалын үр дүнд Монгол Улс өөрийн орны түүхэн уламжлал, ёс заншил, дэлхийн улс орнуудын жишгийг харгалзан нутгийн өөрөө удирдах ёсыг 1992 оны анхны Ардчилсан Үндсэн хуулиараа баталгаажуулсан. Анхны ардчилсан Үндсэн хуулиараа бид манай улсад хийгдэх ёстой аугаа их шинэтгэлийн эхлэлийг эрх зүйн хувьд баталгаажуулсан билээ.

Улс төрийн ардчилсан дэглэмтэй, зах зээлийн эдийн засагтай, нийгмийн чиг баримжаатай хөгжлийн нөхцөлд хэт төвлөрлийг багасгах, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжүүдийг аль болохоор харьцангуй бие даан хөгжихөөр зохион байгуулах, засаг захиргааны нэгжийн удирдлагыг дан төрийн байсныг өөрчлөн нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах буюу төлөөлөх ардчилал, шууд ардчиллын аль алиныг хослон тусгаж хуульчилсан нь үндсэн хуулийн аугаа ололтын нэг билээ.

Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1-д; “Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” хэмээн тодорхойлсон байдаг. Үндсэн хуулийн Монгол улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлага гэсэн дөрөв дүгээр бүлэг нь 7 зүйл 21 заалттай. Энэ нь монгол улсад нутгийн өөрөө удирдах ёс хөгжих бэхжихийн эрх зүйн үндэс нь болж байгаа билээ. Үндсэн хуулийн дөрөвдүгээр бүлгийн заалтыг амьдралд хэрэгжүүлэхэд 1992 онд батлагдан 1998 онд нэмэлт өөрчлөлт орж 2006 онд шинэчлэн найруулагдсан Монгол улсын Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль ихээхэн үүрэг гүйцэтгэж байгаа болно.

Монголын төр “Ардчилсан холбоо эвсэл”-ийн үед анх удаагаа төрийн босоо тогтолцоог халж удирдлагын хүрээнд хурлуудыг оруулж хүний нөөцийн асуудлыг нь шийдсэн билээ.

Энэ хуулиас гадна Төрийн албаны тухай, орон нутгийн хурлын сонгуулийн тухай хуулиуд ихээхэн үүрэг гүйцэтгэж байгаа болно.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг түүний зарчимгүйгээр төсөөлөхөд ч бэрх. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчим гэдэг нь нутгийн удирдлагыг хуулийн хүрээнд хамгийн зохистойгоор хангахад чиглэгдсэн бодлого, чиглэл, баримтлал юм.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны “Үндсэн хууль” нь болсон “Европын харти”-ийн 1-д: “Өөрийн удирдлага, нутаг дэвсгэр бүхий коммунаас өөрийн хариуцлага дор өөрийн хэргийн үлэмж хэсгийг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн, хуулийн хүрээнд шийдвэрлэх, удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрх, чадвар юм” гэж нутгийн өөрөө удирдах ёсны мөн чанарыг тодорхойлжээ.

- Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах
- Нутаг дэвсгэрийнхээ асуудлыг бие даан зохион байгуулах
- Ардчилсан ёсыг хангах
- Шударга ёсыг дээдлэх
- Эрх чөлөө, тэгш байдлыг хангах нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны зарчмууд болно.

Дээр өгүүлсэн зарчмууд манай улсын хувьд ямар байгаа билээ. Аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг нь хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэгтэй, өөрийн удирдлагатай засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор юм. Үүний хэрэгжилтийг хангахад л бидний анхаарал чиглэгдэж хэрэгжилтийг хангах, хангуулах талаар чармайн зүтгэх учиртай.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны хөгжилт манай орны хувьд жилээс жилд ахиж дэвшиж байгаа боловч хөгжил нь удаан байна. Манай зарим хүмүүс нутгийн өөрөө удирдах ёс аажимдаа бэхжинэ гэдэг. Бид ингэж идэвхгүй хүлээж сууж болохгүй. Европ, америкчуудын 100 гаруй жил туулж ирсэн замыг аль болох товчилж бусдын болон өөрийн алдаан дээр суралцаж бусдын хөгжил дэвшилтээс санаа авч амьдралд хэрэгжүүлэх шаардлагатай байгаа юм. Харамсалтай нь манай аймаг нийслэл, сум дүүргүүд маань засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор болж чадахгүй байна.

Аймаг нийслэл, сум дүүрэг бие даан үйл ажиллагаа явуулахад одоогийн хууль тогтоомж чөдөр тушаа болж, санхүү төсөв, засаглалаар хараат байлгасаар байна. Чөдөр тушаа болж байгаа хууль тогтоомжуудаас нэрлэн дурдвал:

1. Юуны өмнө Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хуулийг нэрлэж болно. Энэ хууль 1996 оноос эхлэн яригдаж хэлцэгдэж байсаар 2 парламентийн нүүр үзэж дуншиж дуншиж 2002 онд гарч 2003 оны 1 дүгээр сарын 1-ээс хэрэгжиж 6 жилийг ардаа орхилоо. Энэ хугацаанд илэрсэн сөрөг үр дагавар гэвэл:

1.1. Нутгийн удирдлагын санаачлага буурч байна. Орон нутгийн төсөв, санхүүгийн эрх эрс буурсанаас болж аймаг нийслэл, сум дүүргийн хурлуудын төсөв батлах

үйл ажиллагаа “жүжиг” болж хувирсан. Хурал өөрийнхөө болон ЗДТГ-ын жилийн төсвийг дээрээс өгсөн хязгаарт багтаан батлахаас өөр ямар ч эрх мэдэл байдаггүй.

Өөрөөр хэлбэл боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн бусад үйлчилгээ үзүүлэх байгууллага, ажил үйлчилгээний төсвийг өөрчлөх, хянах боломжгүй байгаа юм.

- 1.2. Удирдлага зохион байгуулалтын зөрчил ихэсч байна. Орон нутгийн байгууллагуудын хувьд хүлээх эцсийн хариуцлага нутгийн удирдлагаас хамааралгүй байна. Өөрөөр хэлбэл тухайн шатны Засаг дарга төсвийн зарцуулалтанд хяналт тавих боломжгүй учир гэрээний хариуцлага тооцох боломжгүй. Ер нь нутгийн удирдлагын эрх хэмжээ хумигдаж эрх мэдэл яам газар руу шилжсэн хэвээр байна.
 - 1.3. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлж эхэлснээр төрийн удирдлагын босоо тогтолцоонд өөрчлөлт орж удирдлагын хэвтээ буюу зэрэгцээ тогтолцоо бий болсон билээ. Харамсалтай нь дээрхи хууль хурлуудын бие даах чадварт сөргөөр нөлөөлж байна.
 - 1.4. Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн хуулиар орон нутгийн төсвийн эрх мэдэл буурч байна.
2. Дараагийн садаа болж байгаа хууль бол татварын хуулиуд юм. Орон нутаг төсвөө нэмэгдүүлэхэд одоогийн мөрдөж байгаа татварын хуулиуд ихээхэн тотгор болж байна. Тухайлбал:
- 2.1. Ашиг ихтэй, хураахад дөхөм татварыг Засгийн газар шууд авч байна

Сэлэнгэ аймагт үйлдвэрлэл явуулдаг ААН-үүд 2007 онд 67 тэрбум 800 сая төгрөгийн ₮-ийн татвар төлжээ. Үүний 6 хувь нь буюу 4 тэрбум 159 сая ₮-ийн татвар л Сэлэнгэд ноогдож байхад 94 хувь нь буюу 63 тэрбум 641 сая ₮-ийг Засгийн газар мэдэлдээ авсан байна.
 - 2.2. Орон нутагт үлдэх татвар хомс, хураан авах татварын хэмжээ бага, хураахад төвөгтэй татварууд орон нутагт үлдэж байна.

Төв аймгийн Угтаалцайдам сумын төсвийн орлого урсгал төсвийнхөө дөнгөж 14 хувийг хангах тооцоо гарч байна. Ардчилсан холбоо эвслийн үед энэ хувь нэг гаруй дахин буюу 38 хувь байжээ.
3. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулинд өөрчлөлт оруулсан боловч орон нутгийн эрхийг хязгаарласан хэвээр байна.
4. Засаглалын хомсдол байсаар байна.
- 4.1. Ашигт малтмалаа хариуцлагатайгаар ашиглахад орон нутгийн оролцоо бага байна Иймээс одоогийн мөрдөж байгаа ашигт малтмалын тухай хуулийн зарим зүйл заалтыг өөрчлөх ёстой.
 - 4.2. Засаг захиргааны статусыг өөрчлөн тодорхой болгох шаардлагатай. Манай улс улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжид хот гэдэг ойлголт байхгүй.

Өөрөөрхэлбэл засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн хувьд Монгол улс нь аймаг нийслэл, сум дүүрэгт хуваагддаг. Үүнээс болж 1992 оноос хот гэдэг ойлголт засаг захиргааны хувьд “устсан”. Зарим аймгаас илүү их хүн амтай, аж үйлдвэр төвлөрсөн хотууд засаг захиргааны хувьд сум болж сумын дарга нь хотын захирагч болсон.

Дархан-Уул аймгийн иргэдийн 82 хувь нь Дархан хотод буюу Дархан суманд амьдардаг. Энэ хот сум гэж нэрлэгдэн засаг захиргааны нэгжийн хувьд 16 багт хуваагддаг. Аймгийн үлдэх 3 суманд хүн амын 18 хувь нь оршин сууж засаг захиргааны нэгж нь 8 баг байдаг.

Дархан-Уул хэмээх аймаг 4 сумтай 90 мянга 200 хүн амтай, 23 мянга 100 өрхтэй. Дархан сумын багийн өрх иргэдийн тоо хөдөөгийн сумдынхаасаа 1,5-2,5 дахин их байдаг. Дархан сумын засаг дарга нь Дархан хотын захирагч байдаг.

Орхон аймаг засаг захиргааны нэгжийн хувьд 2 сум, 19 багаас бүрддэг, төв нь Эрдэнэт хот бөгөөд Баян-өндөр сум гэж явдаг. Нөгөө ганц суманд хүн ам өрхийн нь 5 хувь орчим нь байдаг. Төвөөсөө 28 км зайтай. Хуучин САА-н төв байсан сум.

	Аймгийн дvн	Vvнээс	
		Баян-Өндөр сум	Жаргалант сум
Өрх	19143	18322	821
Хvн ам	79004	75752	3252

Урьд нь хот байсан Зүүнхараа, Тосонцэнгэл мэтийн газар сум болж урьд нь сумын төв байсан Номгон мэтийн суурингууд тосгон болж эрх хэмжээ нь буурсан.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бэхжүүлэх нь ардчиллыг бэхжүүлж байгаа хэрэг юм.

Би дээр дурдаад өнгөрсөн нэг зүйлээ тодруулах гэж байна. Юу гэвэл ардчилсан шинэ үндсэн хуулийг боловсруулан батлахдаа бид Эртний Грекийн хот улсуудаас үүдэлтэй шууд ардчиллын тогтолцоог монгол хөрсөнд буулгаж засаг захиргааны нэгжид шууд ардчилал үйлчилж байхаар хуульчилсан.

Өөрөөр хэлбэл манай иргэд засаг захиргааны нэгжээрээ нэгдэн төлөөлөх ардчиллыг хэрэглэлгүй өөрсдөө шууд ардчиллын зарчмаар асуудлаа шийдэж байхаар хуульчилсан.

Үндсэн хуулинд сум дүүрэг, аймаг нийслэлд нутгийн өөрөө удирдах байгууллага нь иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал, баг, хороонд иргэдийн Нийтийн хурал байхаар заагаад хуралдааны чөлөө цагт тэргүүлэгчид байхаар тогтоосон.

Харамсалтай нь төр засаг, эрдэмтэн судлаачид аль аль нь өнөөдрийг хүртэл шууд ардчиллын биеждэг үндсэн хөрс суурь болох баг, хорооны иргэдийн нийтийн хурлыг анхаарлынхаа гадна байлгаж ирлээ. Иймэрхүү байж орон нутагт ардчиллыг хөгжүүлнэ, иргэдийн идэвх санаачлагыг дээшлүүлнэ гэж ярих нь “хадны цуурай” төдий болж он цагийг өнгөрөөж байна.

Шууд ардчилал хэрэгжих үндсэн газар нь болдог баг, хорооны иргэдийн нийтийн хурлын эрх хэмжээг нэмэгдүүлэх байтугай харин ч хумих бодлого явуулж хүрсэн түвшингөөсөө ухарч эхэллээ. Тухайлбал баг, хорооны Засаг даргыг төрийн жинхэнэ албан хаагч болгон хэнийг нэр дэвшүүлэхийг дээрээс тулган хүлээлгэж, иргэд удирдлагаа сонгох шууд ардчиллыг “гээгдүүлээ”. Дашрамд дурдахад ийм байдал сум, дүүргийн засаг даргад нэр дэвшүүлэхэд ч байхаар хуульчиллаа.

Баг, хорооны иргэдийн нийтийн хурлын байтугай сум дүүрэг, аймаг нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын эрх хэмжээ ихээхэн хумигдмал байна.

“Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” гэсэн үндсэн хуулийн заалт нь хуулийн хэрэгжилтийг хангахад л нэгдмэл санаа зорилготой байхыг тодорхойлж байгаагаас бус хурлыг гүйцэтгэх засаглалын хэрэгсэл болгож байгаа асуудал биш юм.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бататгахын тулд дараах асуудлыг хугацаа алдалгүй шийдвэрлэх шаардлагатай байна. Үүнд:

1. Үндсэн хуулиас эхлэн Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль, Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль, Татварын ерөнхий хууль гэх зэрэг нэлээд олон хуулиудад өөрчлөлт, нэмэлт оруулж нутгийн удирдлагын бие даан шийдвэр гаргаж хариуцлагаа хүлээх эрх зүй, эдийн засаг, төсвийн боломжийг нээж өгөх шаардлагатай.

Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагад эрх мэдлийг нь шилжүүлснээр одоо шийдэж чадахгүй байгаа маш олон асуудлыг улс болон, тухайн аймаг, суманд ашигтайгаар шийдвэрлэж чадна.

Тухайлбал, малын хөлийн татварын хувь хэмжээ тогтоох, ямар малаас хэдий хэмжээний татвар авахаа сумдын хурал өөрөө мэдэж тогтоож эхэлбэл бэлчээр, сүргийн бүтцийн асуудал, малын үүлдэр угсаа, хариулгын асуудал цогцоороо шийдэгдэх болно.

Сэлэнгэ аймаг улсын нийт нутаг дэвсгэрийн 4 хүрэхгүй хувийг эзэлдэг атал тариалангийн үйлдвэрлэлийн газрын 60 гаруй хувь энэ бага газар дээр нь байна.

Гэтэл энэ аймагт жил бүр малтай өрхүүд хэдэн зуугаараа нүүдэллэн ирж аймгийн хүн ам, малын тоог нэмэгдүүж байна. Үүнээс үүдэн 4 том бэрхшээл тухайн аймагт нүүрлээд байна.

1. Нүүдэллэн ирж байгаа малтай өрхүүдийн малын тоо толгойноос шалтгаалан сэлэнгэ аймгийн бэлчээрийн даац хэтэрч туурайн зудад автан хөрс хийсч цөлжиж байна.
2. Сүргийн бүтцийн хувьд монголын бэлчээрийн мал аж ахуйн нөхцөлд нэг айлд байх ямааны тоо толгой нь сүргийн 10 хувиас хэтрэхгүй байх ёстой гэж үздэг. Гэтэл Сэлэнгэд энэ байдал алдагдаж бараг 40 хувьд хүрч байна.
3. Тариалангийн газрыг нэмэгдүүлэх боломж хаагдаж байна.
4. Тариа, төмс, хүнсний ногоо тариалсан талбайд мал орж үүнээс болж маш их зөрчил үүсч байна.

2. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай мэдлэг, мэдээллийг иргэдэд хүргэж ойлгуулах шаардлагатай.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагын бүрэлдэхүүнд гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагын ажилтнууд илэрхий давамгайлах явдал нийтлэг байна. Энэ зохисгүй байдлыг өөрчлөхөөр хууль тогтоомжоор зохицуулалт хийж өгсөн боловч хэрэгжилт нь тааруухан байгаа нь тун сая болж өнгөрсөн орон нутгийн сонгууль харууллаа. 2004 оны орон нутгийн сонгуулиар Өмнөговь аймгийн ИТХ-ын төлөөлөгчдийн 44 хувь нь Засаг дарга, түүний Тамгын газрын дарга, хэлтсийн дарга, болон агентлагийн дарга нар (сургууль, цэцэрлэг гэх мэт төсөвт бусад байгууллагын удирдах албан тушаалтныг оролцуулалгүйгээр) байсан бол Архангай аймгийн ИТХ-ын төлөөлөгчдийн 60 хувийг дээрх албан тушаалтнууд бүрдүүлж байжээ.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг бэхжүүлэхэд иргэдийн оролцоо шийдвэрлэх үүрэгтэй. Манай орны хувьд, Иргэдийн Нийтийн хурал бол орон нутгийн ардчиллын бодит баталгаа юм. Хурлын үйл ажиллагааны зохион байгуулалтын үндсэн хэлбэр нь хуралдаан билээ.

Нийтийн Хурлын хуралдаан нь орон нутагт ардчиллыг бэхжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэх бөгөөд энэ нь дараах зарчимд тулгуурлана. Үүнд:

- Иргэн бүр хуралд асуудал шийдвэрлэх эрхтэйгээр оролцох
- Шийдвэрийг эцэслэн батлахдаа олонхийг дагаж, цөөнхийг хүндэтгэх.
- Хурлаар хэлэлцэх асуудал нээлттэй бөгөөд шийдвэр гаргах боломжтой байх.
- Дэвшүүлсэн зорилгоо хангахуйц үр дүнтэй байна.
- Үүргээ ухамсарласан буюу хариуцлагатай байх гэх зэрэг болно.

Сум, дүүргийн иргэдийн Төлөөлөгчдийн хурал, түүний гүйцэтгэх ёстой үүрэг, хүлээх хариуцлагын талаар манай иргэд ойлголт дутмаг байдаг. Тиймдээ ч иргэдийн хуралд хяналт тавьж байх ёстой төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагад ажилладаг түшмэлүүд иргэдийн хуралд сонгогдож хурлыг өөрийн ажлын багаж болгох нь түгээмэл байна.

Нийтийн Хурлын хуралдаанд тухайн баг, хорооны сонгуулийн насны иргэн бүр оролцох эрх нь нээлттэй байдаг. Харин энэ эрхээ эдэлж асуудлаа өөрсдөө шийдвэрлэж сурахад нь төрийн болон энэ чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг ТББ-ууд идэвхтэй ажиллаж иргэдийг гэгээрүүлэхэд анхаарах шаардлагатай.

Нутгийн өөрөө удирдах ёс нь ардчиллын илрэх нэг хэлбэр, иргэн хүн амьдарч байгаа орчноо өөрийн хүсэл санаачилгаар журамлан бусдад төвөг удахгүй бусдаас хараат бус амьдрах үйл ажиллагааг зохицуулж байгаа үйлдэл билээ. Энэ үйлдэл нь хүн заяагдмал эрхээ эдлэх нөхцлийг бүрдүүлж байгаа учраас ардчиллын салшгүй нэг хэсэг билээ.

ТӨВ ОРОН НУТГИЙН ЗАСАГ ЗАХИРГААНЫ ТӨСВИЙН ХАРИЛЦААНЫ ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ, ХЭТИЙН ТӨЛӨВ

Н.Энхбаяр, Эдийн засгийн бодлогын зөвлөх

I.ТӨСВИЙН ХАРИЛЦААНЫ АСУУДЛЫН ОНОЛЫН ҮНДЭСЛЭЛ, ДҮГНЭЛТ

Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны асуудлаар олон улсын түвшинд хийгдсэн судалгаа, гарын авлага материал, туршлага жишээ маш олон байна. Хэрвээ та бүхэн илүү тодорхой мэдээлэл авах, судалгаа хийхийг хүсвэл ажиллаж байгаа олон улсын байгууллагууд НҮБ, Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк, АНУ-ын Хөгжлийн агентлаг, Германы Техникийн хамтын ажиллагааны нийгэмлэг болон Нээлттэй нийгэм форум зэрэг олон ТББ-ууд ч гэсэн дор бүрдээ арвин их мэдээлэл, судалгаа, материалтай тул хүсэлт гаргаж, хандаж болох юм гэж үзэж байна.

Олон орны эрдэмтэн, судлаачдын бичсэн илтгэл, тайлан, судалгааны материалыг үзэж, танилцаж байхад бидэнд сургамж, жишээ болохуйц материал хангалттай их байгаа \ голлох зарим судалгааны материалын нэрсийн жагсаалтыг хавсралтаас үзэж болно\ бөгөөд улс орнуудын хөгжлийн түвшин, улс төрийн тогтолцооны хэлбэр, туулж ирсэн хөгжлийн замнал, баримталж ирсэн болон баримталж байгаа хөгжлийн бодлогоос хамаарч Төв Засгийн газар ба орон нутгийн захиргааны хоорондын хөрөнгийн шилжүүлэг, хуваарилалтын асуудлыг хэд хэдэн төрөл хэлбэрээр, өөрийн улс орны онцлог байдалд тохируулан хэрэглэж байна. Тухайлбал:

- Тухайн улс засаглалын ямар тогтолцоогоор хөгжиж ирсэн, одоо ямар тогтолцоотой улс болох,
- Хөгжлийн түвшнээр олон улсын түвшинд ямар ангилалд багтаж байгаа болох,
- Зах зээлийн эдийн засагтай юу, эсвэл төвлөрсөн тогтолцоотой улс уу,
- Газар нутгийн хэмжээ ба суурьшил, нягтаршлын байдал, (багахан газар нутагтай хот улс уу, эсвэл томоохон газар нутагтай улс уу,)
- Хүн амын нягтаршил, суурьшил нь их үү, бага уу гэх мэт олон нөхцлөөс хамаардаг байна.

Олон улсын түвшинд хэрэглэгдэж байгаа төв, орон нутгийн төсвийн хуваарилалтын зарим нийтлэг арга хэлбэрийг дурьдвал:

- Тухайн муж, орон нутгийн засаг захиргаанд илүү эрх мэдэл олгож, орон нутгийн татвар тогтоох эрх олгох, бие даасан байдлыг хангах, төвөөс хамаарал багатай хөгжүүлэх,
- Төв Засгийн газарт төвлөрсөн төсвийн орлогоос харьцангуй сул хөгжилтэй орон нутгийн засаг захиргааг илүү дэмжсэн, ялгавартай хуваарилалт хийх,
- Төв Засгийн газраас төсвийн орлогыг хуваарилахдаа үр дүнгийн үзүүлэлтэд тулгуурлах,
- Орон нутгийн засаг захиргаа, мужуудын хооронд хөгжлийн зааг ялгаа бага нөхцөлд үндсэндээ тэгшитгэсэн байдлаар эсвэл хүн амын тооноос хамааруулан хуваарилах зэрэг төсвийн хуваарилалтын аргуудыг голчлон хэрэглэж байна.

Судалгааны зарим материалаас авч үзвэл төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны арга хэлбэрийг тодорхойлохын тулд дараахь үе шатаар асуудалд хандах хэрэгтэй гэж үзсэн байна. Үүнд:

1. Хуваарилагдах боломжтой хөрөнгө, эх үүсвэрийг тодорхойлох,
Ямар нэр төрлийн орлогоос бүрдсэн, хэдий хэмжээний орлогыг хуваарилах гэж байгааг урьдчилан тодорхойлох шаардлагатай.
2. Төсвийг хуваарилах томъёолол, аргачлалаа сонгох,
Аргачлал, томъёолол нь тухайн орон нутгийн хэрэгцээ, чадавхи, боломж нөөц гэсэн үндсэн шалгуур үзүүлэлтээс хамаарсан байх нь зохимжтой гэж үздэг байна.
3. Хөрөнгө хуваарилахад баримтлах шалгуур нөхцөлүүдийг тодорхойлох,
 - Төсвийн зардлын нөхцөл Жишээ Марокко, Колумби гэх мэт
 - Үр дүнгийн нөхцөл Жишээ Австрали, Канад улс

II. ОЛОН УЛСЫН ТҮВШИНД ТӨВ, ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ШИЛЖҮҮЛГИЙН ТАЛААРХ ЗАРИМ ЖИШЭЭ

- Канад улсын муж хоорондын орлогын ялгаатай байдлыг тэгшитгэхэд чиглэгдсэн шилжүүлгийн арга хэлбэр, (Австрали, Герман)
- Европын холбооны улсууд дахь мужуудын бие даасан санхүүжилтийн хэлбэр
- OECD-ийн орнуудын нийтлэг арга хэлбэр
- Бусад улс орнуудын жишээ

III. МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН ХАРИЛЦААНЫ ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

1. Салбарын санхүүжилтийн тогтолцоо

Монгол Улсын Нэгдсэн төсвийн тухай хууль, ТБУСТ хуулийн дагуу боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгааллийн үйлчилгээ, нийгмийн дэг журмыг сахиулах цагдаагийн байгууллагын, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх, хил хамгаалах, байгаль орчныг хамгаалах зэрэг байгууллагуудын орон нутаг дахь салбар нэгжийн үйл ажиллагааг улсын төвлөрсөн төсвөөс эрхэлсэн сайдын төсвөөр дамжуулан санхүүжүүлэх тогтолцоог сонгон авсан. Энэ арга хэлбэр нь үндсэндээ 1911 онд байгуулагдсан Богд хаант Монгол улсын Засгийн газрын үеэс ч улбаатай гэж үзэж болно.

УИХ-аас 2002 онд батлан гаргасан Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулиар салбарын санхүүжилтийн тогтолцоог баталгаажуулсан, түүний эзлэх байр суурийг бэхжүүлсэн тогтолцоог бий болгосон.

Салбарын санхүүжилтийн арга хэлбэр нь сайн ба сул талтай.

2. Орон нутгийн төсвийн санхүүжилт, дэмжлэг

Монгол Улсын шинэ үндсэн хуулийг 1991 онд батлан гаргасны дараа Төсвийн тухай хуулийг 1993 онд батлан гаргасан. Уг хуулийн дагуу төв ба орон нутгийн төсөв гэж зааглан тогтоосон бөгөөд орон нутгийн төсөвт төвлөрүүлэх орлогын нэр төрөл, орон нутгийн төсвөөс санхүүжүүлэх зардлын зүйлүүдийг тогтоож өгсөн. Үүнээс хойш

Монгол улсын нэгдсэн төсвийн тухай хуульд хэд хэдэн удаа нэмэлт өөрчлөлт оруулж, орон нутгийн төсөвт оруулах орлогын нэр төрөл, санхүүжүүлэх зардлыг өөрчилж ирсэн. Тухайлбал ирэх 2009 оноос эхлэн хүн амын орлогын албан татварын орлогыг бүхэлд нь тухайн орон нутгийн төсөвт оруулахаар тогтоогоод байна.

Энэ 2008 оны байдлаар орон нутгийн төсөвт орж байгаа орлогын нэр төрөл нь:

- Татварын орлого хуваарилалт, орлогын шилжүүлэг,
- Орон нутгийн төсвийн шилжүүлэг,
- Орон нутгийн өөрийн орлого.

Орон нутгийн төсөвт олгох шилжүүлгийг тухайн жилийн аймгийн төлөвлөгдсөн орлого ба зарлагын дүнгийн зөрүүгээр тооцож, хэрэв зарлага нь давж байгаа нөхцөлд улсын төсвөөс шилжүүлэг олгох, хэрэв орлого нь давж байгаа нөхцөлд улсын төсөвт давсан орлогыг төвлөрүүлэн авах аргаар шийдвэрлэж байна.

Саяхан УИХ-аас батлан гаргасан Монгол улсын 2009 оны төсвийн тухай хуулиар Орхон, Дархан-Уул, Сүхбаатар, Сэлэнгэ, Төв, Дорноговь, Хэнтий, Дорнод зэрэг 9 аймаг улсын төсөвт нийт дүнгээр 11,8 тэрбум төгрөгийн орлого төвлөрүүлэхээр, харин бусад 12 аймгийн дүнгээр улсын төсвөөс 25,2 тэрбум төгрөгийн дэмжлэг үзүүлэхээр байна.

Нийслэлийг оруулаагүй дүнгээр орон нутгийн засаг захиргааны ирэх 2009 оны нийт төсвийн зарлагын 27 орчим хувьтай тэнцэх хэмжээний дэмжлэгийг улсын төсвөөс шилжүүлэхээр байна. Өөрөөр хэлбэл улсын дунджаар аймгуудын төсвийн өөрийн орлогоор зарлагаа нөхөх чадварын коэффициент нь 0,73 байна. Харин нийслэл Улаанбаатар хотын хувьд ирэх 2009 онд улсын төсөвт дангаараа 47,2 тэрбум төгрөг төвлөрүүлэхээр төлөвлөгдсөн болно. Нийслэлийн хувьд өнгөрсөн олон арван жилийн туршид үйлдвэрлэл, аж ахуйн нэгж төвлөрсөн, улсын болон гадаадын хөрөнгө оруулалтын гол төв болохын хувьд аж ахуйн үйл ажиллагааны цар хүрээ өргөн, татварын бааз харьцангуй сайн хөгжсөн учир жил бүр улсын төсөвт нилээд хэмжээний орлого төвлөрүүлсээр ирсэн. Гэсэн хэдий ч нийслэлийн хэмжээнд хот тохижилт, дэд бүтцийн болон нийгэм ахуйн шийдвэрлэвэл зохих маш олон асуудал хуримтлагдсан нь сүүлийн жилүүдэд тодорхой болж байна.

3. Төсвийн эх үүсвэрээр орон нутгийн хөгжлийн бүхий л асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй.

Төр, хувийн хэвшлийн түншлэлийн тогтолцоог хөгжүүлэх, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг идэвхжүүлэх, уул уурхайн салбарын ил тод байдлын санаачлага дээр үндэслэсэн орон нутгийг хөгжүүлэх арга хэлбэр, орон нутгийн бизнесийн орчин нөхцөлийг сайжруулж, өөрийн орлогыг нэмэгдүүлэх гэх мэт бусад арга зам, эх үүсвэрийг идэвхийлэн хайж, өргөнөөр ашиглах шаардлагатай.

IV. ЦААШДЫН ТӨЛӨВ ХАНДЛАГА

1. Арга зүйн хувьд сонголт хийх

Манай улсын хувьд төв, орон нутгийн төсвийн хуваарилалтыг боловсронгуй болгох чиглэлээр олон удаагийн судалгаа хийгдэж, оролдлого хийж ирсэн боловч өнөөгийн байдлаар оновчтой тодорхойлсон, нөхцөл байдалдаа нийцсэн орлого хуваарилалтын арга хэлбэрийг сонгон нэвтрүүлж чадаагүй байна.

Өнгөрсөн жилүүдэд нэмэгдсэн өртгийн албан татварыг төвлөрсөн болон орон нутгийн төсвийн хооронд тодорхой хувиар хуваарилж байсан бол ирэх оноос орон нутагт хуваарилахгүй байх, харин хүн амын орлогын албан татварын орлогыг орон нутгийн төсөвт бүрэн оруулахаар төлөвлөсөн байна.

Өнөөгийн тодорхой нэр төрлийн татварын орлогоор хуваарилалт хийж байгаа, орон нутгийн төсвийн орлого, зарлагын зөрүүгээр дэмжлэгийн хэмжээг тодорхойлж байгаа нь хэд хэдэн сул талтай байна. Үүнд:

- Орон нутагт өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх сонирхол, идэвхийг урамшуулдаггүй,
- Тухайн аймаг орон нутгийн газар зүйн байршил, эдийн засгийн бааз сууриас шалтгаалсан орлого, зарлага, хөгжлийн ялгаатай байдалтай хамааралгүй хуваарилагддаг,
- Орон нутгийн хөгжлийн түвшний ялгаатай байдлыг арилгах, багасгах зорилгыг агуулаагүй,
- Орон нутгийн засаг захиргааны шийдвэр гаргах эрх, оролцоо багатай, шийдвэрийг төв Засгийн газарт гаргаж байгаа гэх мэт.

2. Ямар үр дүнд, хаана хүрэх гэж байгаа зорилтоо тодорхойлох

Улсын төсвөөс орон нутагт орлого хуваарилснаар ямар асуудлыг шийдвэрлэхийг зорьж байгааг өргөн утгаар, алсыг харсан байдлаар тодорхойлж, хэтийн зорилт болгон тогтох хэрэгтэй байна. Зөвхөн тухайн нэг жилийн орлого, зарлагын зөрүүг нөхөх, эсвэл орон нутгийн төсөвт дутагдаж байгаа хөрөнгө, орлогыг тооцож шилжүүлэг хийж байгаа нь алсын хараагүй, өнөө маргаашийн асуудлыг л шийдэж байгаа хэлбэр болж байна.

Бусад улс орнуудын сайн жишээнээс үзвэл орон нутгийн хөгжлийг дэмжих, хүн амын орлогын болон ядуурлын түвшний ялгаатай байдлыг арилгах, нийгмийн үйлчилгээг хөдөө орон нутагт жигд тэгш хүртээх гэх зэрэг зорилтын аль нэгийг сонгон зорилт тавьж болохоор байна.

3. Цаашид үүсэж болох хүндрэлүүд

- Бизнесийн орчны ялгаатай байдал, Төвийн бүс, хилийн гол боомтуудын залгаа нутагт үйлдвэрлэл, гадаад худалдаа төвлөрч байгаа бол говийн болон алслагдсан аймгуудад үйлдвэрлэл, бизнес эрхлэлтийн түвшин бага, хөгжил сул байсаар байна.
- Аймгуудын болон бүс хоорондын орлогын ялгавартай байдал,
- Ажил эрхлэлтийн түвшний ялгаатай байдал, Монгол улсын хүний хөгжлийн илтгэл болон ҮСХ-ны мэдээллээс үзвэл Дорноговь, Дундговь, Өмнөговь, Төв, Хэнтий зэрэг аймагт ажилгүйдэл

харьцангуй бага байгаа бол Баянхонгор, Баян-Өлгий, Ховд, Завхан, Архангай аймгуудад ажилгүйдэл 2 дахин өндөр байна.

- Хүн амын орлогын ялгаатай байдал, ядуурлын түвшин, Хавсралтад дурьдсан нэг хүнд ногдох ДНБ-ний хэмжээгээр аймгуудыг авч үзвэл Өмнөговь аймаг нь бусад олон аймгуудын үзүүлэлтээс 2 дахин өндөр үзүүлэлттэй байна. Тухайлбал Өмнөговьд 3065,3 долларт хүрч байгаа бол Говь-Алтай аймагт 1203,7 доллар (худалдан авах чадвараар тооцсон доллар) байна.

4. Бодлогын уялдаа, нийцэл

Төвлөрөлийг сааруулах гэдэг нь зөвхөн төсвийн хөрөнгийн хуваарилалтыг өөрчилснөөр шийдвэрлэгддэггүй гэдгийг олон улсын туршлага, судалгааны дүн харуулж байна.

Асуудлыг цогцоор шийдвэрлэхийн тулд:

- Орон нутгийн төсвийн хариуцлага,
- Тэгш байдлыг хангах, (иргэдийн, орон нутгийн)
- Нийгмийн үйлчилгээ болон дэд бүтцийг иргэдэд хүртээмжтэй хүргэх,
- Зохистой төсвийн харилцааг төлөвшүүлэх,
- Аливаа асуудлыг хурдан, оновчтой шийдвэрлэх арга хэлбэрийг бий болгох,

V. ДҮГНЭЛТ

Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны асуудал нь ямар хэмжээний мөнгө, хөрөнгийг хуваарилах вэ гэх буюу эсвэл бүхий л хөрөнгийг орон нутагт түлхүү хуваарилах төдий асуудал бус, илэрч байгаа хэлбэр нь төсвийн хөрөнгийн хуваарилалт боловч зөв тогтолцоог бий болгох нь юуны өмнө дунд хугацаанд бүс нутаг, аймаг, сумдын хөгжлийн асуудал, улмаар урт хугацаанд хүн амын аж амьдрал, хүний хөгжлийн асуудалд нөлөөлөх нэг арга хэрэгсэл гэж үзэж болно.

Дээр дурьдсан онолын болон практик жишээ, нөхцөл байдлуудаас үндэслэн Монгол Улсад төв, орон нутгийн төсвийн харилцааны асуудлыг цаашид боловсронгуй болгохын тулд юуны өмнө дараахь арга хэмжээг авах хэрэгтэй гэж үзэж байна. Үүнд:

1. Судалгаа, тооцоо муутайгаар, алсын зорилго тодорхойлолгүйгээр, тухайн цаг үеийн хандлагаар, тохиолдлын байдлаар энэ асуудлыг шийдвэрлэх нь сайн үр дагавар авчрахгүй, түр зуурын шийдвэр болно гэдгийг сайтар анхаарах;
2. Төсвийн харилцааны асуудлаар чиглэсэн зорилго бүхий судалгаа хийх, бодлого тодорхойлох, бодлогыг боловсруулахдаа дэд бүтцийн, бизнес эрхлэлтийн, хүн ам зүйн, хөдөлмөр эрхлэлтийн, бүс нутгийн хөгжлийн, боловсрол, эрүүл мэндийн гэх мэт олон салбарын бодлоготой харилцан уялдаатайгаар боловсруулах;
3. Аймаг хоорондын, бүс хоорондын орлогын ялгаатай байдал гүнзгийрэхээс урьдчилан сэргийлж, хөрөнгө оруулалтын, ажил эрхлэлтийн, бизнесийн орчны, хүний хөгжлийн зэрэг бодлогод дээрх зааг ялгааг багасгахад чиглэсэн тодорхой зорилтыг тусган хэрэгжүүлж эхлэх; (ЗГҮАХ, ТХМ, үндсэн чиглэл, төсөвт тусгах)
4. Эрх зүйн орчны хувьд цаашид орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд шийдвэр гаргах орчин, нөхцлийг урьдчилан бүрдүүлэх;

5. Төв, орон нутгийн засаг захиргааны бүх түвшинд төсвийн харилцаа, төвлөрлийг хэрхэн сааруулах талаарх ойлголтоо эрс сайжруулах, нэгдсэн нэг ойлголтод хүрэх;
6. Төв, орон нутгийн төсвийн харилцааг ямар ч арга хэлбэрээр өөрчилсөн гэсэн хөрөнгийн хуваарилалт, эрх мэдлийн хамт иргэдэд нийгмийн суурь үйлчилгээг цаг хугацаанд нь чанартай, хүртээмжтэй хүргэх үүрэг, хариуцлага хамт очих болно гэдгийг бүх шатандаа анхаарах;
7. Төвлөрлийг сааруулж, төв орон нутгийн төсвийн харилцааг зохистой арга хэлбэрт оруулж чадсан олон улсын сайн туршлага, бодит жишээн дээр тулгуурлан Монгол улсын өнөөгийн хөгжлийн түвшин, нөхцөл байдалд нийцэхүйц арга хэлбэрийг сонгон түүнийг хэрэгжүүлэх талаар урт хугацааны бодлого, хөтөлбөр, төлөвлөгөө гарган хэрэгжүүлэх.

Гадаад дотоод эдийн засгийн орчин нөхцөл, парламентад ямар нам олонх болж Засгийн эрх барьж байгаа, улс орны эдийн засгийн өсөлтийн төлөв хандлага, гадаадын хөрөнгө оруулалтын хандлага зэргээс хамаарч улсын төсвийн байдал, тухайн орон нутгийн орлогын байдал цаашид нилээд хэлбэлзэлтэй өөрчлөгдөж болохоор байгаа тул төв, орон нутгийн хоорондын шилжүүлгийн тогтолцоог одоогийн арга хэлбэрээр бус харин ул суурьтай, сайн судалгаан дээр үндэслэн өөрчлөлт, шинэчлэлийг хэрэгжүүлж эхлэх зүйтэй байна.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВАЛЖУУД:

1. Richard M. Bird and Michael Smart “Intergovernmental Fiscal transfers: Some lessons from International experience” University of Toronto, January 2001;
2. Roy Bahl “Intergovernmental transfers in developing and transitional countries” Washington, DC. April 2001;
3. Larry Schroeder and Paul Smoke “Intergovernmental Fiscal transfers: Concepts, international practice and policy issues” ADB press, Manila, 2003;
4. ITR International “Intergovernmental transfer systems”, ADB Institute;
5. “Хөдөлмөр эрхлэлт, ядуурал” Монгол Улсын Хүний хөгжлийн илтгэл 2007, НҮБ, Олон улсын хөдөлмөрийн байгууллага, Шведийн олон улсын хөгжлийн агентлаг, Монгол Улсын засгийн газар, Улаанбаатар 2008 он;
6. Монгол Улсын 2009 оны төсвийн тухай хууль, Төрийн мэдээлэл, 2008 оны ... дугаар;
7. Монгол Улсын 2009 оны төсөвтэй холбогдсон нэмэлт тодруулга, дагалдах тооцоо, судалгааны материал, Сангийн яам, Төсвийн бодлого, зохицуулалтын газар, 2008 оны 11 дүгээр сар.

ТӨВЛӨРЛИЙГ СААРУУЛАХАД НУТГИЙН ӨӨРИЙН УДИРДЛАГЫН САНХҮҮГИЙН ҮНДСИЙГ БЭХЖҮҮЛЭХИЙН АЧ ХОЛБОГДОЛ

Б.Чимид, Гавьяат хуульч, доктор профессор

СЭДВИЙН АГУУЛГА

Энэхүү илтгэлд бид төвлөрлийг сааруулж эс төвлөрхүй, төвлөрөл хоёрын зохистой тэнцлийг хангахад нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хөгжүүлж, түүний эдийн засаг санхүүгийн үндсийг бэхжүүлэх явдал ямар үүрэг ач холбогдолтойг илэрхийлэхийг зорив.

1.ТӨВЛӨРЛИЙГ СААРУУЛАХ НЬ АРДЧИЛСАН УДИРДЛАГЫН ХӨГЖЛИЙН ЧУХАЛ ХАНДЛАГА МӨН

Олон улсын хүрээлэлд тухайн орон тусгаар бүрэн эрхтэй оршиж, үндэснийхээ аюулгүй байдал, эв нэгдлийг сахин хамгаалахад төвлөрсөн ёс хэрэгтэй бол дотоод хөгжлийн үүднээс орон нутгийн бие даан хөгжих санаачлагыг дэмжиж, олон түмний оролцоо, бүтээн туурвих эрх, эрх чөлөөг нээгдүүлэхэд эс төвлөрхүй амин чухал байдаг ажгуу. Иймээс энэ хоёрыг эрс тэс сөргүүлэн тавьж болохгүй бөгөөд зохистой хослуулахыг шаарддаг. Түүнд олон хүчин зүйл нөлөөлнө.

Тэр дундаа төвлөрөл сааруулах нь ардчиллын нэгэн гол хандлага бөгөөд зөвхөн сайн санааны лоозон, үзэмжийн сонголт биш билээ. Энэ бол улс орны эдийн засаг, улс төр, нийгэм-соёлын амьдрал, юуны өмнө улс төрийн дэглэмийг ардчилан төв, хөдөөд ард түмний засгийг хэрэг дээр тогтоон хэрэгжүүлэх зайлшгүй хэрэгцээнээс ургаж гардаг жам ёсны үйл явц юм. Уг үйл явц XX ба XXI зууны заагаас эхлэн дэлхий нийтэд тархсан буюу газар сайгүй өрнөсөн түгээмэл үзэгдэл¹ болов.

Монгол улсын хувьд гэвэл саяхан болтол бүхэлдээ төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засагтай, түүндээ тулгуурласан захиргаадлын (тоталитари) дэглэмтэй байсан. Эл учир ардчилал, зах зээлд шилжин нийгмийн амьдралыг шинэтгэхийн тулд уул дэглэмийг өнгө будгаар нь бус, үндэс язгуураар нь халж, төвлөрлийг задлан сааруулах онцгой шаардлага тулгарсан юм.

Ардчилалд суурилсан төвлөрлийг сааруулах гэдэг бол төв засгийн дангаар ноёрхох эрх хэмжээг* задалж:

- босоо чиглэлээр: тухайлбал засаг захиргаа нутаг дэвсгэр /ЗЗНД/-ийн бүх шатны нэгжүүдийн өөрийн удирдлагад доош доош нь шилжүүлж, тэдгээрийн бие даасан байдлыг бэхжүүлэх;
- хэвтээ чиглэлээр гэвэл: засаг төрийн дээд, төв байгууллагын эрх хэмжээг задалж иргэний нийгэм, хувийн хэвшил, бизнесийн зэрэг хажуугийн орчинд шилжүүлж, төрийн ачааг хөнгөлөн иргэний чирэгдлийг нимгэлэн бүтээлч санаачлагыг хөгжүүлэх явдал мөн.

* Эрх хэмжээг (“компетенция”, “competence”) нь байгууллага, албан тушаалтны эрхлэх ажил, эрх, үүрэг түүнийгээ хэрэгжүүлэх орон зайг илэрхийлдэгээр нь эрх мэдэл (власть-power) гэдгээс ялгаж баймаар атал манайхан гагцхүү эрх мэдэл гэж чадавхи талаас нь өрөөсгөл дүгнэх нь элбэг болж.

1.Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. Иргэдэд үйлчилдэг Засгийн газар (орчуулга). НҮБХХ. УБ., 2008 он. 1; 16; 163 дахь тал.

НҮБ-ын хөгжлийн хөтөлбөрийн оролцоот судалгаанаас үзэхэд “Төвлөрлийг сааруулах нь улс төр, захиргаа, төсвийн талаар шийдвэр гаргах эрх мэдлийг төв засгийн газраас орон нутгийн засаг захиргаа, байгууллагад шилжүүлэх үйл явц юм”².

Энэ бүхнээс дүгнэн үзвэл орон нутгийнхаа асуудлыг тэндэхийн иргэд өөрсдөө шийдвэрлэх гэсэн агуулга бүхий нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хөгжүүлэх нь төвлөрлийг сааруулах үндсэн арга зам, гол сувгийн нэг мөн байна. Харин энэ маань Монгол улсад хэрхэн яаж эхлээд, ямаршуу түвшинд хүрээд байгаа нь олны анхаарал онцгой татаж байна.

2. МОНГОЛД НУТГИЙН ӨӨРИЙН УДИРДЛАГЫГ ТӨЛӨВШҮҮЛЭХ АНХНЫ ШИЙДЭЛ, ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

Түүхэн үзэгдлийн хувьд нутгийн өөрөө удирдах ёс /НӨУЁ/ нь эрт цагаас үүдэлтэй гэдэг.³ Тэгэвч Монгол орны хувьд тэр нь авторитари, тоталитари дэглэмийн уршгаар олон он жилээр тасалдсан удаатай. Ерөөс дарангуйлагч нийгэмд “ардчилсан чиг баримжаат” өөрөө удирдах ёс хаагдмал байдаг жамтай.

Өмнөх дэглэмийн үед Монголын орон нутаг гагцхүү төрийн төвлөрсөн удирдлагатай байв. Тэр цагийн аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн Ардын Депутатын Хурал нь засаг захиргааны (төрийн гэсэн утга!) эрх барих орон нутгийн байгууллага гэсэн Үндсэн хуулийн статустайгаар нэг намын дохио зангаагаар ажилладаг, төрийн засаглах байгууллага байсныг саяхны түүх сайн мэднэ.

1990-ээд оны ардчилсан хувьсгалын дүнд 1992 оны Монгол Улсын Үндсэн хуулиар нутгийн удирдлагын шинэ тогтолцооны гол хандлага нь өөрөө удирдах ёс /ӨУЁ/ мөн болохыг тод томруунаар томъёолсон билээ.

“Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг төрийн удирдлагатай хослуулах үндсэн дээр хэрэгжинэ” гэж Үндсэн хуулийн Тавин есдүгээр зүйлд заасан байна. Энэ бол НӨУЁ-ыг төлөвшүүлэх анхны суурь шийдэл бөгөөд “нутгийн өөрийн удирдлагыг” тэргүүн байранд нь тавьсныг бэлхнээ харуулж буй тул тунгаан бодвоос онцын тайлбар шаардахгүй болов уу!

Үндсэн хуулийн дагуу “Монгол Улсын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль” (1996, 2007) гаргаж, 5 удаа сонгууль явуулж, гол төлөв улс төр зохион байгуулалтын шинжтэй нэлээд ажил зохиосон. Тэр явцад НӨУЁ гэж чухам юу болох, түүнийг хэрэгжүүлдэг гол байгууллага Иргэдийн Нийтийн Хурал, Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал (ИТХ) чинь чухам ямар байгууллага болох, тухайлбал “төрийнх үү?”, “олон нийтийнх үү?” гэхчилэн шуугилдаж эргэлзэж эхэлсэн бөгөөд өнөө хэр үнэндээ сонгуулиас бусад цагт төдий л анзаарахаа больж уу?! гэлтэй чимээ намжив.

Уг гарвалаар нь хөөж үзвэл нутгийн өөрийн удирдлага нь “Munis cario”- “ачааны хүндийг өөрөө үүрье” гэсэн утгатай латин гаралтай үгнээс үүдэн дэлхий нийтэд “муниципаци” буюу “муниципалитет” гэх ойлголт болон түгсэн нэр томъёо аж. Монголын шинжлэх ухаанд НӨУЁ хэмээн хэвшиж байгаа юм. Энэ ёсыг эзэн талаас нь “нутгийн өөрийн удирдлага” гэж бас болно.

2. Жеймс Которобо. “Төвлөрлийг сааруулах үйл явц ба оролцоот ардчилалд орон нутгийн өөрөө засаглах эрх нөлөөлөх нь” (Өмнө эш татсан зохиол. 163 дахь тал).

3. Сумын судалгаа: онол, арга зүйн асуудал. Удирдлагын Академи. УБ., 2004 он; Я.Долгоржав. “Монгол Улсад нутгийн өөрийн удирдлагын чадавхийг бэхжүүлэх нь” (Сонгогчдын гарын авлага. УБ., 2001 он. 21 дэх тал).

Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэдэг бол Та бид оршин суугаа баг, сум, хороо, дүүрэг, хот, тосгон хамтлаг нийтлэгийнхээ нийт хүн амын эрэлт хэрэгцээ, ашиг сонирхлыг хангахад нийцсэн бүхий л ажил үйлчилгээг өөрсдөө шууд буюу төлөөлөх байгууллагаараа уламжлан хуулийн хүрээнд бие даан төгс шийдвэрлэж, өөрсдөө хариуцан гүйцэтгэх эрх, баталгаа бүхий чадвар, үйл ажиллагаа мөн. Энэ бол мэргэжлийн нарийвчилсан тодорхойлолт биш, хялбаршуулсан тайлбар.

Агуулга нь олон улсын эрх зүйн баримт бичгийнхтэй дүйж байгааг хэлэхэд илүүдэхгүй. Нутгийн удирдлагын тухай Европын Харти (1995 он)-д “Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэдэг нь нутаг дэвсгэрийн бие даасан хамтлагаас өөрийн хариуцлага дор төрийн хэргийн үлэмж хэсгийг тухайн нутаг дэвсгэрт оршин суугаа иргэдийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн, хуулийн хүрээнд шийдвэрлэх, удирдлагыг хэрэгжүүлэх эрх, бодит чадвар юм” гэсэн бий. Төр нийгмийн үйл хэргийн үлэмж хэсгийг нутгийн иргэд өөрсдөө шийдвэрлэх гэдэг мөн ч жинтэй ойлголт билээ.

Гэтэл манайхан эсрэгээр хандаж албан яриа, ажлын байрны хаяг тэргүүтэнд хүртэл аймаг, нийслэлийн “төр, захиргааны байгууллага” гэцгээхийн дотор ИТХ-ыг төрийн хурал (УИХ) шиг “нийслэлийн парламент”, “дүүргийн парламент”⁵ гэхчилэн чамирхаж өгүүлэх, бичих нь даамжирчээ. Ам хэл дээр ч, ажил хэрэг дээр ч нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нэр сүр энэ мэтээр бүдгэрсээр, будилан шинээр эхэлсэн түвшингээсээ ахихгүй, зогсонги байдалд оров. Энэ нь танин мэдэхүйн дутмагшилаас гадна Засаг төрөөс сүүлийн 10-аад жилд орон нутгийн эрхийг эдийн засгийн үндэс язгуураар нь хязгаарлаж, бас улс төрийн авторитари дэглэм рүү хэлбийж байгаатай шалтгаант холбоотой байна. Үүнийг:

- 1996 оноос ИТХ-ын сонгуулийг төрийн сонгууль шиг дууриамал ёс журамтай, улс төрийн намуудын өрсөлдөөний талбар болгож бүрэлдэхүүнийг нь засаг төрийн эрхэнд ноёрхсон намуудын командын бүлэг болгосон. Нэг үгээр хэлбэл иргэд өөрсдөө мэдэж, өөрсдөөрөө бүрдүүлж өөрсдийн төлөө ажиллуулдаг иргэний нийгмийн гол шинж бүхий байгууллагуудыг улс төржүүлэн, төрийн болгож, өмнөх үеийнх шиг намын явцуу эрх ашигт гуйвуулан ашиглах болов. Өдгөө намгүй иргэн ИТХ, түүний байгууллагын “хашааны гадна” дөлж суух болжээ.
- 2003 оноос орон нутгийн орлого, зарлагын төсвийн эрхийг устгаж зөвхөн цалин, захиргааны урсгал зардлыг санхүүжүүлэх зардлын төсөвтэй үлдээв (энэ тухайгдор жич тодруулав);
- Монгол Улсын ЗЗНД-ийн суурь нэгж сум, дүүрэгт өмчлөх эрх олгоггүй (хуульд байгаа мэт харагдавч эд хөрөнгийн хувьд юу ч шилжүүлэн өгөлгүй) өдий хүрсэн;
- Хууль тогтоомжоор нутгийн удирдлагын шийдвэрлэгч эрх мэдлийг ӨУБ-д биш гүйцэтгэх эрх мэдэлд тэр дундаа яам, агентлагуудад олгон төвлөрүүлэх болсон зэргээс харж болно.

НӨУ буюу НӨУЁ-ны тухай, түүний үндсэн зарчмуудын тухай сайтар судалж, өнөөгийн практикийг Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалын үүднээс шинжлэн дүгнэж жинхэнэ утгаар нь эрс шинэтгэхийг бодит байдал шаардаж байна. Үүний тул аливаа хүчин зүйлийг тооцсон шинжлэх ухааны зарчмуудын дагуу бүх талын цогц арга хэмжээ

5. Жишээ нь “Өнөөдөр” сонины 2008 оны 12 дугаар сарын 16-ны дугаарт.

авах шаардлагатай болов. Тэр бүхнээс энд нэн чухал гэж тооцдог нэгэн гогцоо асуудлыг тодруулан толилуулах гэсэн юм.

2. Өөрийн удирдлагыг өөд татъя гэвэл үндсийг нь гүйцэд бүрдүүлбэл зохино

Үндэсгүй мод мөчирлөхгүйн адил өөрийн ургаж гараад тулж төлжих бодит үндэсгүйгээр Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага хөл дээрээ босож бэхжихгүй нь хөдөлшгүй үнэн.

Ийм болохоор ерөнхий ойлголт, тодорхойлолтыг лоозогнож магтан сайрхахад хууртаж санаа амралгүй, үндэс тулгуур, үүрэг зарчмыг нь лавтай судалж амьдралд сууриллиулан, материаллаг хүч, “нийгмийн капитал” болгууштай байна. Энэ зорилгоор сайхь “үндэс” гэдэг жирийн үгийг НӨУ-ын уг чанар хийгээд оршин хөгжих баталгааг илэрхийлэх улс төр, эрх зүйн шинжлэх ухааны нэр томъёо болгон хэрэглэв.

Үндсэн хуулийн эрх зүйд “нутгийн өөрийн удирдлагын үндэс” гэдэгт юуг ойлгох тухай ул суурьтай судлан илэрхийлдэг. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн эрх зүйн онол, түүх, үндэслэл заалт, өнөөгийн практикийг судалсан дүнгээс бид НӨУЁ, түүний байгууллага наанадаж таван үндэст тулгуурлагдийг удаа дараа тодорхойлсон билээ.

Нутгийн өөрийн удирдлагын таван үндэс:

- нутаг дэвсгэрийн;
- нийгэмшлийн /хүн амын/;
- эдийн засгийн;
- зохион байгуулалт /засаг захиргаа/-ын;
- эрх зүйн үндэс гэж байна.

Эдгээрийн дотроос засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн аливаа нэгж нь зөвхөн аймаг, сум, багийн төв төдий бус харин:

- засаг төрөөс тогтоосон хил зааг бүхий нутаг дэвсгэр;
- тэр нутаг дэвсгэрт оршин суугаа хүн ам;
- тэдний өөрийн шууд оролцож байгуулсан засаг захиргаа гэсэн энэ гурван махбодиос бүрддэг нь бас маргаангүй.⁶ Иймд дурдах төдий үлдээе!

Харин эрх зүйн болон эдийн засгийн үндэс гэдэг тухайд энд бага боловч тодруулах шаардлага байна. Манайх ганцхан хууль гаргачихаад “эрх зүйн үндэс бүрдэв” гэдэг. Уг хэрэг тийм амархан бишээ.

Нутгийн өөрийн удирдлагын тухай Үндсэн хуулийн бүлэг заалт, Монгол Улсын “Засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хууль” (2006), “Хот, тосгоны эрх зүйн байдлын тухай хууль” (1993), “Нийслэлийн эрх зүйн байдлын тухай хууль” (1994), “Бүсчилсэн хөгжлийн удирдлага зохицуулалтын тухай хууль” (2003) зэрэг гол нь “орон нутгаар” дагнасан хууль, түүнчлэн Төсвийн тухай, Албан татварын тухай, Байгаль хамгаалах тухай, Газрын тухай, Боловсролын тухай, Эрүүл мэндийн тухай гэх зэрэг.

6. Kommunale Selbstverwaltung-Местное самоуправление. Издатель Баварская школа. М., 1995. С.23; Б.Чимид. “Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал: Нутгийн удирдлага” III дэвтэр. УБ., 2004 он. 255-261 дэх тал.

Олон салбар хуулиудын холбогдох заалт, мөн ИТХ-ын өөрийн баталсан хэм хэмжээ бүхий актуудыг нэгтгэн НӨУ-ын эрх зүйн үндэс гэж ойлгоно. Тэдгээр хууль болон дэд актыг тойрон нутгийн удирдлагын эрх зүй гэдэг шинэ дэд (хολимог) салбар аяндаа бүрэлдэж байна. Гэвч тэр нь хэрэгжих баталгаа, юуны өмнө санхүү эдийн засгийн үндэс тулгуургүй бол ёстой л “савангийн хөөс” мэт шалчийн замхарна.

4. Өөрөө удирдах ёсны эдийн засгийн үндэс гэж амьдрал дээрээ юу вэ?

Нутгийн өөрөө удирдах ёс нь хуулиар тунхаглаад тэнгэрээс дүүжилж ард түмэнд харуулсан дэнлүү, хөндий хөхүүр шиг хоосон хэлбэр биш билээ. Харин нийгмийн эдлэг (материаллаг) нөхцөлд түшиглэн боловсорч, эдийн засаг, санхүүгийн тодорхой үндсэнд тулгуурлан байж сая амилж, аажмаар чадалжин, товлосон үр дүндээ хүрч чинагш ахина.

Санхүү, эдийн засгийн бат бэх үндэс суурьтай байх нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны хэрэгжин биелэх бодит баталгаа болно.

Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 58 дугаар зүйлийн 1 дэх хэсэгт “Аймаг, сум, нийслэл, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” гэж заасан. Энэ бол НӨУЁ-ны 5 үндэс, түүний дотор эдийн засгийн үндсэнд суурилан цогцолсон байх жам ёсыг (зүй тогтлыг) тусгасан бөгөөд энэхүү цогц чанарыг хангах нь улс орны удирдлагын зайлшгүй үүрэг мөн.

Нутгийн иргэд “чадалжих” гэдэг маш чухал чанар. “Иргэнийг хүчирхэгжүүлэх” нь үр нөлөөтэй удирдлага буюу “сайн засаглалын арван шинжийн нэг гэдэг бөгөөд энэ нь дээрээс тушаан зааварлахын оронд орон нутгийн бүлгүүдэд асуудлаа өөрсдөө шийдвэрлэх арга барил эзэмшүүлэх” гэсэн утгатайг Деннис Рондинэли тайлбарлажээ. Нутгийн иргэдийн “хүчирхэгжих” гол арга зам нь “биеийн тамир спортын дасгал” НӨУБ-ын юуны өмнө эдийн засгийн чадавхийг дээшлүүлж хамтлагийн хүчийг нягтруулах явдал юм.

НӨУ-ын эдийн засгийн үндэс гэдэг бас мэргэжлийн “нарийвчлалтай” ойлголт. Тухайлбал, НӨУЁ-ны шууд тулж оршдог, өөрөө эзэмдэж, захиран зарцуулах эрхтэйгээр үүрэг, зорилгоо хэрэгжүүлэхдээ хөндлөнгийн дарамтгүйгээр арвижуулан ашиглаж буй өмчийн зүйлсийг нэгтгээд ӨУЁ-ны эдийн засгийн үндэс гэдэг. Тэр нь:

- 1) эд хөрөнгө;
- 2) мөнгө санхүү;
- 3) хуулиар баталгаажуулсан эд хөрөнгийн эрх
- гэсэн гурван их хэсгээс бүрдэнэ.

Энэ гурвыг нутгийн эдийн болон эдийн бус “баялаг дээрх өмч”; төсвийн болон төсвийн бус “мөнгөн хөрөнгийн сан хөмрөг”, нийтийн ба Иргэний хуульд заасанаар эд юмс хийгээд мөнгө олж авах “эд хөрөнгийн эрх” гэж чухам юу болохыг тус тус “их задаргаа хийж” нотлон тайлбарлах хэрэгцээ бий. Гэвч илтгэл (өгүүлэл)-ийн хэмжээг харгалзан зөвхөн улсын санхүүгийн цөм төсвийн санхүүгийн талаас нь тодруулав.

Нөгөөтэйгүүр өөрөө удирдах ёсны “эдийн засгийн үндэс” гэдгийг ЗЗНД-ийн нэгжийг байгуулахад харгалзах болон түүний чиг үүрэг, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх “Байгаль эдийн засгийн нөхцөл” гэх арай өргөн ухагдахуунаас зааглаж үзвэл зохино.

“Байгаль эдийн засгийн нөхцөл” гэдэг бол орон нутгийн хамтлагийн оршин амьдрах, бие даан хөгжих, улмаар ӨУБ-ын чиг үүрэг, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд хэрэгтэй, ашигтай бүхий л эдлэг (материаллаг) боломжийн нийлбэр юм. Газар нутаг, түүний хэмжээ, үржил шим, байгалийн ил далд элдэв баялаг, өмчийн бүх хэвшлийн үйлдвэр, аж ахуйн нэгж хийгээд шинжлэх ухаан, үйлдвэрлэл, технологийн газрын тоо, төрөл, байршил, хүчин чадал, ашиг орлого, зам харилцаа, эрчим хүчний зэрэг дэд бүтцийн хөгжил, хөдөлмөрийн нөөц, чадавхи, зах зээлийн аятай орчин зэрэг шууд болон дам нөлөөлөх бусад хүчин зүйлийг оруулан тооцно.

Гэвч энэ бүхнээр сэтгэл цадаж, хууртан тайвширч болохгүй. Өөрийн гэсэн өмч хөрөнгөгүй, үүргээ биелүүлэхэд шаардагдах мөнгөгүй, түүнийг олж зарцуулах эд хөрөнгийн эрхгүй бол хичнээн сайн хууль, ямар ч гарамгай удирдагч, аль ч өгөөмөр нутагт байсан ч нутгийн өөрөө удирдах ёс олигтой үр дүнд хүрэхгүй. Төвлөрөл ч саарахгүй.

5. НӨУЁ-ны санхүү эдийн засгийн үндэс одоо ямаршуу түвшинд байна вэ?

Санхүү, эдийн засгийн өөрийн гэсэн үндэстэй байх нь санаан зоргын бус нийтлэг жам ёсны хүчин чармайлтын үр дүн билээ. Түүнийг 1992 оны Үндсэн хуульд тусгаж тунхагласан дээрх заалт хэр зэрэг хэрэгжиж байна вэ? Зарим эхлэл ахиц байвч:

- Орон нутгийн өмчлөх эрх ба түүний зүйлсийг аймаг, нийслэлд 1998 он хүртэл өгөлгүй элдэв шалтгаар харамлан боож, их, бага хувьчлал бараг дууссаны дараа “үлдэгдлийг” хуваарилсан;
- Сум дүүрэгт өнөөг хүртэл хуулиар өмч хөрөнгө таслан олгоогүй. Сум, дүүрэг ч үүнийхээ учрыг ухаардаггүй;
- Санхүү төсвийн хуулиудаар орон нутгийн орлогын баазыг ихээхэн хязгаарласны дээр 2003 оны 1 дүгээр сарын 1-нээс аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн “орлого зарлагын төсвийн эрх”-ийн “дийлэнхийг” төв засагт дайчлан авч “орон нутгийн орлого зарлагын төсөв” гэх хууль, эдийн засгийн утга, чанарыг нь бараг алдагдуулав. Харин НӨУЁ-ыг Үндсэн хуульд нэр заачихсан болохоор ялангуяа сум, багийн Хурал түүний Тэргүүлэгчдийг арга буюу үлдээж хэлбэр төдий торгоож байна. Заримдаа баг, сумын “Хурлыг татан буулгах” тухай санал албан ёсны хүрээнд цухалзадгийг сэжиглэхгүй байхын аргагүй.

Энэ мэтийг бид засаг төрөөс зохиосон олон зүйлийн урсгал ажил хэргийг бүрэн үгүйсгэж, гагцхүү муучлахаар бус зарчмын чанартай, агуулгын алдаа гарсныг үнэнээр нь өчиж, соён гэгээрүүлэх санаагаар өгүүлж байна. Улс орны хөгжил, ардчиллын амин сүнс, нутгийн иргэдийн аж амьдралын хэрэгцээний үүднээс бол НӨУ-ын санхүү эдийн засгийн үндсийг бүрдүүлэх асуудал тулгамдсан хэвээр байна.

1992 оны Үндсэн хуулиар нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хүлээн зөвшөөрснөөс хойш түүний санхүү эдийн засгийн үндсийг тавьж төлөвшүүлэх талаар:

- 1996 онд “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль”-иар нутгийн өмчийн эрхийг хэрэгжүүлэх нийтийн эрх зүйн журмыг тогтоосон.
- 1998 онд төрийн өмчөөс аймаг, нийслэлд хөрөнгө таслан өгч, энэ эрхийг хангах эхлэл тавьсан.
- аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн ИТХ-д Улсын өмчийн газрыг иргэдэд хувьчлах эрх олгосон нь зарим талаар эргэлзээтэй ч “сэхэл ” өгсөн.
- 1992, 2002 оны Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн хууль (“төсвийн эрхийн тухай” гэх нь зөв) болон 2002 оны 6 дугар сарын 27-ны “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль” (ТБУСТХ) зэрэг санхүүгийн хуулиудаар орон нутгийн төсвийн тогтолцоо, сан хөмрөгийн талаархи эрх хэмжээг тодорхойлон мөрдөв.

Энэ мэт нь ямар ч байсан нутгийн өөрөө удирдах ёсны санхүү эдийн засгийн үндсийг эерэг эсвэл сөргөөр хөндсөн гол арга хэмжээ болсон. Гэсэн хэдий ч нутгийн өөрийн удирдлагын тогтолцоог бэхжүүлэв үү, сулруулж сульдуулав уу гэдэгт асуудлын гол зангилаа ончирч байна.

Шуудхан хэлэхэд одоо дагаж мөрдөж буй төсөв, татвар, санхүүгийн суурь хуулиуд төвлөрлийг сааруулж НӨУЁ-ыг хөгжүүлэх гэсэн Үндсэн хуулийнхаа үзэл баримтлалаас ихээхэн зөрж “сөрөн зогссон” мэт байгааг хүлээн зөвшөөрөх хэрэгтэй. Энэхүү сөрөг нөлөөний шууд эх булаг нь 2002 онд батлан 2003 оноос мөрдөн буй ТБУСТХ, түүнд нийцүүлж зассан бусад хууль, тэдгээрийг хэрэгжүүлэхээр зохион байгуулсан санхүү, төрийн албаны тогтолцоо, журам аргагүй мөн байна. Ингэж үзэхдээ нэг талаар уг хуулийн нааштай талыг түүнчилэн төр өөрт ноогдсон өмч хөрөнгөө эзэгнэж, мөнгөн орлогоо гүйцэд хуримтлуулан үр дүнтэй зарцуулах нарийн тод журмыг тогтоон сахихыг чармайсан сайн санааг нь шинжлэх ухаан үгүйсгэхгүй. Бид ч тэгж “туйлширдаггүй” билээ. Харин төвлөрөл, эс төвлөрөхүй хоёрын зохистой харьцааг чухалчилдаг байтал гагцхүү төвлөрлийг хүчтэй болгох ганц тал руугаа хэвийлгэсэнд сэтгэл зовинохгүй байхын аргагүй болжээ.

- Хэрвээ хуулийн үг үсэг нь нийлж байна уу? гэхчилэн үг хэлний энгийн утгаар өрөөсгөлдүүлэн гуйвуулдаггүйсэн бол;
- Хэрэв хуулийг эрх зүйн онолын түвшинд хүргэж, үзэл баримтлалын талаар нь нотлон, агуулгыг нь зөв илэрхийлдэгсэн бол ТБУСТХ-ийн үйлчлэл нь ардчилсан үр нөлөөтэй удирдлага (“сайн засаглал”), төвлөрөл сааруулахын эсрэг чиглэлтэйгээрээ Үндсэн хуулийн үзэл баримтлалд харшилж ирснийг тал бүрээр нотолж болно.

Эрх зүйн үүднээс гэвэл өмч өгөөгүйгээс гадна орон нутгийн ялангуяа сум, дүүргийн ӨУБ, түүний албадаас нутаг дэвсгэрийнхээ хүн амд үзүүлэх нийгэм соёлын (боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн хамгаалал зэрэг) үйлчилгээг санхүүжүүлж хянан зохицуулах эрхийг бүрэн хассан. Энэ тухай хойно тодруулна.

Төсвийн шинэтгэлээр төвлөрөл саарч уу?, үгүй юу гэдгийг эрх зүйн томъёоллоор төдийгүй эдийн засгийн үзүүлэлт (шалгуур)-ээр нотолж болно. Ардчилсан орнуудад улсын нэгдсэн төсөвт орон нутгийнх нь 40 орчим хувийг эзэлдэг бөгөөд энэ нь олон улсын төвлөрөл саарч буйн гол үзүүлэлт нийтлэг жишиг, харин уг үзүүлэлт 10-аас доош байвал үйлчилгээ Засгийн газарт төвлөрсний илрэл болно гэж үздэг (Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал. УБ., UNDP. 172 дахь тал).

2008-2009 оны Улсын нэгдсэн төсвийн зарлагад орон нутгийн нийт зарлага, цэвэр зээлийн дүн 7.8-8 орчим хувийг эзэлж байгаа нь ардчилсан гэх орнуудтай жишихэд нэн аймшигтай тоо.

Орон нутгийн зарим ажилтан “Орон нутаг биеэ даан хөгжих боломж бүрдсэн. Аймаг орон нутгийн төсвийн хувьд орлогоороо зарлагаа нөхөн бие дааж байгаагаас гадна зарим сум бие дааж хөгжих бүрэн боломжтой” гэдэг.

Бие даан хөгжих боломж гэж юу вэ? Зөвхөн захиргааны өөрөөр хэлбэл дарга, даамлууд цалин хэрэглэлийнхээ зардлыг нутгийнхаа төсвийн орлогоор нөхөж буйг хэлсэн бол тэр нь мөчидхөн дүгнэлт. Орон нутгийн төсөв гэдэг чинь аймаг, сум гэх том айлын удирдлагын зардлыг төдийгүй хүн амд үзүүлэх сургууль боловсрол, соёл, эрүүл мэнд, нийгмийн болон хэв журам хамгааллын, бизнесийн санхүүжүүлэх хөгжилд дэмжих зэрэг нийтлэг үйлчилгээг санхүүжүүлэхийн тулд л өөрөө мэдэж мөнгө хуримтлуулж, хуваарилан зарцуулах төлөвлөгөө, түүний гүйцэтгэл мөн.

Тэр нутагт орлогоо нэмэгдүүлж, иргэдийн ямар ямар үйлчилгээг хэр чанартай, үр дүнтэй үзүүлж байна вэ? гэдэг л тэр бие дааж ажиллах эрх боломжтой эсэхийн гол шалгуур юм. Гэтэл “дайны үеийнх шиг хатуу төвлөрүүлчихлээ” гэхэд хол хэтрэхгүй.

6. Хатуу төвлөрөлд хүргэсний гол илрэл, уг шалтгаан юу вэ?

Бичил шалтгаан цөөнгүй хэдий ч 2002 оноос эхэлж төсвийн шинэтгэл нэрийн доор улсын санхүү, төсвийн тогтолцоог ёс бусаар гажуудуулж урьд үзэгдээгүйгээр хатуу төвлөрүүлсэн явдал улс төр-эдийн засгийн гол шалтгаан гэж болно.

Улсын нэгдсэн төсвийн тухай хууль нь хуурмаг өрөөсгөл шинжтэй болсноос төсвийн тогтолцоо нь уг үзэгдлийн байвал зохих бодит агуулгаас ихээхэн гажсан.

Хуулийг бодитой, хуурмаг гэж хоёр хуваадаг бөгөөд ерөнхий тунхаглал нь зөв зүйтэй мэт боловч тэр нь жинхэнэ утгаараа хэрэгждэггүй, далд агуулгатай байдгаас өөр үр дүнд хүргэдэгийг хуурмаг гэдэг. Төсвийн тухай хуульд 2007 оны 11 дүгээр сард оруулсан өөрчлөлтийн ёсоор улсын нэгдсэн төсөв нь:

- 1) улсын төсөв;
- 2) орон нутгийн төсөв;
- 3) Монгол Улсыг хөгжүүлэх сангийн төсөв;
- 4) нийгмийн даатгалын төсвөөс бүрдэнэ⁸ гэжээ.

8. Монгол хууль. Эмхтгэл. Хоёрдугаар боть. 345 дахь тал.

Цааш нь тодорхойлохдоо: “32.1. УИХ-аас баталсан, Засгийн газар бүрдүүлэн зарцуулах төсвийг улсын төсөв гэнэ”; “32.2. ИТХ-аас баталсан аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг даргын бүрдүүлж зарцуулах төсвийг орон нутгийн төсөв гэнэ” гэж уг хуульд заажээ. Эдгээр заалтыг өнгөц харахад маргаангүй зөв мэт. Гэтэл ямар төсөв бэ? гэдгийг түүнийг баталдаг, бүрдүүлж, зарцуулдаг байгууллагаар нь биш харин хэн юуны тулд ямар зориулалтаар хуримтлуулж, хаана юунд зарцуулдагийг нь (агуулга, зориулалтыг) гол шалгуур болгон тодорхойлдог.

Тэгвэл дээрх тодорхойлолтуудад тэр шалгуур нь алга учраас Сангийн яам Засгийн газар, УИХ-аар юу батлуулахаа үзэмжээрээ сонгох бүрэн боломжтой аж.

Уг нь засаг төрийн дээд, төв байгууллагаас чиг үүрэг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэх, улсын хэмжээгээр зохион байгуулах арга хэмжээг санхүүжүүлэхийн тулд хуримтлуулж, хуваарилж зарцуулдаг нь улсын төсөв; харин нутгийн өөрөө удирдах болон захиргааны байгууллагаас чиг үүрэг, бүрэн эрхээ хэрэгжүүлж тухайн аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн хэмжээнд хүн амд үзүүлэх үйлчилгээг санхүүжүүлэхэд зориулдгийг нь орон нутгийн төсөв гэж ялгана.

Энэ “онолыг” баримталбал орон нутгийн төсөв гэдэг ЗЗНД-ийн 2 шатны нэгжийн хэмжээний (нутаг дэвсгэрийн) төсөв болохоос зөвхөн төсөвт “байгууллагынх” биш юм. Энэ бүхнийг нотлохын тулд төсөв гэж юуг хэлдгийг онол-арга зүйн хувьд авч үзэх нь илүүц биш билээ.

“Төсөв” татварыг үзэгдлийн хувьд төртэй хамт үүсч, төрийн санхүүгийн тогтолцооны төв зангилаа болсон гэж үздэг билээ. Иймээс төсвийн мөн чанар, байгууламж, бүтэц, үүрэг зэрэг нь зөвхөн засаг захиргаа, эдийн засгийн шинэтгэлээр гадаад оронд гарч ирээд харь орноос тээж ирсэн цоо шинэ үзэгдэл биш юм. Харин дэлхий нийтийн болон улс гүрэн бүрийн түүхийн турш орчин нөхцөлдөө жам ёсоор тогтнож хэвшсэн агуулга, бүтэц, чиг үүрэг бүхий тогтолцоо билээ.

Өдгөө “төсөв” гэдгийг ихэвчилэн мөнгөний утгаар л ойлгож, хэлэлцэж, өрсөлдөн шийдвэрлэх болжээ. Түүний цаана хүн, хүмүүсийн хамтлаг, эмнэлэг, сургууль, сум, аймаг, улмаар улс гэх олон түвшний амьд организм оршин ажил амьдрал нь шууд хамаарч байдаг. Хүмүүс төсвийн хэдэн төгрөгнөөс үүдэн өлсөх цангах, таргалах турах, баяжих ядуурах, албан газар хөгжих, мөхөх нь ч бий. Тэгэхлээр орон нутгийн төсвийн утга учрыг бүр эх сууриас нь, тухайлбал ер нь төсөв гэж юу болохоос нь авч үзвэл ойлгомжтой болно.

Төсөв нь гагцхүү мөнгө төгрөг биш л дээ. Харин айл гэр, албан байгууллага, аймаг, сум, улс гүрэн хүртэл тухайн жилийн мөнгөн орлого, зарлагаа сайтар тооцон төлөвлөж, нэгэнт батлан тогтоосон хэмжээг чанд баримтлан ажил амьдралынхаа зайлшгүй хэрэгцээг тасралтгүй санхүүжүүлэх нарийн түвэгтэй үйл ажиллагаа гэж болно.

“Төсөв” гэдэг нэр томъёо эрх зүй, эдийн засаг, материаллаг (эдлэг) талтай бүтэц зориулалтын хувьд орлого зарлагын, зардлын, нэгдсэн, тусгай сангийн гэх зэрэг олон утга шинж бүрдэлтэй. Ийм учир төсвийг чухам аль талаас нь ярьж, тодорхойлж байгааг сайтар ялгаж мэдрэх хэрэгтэй байдаг.

Эдийн засгийн айн /категори/ хувьд төсөв бол төрийн болон нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагуудаас харьяа нутаг дэвсгэрийн хэмжээнд үйлчлэх зорилт, чиг үүрэг бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхэд зориулж мөнгөн хөрөнгийн нэгдсэн сан хөмрөгийг бүрдүүлж, хуваарилж, ашиглахад үүссэн эдийн засгийн харилцааны нийлбэр цогц мөн.

Хууль зүйн утгаараа төсөв бол дээрх зорилгоор мөнгөн хөрөнгийн сан хөмрөг байгуулж, хуваарилж, ашиглах үндсэн төлөвлөгөө-эрх зүйн акт мөн. Улсын нэгдсэн төсвийг санхүүгийн нэгдсэн төлөвлөгөөний акт, “төсөв бол хууль” орлого зарлагын “тэнцэл” (Монгол Улсын төсвийн тухай хууль. 2002 он. Гуравдугаар зүйл) гэхчилэн нэрлэж ирсний утга энэ.

Материаллаг /эдлэг/ утгаараа төсөв бол төрийн болон ОНӨУ-ын болон хүн амд үзүүлэх үйлчилгээний зардлыг нөхвөрлөх санхүүгийн эх нөөц /рессурс/ гэхчилэн тодорхойлдог.

Аль ч утгаараа улсын нэгдсэн төсөв нь төрийн байгууламжийн хэлбэр, бүтэцтэй тохирч байх жамтай бөгөөд төр, НӨУБ-аас зөвхөн “өөрийгөө аргалах” бус ард түмэнд үйлчлэх зорилт, бүрэн эрхийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах мөнгөн хөрөнгийн санг бүрдүүлж хуваарилан ашиглахтай холбоотой, материаллаг агуулгатай, эдийн засаг эрх зүйн нарийн нарийн түвэгтэй харилцаа мөн. Түүнийг алив нэг салбар, албан газар байгууллагын зардлын төсөв (төлөвлөгөө буюу хуваарилагдсан мөнгө)-тэй адилтган, хууртаж болохгүй. Түүний цаана хүн, иргэд бий. Үүнийг эс хайхарвал төсвийн цаанахи хүмүүс, түүний хамт олны хөгжлийн хэрэгцээ буйг умартахад хүргэнэ.

Улсын нэгдсэн төсөв нь тухайн улсын төрийн байгууламж, түүний хэлбэр, бүтэцтэй нийцэн тохирсон байх жамтай гэдэг. Үндсэн хуулийн хоёрдугаар зүйлд “Монгол Улс нь төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл улс” бөгөөд 57 дугаар зүйлд тодруулснаар “Монгол Улсын нутаг дэвсгэр засаг захиргааны хувьд аймаг, нийслэлд, аймаг нь суманд, сум нь багт, нийслэл нь дүүрэгт, дүүрэг нь хороонд хуваагдана” гэсэнтэй тохирч байх гэсэн үг юм.

Үүнийг төрийн байгууламжийн буюу улсын ЗЗНД-ийн хуваарилалт гэж үздэгийг эш үндэс болгож төсвийн байгууламжийг тогтоодог. Манай төсвийн тухай болон ТБУСТХ-иуд “өө сэвгүй” харагддаг боловч сүүлчийн энэ хууль нь орлого зарлагын нэгдсэн төсвийг биш, зөвхөн яам, салбарын зардлын төсөв мэт ангилж бүлэглээд түүндээ орон нутгийн төсвийг хүчээр тохируулан зөвхөн засаг захиргааны зардлын төсөв болгон үлдээжээ. Үүгээрээ ам, ажил хоёр айхавтар зөрж, орон нутаг ард олонд төвөг чирэгдэл учруулж байна.

Энэ хуулиарх арга хэмжээг буюу төсөв санхүүгийн шинэтгэлийг хэрэв Монгол төрийн байгууламжинд тохируулан зөв хийсэн бол төсвийн орлогыг бүрэн хуримтлуулж, үр ашигтай (үр дүнтэй) зарцуулж, санхүүгийн тогтолцоог цэгцтэй болгон, сахилгыг бэхжүүлэн, хариуцлагыг дээшлүүлэх чухал ач холбогдолтой болох байв. Гэтэл улс орны амьдралыг гагцхүү Улаанбаатарт байдаг юм шигээр төсвийнхөө 90 гаруй хувийг Сангийн яам-Засгийн газрын мэдэлд төвлөрүүлснээр улс орны хөгжил, ардчиллын хувь заяанд ноцтой үр дагавар учруулж байгаа нь илт болов. Үүнийг нутгийн удирдагчтай

хийсэн ярилцлага, бусад судалгаа тод харуулдаг боловч хүмүүс ялангуяа орон нутгийн удирдагчид ухамсарлаж биеэр амсаж байгаа ч гэсэн нэлээд нь хэлж зүрхлэхгүй 5 жилийг өнгөрөөв. Гэвч тэд газар дээрээ чамгүй сайн ухамсарсан байх нь бий.

Булган аймгийн Могод сумын Засаг даргаас сумынхаа 2005 оны төсвийн төлөвлөгөөний тухай ИТХ-д тавьсан илтгэлдээ:

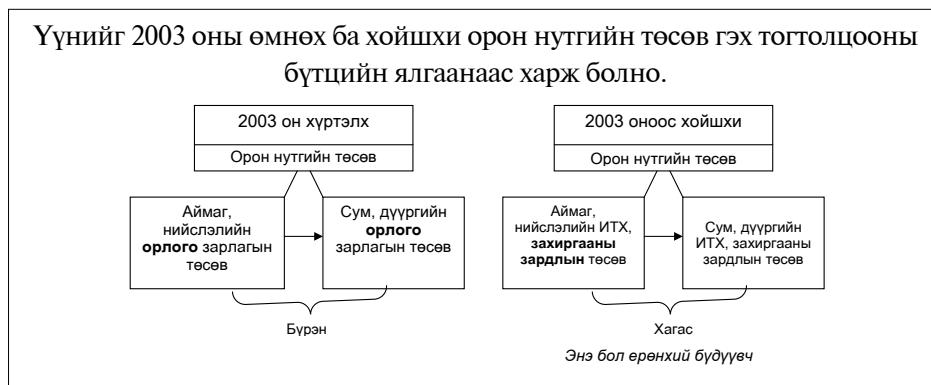
ТБУСТ хуулийг мөрдөж эхэлснээр аймаг, нийслэлийн төсөв ба улсын төсвийн харилцаа, төсвийн бүтэц агуулгад томоохон өөрчлөлт орж байна. Хуучин төсвийн тухай хуулийн дагуу орон нутгийн төсөв нь тухайн орон нутагт байршилтай төрийн болон төсвийн бүх байгууллагуудын зардлыг санхүүжүүлэх үүрэг хүлээж байсан бол ТБУСТ хууль батлагдсанаар бүх шатны ИТХ нь өөрийн төсвөөс санхүүжүүлэх өөрийн нутаг дэвсгэрийн үндсэн үйл ажиллагааны хүрээг тогтоож, Засаг даргатай бүтээгдэхүүн нийлүүлэлтийн гэрээ байгуулах журамд шилжих болсноор орон нутгийн төсвийн зарлагын ачаалал ихээхэн буурч байна” гэж сумынхаа жишээн дээр нотлон өгүүлжээ.

Сайхь Засаг даргын хэлсэн “орон нутгийн төсвийн ачааллыг ихээхэн хөнгөлсөн” гэдэг чинь ИТХ, түүний байгууллагууд олон иргэндээ үйлчлэх үүргээсээ чөлөөлөгдөж “ачааны хүндийг өөрөө үүрье” гэсэн (“муницисипи”) ОНӨУЁ-ны төрөлх буюу уугуул чанарыг алдагдуулсан хэрэг болно.

Бүхэлд нь үзвэл ТБУСТХ-иар 2003 оноос эхлэн аймаг (нийслэл), сум (дүүрэг)-ын орлого зарлагын биеэ даасан төсвийн эрхийг хэрэг дээр хасаж нутгийн засаг захиргаанаас хүн амдаа үйлчлэх зориулалтын хөрөнгийн бүх эх үүсвэрийг Улсын төвлөрсөн төсөвт авч, орлого зарлагыг сайд нарын багцад хуваарилдаг болгожээ. Ингэснээрээ аймаг, сумын төсөв гэдэг орлого зарлагын төсвөөс /бюджетээс/ төрөл арилжиж зөвхөн ИТХ, Засаг даргын Тамгын газрын /захиргааны/ зардлын төсөв /смет/ болж амьсгаа төдий үлджээ. Энэ бол дан ганц захиргааны төвлөрөл гэсэн үг.

Төсвийн байгууламж гэдэг ухагдахууны бодит утга, жам ёсны үндсийг зөв ойлгож хэрэглэх үндсэн дээр энэ гажуудлыг зөв шийдвэрлэж болно. Хүмүүний үзэл бодол, ухамсар зорилго өөрчлөгдөхөөс араг яс, анатоми бүтэц нь хэвээр үлдэхтэй адил улс гүрэн төсөв эдийн засгийн үндсэн дээр оршин байдаг болохоор тэр үзэгдлийн үндсэн бүтэц нь хэвээр үлдэж болно. Энэ үүднээс төсвийн анатоми ямар байх ёстойг авч үзэхгүйгээр ёс журмыг улс орны бүтэц нөхцөлөө харгалзахгүйгээр хүн ам нь маш тархай орших эх газрын уудам Монголд гадаад их далайн арал улс Шинэ Зеланд, нутгийнхаа 20 орчим хувьд бөөгнөрч суурин амьдардаг Австралийн Холбоот улсын төсвийн тогтолцоот амьдралыг хуулбарлана гэдэг томоохон төөрөгдөл болов уу. Тэр нутгийн зарим зүтгэлтэн, судлаачид “манай энэ тогтолцоо танайд тохирохгүй”, тэгээд ч бид төрийн төсвийг бизнесийн менежментийн аргаар удирдахаасаа ялангуяа эрүүл мэндийн салбарт бүр татгалзаж буй гэж ярьцгаадаг. НҮБ-ын зарим шинжээч ч ийнхүү зөвлөж байсан билээ.

Улсын салбарын удирдлага, санхүүжилтийг шинэчлэх журмыг (төвлөрүүлсэн тогтолцоог) анх нэвтрүүлэхдээ юу амлаж “тархи угаасан” гэдгийг эргэж нэг харъя л даа! “ТБУСТХ нь анх тавьсан төвлөрлийг сааруулах бодлогын үргэлжлэл юм”⁹ гээд цааш нь нутгийн удирдлага мөн ч өргөн эрх үүрэгтэй болж байгаагаар тайлбарласан байдаг. Гэтэл хэрэг дээрээ аймаг, сум, нийслэл, дүүргийн өөрийн удирдлага, болох ИТХ захиргааны зардлын төсвийг үлдээгээд түүнийгээ “орон нутгийн төсөв” гэж нэрлэсэн нь бараг л нүд хуурсан нь хэрэг болжээ.



ТБУСТХ-д нэрнээсээ эхлээд л нэг л өрөөсгөл буюу “төсөвт газруудын” зардлыг санхүүжүүлэх зарчим, арга зам, энэ талаар тэдгээр байгууллагын эрх хэмжээний хуваарийг тогтоосон төдийгээр орлого зарлагын нэгдсэн төсөв гэх утгыг хагаслажээ. Тэр дундаа нутгийн эрх барих (ӨУ) байгууллага “тухайн жилийн орон нутгийн төсвийн төслийг хянан баталж, хэрэгжилтийг хянах” /5.1.2/ гэсэн нь зөв зүйтэй мэт боловч түүнийгээ мөн хуулиар “ИТХ өөрийн төсөвтэй байна” /50.6/ гэсэн төдийгээр хязгаарлажээ. Энэ бол ИТХ, Засаг дарга нар, Тамгын газрын зардал төдий төсөв юм.

Тэгвэл орон нутгийн төсөв гэдэг чинь дээр дурдсан “нутгийн удирдлагын” зардлаас гадна, сум дүүргийн Ерөнхий боловсролын сургууль, цэцэрлэг, эмнэлэг, соёлын болон түүнчлэн хүн амын нийгэм соёлын үйлчилгээг санхүүжүүлэх эх үүсвэр, зардлын зориулалт хэмжээг тогтоон баталж, орлогыг хуримтлуулан, нийтийн үйлчилгээг мөнгөөр хангах /санхүүжүүлэх/ нүсэр том ажил билээ.

Үүний дээр орон нутгийн өмчид түшиглэсэн төсвийн гадуурх сан хөмрөг гэж байж болох бүрэн үндэстэй. Гэтэл одоо ямар байна вэ? Одоо нутгийн төсөв нь өнгөц харахад “орлого зарлага” гэсэн хоёр талтай хэвээр мэт, номын ёсоор байгаа юм шиг харагдавч иргэдэд хүрч үйлчлэх хүнд хүртгээх талаасаа нүд хуурсан хэрэг гэж үзэхэд хилсдэхгүй. Үүнийг Өмнөговь аймгийн Ханхонгор сумын 2001 оны төсвийн амьд жишээн дээр буюу шинэ тогтолцоонд орохын өмнөх жилийн (2002 оны) төсвөөс харж болно.¹⁰

9. Улсын салбарын удирдлага санхүүжилтийн шинэчлэл. “Монгол Улсын Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дэргэдэх Төрийн захиргааны шинэчлэл төсөл “ хэвлүүлсэн бололтой. УБ., 2003 он. 78 дахь тал

10. Өмнөговь аймгийн Ханхонгор сумын ИТХ-ын 2000 оны 12 дугаар сарын 27-ны өдрийн 07 дугаар тогтоолын 2 дугаар хавсралт.

	ИТХурал	Тамгын газар	Багийн Т/газар	Дунд	Цэцэрлэг	Хүн эмнэлэг	СУСТөв	Дүн
Цалин	1002.1	6847.5	2172.5	16357.0	2275.1	8446.0	10.375.0	47475.2
НДШимтгэл	264.5	1807.7	573.5	4318.2	600.0	2230.0	2739.0	12533.5
Бичиг хэрэг	30.0	300.0		100.0	100.0	160.0	80.0	770.0
Гэрэл цахилгаан		150.0		3570.0	250.0	390.0	1000.0	
	5360.0							
Түлш халаалт		600.0		20000.0	3500.0	3300.0	13886.5	41286.5
Тээвэр шатахуун	300.0	1500.0	370.1	800.0	150.0	1900.0	450.0	5470.1
Шуудан холбоо	36.0	350.4		150.0	30.0	120.0	150.0	836.4
Цэвэр бохир ус		24.0		20.0	24.0			98.0
Албан томилолт	50.0	700.0		300.0	50.0	360.0	300.0	1760.0
Ном хэвлэл	60.0	50.0		100.0	100.0	90.0	200.0	600.0
Хичээл практик				100.00	200.00		100.00	400.0
Эд хогшил авах		500.0			864.5	486.7	300.0	2151.2
Нормын хувцас		50.0		100.0	50.0	290.0		490.0
Хоолны зардал				19294.2	2500.0	400.0		22194.2
Уран бүтээлийн зардал							200.0	200.0
Эмийн зардал				100.0		1900.0		2000.0
Урсгал зардал		450.0		55.5	350.0	780.0		1635.5
Татвар хураамж		60.0				110.0	41.0	211.0
Бусад		75.7		50.0			100.0	175.7
Тэтгэмж урамшуулал	44.0	450.0		700.0	150.0	180.0	80.0	954.0
ТАХ-ын I хүүхдийн зардал		560.0		700.0		250.0	390.0	1900.0
Нөөц сан								
Нийт зарлагын дүн	1786.6	14475.3	3116.1	66144.9	11194.2	21392.7	30391.5	148501.3
Төсвийн санхүүжилт	1786.6	14175.3	3116.1	65344.9	10644.2	15354.9	29991.5	140413.5
Ө ө р и й н орлого		300.0		800.0	550.0	600.0	400.0	2350.0
ЭМДаатгалаас						5737.8		5737.8

Одоогийн сумдын төсөвт сургууль, цэцэрлэг, эмнэлэг, СУС төвийн өөрөөр хэлбэл захиргааныхаас бусад төсөв байхгүй тэр нь төвд одоо сайдын багцад орсон билээ.

Шууд хэлэхэд НӨУБ ийнхүү харьяа нутаг дэвсгэрийнхээ хүн ам албан газрууддаа юугаар хэрхэн үйлчлэх вэ? гэдэг нь ор тас хаягдаж. Үүнээс үзвэл төсөв нь зардлын төсөв болоод НӨУБ нь эрх барих газар биш хэрэг дээрээ жирийн нэг төсөвт албан газрын зэрэгт бууж нутаг дэвсгэрийнхээ хүн амд үйлчлэх эрхээ алджээ.

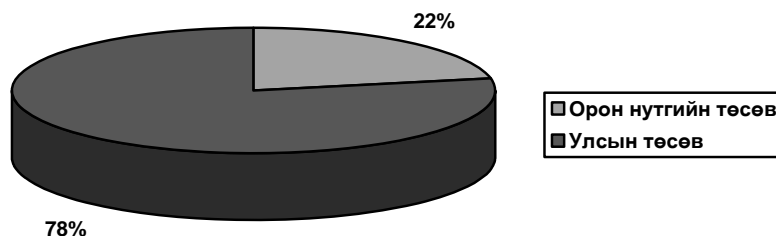
Харин нутгийн хүн амын эдийн засаг, нийгэм соёлын суурь үйлчилгээг, түүнчилэн засаг захиргааны (цагдаа, хяналт шалгалтын зэрэг) зарим үйлчилгээг салбарын яамд сайдын багцаар дамжуулан санхүүжүүлдэг болсон байтал өөрөөр хэлбэл ОНӨУБ ажилгүй болсныг “хариуцлага тодорхой болсон” гэж магтаад байгаа нь гайхалтай. Энэ нь НӨУБ-ын толгой дээгүүр түшмэдийн засаг харайлган доргошилж харьяат иргэд, албан газарт нь очиж мөнгөөр ханган үйлчилдэг гэсэн үг. Ийнхүү хэт төвлөрч ЗЗНД-ийн нэгж доргошлон задарсны үр дагаварыг Өвөрхангайн Хайрхандулаан сумын 2005 оны төсөв¹¹ дээр харъя.

УИХ, Сангийн яамнаас баталж санхүүжих

Сургууль	Цэцэрлэг	Соёлын төв	Эмнэлэг	Бүгд
101512.85	20728.03	8301.7	49091.3	179633.88

ИТХ-аас баталж орон нутгийн төсвөөс санхүүждэг байгууллага

ЗДТГ	ИТХ	БЗД	Бүгд
35375.9	6128.3	7427.8	48932.0



Ийм болохоор суманд төсөвт байгууллагын “Гурван Вант улс” (бие даасан) бий болсон гэх шог гарсан нь оносон бололтой. ЗДТГ, сумын дунд сургууль, их эмчийн салбар гурвуул сумаас бие даасан төсөвтэй.

Аймаг, сумын ӨУБ нь нутгийн хэмжээний бүх салаа мөчрийг нэгтгэн санхүүжүүлэх эрх мэдэлгүй болохоор яаж орон нутгаа нэгдмэлээр эзэгнэн хөгжүүлэх, тэндэхийн нийгэм, эдийн засгийн амьдралын үндсэн асуудлыг шийдвэрлэх билээ. Үндсэн хуульд “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэхийн хамт улс, дээд шатны нэгжийн чанартай асуудлыг шийдвэрлэхэд хүн амыг зохион байгуулж оролцуулна” (62.1) гэж заасан нь тунхаг төдий үлдэх гээд тэвдүүлж байна. Лоозонг бол хэлж болно. Мөнгөгүй бол сүрийг бадруулахаас хэтрэхгүй. Хуулийн эрх мэдлийн зэрэгцээ “мөнгөний засаг” гэж хүчтэй хэрэглүүр бий. Тэр нь ИТХ, Засаг даргад алга. Аймаг, нийслэлийн Засаг дарга бол Яамдын гэрээт ажилтан болсон. Уг нь Засгийн газартай л шууд харилцах ёстой хүн.

Монгол улс Богд хаант болон Ардын засагт улс болсны дараа 1930-аад он хүртэл Төв засгийн төсөв аймаг, хошууны бие даасан төсөвтэй байсныг нэгэн үе төвлөрүүлээд

11. “Сумын төсөв” /мониторингийн тайлан/. Нээлттэй нийгэм форум, Нийгмийн дэвшил эмэгтэйчүүд хөдөлгөөн /Өвөрхангай аймаг дахь салбар/. УБ., 2006 он. 44 дэх тал.

1974 оноос сумдыг орон нутгийн орлого зарлагын төсөвтэй болгох алхам хийж овоо зүгширч 1990-ээд он хүрсэн. Гол нь орон нутгийн төсөв аймаг, сум бүр зарлагаа бүрэн нөхөх орлогын эх үүсвэртэй болж чадахгүй бэрхшээл байсан одоо ч бий. Үүнийг өөр механизмаар нөхөн хангадаг ёс бий. Үндэсний чадавхийг дайчилж “тэгшитгэх орлогын” (одоо “шилжүүлэг” гэх болсон) журмаар тэдгээр төсвийг биеийг нь даалгаж ирсэн. Одоо хэд хэдэн аймаг бие даасан эх үүсвэртэй болсноос “илүүдлийг” улсын төсөвт татан авдаг болсон гэх болж. Энэ бол захиргааны зардлын төсвөө л хэлж байх шиг байна. Уг нь орон нутгийн орлого зарлагын төсвийн олонхи нь алдагдалтай байдгийг бусад улс орон “төсөв дундын төсөв” тусламж (тэгшитгэл) татаас зэргээр уяж зохицуулдаг бөгөөд энэ нь НӨУ-г орлого хөөцөлдөж шинэ шинэ эх үүсвэр нээх, хөрөнгийг хэмнэлттэй “хамгийн бага зардлаар хамгийн их ажил бүтээх” олон түмний хяналт оролцоо дэмжлэгийг оруулахад хүчтэй шижим түлхэц болдог. Гол нь хүмүүстээ хүрч үйлчилж тэдний өөрсдийн хүчийг нэгтгэдэг.

8. Олон толгойлсон “захиргааны” төвлөрөл

Даширамд тэмдэглэхэд улсын төсвийн орлого, зарлагыг УИХ багцлан сайд бүрт шууд хуваарилах болсон нь агуулгаараа “Ерөнхий сайд Засгийн газрыг удирдаж, хууль биелүүлэх ажлыг УИХ-ын өмнө хариуцна” гэсэн Үндсэн хуулийн 41.1 дэх хэсгийг зөрчсөн гэх үндэстэй байна.

Жил бүрийн Улсын төсвийн хуулиар Ерөнхий сайд улсын төсвийг бүхэлд нь бус, зөвхөн өөрийн багцыг хариуцдаг болсон. Харин Засгийн газрын гишүүд тус тусдаа өөрийн багцыг Ерөнхий сайдад бус УИХ-ын өмнө шууд хариуцах болжээ. Тэгэхээр төсөв нь “төвд төвлөрсөн” ч оройдоо очоод “Их задаргаанд орж” Монгол Улсын санхүүгийн удирдлага түүгээр дамжин тохинуулах ёсон орон даяар олон толгойлдог байна.

2009 оны улсын төсөвт төвлөрүүлэх орлогыг 15 сайд ба сайд бус 4 даргад оноож, зарлагын эрх хэмжээг мөн 15 сайд, 16 даргад нээн олгосны дотор Ерөнхий сайд 2.429.3 сая төгрөг, Сангийн сайд 304.576.3 сая, БСШУ-ны сайд 485.131.4 сая, Эрүүл мэндийн сайд 229.853.0 сая төгрөг зарцуулах эрхтэй, бас түүнтэй ойролцоо орлого олох үүрэгтэй байна. Монгол Улс арав, хорин Сангийн яамтай болов гэдэг үг ортой ч юм шиг.

Зүй нь Улсын төвлөрсөн төсвийг УИХ-ын өмнө Ерөнхий сайд, түүний өмнө ЗГ-ын гишүүд хариуцаж төв байгууллагын хувьд ноогдсон төсвийн чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд зарцуулах ёстой. Гэтэл сайд, дарга (төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн хувьд) бага сургууль, багийн эмч хүртэл салбарын (системийн) анхан шатны нэгжийг санхүүжүүлж удирддаг байна. Энэ нь ЗЗНД-ийн нэгжийн тэр дундаа төсвийн нэгдмэл байдлыг сарниулж орон нутагт олон тоо дээрээс “команд” очиж бужигнуулан чирэгдүүлэхэд хүргэж байна. Ямар л сайндаа аймгийн Засаг дарга дээш олон яамтай хөндлөнгөөр Хурлын даргатай гэрээ байгуулж төлөөлдөг төдий байх вэ? Тэд санхүүжүүлэх ямар ч эрхгүй учир “Сайдын багцад хамаарах төсвийг хэмжээг нь хэтрүүлэхгүйгээр” өөрчлөх эрхтэй баймаар байна гэж суух вэ? Уг нь энэ бол сайд бүрт биш зөвхөн Засгийн газарт тавиад Ерөнхий сайд нь Сангийн яамандаа үүрэгдээд шийдчих шуурхай удирдлагын асуудал шүү дээ.

Орон нутгийг ер нь нэг Засаг даргыг олон сайд, тэдгээрийг Сангийн яам /сайд/ удирдах хэв маяг тогтоод байна. Уг нь аль ч улс орон нутгаа Ерөнхий сайд, Засгийн газар, дотоод яам төвхнүүлэн зохицуулдаг ёстой бөгөөд энэ үүрэг 1928 оноос ХЭГ-т (ЗЗХ-т) төвлөрсөн одоо Сангийн яаманд очжээ. Энэ мэтээс үзвэл Монгол нь төвлөрөл сааруулах нэг гол арга хэлбэр болсон “бөөгнөрөлийг задлах” (децентрализацийн) аргыг төвлөрүүлэх (“централизация”) аргаар сольсон урвуу (сөрөг) урсгалд оржээ.

9. Нэн харамсмаар нэгэн үр дагавар

Төсвийг хэт төвлөрүүлсэн нь төрийн болон орон нутгийн санхүүгийн үйл ажиллагааны ил тод байдлыг бүрхэгдүүлж, иргэдийн оролцоог “түгжсэнттэй” адил үр дагавартай болжээ.

ИТХ-ын баталдаг орон нутгийн төсөвт хүн амын амин чухал /эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн хамгааллын зэрэг/ үйлчилгээний зардал тусгагдахгүй, төсвийн нормын дагуу аймаг, нийслэлд, тэндээс сум, дүүрэгт шууд оногдуулан хуваарилж Засаг даргатай Сангийн яамнаас гэрээлж, төрийн сангаар дамжуулдаг болсон тул иргэдэд тухайн нутгийн төсвийн орлогын эх үүсвэр хэмжээг нэмэгдүүлэх, зарлагыг зөв хуваарилж зардлыг хэмнэж илүү үр дүнтэй хэрэглэх хэрэгцээгүй мэт сонирхол нь буурч санаачилга нь үгүй болж, төсвийн төсөл сайндаа захирал, нягтлан бодох нарын техникийн бүртгэл тооцооны ажил болсон байна.

ТБУС-гийн шинэ журам нэвтрүүлж эхэлсний дараахан НДЭХ, түүний Өвөрхангайн салбараас 5 аймгийн 10 суманд хийсэн империк судалгааны тайлан, УИХ, Сангийн яаманд илгээсэн санал, дүгнэлтээс үзэхэд нийгэм, соёлын арга хэмжээний төсвийн төлөвлөлтөд нутгийн иргэд оролцох суваг аниж, зөвхөн сургууль, цэцэрлэг, соёлын төв, их эмчийн салбарын эрхлэгч, ня-бо-ийн саналыг авсан төдий болж, авсан ч гэсэн тусгасан эсэх нь тодорхойгүйгээр сумаас-аймаг-яам улс дамжин танагдаж, Монголын нэгэн кинонд 14 дугуй захиалаад ганцтай үлддэг хуучин дадал хараахан хувираагүй байна.

Нэгэнт доороос биш төвөөс хуваарилж төсөвт албан газар бүрт Төрийн сангаас баталсан реестрийн дагуу мөнгө тавьж олгодог учир орлогоо цаг тухайд нь бүрдүүлж цалингаа авах гэж санаа зовох юмгүй болсонд сургууль эмнэлгийн захирлууд сэтгэл амгалан, бэлэнчилж суудаг ч, түүний зарцуулалтад тавих иргэний нийгмийн төдийгүй ИТХ-ын хяналт хийдэж, “баг, суманд хамаагүй барагтай хаданд чимээгүй” “яам, сайд мэднэ” гэх маягаар “томорч” суух хандлага тийм ч ховор биш дуулдана. Харин томилолтын журам шинэчилснээр жаахан уярсан бололтой.

Нийгмийн халамж, үйлчилгээний төсөв сан хөмрөг орон нутгийн мэдлээс хол учир иргэд нийгмийн даатгал, нийгмийн халамжийн гар харахаас сумын Хурал захиргаандаа хандахад нь нэмэргүйг мэдэх болсон аж. Мөнгөө бараадсан нүүдэл, суудал ч үүнтэй холбоотой. Энэ тухайд “сургууль, эмнэлэг хоёр нь томроод, суугуул, уугуул нь мөнгөө бараадаж нүүгээд сум баг нь сульдаж байна даа” гэхэд төдий л зөрөхгүй. Сумын ИТХ, Засаг даргаас “түргэний тэрэг” гуйгаад нэмэргүй болсон учир “Маарамбынд очиж морь тэргийг нь гуйх” нь дээр ч юм шиг хөдөө сумын санхүүгийн амьдрал төрийн санхүүгийн буулганд орсон иргэн хүний байдал иймэрхүү л байна шүү дээ.

НӨУБ, Засаг дарга, албан хаагчид цалин тасалдан зовохгүй ч иргэндээ үйлчлэх санхүүгийн чадавхгүйдээ сэтгэл ихээхэн гонсгор явдгийг байн байн халаглан ярьдаг. Хэдэн жилийн өмнө Хархорин сумын засаг дарга байсан Чимиддорж гуай төсвийн шинэ журам гарахаас өмнө манай сум удирдлагын зардлыг төдийгүй эмнэлэг, сургууль мэтээ өлхөн санхүүжүүлээд илүү гарснаар нь шүүх, цагдаадаа суудлын тэрэг авч өгч, төвдөө засмал зам тавьж байлаа. Одоо ч “ядуурч дээ” гэж билээ. Арга ч үгүй биз. Шинэ журам тогтсоноор сумынх нь төсвийн орлого төвд дайчлагдаад жилийн дараа 10 гаруй дахин буурсан байсан, одоо ч нэг их өөрцгүй дээ.

Хархорин сумын төсвийн орлогын шинжилгээ¹²

Он	2001	2002	2003
Орлогын зүйл			
ААНОАТ	20.633.20		
НӨАТ	113.379.70		
ОАТ	95.130.00		
ХАОАТ	24.638.90	24.119.00	10.564.20
Татварын бус орлого	11.000.00	7.404.40	6.500.00
Газрын төлбөр	17.722.80		
Бусад албан татвар	3.459.00		
АТӨЯХэрэгслийн АТ	14.896.00	14.705.20	
Бууны татвар		700.00	724.00
Үл хөдлөх хөрөнгийн АТ		5.000.00	
Төлбөр хураамж		19.015.00	3.971.00
Төсөвт газруудын өөрийн орлого	40.959.50	42.899.40	4.428.40
ЭМД-ийн орлого	57.897.70	55.179.00	
Дүн	399.716.80	170.022.00	26.187.60

Архангай аймгийн Тариат сумын төсвийн орлогын шинжилгээ¹³

Он	2001	2002	2003
Орлогын зүйл			
ХАОАТ	14.000.00	13.356.50	6.680.70
ХАЭАА	50.00	47.20	50.00
ААНОАТ	7.800.00		
НӨАТ	2.500.00		
ОАТ	2.800.00		
ҮХХТ			0
Бууны татвар	1.292.00	1.292.00	1.292.00
Бусад өмчийн татвар	450.00	2.273.00	450.00
Улсын тэмдэгтийн хураамж	140.00	138.20	140.00
Ан амьтан	1.650.00	1.551.00	1.478.00
Ус рашаан ашигласан	110.0	45.00	140
Байгалийн байлаг, газар, ой, ашигласны төлбөр	7.669.00	7.111.20	6.141.50
Ашигт малтмалын төлбөр	720.00		733.30
Хүү торгууль	300.00	667.20	300.00
Төсөвт байгууллагын өөрийн орлого	120.00	2.300.00	90.00
Дүн	39.621.00	28.783.20	17.495.50

12. Сумын судалгаа: онол арга зүйн үндэс. Удирдлагын Академи. УБ., 2004 он. 136 дахь тал.

13. Сумын судалгаа: онол арга зүйн үндэс. Удирдлагын Академи. УБ., 2004 он. 137 дахь тал.

Хүн амын нийтлэг нэн тэргүүний суурь үйлчилгээний санхүүжилтийн эрхийг төв засагт (яамдад) төвлөрүүлэх болсноор орон нутагт онцлог нөхцөл харгалзах боломж алдагдаж дотоод нөөцөө чиглэсэн зорилготойгоор нэгтгэн ашиглаж яамнаас алс хол орших төсөвт албан газруудын санхүүгийн үйл ажиллагаа улс төр, иргэний нийгмийн хяналтаас гарч, зөрчил гажуудалд автан иргэд хохирох нь цөөнгүй байна. Сургуулийн төсөв, төсвөөс гадуурхи хөрөнгийн зарим зардал, санхүүжилтэд ТББ-аас хийсэн хяналт шинжилгээний баримтаас үзэхэд нягтлан бодогч болон төрийн сангийн бүртгэл тайланд толь мэт “тунгалаг” өө сэвгүй үзэгдэх авч багш сурагчиддаа балагтай гажуудал нэлээд илэрсэн байв. Нэгэн хоёр сумын сургуулийн дотуур байрны хүүхдийн хоолыг төсөв зардлын бараг 3-ны нэгээр аргалаад дээр нь эцэг эхээс нь “хандив” аваад элдэв баяр ёслол (ахмад настан, эмэгтэйчүүдийн баяр) зугаалга зэрэгт шууд болон сумын захиргаагаар дамжуулан зараад гүйцэтгэлийн тэнцэлд зөрүүгүй тэнцэлжүүлдэг “мэргэн” аргыг хэрэглэж хүүхдийг өлсгөж зутраадаг гажиг хөдөөгийн хэд хэдэн суманд илэрсэн. Иймэрхүү үзэл сум болгонд л байдаг.

Дархан Уул аймгийн боловсролын 2006 оны нийт зардалд (мэдээж сайдын багцаас) 3.910.717.700 төгрөг батлагдсан бол төсвийн жилд сурагчдын ар гэрээс зардлынхаа 44.5 хувьтай тэнцэх 3.910.850.000 төгрөгийг татаж зарцуулжээ.¹⁴

Олон түмний хандив (сайн дурын хуримтлал)-ыг аймаг, сумын дотоод нөөцийг зүй нь ИТХ орон нутгийн төсөвт хуримтлуулан зохих тогтоол шийдвэртэйгээр нийт иргэндээ, нутгийн хөгжилд зориулж зарцуулж тайлагнах ёс журамтай байх учир бий. Гэтэл төсвийн эрхгүй юм чинь яая гэх вэ? Эмнэлэг, сургууль, багш, эмч нар нь мэдэхээс.

Эрхгүй хаан эвэргүй гэх гэдэг шиг мөнгөгүй засаг мөлхөхөөс яаж босох билээ! Уул нь Үндсэн хуулийн 62 дугаар зүйлд нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэх эрхийг хамгаалж

2. Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын эрх хэмжээний асуудлыг дээд шатны байгууллага нь шийдвэрлэж үл болно. ...
3. Улсын Их Хурал, Засгийн газраас шаардлагатай хэмээн үзсэн тохиолдолд өөрийн бүрэн эрхэд хамаарах зарим асуудлыг шийдвэрлүүлэхээр аймаг, нийслэлийн Хурал, Засаг даргад шилжүүлж болно” гэсэн бий.

Энэ бол улс төвлөрлийг захиргааны төдийгүй, улс төрийн хүрээнд сааруулж НӨУБ-ын эрхийг нээгдүүлж дээд төв засгийн эрх мэдлийг хатуу хязгаарлах үзэл баримтлал шингэсэн заалт. Гэтэл гол эрх, хэмжээг нь төвд, яамдад өгчихсөн учраас л ТБУСТХ Үндсэн хуульд сөргөөр үйлчилж буй юм. Түүнийг нэн даруй зогсоох цаг болжээ. Тэгэхдээ уг хууль журмаас орон нутгийн төсвийн эрхийг “булаасан хэсэг”-ийг нь халж, төсвийн процесст оруулсан шинэлэг журмыг нь хадгалж засан сайжруулах замаар уг ажлын сайн талыг үгүйсгэхээс зайлсхийвэл зохино. Засан сайжруулахын гол арга нь орон нутгийн төсвийн эрхийг жинхэнэ улс төр, эдийн засгийн утгаар нь сэргээж, улсын нэгдсэн төсөвт эзлэх хэмжээг ялангуяа татварын орлогын тогтвортой эх үүсвэрийг нэмэгдүүлэн, нутгийн иргэдийн өөрсдийн хэргийг өөрсдөө шийдвэрлэх эрхийг хангаж, хүнээ, аймаг, сумаа хөгжүүлэхэд НӨУБ-ын болон түүний харьяа гүйцэтгэх хийгээд

14. Төрийн үйлчилгээний мониторинг. ТББ-ын мониторингийн эмхтгэл. ННФ. 13-14 дэх тал.

үйлчилгээний газруудын хариуцлага, санаачлагыг дээшлүүлэхэд голлон анхаарах ёстой. Үүнийг ардчилсан дэглэм түүний Үндсэн хуулийн үзэл баримтлал, төвлөрлийг сааруулах дэлхий нийтийн жишиг шаардаж байгаа юм.

Үүнтэй холбогдуулан НӨУБ-ын эрх зүйн байдал бусад үндсүүд, бие даасан байдлын бодит нөхцөлийг сайжруулах, нутгийн албыг төрийн албаас биеийг нь даалгаж шинээр зохион байгуулах, татварын тогтолцоонд зохих шинэтгэл хийх зэрэг томоохон цогц арга хэмжээ авч таарна. Мөчид ухаарч дутуу хийж, саармагжуулж болохгүй билээ.

ТӨРИЙН УДИРДЛАГА, САНХҮҮЖИЛТИЙН ШИНЭ ТОГТОЛЦОО: ОЛОН УЛСЫН ТҮРШЛАГА

Ц.Даваадулам, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрийн Засаглалын асуудал хариуцсан менежер

Дэлхийн эдийн засаг харилцан хамааралтай болсон шинэ нөхцөлд засгийн газрууд тогтвортой, амьдрах чадвартай эдийн засагтай болох, ядуурлыг бууруулах, иргэдийнхээ амьдралын түвшинг сайжруулахад чиглүүлэн шинэчлэгдэх шаардлага хурцаар тавигдаж байгаа билээ. Төр засгийн үүргийг хамгийн бага байлгах гэсэн нео-либерал хандлагын нөлөө 1980-90-ээд онд ихээхэн хүчтэй байсан бол сүүлийн жилүүдэд олон улс оронд явуулсан санал асуулгын дүн иргэд төрийн байгууллагуудыг ардчилсан, шударга үйл ажиллагаатай, төрийн эх үүсвэрийг үр ашигтай зарцуулдаг, үйлчилгээг үр нөлөөтэй хүргэдэг байхын зэрэгцээ дэлхий нийтийн нөлөөллийн хүчийг сөрөн зогсох чадвартай, хүчирхэг байлгахыг эрмэлзэх болсныг харуулж байна.

Улсын хэвшлийн удирдлага нь зөвхөн төрийн байгууллагуудыг өөрчлөн шинэчлэх, төрийн албаны өртөг зардлыг бууруулах тухай бус, харин иргэний нийгэм, хувийн хэвшилтэй түншлэлийн харилцааг хөхиүлэн дэмжих, төрийн үйлчилгээний чанарыг сайжруулах, нийгмийн хариуцлагыг дээшлүүлэх, шийдвэр гаргах, төрийн албаны ажлын үр дүнг үнэлж дүгнэхэд иргэдийг оролцуулах зэрэг илүү өргөн хүрээний асуудлыг хамрах болж байна. Энэ чиглэлээр төрийн захиргааг өөрчлөн шинэчлэх ажил дэлхийн олон улс оронд хийгдэж, төр засгийн үүрэг роль ямар байх, яаж шинэчлэгдэх талаархи мэдлэг, мэдээлэл сүүлийн 10 жилд ихээхэн өргөжсөн болно¹.

А. ХӨГЖИНГҮЙ ОРНУУДЫН ТҮРШЛАГА

“Хөгжингүй орнуудын клуб” буюу Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага (ЭЗХАХБ)-ын гишүүн орнуудад хийсэн захиргааны шинэтгэлийг гурван үед хувааж үзсэн байна. Үүнд:

Нэг дэх шатны шинэтгэл. Дэлхийн II дайны дараачаас 1970-аад оны эхэн үе хүртэл засгийн газруудын зардал үлэмж нэмэгдэж, засгийн газар том, эдийн засаг дахь оролцоо нь хэт их, нөгөө талаар иргэд хангалттай үйлчилгээ авч чадахгүй байгаа

1. НҮБ, Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар, Нью Йорк, 2007

талаар шүүмжлэл хүлээх болсон байна. 1970-аад оны дундаас 1980-аад оны сүүл хүртэл хугацаанд хийсэн захиргааны өөрчлөлтүүд нь төсвийн алдагдлыг багасгах, орон тоог цөөлөх, өмч хувьчлахад чиглэгдэж иржээ. Ялангуяа засгийн газрын зардал хэт өндөр, үр нөлөө багатай хэмээгдэж байсан Австрали, Их британи, Шинэ зеланд энэ шатны шинэтгэлийг хийж эхэлсэн бөгөөд эдгээр улсын Үндсэн хуулийн бүтэц нь шинэтгэлийг төвөөс удирдаж явуулах боломж олгож, гол төлөв Сангийн яамд нь шинэтгэлийн ажлыг удирдаж, хэрэгжилтэд нь хяналт тавьж иржээ.

Хоёр дахь шатны шинэтгэл. 1980-аад оны сүүл, 1990-ээд оны эхээр ЭЗХАХБ-ын гишүүн орнуудын төсвийн алдагдал ихээхэн буурч засгийн газрын үйл ажиллагааг сайжруулахад анхаарч эхэлжээ. Үүнд үйлчилгээний чанарыг дээшлүүлэх, төрийн зохицуулалтыг сайжруулах, орон нутгийн засаг захиргаадад эрх мэдэл шилжүүлэх замаар төрийн үйлчилгээг иргэдэд ойртуулах, засгийн газрын мэдээллийн хүртээмж, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх алхмуудыг авч хэрэгжүүлсэн байна.

Их британи, Шинэ зеланд, Австрали, АНУ, Канад зэрэг орнуудад 1980-аад оноос авч хэрэглэсэн улсын салбарт хувийн хэвшлийн менежментийн зарчмуудыг нэвтрүүлэхэд чиглэсэн шинэтгэлийн загварыг “Төрийн шинэ менежмент (ТШМ)”² хэмээн нийтээр нэрлэх болсон бөгөөд энэ нь төрийн албыг илүү уян хатан, үр ашигтай болгох, төрийн албанд өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх, гүйцэтгэлийн менежментийг нэвтрүүлэх, албан хаагчдын ажлын үр дүнг үнэлэх, түүнд тохирсон урамшуулал олгох, удирдлагын төвлөрсөн хяналтыг агентлагуудад шилжүүлэх, улсын хэвшлийн аж ахуйн харилцаанд гэрээний хэлбэрийг нэвтрүүлэх, үйлчилгээ хүргэх чиг үүргийг гадны гэрээлэгчээр гүйцэтгүүлэх зэрэг шинэтгэлийн цэсийг санал болгосон байна.

ТШМ-ийн үр дүнг дүгнэж бичсэн ном зохиолоос харж байхад төрийн албыг илүү үр ашигтай, үр нөлөөтэй ажиллуулах, төр засгийн өмнө хариуцлага хүлээлгэх шинэ сахилгыг нэвтрүүлэхэд чиглэсэн эдгээр өөрчлөлт нэр дурдсан орнуудад амжилттай хэрэгжиж, бие биеэ харилцан дэмжсэн институцийн тогтолцоог бий болгох, бэхжүүлэхэд ихээхэн тус дэм болсныг, бас төрийн алба хохирол амссаныг ч тэмдэглэсэн байна. Жишээлбэл тун саяхан хэвлэгдэн гарсан “Австралийн төрийн албан дахь төрийн шинэ менежментийн үр дагавар”³ гэсэн бүтээлд ТШМ төрийн албан хаагчдын үр дүнд чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулах чадавхийг нэмэгдүүлсэн нь маргаангүй боловч улс төрийн томилгоот албан тушаалтнуудын өмнө төрийн захиргааны албадын хүлээх хариуцлагыг чухалчлан тавьснаар төрийн албыг улс төржүүлэх, олон нийтийн өмнө хүлээх хариуцлагын тогтолцоог сулруулах үр дагаварт хүргэсэн болохыг, төрийн албаны ёс зүйг бэхжүүлэх хэрэгцээ, шаардлага байгааг онцлон тэмдэглэсэн байна.

Гурав дахь шатны шинэтгэл. 1990-ээд оны сүүлээс төрийн захиргаанд урьд өмнө хийсэн шинэтгэлүүдийн сөрөг үр дагаврыг арилгах, олсон амжилтыг бататгах, төрийн албан дахь ёс зүйг сайжруулах шатандаа ороод байна.

Эдгээр шинэтгэл бүгд тухайн орны түүхэн нөхцөл байдал, соёлоос хамааран өөр өөрийн загвар, хурд, амжилтад нөлөөлсөн хүчин зүйлстэй байсан болохоор ерөнхийлөн

2. “New Public Management (NPM)” буюу Монгол улсын төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэлийн талаархи баримт бичгүүдэд “Улсын хэвшлийн шинэ удирдлага” хэмээн орчуулсан байна.

3. Kathy MacDermott (2008), Whatever Happened to Frank and Fearless? The impact of new public management on the Australian Public Service, The Australian National University Press.

дүгнэлт гаргах боломжгүй юм. Зарим улс (Шинэ Зеланд) илүү эрчимтэй, радикал замыг сонгосон бол, зарим нь урт хугацааны асуудлыг шийдвэрлэх алгуур замыг сонгосон байна. Гэхдээ бүгд засгийн газрын өртөг зардлыг багасгах, үйлчилгээний чанарыг сайжруулахад чиглэсэн байна.

ТӨВЛӨРЛИЙГ СААРУУЛСАН ТУРШЛАГА

Их Британид 1980-90-ээд онуудад үйлчилгээний чанарыг сайжруулах зорилгоор бүтцийн өөрчлөлт хийж хувьчлагдсанаас бусад үйлчилгээний талаархи эрхмэдлийг орон нутгийн сонгуульт байгууллагуудаас төв засгийн газрын агентлагуудад шилжүүлсэн байна. Гэвч сүүлийн жилүүдэд энэ өөрчлөлт ардчилал, хариуцлагын тогтолцооны хомсдол бий болоход нөлөөлсөн хэмээн шүүмжилж төвлөрлийг сааруулах шахалт шаардлага нэмэгдэж байна.

Уламжлалт төвлөрсөн удирдлагатай Франц, Испани ардчилсан засаглалын чухал элемент хэмээн үзэж төвлөрлийг сааруулах шинэтгэлийг 1980-аад оноос хийж иржээ. Европын холбоонд шинээр элссэн Чех, Унгар, Польш мөн адил үндэслэлээр 1990-ээд оноос эхлэн төвлөрлийг сааруулах үйл явцыг эрчимтэй өрнүүлсэн байна.

НИЙТЛЭГ СУРГАМЖ

Хувь хүний ажлын үр дүнг үнэлэх, урамшуулах нь үзэл баримтлалын хувьд ойлгомжтой, хялбар боловч практикт хэрэглэхэд бэрхшээлтэй болохыг бүх орны туршлага харуулжээ. Төрийн албан хаагчдыг ажлын үр дүнтэй нь холбон урамшуулах систем нэвтрүүлэх оролдлого бүтэлгүй болсон учраас байгууллагаар нь, эсвэл багаар урамшуулах журам тогтсон байна.

Ажил, үйлчилгээг гэрээгээр гүйцэтгүүлэх зэрэг хувийн хэвшлийн практикийг төрийн байгууллагуудад хэрэглэх тохиолдолд төрийн албан хаагчдын ёс зүйг бэхжүүлэх асуудлыг онцгойлон анхаарахгүй тохиолдолд авлига, хээл хахууль нэмэгдэх боломжийг бүрдүүлнэ.

Төрийн албан хаагчид бага зүйлээр ихийг хийх, үүний зэрэгцээгээр албан тушаал нь баталгаагүй болох байнгын шинэтгэлээс залхаж, урам зориг нь буурах хандлагатай болсон.

Б. ХӨГЖИЖ БУЙ ОРНУУДЫН ТУРШЛАГА

Хөгжиж буй болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад сүүлийн жилүүдэд хийгдсэн төрийн захиргааны шинэтгэлд дараахь гурван хандлагыг чиг баримжаа болгож ирэв. Үүнд:

Нэг. Төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засаг, нэг намын тогтолцооноос олон намын тогтолцоот ардчилал руу шилжих шилжилт - ЗХУ задран унаснаар хуучин социалист байсан Төв ба Зүүн Европын болон Зүүн өмнөд азийн орнууд эдийн засгаа зах зээлийн баримжаатай болгох, улс төрийн тогтолцоог шинэчлэх шилжилттэй уялдуулан төрийн захиргааны тогтолцоог өөрчлөн шинэчлэх хэрэгцээ бий болжээ.

Олон улсын экспертүүд шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын төлөв байдлыг дараахь байдлаар дүгнэсэн байна:⁴

- Хуучин ЗХУ-ын бүрэлдэхүүнд байсан улсууд улс үндэстэн бий болгох, эдийн засгийн эргэлт хийх давхар сорилтыг даван туулах хүнд шатандаа байсаар байгаа бөгөөд эдийн засаг, улс төрийн шилжилт дуусах яагаа ч гүй;
- Төв ба Зүүн Европын орнууд шилжилтийн томоохон сорилтуудыг даван туулсан бөгөөд улс үндэстэн урьд өмнө хэдэн зуун жилээр оршин тогтнож ирсэн учраас үндсэндээ эдийн засаг, нийгмийн тогтолцоог өөрчлөх алхмуудыг хийсэн байна. Шилжилт улс орон бүрт харилцан адилгүй байгаа ч 20-р зууны эцэс гэхэд Төв, Зүүн европын ихэнх орон зах зээлийн эдийн засгийн тогтолцоо, ардчиллын байгууллауудыг бүрэлдүүлж чадсан;
- Вьетнам, Кампучи, Лаос, Хятад зэрэг төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засагтай байсан Азийн орнууд мөн адил зах зээлийн механизмд шилжих, төрийн оролцоог багасгах, нээлттэй бодлого явуулах чиглэлээр өөрчлөгдөж байгаа ч улс төрийн шинэтгэлийг алгуураар хийх замыг сонгожээ.

Хоёр. Бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөр - Олон улсын санхүүгийн байгууллагууд - Олон улсын валютын сан, Дэлхийн банкнаас 1980-аад оны дундаас авч явуулсан тус хөтөлбөрийн дагуу: а) худалдааны барьерийг арилгах; б) үнэ чөлөөлөх; в) банк, санхүүгийн тогтолцоонд бүтцийн өөрчлөлт хийх; г) улсын үйлдвэр аж ахуйн газрыг хувьчлах, гадаадын хөрөнгө оруулалтад тавих хязгаарлалтыг цуцлах; д) эдийн засгийг удирдах, нийгмийн үйлчилгээг хүргэхэд төрийн оролцоог хамгийн бага байлгах гэсэн болзолтойгоор хөгжиж байгаа орнуудад санхүүгийн тусламж үзүүлж ирэв.

Бүтцийн өөрчлөлтийн хөтөлбөрийг амжилттай хэрэгжүүлсэн улс орны жишээ ховор бөгөөд эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамжийн зардлыг багасгаж, алдагдалтай улсын үйлдвэр, аж ахуйн газруудыг хааж, төрийн албан хаагчдын цалингийн санг тогтмол түвшинд барихаар тулгаж байсан болзлууд нь нийгэм, улс төрийн ихээхэн сөрөг үр дагаварт хүргэсэн, улс орнуудын дотоод нөхцөл байдалтай уялдаагүй бодлого явуулсан зэрэг олон талын шүүмжлэл хүлээсэн юм. Зөвхөн засгийн газрын зардлыг багасгаснаар асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй гэдэг нь ойлгомжтой болсон учраас 1990-ээд оноос эхлэн хандивлагч байгууллагууд ардчилсан хариуцлагын тогтолцоо, эдийн засгийн зохицуулалтын институцийг бий болгох, бэхжүүлэх, улсын хэвшлийн шинэтгэлд илүү ач холбогдол өгөх болсон байна⁵. Энэ үеэс хийсэн шинэтгэлүүд нь төрийн шинэ менежментийн зарчмуудад үндэслэсэн шинэтгэлүүд байв.

Гурав. Төрийн шинэ менежмент ТШМ-ийг хөгжингүй орнуудад нэвтрүүлсэн туршлага нэлээд эерэг байгаа бол түүний онолын үзэл баримтлалыг хөгжиж буй болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад авч хэрэглэхээс сэрэмжлүүлсэн, практикт хэрэгжүүлэх оролдлогууд үр дүн муутай, бүтэлгүй болсон тухай дүгнэлт давамгайлж байна. Энд сонирхол татахуйц хэдэн жишээг дурдъя:

Дэлхийн банкны Ерөнхий эдийн засагчаар ажиллаж байсан Аллен Шик “Шинэ Зеландын шинэтгэлийг хөгжиж буй ихэнх улс орон яагаад туршиж болохгүй вэ” гэсэн

4. Asian Development Bank (2000): To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World
5. Owen Hughes (2003), Public Management and Administration, Palgrave Macmillan Press.

нийтлэлийг 1998 онд гаргасан юм⁶. Монгол улс Шинэ Зеландийн загварыг ихээхэн сонирхож эхэлж байсан үе бөгөөд Шик нийтлэлдээ “Монгол зэрэг цөөн улсад энэхүү загварын зарим элементийг авч хэрэгжүүлэх ажил эхний шатандаа явж байна. Гэхдээ үндсэн номлол, зарчмыг хүлээн аваад тэд хэр зэрэг хол явах талаар үнэлгээ өгөх нь хэтэрхий эрт юм. Бүхэлдээ энэ өөрчлөлт тэдний хэрээс давсан, эсвэл өнөөгийн хэрэгцээнд тохирохгүй байгаа учраас аж үйлдвэржсэн болон хөгжиж буй орнууд хийгээгүй байна” хэмээн тэмдэглэжээ. Шинэ зеландад зах зээл хүчтэй хөгжсөн, гэрээ хэрэгжүүлэх механизмууд аль хэдийн тогтсон байсан учраас гэрээний хэлбэрийг улсын хэвшилд авч хэрэглэх боломжтой байсан бол албан бус байдал эдийн засаг, төрийн харилцааных нь хэв шинжийг тодорхойлж байгаа хөгжиж байгаа орнууд эхлээд албан бус байдлыг арилгах, эрх зүйт харилцааг бэхжүүлэх шинэтгэл хийхийг санал болгож Шинэ зеландын түвшний амжилтад хүрэх дөт зам байхгүй болохыг анхааруулж байв.

Азийн хөгжлийн банкнаас 2000 онд төрийн захиргааны онол, практикийг эмхтгэн гаргасан томоохон хэмжээний номд “Сүүлийн жилүүдэд цөөн тооны хөгжингүй болон зарим хөгжиж буй орнууд гадны хандивлагчдын тусламжтайгаар, ихэнх тохиолдолд тэдний шахалтаар үр дүнгийн тухай үзэл баримтлал, үр дүнгийн үзүүлэлтийг удирдлагын практик, засгийн газрын хөтөлбөр боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд ашиглах явдал нэмэгдэж байна. Энэ нь цаг хугацаа, хүч хөдөлмөр, нерв ихээхэн шаардсан хэрэг байсан боловч үр дүн туйлын хангалтгүй (Сингапураас бусад) байна. Учир нь үр дүнд суурилсан удирдлагын механизм нэвтрүүлэхэд чиглэсэн шинэтгэлийг хийхдээ тухайн улс орны онцлог, захиргааны чадавхийг харгалзан үзэх явдал хангалтгүй, зарим оронд бүр механикаар хэрэгжүүлсэн байна. Үүний үр дүнд цаг хугацаа, хөрөнгө мөнгө үрэгдэж өмнө байсан асуудлуудыг шийдвэрлэхээсээ илүү шинэ хүндрэлүүдийг бий болгожээ” хэмээн дүгнэжээ.

Харвардын их сургуулийн профессор Гохер Ризви “Төрийн шинэ менежментийн онол хөгжингүй орнуудын практик дээр үндэслэсэн учраас ардчиллын үр нөлөөтэй институци, хууль дээдлэх ёсыг ямагт байсан зүйл мэтээр авч үзэж, түүнийг номлогчид зах зээлийн зарчимд тулгуурласан төрийн захиргааны шинэтгэлийг хийж явуулахдаа хөгжиж буй орнуудын нөхцөлд таарч тохирох эсэхийг шүүмжтэйгээр авч үзэж байгаагүй нь эдгээр оронд ардчилсан хариуцлагын тогтолцоог сулруулж, төр засгаас юу юунаас илүүтэйгээр санаа тавьж байх ёстой нийгмийн шударга ёсыг баталгаажуулах асуудлыг орхигдуулахад хүргэсэн байж болох юм” хэмээн тэмдэглэсэн байна⁸.

Хөгжиж буй болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудад төрийн хэвшлийн удирдлагын шинэтгэлийг хэрэгжүүлэх ажил амар хялбар бус, ихээхэн цаг хугацаа шаардсан ажил байдаг. Гэхдээ хийх боломжтой зүйл гэдгийг Боливь, Ботсван, Өмнөд солонгос, Сингапур, Тайландын туршлага харуулж байна⁹.

Захиргааны шинэтгэлийг хэрэгжүүлсэн олон улсын туршлага, ялангуяа хөгжиж буй болон шилжилтийн эдийн засагтай орнуудын туршлага дээр үндэслэн дараахь сургамж бий болсон байна:

6. The World Bank Research Observer, vol.13, 1998.

7. Азийн хөгжлийн банк (2000): Өрсөлдөөнт ертөнцөд төрийн захиргааг сайжруулах нь. Хуудас 650

8. Гохер Ризви (2007) Ардчилал, нийгмийн шударга ёсыг сэргээн тогтоох нь. НҮБ, Төрийн захиргаа ба ардчилсан засаглал: Иргэддээ үйлчилдэг засгийн газар, Нью Йорк, 2007 – хуудас 63-64

9. Asian Development Bank (2000): To Serve and to Preserve: Improving Public Administration in a Competitive World

Сууриа зөв тавь. Төрийн захиргааны уламжлалт практикийг бэхжүүлэхгүйгээр менежментийн төвөгтэй арга хэрэгслийг шууд авч хэрэглэхээс зайлсхийх. Энэ нь орчин үеийн арга хэрэгсэл нэвтрүүлэхээс татгалз гэсэн үг биш, харин амжилт гаргах урьдчилсан нөхцөлийг бүрдүүлэх тухай юм.

Цаасан дээр бичигдсэн зүйлээс цааш бодит практикийг нягталж үз. Хууль тогтоомж, албан ёсны дүрэм журмаас илүү төрийн захиргаан дахь байгууллагын болон хүний хүчин зүйлс бодит амьдрал дээр хэрхэн үйлчилж байгааг анхаарч судлах.

Хуулбарлахаас татгалз. Хаа нэг газар хэрэгжүүлсэн шинэтгэл, туршлагыг шууд авч хэрэглэхээс зайлсхийх, дотоодын нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал, зорилгод нийцүүлэн үндэсний хувилбар боловсруулах.

Ижил алдааг бүү давт. Олон улсын сайн, муу туршлага аль алиныг судлах. Ижил төстэй орны туршлагаас илүү захиргааны олон төрлийн тогтолцоонд үйл ажиллагааг хэрхэн өөр өөр байдлаар явуулж буйг харьцуулснаар үндэсний онцлогт тохирсон шийдлийг сонгох.

Түргэн, дөт замыг бүү хай. Аливаа төрийн захиргааны шинэтгэл институцийн гүн агуулгатай байдаг учир институцийг өөрчлөхөд удаан хугацаа шаардлагатай байдаг. Үүний дээр дан ганц техникийн шийдвэрээр хэрэгжүүлэх боломжгүй улс төрийн шийдвэрээс шалтгаалдаг тул ойлгож мэдрэх, итгэл үнэмшилтэй болох хугацаа шаардлагатай байдаг.

Асуу, бас дахин асуу. Төрөл бүрийн эх үүсвэрээс зөвлөлгөө авч, өрсөлдөөн бий болгосноор муу бүтээгдэхүүнийг шахан зайлуулах боломжтой болно.

Форумын сэдэвтэй холбогдуулан олон улсын туршлагаас товч танилцуулахдаа Монголын туршлагатай харьцуулах, дүгнэлт хийх зорилго тавьсангүй, цаг хугацаа байсангүй. Үүнийг Та бүхний мэргэн ухаанд даатган үлдээсэндээ хүлцэл өчье.

Анхаарал тавьсанд баярлалаа.

ОРОН НУТГИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН ТОГТОЛЦООНЫ ТАЛААР ПОЛЬШ УЛСЫН ТУРШЛАГА

Г. Өлзийбаяр, ЗГХЭГ-ын Төрийн Захиргаа Төв Удирдлагын Хэлтсийн референт

Польш Улс нь 38.1 сая хүн амтай, зүүн Европт орших орон гэдгийн та бүхэн мэднэ. Польш Улс төсөв, санхүүгийн төвлөрлийг багасгах, төсвийг ил тод, тэнцвэртэй хуваарилах, орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бие даасан байдлыг нэмэгдүүлэх чиглэлээр шинэчлэл хийж эхэлсэн бөгөөд багагүй амжилтад хүрсэн гэж Польшийн парламентын гишүүд, орон нутгийн удирдлага, гадаадын зөвлөхүүд дүгнэж байгаа билээ.

Дэлхийн хоёрдугаар дайны дараа Польш Улс засаг захиргааны 49 мужтай байжээ. Эдгээр мужийн ихэнх нь газар нутгийн хувьд жижиг, эдийн засгийн чадавхийн хувьд төдийлөн сайнгүй байсан байна.

1989 онд төрийн эрхэнд байсан Коммунист нам сөрөг хүчинтэйгээ “Дугуй ширээний ярилцлага” зохион байгуулж, бүх нийтийн чөлөөт сонгууль хийхээр зөвшилцөлд хүрсэн нь Польшийн засаг захиргааны удирдлагын арга хэлбэрт ихээхэн өөрчлөлт хийхэд хүргэсэн. Энэхүү өөрчлөлтөөр орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын өмнө хэд хэдэн зорилтыг дэвшүүлж, улмаар эдгээр зорилтыг хэрхэн санхүүжүүлэх арга замыг мөн зааж өгсөн байна.



Зураг 1. Шинэчлэлийн дараахь засаг захиргааны нэгжүүд /16 воеводства /

Польш Улсын орон нутгийн өөрөө удирдах тогтолцоонд 1999 оноос хойш шинэчлэл хийж эхэлсэн бөгөөд газар нутгийн хувьд ч, засаг захиргааны бүтцийн хувьд ч ихээхэн өөрчлөлт өнөөг хүртэл орсоор байна. Польш Улс төвлөрлийг сааруулах ажлыг анх Франц улсын жишээнд тулгуурлан авч хэрэгжүүлж эхэлсэн боловч, хэрэгжүүлэх явцдаа Итали, Герман зэрэг орны санаа, туршлагыг авч ашигласан байна.

Одоо Польш Улс засаг захиргааны бүтцийн хувьд:

- 2413 гмина;
- 308 повят ;
- 65 повятын статустай хот;
- 16 воеводства байна.

Эдгээр засаг захиргааны нэгжүүд нь хоорондоо болон Засгийн газартай удирдлагын хэвтээ тогтолцоогоор ажилладаг. Польшийн орон нутгийн өөрөө удирдах тогтолцоо нь шатлан удирдах зарчимд тулгуурладаггүй бөгөөд, өөрөөр хэлбэл орон нутгийн өөрөө удирдах нэг нэгж нөгөөгөө удирддаггүй, харин Засгийн газартай шууд харилцдаг гэсэн үг юм. Энэ бие даасан байдлыг хуулиар зааж өгсөн байна.

ПОЛЬШ УЛСЫН ОДООГИЙН ЗАСАГ ЗАХИРГАА

1) Иргэдэд хамгийн ойр хүрч үйлчилдэг засаг захиргааны нэгж нь Гмина бөгөөд Польш Улсын засаг захиргааны анхан шатны ойролцоогоор 5000 орчим хүн амтай нэгж юм. /Зарим тохиолдолд 900 орчим хүнтэй гмина ч байдаг/

Гмина нь тухайн нутаг дэвсгэрт амьдарч буй хүмүүсийн нийгмийн хэрэгцээг хангахад гол анхаарлаа хандуулдаг. Тухайлбал:

- анхан шатны боловсрол буюу 6-14 насны хүүхдүүдийг сургалт,
- соёл урлаг,
- эрүүл мэнд,
- орон нутгийн чанартай зам, тээвэр,
- усан хангамж,
- эрчим хүч, дулаан,
- байгаль орчны зэрэг асуудлыг өөрийн нутаг дэвсгэр дээр хариуцна.

Хэрэв Гмин нь тухайн асуудлыг дангаар шийдвэрлэж чадахгүй тохиолдолд гмин хоорондын холбоо байгуулах, гэрээ байгуулах замаар асуудлыг шийдвэрлэнэ.

2) **Повят** нь засаг захиргааны дунд шатны нэгж бөгөөд одоогоор 314 повят, 65 гминагийн статустай хот багтана. Повятын үүрэг хариуцлагад:

- Дунд шатны ерөнхий боловсролын сургууль буюу 15-18 насны хүүхдийг сургалт,
- повятын хэмжээний автозам барих, засварлах,
- иргэний бүртгэл,
- повятын хэмжээнд аюулгүй байдлыг хангах,
- шинээр баригдах үйлдвэр, барилга байгууламжид зөвшөөрөл олгох гэх мэтийн асуудлууд багтана.

3) **Воеводства** нь засаг захиргааны дээд шатны нэгж бөгөөд нийт 16 воеводства байна. Энэ шатанд:

- Дээд боловсролын /дээд сургууль/ асуудал,
- улсын чанартай болон бүс нутгийн хэмжээний автозам,

- эрүүл мэнд,
- аюулгүй байдал /цагдаа/,
- онцгой байдлын асуудал /гал түймэртэй тэмцэх гэх мэт/
- бусад улсын чанартай болон бүс нутгийн хэмжээний асуудлыг эрхлэн гүйцэтгэдэг.

Польш улсын Засгийн газар болон түүний харьяа яамд нь салбарын бодлогыг тодорхойлох, шаардлагатай хууль тогтоомжийг боловсруулж батлуулах, орон нутгийн засаг захиргаанаас төрийн бодлого, хууль тогтоомжийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгаад хяналт тавих чиг үүргийг гүйцэтгэдэг бөгөөд орон нутгийн өөрөө удирдах үйл ажиллагаанд шууд оролцох, үүрэг, даалгавар өгөх эрхгүй байдаг.

Гмина, повятыг тэдгээрийн удирдах дээд байгууллага болох Зөвлөл удирддаг бол воеводстваг захирагч нар удирддаг. Зөвлөлийн гишүүд болон захирагчийг тухайн орон нутгийн засаг захиргааны нэгжид оршин суугч нийт иргэдийн шууд сонгуулиар 4 жил тутамд сонгоно. Орон нутгийн засаг захиргааны Зөвлөлийн гишүүд болон Захирагч нь тухайн жилд өөрийн нутаг дэвсгэрт гүйцэтгэх ажлын төлөвлөгөө, төсвийн төслийг боловсруулж зөвлөлөөр батлуулсны дагуу холбогдох санхүүжилтийг авч үйл ажиллагаагаа явуулдаг.

Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын санхүүжилтийн талаар

1991 онд Гминий санхүүжилтийн тухай хууль батлагдсан. Энэ хууль гарснаар орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын санхүүгийн эрх мэдэл тодорхой болж, татварын орлогын тодорхой хувийг өөрсдөө зарцуулах, өөрөө өөрийгөө санхүүжүүлэх замаар хөрөнгө оруулалт хийх зэрэг санхүүгийн бие даасан байдлыг хангаж өгөхөд ихээхэн ач холбогдолтой болсон байна.

Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын орлогын эх үүсвэр, мөнгөн зарцуулалт, хяналтын талаар Польш улсын Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын орлогын тухай хуулинд тодорхой заасан байдаг. Энэ хууль орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын бүх нэгжид үйлчлэх бөгөөд зөвхөн мөнгөн тусламж болон улсын төсвөөс олгогдох хөрөнгийн хувь хэмжээ нь тухайн гмина, повят болон воеводства-гаас шалтгаалан харилцан адилгүй байдаг.

Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын орлогын эх үүсвэр нь:

1. Татвараас орох хувь хэмжээ. /Shares in National taxes/
2. Өөрийн орлого. /Own revenue/
3. Ерөнхий мөнгөн тусламж. /General grant/
4. Зорилгот мөнгөн татаас. /Earmarked grant/ гэсэн 4 зүйл ангиллаас бүрдэнэ.

Дээр дурдсанаар Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын орлогын тухай хууль өөрөө удирдах байгууллагын бүх нэгжид ижил зарчмаар хэрэгждэг тул засаг захиргааны анхан шатны нэгж болох Гминийн хувьд авч үзье.

Ерөнхий мөнгөн тусламжийн хүрээнд:

- Боловсролд олгох тусламж;
- Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын /гмини/ баян - ядуугийн ялгааг арилгах зорилгоор улсын төсвөөс олгож буй тэгшитгэгч мөнгөн тусламж;

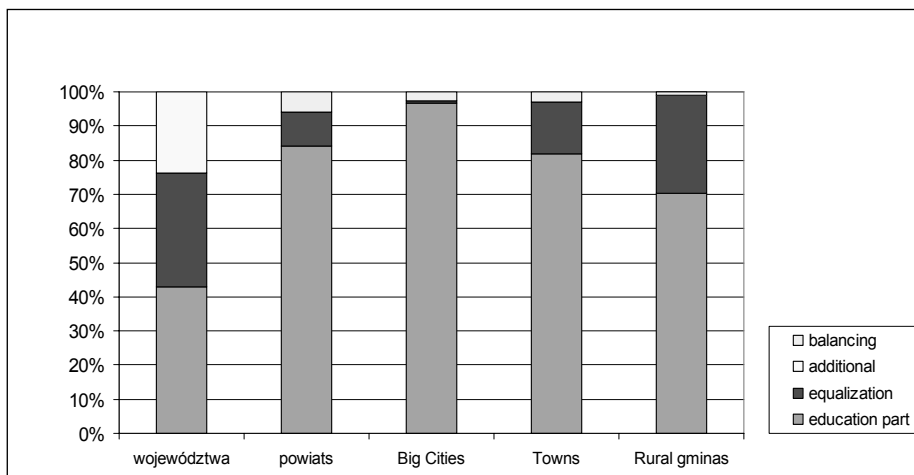


График 1. Ерөнхий мөнгөн тусламжийн бүтэц

Улсын төсвөөс олгож буй тэгшитгэгч мөнгөн тусламжийн мөнгийг Гминийн зөвлөлийн шийдвэрээр ашиглаж болно. Өөрөө хэлбэл ямар ч зориулалтаар ашиглаж болно гэсэн үг.

Зорилгот мөнгөн татаасын хүрээнд:

- орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйл ажиллагааны зардалд

Улсын төсвөөс олгож буй зорилгот татаасыг засгийн газраас хуулийн дагуу орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудад өгсөн үүргийг хэрэгжүүлэх, тодорхой төсөл, хөтөлбөр, арга хэмжээг санхүүжүүлэхэд зориулж олгодог. Тиймээс олгосон хөрөнгийг чухам юунд зарцуулахыг засгийн газраас шийддэг. Зорилгот татаасын хөрөнгийг тооцооны нарийн журмаар зохицуулдаг учир тухайн зориулалтаас өөр зүйлд зарцуулж болохгүй. Зарцуулсан тохиолдолд Засгийн газарт буцаан төлөх үүргийг хүлээнэ.

Татвараас орох хувь хэмжээ:

- Тухайн Гмин хувь хүн болон аж ахуйн нэгжийн орлогын татвараар дамжуулан улсын төсөвт төвлөрүүлсэн хөрөнгийн хэмжээнээс хамааран буцаан хуваарилах төсвийн хэмжээг хуулиар тогтоосон байдаг.

Өөрийн орлогод:

- үл хөдлөх хөрөнгөөс орж ирж буй түрээсийн орлого болон бусад татвар
- хөдөө аж ахуйн татвар
- орон нутгийн чанартай үйлчилгээний төлбөрөөс тус тус бүрдэнэ.

Улсын төсвөөс энэхүү олгож буй мөнгөн тусламжийн хэмжээг тогтоох, хэрхэн зарцуулах асуудлыг Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын орлогын тухай хуулинд нарийвчлан заасан байдаг. Мөнгөн тусламжийг олгохдоо оршин суугчдын тоо, мужийн нутаг дэвсгэрийн хэмжээ, татварын орлогын хэмжээ, боловсролын салбарт зарцуулах хөрөнгийн хэмжээг харгалзан олгодог байна.

Олгогдож буй мөнгийг санхүүгийн үүднээс авч үзвэл нэг талаас улсын нэгдсэн төсвийн зарлага бөгөөд, нөгөө талаас орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын төсвийн орлого болдог.

Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын орлогын эх үүсвэрийг хуулиар тодорхойлсон байна. Товчоор хэлэхэд улсын төсвийн орлогын 50 хувь нь орон нутгийн төсөвт зарцуулагдана гэсэн ерөнхий зарчимд тулгуурладаг. Улсын төсвийн орлогоос орон нутагт хуваарилсан хөрөнгө /50 хувь/-ийн 70 хувийг Гмина өөрөө зарцуудаг, үлдсэн 30 хувийг повят, воеводства зарцуудаг. Өөрөөр хэлбэл 50 хувийн 39 хувийг гмина, 6.5 хувийг повят, 4 хувийг нь воеводства тус тус өөрийн хэрэгцээнд зарцуулах юм.

Орон нутагт улсын нэгдсэн төсвөөс хөрөнгө оруултад хүрэлцэхүйц хэмжээний тусламж өгдөг бөгөөд шаардлагатай тохиолдолд, нэмэлт хөрөнгө оруулалтын гуравны нэгийг Засгийн газар, гуравны хоёрыг өөрсдөө хариуцна. Хөрөнгө оруулалтын саналыг гмин, повят, воеводство тус бүр өөрсдөө саналаа боловсруулан Засгийн газарт өргөн барьдаг. Орлогыг урьдчилсан байдлаар зөв тооцоолох нь хөрөнгө оруулалт хийхэд ихээхэн ач холбогдолтой.

Харин улсын хэмжээнд бүх гмина болон повятаас төвлөрүүлсэн хөрөнгийг Сангийн яам хуульд заасан журам, хувь хэмжээгээр гмина, повят, воеводства болон Засгийн газрын хэрэгцээнд зориулж буцаан хуваарилдаг.

Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллагуудын төсвийн зардцуулалт.

Орон нутгийн төсвийн зарлагын ихэнх хувийг боловсрол, нийгмийн халамж, нийтийн тээвэр эзэлдэг бөгөөд 10 гаруй хувийг захиргааны зардал эзэлдэг. Нэг онцлог нь ирэх жилийн боловсролын зардлыг энэ жилийн түвшингээс бууруулахгүй байх зарчим баримталдаг.

Орон нутаг тодорхой хөрөнгө оруулалтын төсөлд Засгийн газраас санхүүжилт авдаг бөгөөд хэрэв Засгийн газар санхүүжилт олгохгүй нөхцөлд зээл авч болно. Орон нутгийн өөрөө удирдах байгууллага зээл авах эрхтэй. Орон нутаг өөрийн хөрөнгө оруулалтад болон төсвийн алдагдал нөхөхөд зориулан зээл авдаг бөгөөд зээлийн хэмжээ нь нийт төсвийн орлогын 60 хувиас хэтэрч болохгүй. Нэг жилд төлөх зээлийн хүү болоод зээлийн хэмжээ нь тухайн жилийн төсвийн орлогын 15 хувиас хэтрэхгүй байх зарчим баримталдаг байна.

Анхаарал тавьсанд баярлалаа.

“САНХҮҮГИЙН ТӨВЛӨРӨЛ БА ОРОН НУТГИЙН ТӨСӨВ” - ХУРАЛДААН

Хуралдаан даргалагч: Т. Очирхүү, УИХ-ын гишүүн асан

ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН ХУВААРИЛАЛТЫН ТОГТОЛЦООГ ӨӨРЧЛӨХ АРГА ЗАМУУД

Л.Лувсанжамц, судлаач

1. ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН БҮРДЭЛ ХЭСГҮҮД

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

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

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

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

1.1 Орон нутгийн татвар

Орон нутгийн татварын тухай ярихын өмнө онолын хувьд “орон нутгийн татвар” гэж юу вэ гэдгийг тодорхойлох хэрэгтэй. Жинхэнэ орон нутгийн татвар нь (i) орон нутгийн засаглалын байгууллагаас¹⁰ногдуулдаг, (ii) хувь хэмжээг нь орон нутгийн засаглалын

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

байгууллагаас тогтоодог, (iii) орон нутгийн засаглалын байгууллага өөрсдөө хураадаг, (iv) орлого нь орон нутгийн төсөвт хуримтлагддаг байх ёстой. /Бёрд/ Гэвч бодит байдалд олон татвар эдгээр онцлог шинжийн нэг юмуу хоёрыг агуулдаг, тухайн татварын “өмчлөх эзэн” нь тодорхойгүй байж болно.

Тухайлбал, олон улс оронд татварын орлогын тодорхой хэсэг орон нутагт үлддэг боловч тэдгээрийн хувь хэмжээг төв Засгийн газраас тогтоож, ногдуулалт, хураалтыг нь ч бас хариуцдаг байна. Ийм татваруудыг ихэвчлэн орон нутагт хуваарилах шилжүүлгийг дагалдсан төв Засгийн газрын татвар гэж үзсэн нь дээр байдаг. Ялангуяа орон нутагт хурааж байгаа татвар ба шилжүүлж байгаа орлогын уялдаа холбоо бага байдаг учраас ингэж тайлбарлах тодорхой үндэслэлтэй байдаг.

Татвар хураалтыг төв Засгийн газар нь хариуцах нь буюу хураалтын нэг системтэй байх нь эдийн Засгийн болоод мэргэжлийн хувьд илүү үр ашигтай байдаг. Орон нутгийн захиргаад бүр өөрийн татвар хураалтын тусдаа системтэй байх нь нэгдүгээрт захиргааны зардлыг нэмэгдүүлдэг¹¹, хоёрдугаарт мэргэжлийн хувьд татвар хураах үйл ажиллагааг зохион байгуулахад учир дутагдалтай. Учир нь сургалт, арга зүйн хувьд үүнийг орон нутгийн захиргаа дангаар гүйцэтгэх нь чанарын хувьд сайн биш мөн үр ашиг муутай гэж үздэг. Татвар хураалтын нэг системтэй байна гэдэг нь орон нутгийн засаглалын байгууллагын татвар ногдуулах, хувь хэмжээг тодорхойлох, орлогоо авч байх гэсэн бусад эрхийг хязгаарлахгүй гэдгийг санах хэрэгтэй. Орон нутгийн татварын эрх мэдлийн хамгийн чухал зүйл бол хэн татварын хувийг тогтоох улс төрийн үүрэг хариуцлага хүлээж байна гэдэгт оршино.

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

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

Орлого ихээхэн хэмжээгээр төвлөрүүлдэг, улс орны нутаг дэвсгэрт ижил, хувь хэмжээгээр үйлчилдэг татварууд болох бизнесийн орлогын, гаалийн, нэмэгдсэн өртгийн болон онцгой албан татваруудыг улсын төсөвт төвлөрүүлэх хандлага давамгайл байдаг. Учир нь эдгээр татваруудыг макро эдийн засгийн тогтвортой байдлыг хангах үүднээс улсын нэгдсэн төсөвт төвлөрүүлэх нь зүйтэй гэж үздэг. Ялангуяа хямралтай, тогтворгүй, гамшгийн нөхцөлд эдийн засгийн онцгой ач холбогдолтой байдаг. Гэвч зарим улс орнуудад дээрх татваруудыг орон нутагтай хуваалцах байдлаар хуваарилсан байдаг. Орон нутгийн төсвийн орлогод зохих хувь нэмэр оруулдаг зарим нэг татваруудыг авч үзье.

Үл хөдлөх хөрөнгийн татварыг орон нутгийн татварын хамгийн тохиромжтой эх үүсвэр гэж уламжлалт хандлагаар үздэг. Учир нь тухайн үл хөрөнгө нүдэнд ил, нүүлгээд аваад явах боломжгүй тул татвар хураалт, орлого бүрдүүлэлт нь амар хялбар байх талтай. Гэвч өндөр хөгжилтэй улс орнуудад үл хөдлөх хөрөнгийн татварын бааз, үнэлгээ буюу хөрөнгийн үнийг тодорхойлох асуудал бэрхшээл, маргаантай болж байна. Нөгөө талаас уг орлогыг татвар төлөгч цаг хугацааны хувьд нэг мөсөн төлдөг тул уг татварын хувь

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

хэмжээг өчүүхэн багаар нэмэгдүүлэхэд тэд эмзэг хүлээж авдаг. Иймд орон нутгийн улс төрчид уг татвараар оролдох сонирхол буурч байна. Улс төрийн хувьд эмзэг боловч нэгдсэн журмаар тогтоосон ийм төрлийн татварууд нь орон нутгийн төсөвт чухал байр суурийг эзэлсээр байна.

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

Хүн амын орлогын албан татвар нь бусад орнуудын туршлагаас харахад ил тод байдаг, улс төрийн хувьд иргэдийн өмнө хүлээх хариуцлагын зарчимд нийцсэн байдаг тул орон нутгийн татварын орлогод зохих үүрийг гүйцэтгэдэг. Скандинавын улс орнуудад төв Засгийн газраас тогтоосон хүн амын орлогын татварын хувь хэмжээн дээр орон нутаг тодорхой хувийг нэмж тогтоон өөрийн төсөвтөө авдаг байна. Шилжилтийн эдийн засагтай олон улс оронд хүн амын орлогын албан татварын орлогын зохих хувийг орон нутгийн төсөвт оруулдаг. Жишээ нь Болгарт 50%, Польшид 30% гэх зэргээр тооцож орон нутгийн төсвийн орлогод оруулж байна. Эдгээр улс орнуудад уг татвар ногдуулах, хувь хэмжээ тогтоох эрх нь орон нутагт байхгүй бөгөөд бүрдсэн орлогоос тухайн орон нутагт эргүүлэн хуваарилдаг шилжүүлэг гэж үздэг. Манайд олгож буй НӨТ-ын шилжүүлэгтэй адил. Гэвч хүн амын орлогын албан татвар дээр орон нутгийн нэмэгдэл хувь бий болгох хувилбарыг ихэнх улс орнууд авч үзэж байна.

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

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

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

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

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

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

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

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

1.2.Төлбөр, хураамж

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

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

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

1.3. Улсын төсвөөс олгох шилжүүлэг ба төсвийн тэнцвэрийг хангах

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

Улс орон бүрт орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх шилжүүлгийн хэмжээ харилцан адилгүй байдаг ба хуваарилах зарчим, арга механизм нь ялгаатай байдаг. Тухайлбал орон нутгийн төсөвт шилжүүлгийн эзлэх хувь хэмжээ Итали, Англи, Нидерландад 70%-80%, Грек, Португали, Испанид 50%-70% , ХБНГУ, Белгид 40%-50%, АНУ,

Австрали, Япон, Францад 30%-40%, Финланд, Швед, Дани, Шинэ Зеланд, Канад, Австрид 10%-30% байдаг. Шилжүүлэг хуваарилах зарчим нь хэрхэн яаж хуваарилах вэ гэсэн арга хэрэгслээс илүү шилжүүлгийн бодлогын үр нөлөөнд анхаарлаа хандуулах ёстой гэж үздэг. (Бёрд, 1993). Өөрөөр хэлбэл хуваарилалтын үр ашиг, адил, түгээлтийн тэгш байдал, макро эдийн засгийн тогтвортой байдал зэргийг хангаж байх нь чухал.

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

Шилжүүлгийн гол үүрэг нь төсвийн босоо ба хэвтээ тэнцвэрийг хангах явдал юм.

Дараагийн шилжүүлгийн хуваарилалтад нөлөөлөх чухал хүчин зүйл нь засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хэмжээ юм. Өөрөөр хэлбэл засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн хүн амын тооноос хамаарна гэсэн үг. Хүн ам тархай бутархай суурьшсан улс орнуудад шилжүүлгийг нэлээд болгоомжтой авч үздэг. Учир нь хэт жижиг засаг захиргааны нэгжүүд нь өөрийн орлого бүрдүүлэх чадвараар муу байдаг.

Хөгжингүй улс орнуудад тухайлбал Исланд, Франц, Грек, Австри, Испаний засаг захиргааны хамгийн доод нэгж нь хүн ам хамгийн багатай буюу 1000-5000, Канад, АНУ, Итали, Герман, Норвегид 5000-10000, Бельги, Дани, Австралид 15000-20000, Швед, Португалид 30000-35000, Японд 35000-40000, Ирланд, Шинэ Зеландад 40000-50000, Англид 100000 дээш хүн амтай байна.

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

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

1.Зөрүүг нөхөх шилжүүлэг. (filled in the gap) Орон нутгийн боломжит зарлага ба урьдчилан үнэлсэн өөрийн орлогын зөрүүг нөхөх зорилгоор улсын төсвөөс зориулалтыг нь зааж олгох шилжүүлгийн хэлбэр юм. Энэ загвар нь төв Засгийн газар ба орон нутгийн засаглал хоорондын хэлэлцээр дээр үндэслэгдэн хуваарилагдана. Өөрөөр хэлбэл дээд түвшний засаглалын байгууллага нь орон нутгийн чиг үүрэг, зарлагын хүрээг хянаж, тодорхойлж байна гэсэн үг. Энэ тохиолдолд орон нутгийн өөрийн орлогоо нэмэгдүүлж, хариуцлагатай, бие даан ажиллах сонирхол багасч, дээд төсөвт итгэж, амар, жимэр суух сонирхлыг урамшуулдаг. Тухайн орон нутгийн төлөвлөснөөс хэтэрсэн өөрийн орлого нь шилжүүлгийн хэмжээг бууруулахад хүргэдэг. Уг загвар нь Монгол улсад улсын төсвөөс орон нутгийн төсөвт олгож буй санхүүгийн дэмжлэгийн өнөөгийн бодит байдалтай тохирч байгаа юм.

2.Ерөнхий шилжүүлэг-(general grant). Уг загвараар улсын төсвөөс орон нутагт шилжүүлэг олгохдоо үйлчилгээтэй хамаатай тодорхой үзүүлэлтүүдийг харгалзан хуваарилдаг. Ингэхдээ орон нутгийн шилжүүлгийг зарцуулах эрх мэдэлд хязгаарлалт тавьдаггүй. Шилжүүлэг хуваарилах үзүүлэлтүүдэд жишээ нь хүн амын тоо, түүний насны бүтэц, үйлчилгээний хэрэглэгчид (сурагчдийн тоо, эмнэлгийн орны тоо) зэргийг тооцдог. Энэ загвар нь орон нутгийн удирдлагад төсвийн зарлагаа төлөвлөх, захиран зарцуулах ихээхэн эрх хэмжээг олгодгоос гадна өөрийн орлогоо нэмэгдүүлэх сонирхолыг давхар бий болгодог гэж үздэг.

3.Энэ нь хамгийн төвөгтэй загвар бөгөөд шилжүүлгийг хуваарилахдаа нэлээд болгоомжтой авч үздэг. Үүнийг стандарт зардал ба орлогын чадавхи (standardized expenditure and revenue capacity) гэж нэрлэдэг. Шилжүүлгийг олгохдоо стандарт зардал ба өөрийн орлогын зөрүүгээр тооцдог. Орон нутгийн зарлага нь стандартчилагдсан байх ба томъёогоор тодорхойлогдсон байна. Өөрийн орлогыг хамгийн багаар эсвэл боломжит дундаж хэмжээгээр тооцдог. Дээрх хоёр үзүүлэлтэд үнэлгээ хийгээд тэдгээрийн зөрүүгээр шилжүүлгийг олгодог.

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

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

2. МОНГОЛ УЛСЫН ОРОН НУТГИЙН ТӨСВИЙН ОРЛОГЫН АСУУДАЛ

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

(Хүснэгт №1, График №1 -д үзүүлэв.)

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

Хүснэгт №1 Орон нутгийн орлогын ДНБ болон нийт зарлагад эзлэх хувь хэмжээ, 2000-2008

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

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

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



График №1 Улсын ба орон нутгийн төсвийн орлогын ДНБ-д эзлэх хувь

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

Дээр дурьдсан үйлчилгээнд хүлээх орон нутгийн засаглалын хариуцлага, санаачлага буурсан, санхүүжилийг орон нутгийн нөхцөл, байдалд тохируулан уян хатан хийгдэх боломжгүй болсон, зардлын удирдлагыг хэт хяналттай болгосноор зардал хэмнэх

санаачлага буурсан, зарим зардал хооронд шилжүүлэх боломжгүй болсон, засаг захиргааны нэгжийн удирдлагын нэгдмэл байдал суларсан, түүний улс орны хөгжилд гүйцэтгэх үүргийг хумьсан, үйлчилгээтэй холбоотой аливаа асуудлыг орон нутагтаа түргэн шуурхай шийдэх боломжгүй болсон, онолын хувьд нутгийн удирдлагын байгууллагатай тооцох улс төрийн хариуцлага суларсан зэрэг эдийн засаг, санхүү, захиргаа, улс төрийн хувьд нэлээдгүй сөрөг үр дагаварыг авч ирсэн гэж судлаачид үздэг. Энэ нь энэ талаар судалсан олон судалгааны тайлан ба илтгэл, хэлэлцүүлэг зэргээс харагдаж байна.

Гадаад улс орнууд тэр дотроо Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагааны Байгууллагын гишүүн орнуудын хувьд төвлөрөл эс төвлөрлийг илтгэх үзүүлэлт ямар байгааг Хүснэгт №2-т үзүүлэв. Олон улсын дундаж үзүүлэлт ДНБ-д эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлагын хувь 10-15 хувь, төсвийн зарлагад эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлагын эзлэх хувь 20-25 хувь байдаг байна.

Хүснэгт №2 ДНБ-д эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлага ба Төсвийн зарлагад эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлагын эзлэх хувь

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

Эх үүсвэр: Anwar Shah, Local governance in industrial countries

2.1 ОРОН НУТГИЙН ТАТВАРЫН ӨНӨӨГИЙН БАЙДЛЫН ҮНЭЛГЭЭ

Монгол улсын татварын ерөнхий хуульд зааснаар аймаг, нийслэлийн татвар 5 нэр төрөл, сум, дүүргийн татвар 12 нэр төрөл байдаг байна. Эдгээр татваруудын болон орон нутгийн төсвийн нийт орлогын гүйцэтгэл, өсөлт, бууралт, орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх татварын хувь хэмжээ зэргийг төрөл тус бүрээр нь сүүлийн 3 жилээр Хүснэгт №3-д үзүүлэв.

Орон нутгийн татвар тус бүрийн орон нутгийн төсөвт гүйцэтгэх үүрэг, өсөлт бууралт, орон нутгийн засаглалын татварын бодит эрх хэмжээний талаар хийсэн судалгааг дор танилцуулж байна.

Хүснэгт №3 Орон нутгийн татварууд

	2006	2007	2008	2006	2007	2008
	Сая төгрөгөөр			Тухайн татварын орон нутгийн нийт орлогод эзлэх хувь		
НИЙТ ОРЛОГО	74 928,9	117 789,2	142 850,0	100,00%	100,00%	100,00%
УРСГАЛ ОРЛОГО	71 253,5	112 330,0	138 130,0	95,09%	95,37%	96,70%
ТАТВАРЫН ОРЛОГО	58 999,1	92 644,3	121 930,3	78,74%	78,65%	85,36%
ТАТВАРЫН БУС ОРЛОГО	12 254,4	19 685,7	16 199,7	16,35%	16,71%	11,34%
ХӨРӨНГИЙН ОРЛОГО	3 675,4	5 459,2	4 720,0	4,91%	4,63%	3,30%

Аймгийн татварууд

Үл хөдлөх хөрөнгийн татвар	6 785,2	8 131,6	8 450,8	9,06%	6,90%	5,92%
Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгсэлийн албан татвар	5 269,5	6 301,7	7 784,2	7,03%	5,35%	5,45%
Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр	0,0	0,0	15 406,2	0,00%	0,00%	10,78%
Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр	7 445,3	25 447,7	40 709,6	9,94%	21,60%	28,50%
Газрын төлбөр	15 507,1	20 065,2	24 757,4	20,70%	17,03%	17,33%

Сумын татварууд

Хувь хүний орлогын албан татвар	13 921,7	11 920,6	8 314,6	18,58%	10,12%	5,82%
Бууны албан татвар	124,8	126,3	129,0	0,17%	0,11%	0,09%
Улсын гэмдэгтийн хураамж	4 444,6	5 988,6	6 328,8	5,93%	5,08%	4,43%
Ойгоос мод, түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөр	1 167,4	1 481,5	1 072,1	1,56%	1,26%	0,75%
Ан амьтан барих ЭЗХураамж	560,2	403,8	151,9	0,75%	0,34%	0,11%
Бусад татвар хураамж /лиценз/	0,0	8 096,0	4 412,8	0,00%	6,87%	3,09%
Ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашигласны хураамж	126,5	553,4	29,1	0,17%	0,47%	0,02%
Ус ашигласны төлбөр	2 699,1	2 380,3	2 886,4	3,60%	2,02%	2,02%
Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр	175,3	269,9	303,3	0,23%	0,23%	0,21%
Рашаан ашигласны төлбөр	0,0	460,2	2,3	0,00%	0,39%	0,00%
Байгалийн ургамал ашигласны төлбөр	0,0	0,0	971,1	0,00%	0,00%	0,68%
Бусад татвар	772,2	1 017,6	220,7	1,03%	0,86%	0,15%
Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр	0,0	0,0	15 406,2	0,00%	0,00%	10,78%
Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр	7 445,3	25 447,7	40 709,6	9,94%	21,60%	28,50%

Нийт орон нутгийн төсвийн орлого нь сүүлийн 5 жилийн дунджаар 20.3 тэрбум төгрөгөөр өсч байна. Тухайлбал 2006-2007 онд уг өсөлтөнд нөлөөлөгч гол хүчин зүйл нь татварын орлогын өсөлт юм. Тухайлбал 2004 онд 39.4 тэрбум байсан орон нутгийн татварын орлого 2005 онд 50.8, 2006 онд 60.0 тэрбум болж өссөн байна. Мөн 2007 онд 92.6 тэрбум буюу өмнөх оноос даруй 32.6 тэрбум төгрөгөөр өсжээ.

Сүүлийн жилүүдэд орон нутгийн татварын орлогын гүйцэтгэлийг зарим татварын төрлөөр нь авч үзье.

Үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар

Орон нутгийн төсвийн орлогод үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвараас (ҮХХ) орох орлого тоо хэмжээгээрээ жил бүр өссөн боловч нийт орлогын дүнд эзлэх хувь хэмжээ жил ирэх тусам буурчээ.

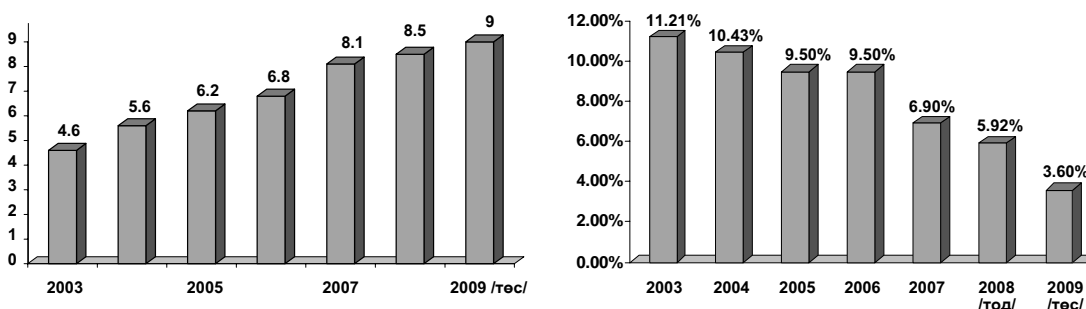


График №2 ҮХХ-ийн татварын өсөлт (тэрбум төгрөгөөр), орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ 2003-2009 он

2007 оны ҮХХ-ийн татварын орлогыг бүрдүүлж байгаа аймгаар нь судлахад Улаанбаатар хот 60,4%, Орхон аймаг 18,4%, Дархан-Уул аймаг 4,7% бусад аймгууд тус бүрдээ 0,27-3,0%-ийг тус тус бүрдүүлдэг байна. Үүнээс үзвэл төвлөрөл ихтэй Улаанбаатар хот хамгийн их орлогыг бүрдүүлдэг ба Эрдэнэт үйлдвэрийн барилга байгууламж нь Орхон аймгийн ҮХХ-ийн татварын орлогын голлох хэсгийг бүрдүүлдэг байна. Манайд иргэдийн өмчлөлийн болон бизнесийн үл хөдлөх хөрөнгийг ялгаж авч үзэлгүйгээр шууд аймгийн төсөвт төвлөрүүлж байгаа хийгээд аж үйлдвэр, бизнес хөгжсөн төвлөрсөн хот газруудад уг татвараас орох орлого хөдөөгийн аймгуудаас асар өндөр байна.

Түүнчлэн орон сууц, нийтийн эзэмшлийн барилга, улсын болон орон нутгийн төсвөөр санхүүждэг байгууллагын барилга байгууламж нь татвараас 100% чөлөөлөгддөг. Энэ мэт хавтгайруулсан хөнгөлөлт чөлөөлөлтийн бодлогоос болж орон нутгийн төсөвт уг татварын орлого дорвитой хувь нэмэр оруулахгүй байна.

АВТО ТЭЭВРИЙН БОЛОН ӨӨРӨӨ ЯВАГЧ ХЭРЭГСЛИЙН АЛБАН ТАТВАР

Энэхүү татварын хувь хэмжээ нь 1997 онд батлагдсан нэмэлт өөрчлөлтөөр татвар ноогдож байгаа боловч жил бүр улсын хэмжээнд автомашины тоо 10000 ширхэгээр өссөнөөс хамаарч энэ орлогын тоо хэмжээ жил бүр өсч 2008 онд 7,8 тэрбум төгрөг буюу 2003 оныхоос 2 дахин өссөн байна.

Гэвч энэ татварын орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ жил дараалан 2003 онд 9,7%-аас 2008 онд 5,5% болтол буурсан байна. Энэ нь орон нутгийн төсвийн орлого нэмэгдсэн, татварын үнэлгээ буюу хувь хэмжээ нь өөрчлөгдөөгүйтэй холбоотой. Улаанбаатар хот энэ орлогын 60%-ийг дангаараа бүрдүүлдэг ба бусад аймгууд ижил хэмжээтэй ойролцоогоор 1,2-3,4%-ийг бүрдүүлдэг байна.

Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр

Нэгдсэн төсвийн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр 2006 оноос уг татварын орлогыг улс, аймаг, сумын төсөвт тус бүр 70, 20, 10 хувиар оруулах болсон. 2006 онд орон нутгийн төсөвт ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр 7,4 тэрбум төгрөг, 2007 онд 25,4 тэрбум төгрөг болж 3 дахин өссөн бол 2008 оны хүлээгдэж буй гүйцэтгэлээр 40,7 тэрбум төгрөг болж өмнөх оныхоос бараг 2 дахин өсөхөөр байна. Өөрөөр хэлбэл ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр жил ирэх тутам тоо хэмжээний хувьд 2-3 дахин өссөн байна.

Харин орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ 2006 оноос өмнө дунджаар 4% байсан бол 2007 оноос 21,6%, 2008 онд 28,5% болж өссөн байна. Үүнээс үзвэл орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр нь тоо хэмжээ болон эзлэх хувь хэмжээний хувьд зэрэг өсч нийт дүнгээрээ орон нутгийн төсвийн орлогод голлох орлогуудыг оруулдаг татваруудын нэг болсон байна. Энэ нь аймгууд хооронд орлогын тэнцвэргүй байдлыг бий болгож цаашид төсвийн тэнцвэрийг алдагдуулах нөхцөлд хүргэж байна. Ялангуяа орон нутгийн төсвийн зарлага хэвээр байгаа нөхцөлд томоохон орлого бүрдүүлж буй татварыг орон нутагт шилжүүлэх нь буруу юм.

Энэ орлогын бүрдүүлэлтийн 60% буюу 14,8 тэрбум төгрөгийг Орхон аймаг дангаараа бүрдүүлсэн байна. Харин Сэлэнгэ аймаг-10%, Өмнөговь аймаг-6,4%, Сүхбаатар Төв аймаг тус 5,5%, Баянхонгор аймаг 3%, Өвөрхангай аймаг 4%-ийг тус тус бүрдүүлдэг байна. Бусад 15 аймаг тус бүр 0,1-1%-ийг бүрдүүлдэг буюу тус орлогод маш бага хувийг эзэлдэг байна. Үүнээс үзвэл уул уурхай хөгжсөн, байгалийн баялгаа олборлон ашиглаж байгаа аймгуудаас ашигт малтмалын төлбөрт орлогын хэмжээ харьцангуй их байна. Илтгэлийн 1.1-р хэсэгт тодорхойлсноор онолын хувьд уг татварыг улсын төсөвт төвлөрүүлэхгүй бол нэлээдгүй сөрөг үр дагавар үзүүлж болохоор байна.

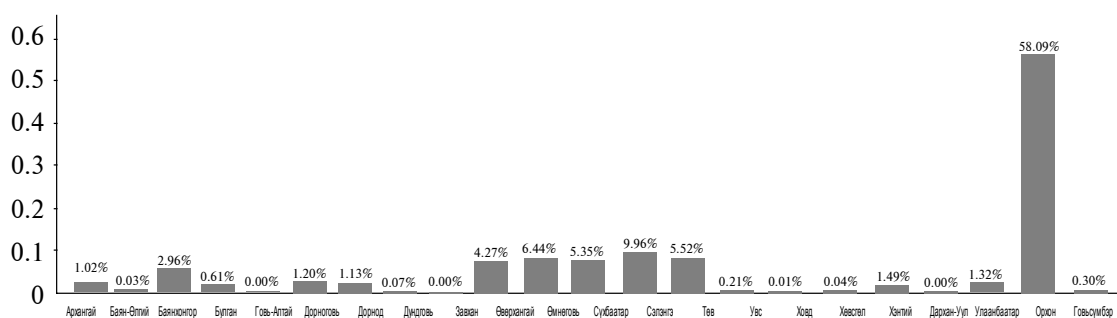


График №3 Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, аймгаар, 2007 он

Газрын төлбөр

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

Газрын төлбөрийн 56%-ийг Улаанбаатар хот, 32%-ийг Орхон аймаг тус бүр оруулдаг бол үлдэх 12%-ийг бусад 20 аймгаас оруулдаг байна. Эндээс үзвэл төвлөрөл ихтэй Улаанбаатар хот дийлэнх хэсгийг дангаар оруулдаг байна. Энэ нь төвлөрөл ихээс хамаарч газар эзэмшигчийн тоо болон газрын үнэлгээ харьцангуй өндөр байгаагаас газрын төлбөрийн орлогын хэмжээ өндөр байдаг байна. Хөдөө аймгуудад газрын төлбөрийн татварын бааз суурь муу, үнэлгээ бага, иргэдийн өмчилж байгаа гэр бүлийн хэрэгцээний газар нь нийслэл аймаг сумаас, хамаарч 95%-98%, бусад зориулалтын газар нь нийслэл аймаг сумаасаа хамаарч 30%-85%, тариалангийн зориулалтын газар 95% тус тус чөлөөлөгддөг зэрэг нь уг татварын орлогыг нэмэгдүүлэх боломжийг хязгаарладаг байна.

Газрын төлбөр 2007 он

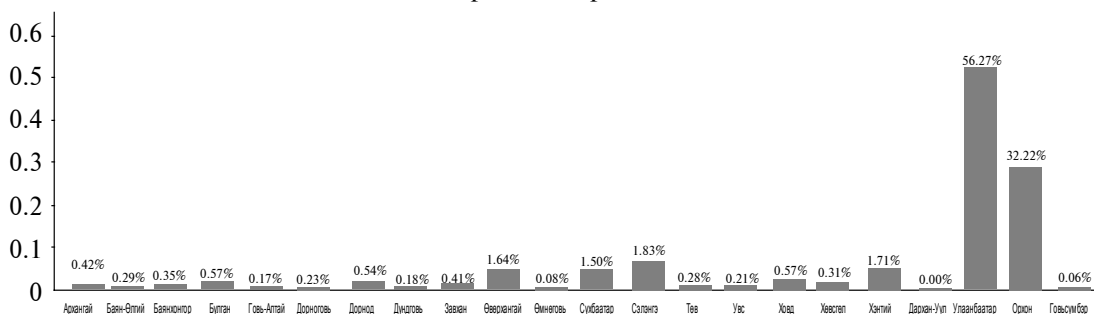


График №4 Газрын төлбөр, аймгаар, 2007 он

Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр

Хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр 2006 оноос уг татварын орлогыг улс, аймаг, сумын төсөвт тус бүр 50, 25, 25 хувиар оруулах болсон. Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр жил тутам тоо хэмжээ болон орон нутгийн төсөвт эзлэх хувь хэмжээний хувьд өсч байна. Энэхүү орлогын голлох хувь хэмжээг Өмнөговь аймаг 22,8%, Дорноговь аймаг 13,4% тус тус оруулдаг бол төвлөрөл их аймаг хотуудад энэ төрлийн орлого бараг байхгүй байна. Харин Хэнтий, Булган, Өвөрхангай зэрэг хайгуулын лиценз ихээр олгогдсон 12 аймаг орон нутаг дунджаар тус бүр 3-6%-ийг тус бүр оруулдаг байна.

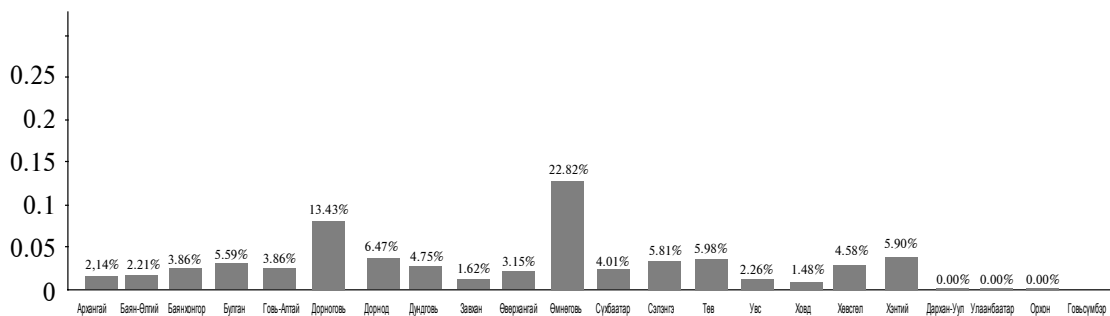


График №5 Ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр, орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь хэмжээ, аймгаар, 2007 он

Уг орлогын хувиарлалтыг дахин авч үзэх шаардлагатай байна. Энэ аймгууд хоорондын орлогын тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлэх тул улсын төсөвт төвлөрөх татвар байх нь зохимжтой.

Ус ашигласны төлбөр

Тус татварын хувьд сүүлийн жилүүдэд нэлээд огцом өсөлт ажиглагдаж байна. Тухайлбал 2004 онд 278.8 сая байснаас 2006 онд 2.7 тэрбум болж өссөн байна. Энэ нь 2005 онд Засгийн газраас (Засгийн газрын 2005 оны 7 тоот тогтоол) усны төлбөрийн хэмжээг шинэчлэн тогтоосонтой холбоотой юм.

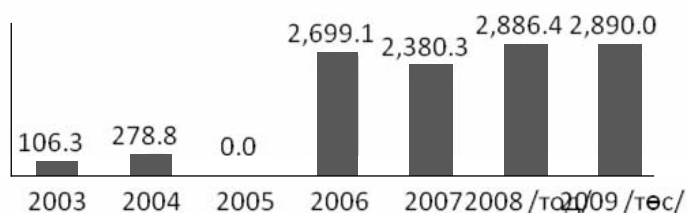


График №6 Ус ашигласны төлбөрийн өсөлт (сая төгрөг)

Тус татварыг аймаг тус бүрээр авч үзвэл харилцан адилгүй дүн харагдаж байна. Тухайлбал уул уурхайн үйлдвэрлэлд ашиглах байдлаараа Булган аймаг хамгийн их буюу 1438.7 сая төгрөг байна. Мөн Төв аймагт 500 сая орчим төгрөг байна. Бусад аймгуудын хувьд бол харьцангуй бага зарим аймгуудад уг татвараас орлого ордоггүй байна. Өөрөөр хэлбэл тухайн орон нутгийн онцлогоос усны төлбөрийн татварын хэмжээ ихээхэн хамаардаг байна

Нийт орон нутгийн татварын орлогуудыг авч үзвэл аймаг, нийслэлийн төсөвт орох татварууд жигд өсөлттэй байгаа бөгөөд сумын хувьд ус ашигласны төлбөрт л нэлээд өсөлт ажиглагдаж байна. Мөн нөгөөтэйгүүр өсөлттэй татваруудын хувьд өсөлтийн хувь жигд байгаа бөгөөд ганцхан ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, ашигт малтмалын лицензийн төлбөрт огцом өсөлт ажиглагдаж байна. Гэвч энэ өсөлт нь аймаг тус бүрт харилцан адилгүй байна. Эдгээр татварыг цаашид улсын төсөвт төвлөрүүлэн орон нутагт шилжүүлэгт тооцон тэнцвэртэй олгож байх нь зүйтэй.

Бусад татваруудын хувьд ялангуяа сумын төсвийн татварууд орон нутгийн төсөвт эзлэх хувийн жин багатай байна. Хувь хүний орлогын албан татвар нь сүүлийн 5 жилийн дунджаар 15 орчим хувийг эзэлж байгаа боловч өссөн дүн ажиглагдахгүй байна. Гэхдээ үүнд цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогын албан татварыг улсын төсөвт төвлөрүүлдэг нь нөлөөлж байна.

Түүнчлэн рашаан ашигласны төлбөр, байгалийн ургамал ашигласны төлбөр зэрэг татваруудыг татварын баазын судалгаа бүртгэл орон нутагт хангалттай хийгдээгүйгээс болж хурааж чадахгүй байна. Иймээс уг татваруудын зүйлээр орон нутгийн төсөвт орлого үндсэндээ төвлөрөхгүй байна.

2.2 ТАТВАРЫН ТАЛААРХ ОРОН НУТГИЙН ЗАСАГЛАЛЫН ЭРХ ХЭМЖЭЭ

Орон нутгийн татварын сонгодог утга агуулгыг илтгэлийн 1.1 хэсэгт тодорхойлсон билээ. Энэ утга агуулгын хүрээнд нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын орон нутгийн татварын орлогын нэр төрлийг тогтоох, хувь хэмжээг тогтоох, татвар ногдуулах, хураах, орлогоо өөртөө төвлөрүүлэх зэрэг эрх хэмжээг аймаг, сумын татвар бүрээр судлан хураангуйлж Хүснэгт №4, –д үзүүлж байна. Хураангуй нь орон нутгийн татварын төрөл тус бүрээр батлагдан гарсан хууль тогтоомж, эрх бүхий байгууллагын тогтоол шийдвэр, ИТХ-ын шийдвэр зэргийн дэлгэрэнгүй судалгаанд үндэслэгдсэн болно.

Хүснэгт №4- Орон нутгийн засаглалын татварын талаарх эрх, хэмжээ

№ код	Татварын төрлүүд	Татварын нэр төрөл тогтоох	Хувь хэмжээг тогтоох	Хөнгөлөх чөлөөлөх	Ногдуулах хураах	Орлого хаашаа орох	
1. Аймагийн татвар							
1	A1	Үл хөдлөх хөрөнгийн татвар	CG	CG	CG	AG	AG
2	A2	Хотын албан татвар	Одоогоор энэ татварыг авч эхлээгүй холбогдох шаардлагатай нэмэлт журам тогтоол гараагүй				
3	A3	Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр	CG	CG	CG	AG	AG.CG.SG
4	A4	Ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн татвар	CG	CG	CG	CG	AG.CG.SG
5	A5	Авто тээврийн болон өөрөө явагч хэрэгслийн албан татвар	CG	CG	CG	CG	AG
6	A6	Газрын төлбөр	CG	CG.AG	CG	AG.SG	AG
2. Сумын татвар							
1	C1	Хувь хүний орлогын албан татвар	CG	CG	CG	AG	AG
2	C2	Бууны албан татвар	CG	CG	CG.SG	SG	AG
3	C3	Улсын тэмдэгтийн хураамж	CG	CG	CG	SG	AG
4	C4	Агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан амьтан агнах барих зөвшөөрлын ураамж	CG	CG	CG	SG	AG
5	C5	Ашигт малтмалаас бусад байгалийн баялаг ашиглахад олгох зөвшөөрлын хураамж	CG	AG	CG.AG	SG	AG
6	C6	Байгалийн ургамал ашигласны төлбөр	CG	AG	CG.AG	SG	AG
7	C7	Ойгоос хэрэглээний мод түлээ бэлтгэж ашигласны төлөр	CG	CG	CG	SG	AG
8	C8	Түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр	CG	AG	CG	SG	AG
9	C9	Ус рашаан ашигласны төлбөр	CG	CG.AG	CG	SG	AG
10	C10	Орлогыг нь тухай бүр тодорхойлох боломжгүй ажил үйлчилгээ хувааараа эрхлэгч иргэний орлогын албан татвар	CG	CG	CG	SG	AG

Тайлбар:

CG - central government - уг эрх хэмжээ төв Засгийн газарт байдаг

AG - aimag government- уг эрх хэмжээ аймагт байдаг

SG - soum government- уг эрх хэмжээ суманд байдаг

Хуулиар заасан аймгийн нэр бүхий татварын хувь хэмжээг тогтоох, хөнгөлөх, чөлөөлөх эрх нь Төв Засгийн газартаа байдаг ба хураах үйл ажиллагааг л зөвхөн орон нутгийн байгууллага гүйцэтгэж байна. Харин газрын төлбөрийн хувьд орон нутаг нь төв Засгийн газрын тогтоосон хязгаарын дотор хувь хэмжээгээ өөрсдөө тогтоох боломжтой байна. Энэ нь орон нутаг татварын хувь хэмжээг тогтоож шийдэж байгаа мэт боловч Засгийн газрын тогтоосон хязгаар дотор шийдэж байгаа тул аймаг татвараа бүрэн тогтоож байна гэж үзэх боломжгүйг харуулж байна.

Хотын татвар түүнийг хураах, хувь хэмжээ ямар байх зэргийг зохицуулсан холбогдох хууль эрхийн актууд гараагүй байгаа тул одоогоор энэ татварыг орон нутаг огт авдаггүй.

Хүснэгт №4-д үзүүлсэн нэр бүхий сумын татваруудын хувьд тухайн татварын нэр төрлийг төрийн удирдлагын дээд байгууллагаас хуулиар тогтоож өгсөн байдаг байна. Мөн түүнчлэн байгалийн ургамал ашигласны төлбөр, түгээмэл тархацтай ашигт малтмал ашигласны төлбөр болон рашааны төлбөр зэрэг татваруудын хувь хэмжээг л орон нутаг тогтоохоор хуульчилжээ. Гэхдээ орон нутагт уг эрх нь аймаг, нийслэлийн ИТХ-д байгаа учраас сум, дүүрэг нь өөрийн татварын хувь хэмжээг тогтоох ямар нэгэн эрх хэмжээ байхгүй гэж хэлж болно.

Сумын дээрх 12 нэр төрлийн татваруудыг хөнгөлөх, чөлөөлөх эрх хэмжээг холбогдох хууль, төв засгийн газрын тогтоолуудаар зааж өгсөн байдаг. Нөгөөтэйгүүр байгалийн ургамал ашигласны төлбөрийн хөнгөлөх, чөлөөлөх асуудлыг аймаг, нийслэлийн ИТХ шийдэх эрхтэй боловч энэ нь сумын татварын эрх хэмжээг эдэлж байгаа хэрэг юм. Зөвхөн ганцхан хөдөлмөрийн чадваргүй болон албан татвар төлөх орлогогүй иргэнийг харьяалах сум, дүүргийн татварын алба тухайн жилийн бууны албан татвараас чөлөөлж болно гэсэн эрх хэмжээ байна.

Тухайн сумаас хурааж буй татварын орлогуудыг аймгийн татварын хэлтэст /тусгай дансанд/ нэгтгэж, үүний дараа төрийн санд байрших сум, аймаг, улсын төсвийн дансанд холбогдох хувиар нь тооцож шилжүүлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл сум өөрийн татваруудаа хурааж, шууд өөрийн төсвийн дансанд төвлөрүүлдэггүй гэсэн үг юм.

Энэ бүгдээс үзэхэд аймгийн нутгийн өөрөөр удидах байгууллагад татварын эрх хэмжээ маш хязгаарлагдмал буюу бараг байхгүйтэй адил байна. Сумын ИТХ-ын хувьд орон нутагт татвар тогтоох талаар ямар ч эрх мэдэл байхгүй байна. Зарим татвартай холбоотой эрхүүд нь аймгийн түвшинд ихэнх нь төрийн удирдлагын дээд байгууллагад төвлөрсөн байна. Сонгодог утгаараа манайд орон нутгийн татвар байхгүй байна гэсэн дүгнэлтэд хүрлээ. Хуулиар орон нутгийн гэж хуваарилсан татварууд нь бүгд үнэн хэрэгтээ улсын төсвийн татвар болж байна.

2.3 ҮЙЛЧИЛГЭЭНИЙ ТӨЛБӨР , ХУРААМЖ

Монгол улсын татварын ерөнхий хуульд татварын тогтолцоо нь албан татвар, төлбөр, хураамжаас бүрдэнэ гэж заасан байдаг. Төлбөр гэдэг бол төрийн буюу тухайн орон нутгийн өмчийг иргэн аж ахуй нэгж ашигласныхаа төлөө төлж буй мөнгөн хэлбэр, харин хурааж бол төрийн буюу орон нутгийн байгууллагуудаас иргэн аж ахуй нэгж байгууллагуудад үйлчилгээ үзүүлснийхээ төлөө төсөвт төвлөрүүлэх мөнгөн хэлбэр юм.

Төлбөрийг холбогдох татварын хууль тогтоомжуудаар тогтоож өгсөн байдаг бол тэмдэгтийн хураамжийн тухай хуульд төрийн байгууллагуудаас үзүүлэх үйлчилгээний хураамжийг нарийн заасан байдаг. Зарим үед төлбөр, хураамжийг хольж хутгасан татварын төрлүүд байна. Тухайлбал 2006 онд батлагдсан ашигт малтмалын тухай хуульд “ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөр” гэсэн нэр томъёо нь угтаа төлбөр бус хураамж юм.

Тэмдэгтийн хураамжийн хуулийн дагуу төрийн байгууллагууд нь өөрийн үзүүлсэн үйлчилгээний хураамжийг төрөл бүрээр нь ангилан 10000 төгрөг хүрсэн тухай бүр нь төсөвт төвлөрүүлж байх үүрэгтэй байдаг байна. Гэсэн хэдий ч бодит байдал дээр төсөвт байгууллагууд өөрсдийн үзүүлсэн хураамжийг ангилдаггүй, бөөнд нь нэг мөнгөн төлбөр болгон төсөвт төвлөрүүлдэг байна. Иймээс татварын албанд тухайн төсөвт байгууллагаас тэмдэгтийн хураамж нэрийн дор бүхэл төлбөр л байхаас бус тухайн байгууллагын үзүүлсэн үйлчилгээний төрөл бүрээр мэдээ ирдэггүй байна. Зарим үед хураамжийг буцаан олгох тохиолдол байдаг. /тухайлбал шүүх нь өөрийн үйл ажиллагаанд төлсөн хураамжийг буцаан олгох эрхтэй/. Ийм нөхцөлд төсөвт нэгэнт төвлөрүүлсэн хураамжаас тухайн зүйл, ангиллаар нь буцаан олголт хийхэд нэлээдгүй хүндрэл Татварын ерөнхий газарт гардаг байна.

Мөн орон нутагт төлбөр, хураамжийг зааглаж ялгахгүйгээр төсөвт нэгтгэн төвлөрүүлэх явдал байдаг байна. Тухайлбал “агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ан агнах, барих зөвшөөрлийн хураамж” гэсэн хоёр төрлийн татвар байна. Гэтэл орон нутгийн татварын тайланд уг нэрийн дор зөвхөн агнуурын нөөц ашигласны төлбөрийг тайлагнаж, харин ан агнах барих зөвшөөрлийн хураамжийг тэмдэгтийн хураамжид оруулан тайлагнадаг зүйл гардаг байна.

Төрийн байгууллагаас үйлчилгээ үзүүлсний төлөө авч буй хураамжийн хэмжээг төрийн захиргааны төв байгууллагаас тогтоож байна. Орон нутагт хураамжийн үнийг тогтоох эрх мэдэлгүй, хураалтын зохион байгуулалтын оновчтой тогтолцоо бүрдээгүй байна.

2.3 УЛСЫН ТӨСВӨӨС ОРОН НУТГИЙН ТӨСӨВТ ОЛГОХ ШИЛЖҮҮЛЭГ

Монгол улсад нийслэл хотоос гадна 5 аймаг өөрийн орлогоороо зарлагаа санхүүжүүлдэг ба бусад аймгууд улсын төсвөөс шилжүүлэг авдаг байна.

Эдгээр аймгуудын хувьд нийт зарлагынхаа 4-60 орчим хувийг улсын төсвийн шилжүүлгээр санхүүжүүлж байна. Энэ үзүүлэлт баруун таван аймагт хамгийн өндөр буюу 43 хувиас дээш байдаг байна. Энэ нь тухайн аймгуудын өөрийн орлогын эх үүсвэр муу байгаатай холбоотой.

Одоогийн олгож байгаа шилжүүлэг нь орон нутгийн хариуцах зарлага буюу зөвхөн засаглалын байгууллагын үйл ажиллагааны зардалд хүрэлцэхээр байгаа боловч дараах сөрөг талууд ажиглагддаг. Үүнд:

1. Шилжүүлгийг олгох тогтсон зарчим байхгүй аймгууд орлого, зарлагын төлөвлөгөөгөө Сангийн яаманд явуулж, Сангийн яамны зүгээс өнгөрсөн жилийн орлого, зарлагын гүйцэтгэл, тухайн жилд хүлээгдэж буй зарим өөрчлөлттэй холбоотой зардлуудыг

тооцох замаар шилжүүлгийн дүнг тооцдог байна. УИХ-аар орон нутгийн төсвийг жил бүр хэлэлцэн эцэслэн баталдаг. Энэ байдал нь орон нутгийн бие даасан төсвийн эрх, зүйн систем байхгүйг илтгэж байна.

2. Аймгуудад, аймаг дотроо сумдад хуваарилагдаж байгаа шилжүүлэг нь ижил тэгш зарчмыг хангахгүй байна. Тухайлбал 2008 онд нэг хүн амд ногдох шилжүүлэг Говьсүмбэр аймагт хамгийн өндөр буюу 78.4 төгрөг, хамгийн бага нь Дорнод аймагт 1.2 төгрөг байна.
3. Шилжүүлгийг хуваарилахдаа өөрийн орлогыг урамшуулах, төсвийн тэнцвэрт байдлыг хангах зарчмыг харгалзан үзэлгүйгээр зөвхөн дутууг нөхөх зарчмаар олгодог байна. Хүн амын тоо, газар нутгийн алслалт, засаг захиргааны нэгжийн тоо зэрэг объектив хүчин зүйлүүдийг үл харгалзан үздэг байна.

Цаашид шилжүүлгийн механизмыг төсвийн тэнцвэрт байдлыг хангах зарчмын хүрээнд зайлшгүй шинэчлэх шаардлагатай.

3. ТӨСВИЙН ОРЛОГЫГ ХУВААРИЛАХ АРГА ЗАМ

Монгол улсад орон нутгийн бие даасан, хангалттай эх үүсвэртэй, ижил, тэгш, хуулиар баталгаажсан орлогын хуваарилалтын тогтолцоог бүрдүүлэх шаардлага байна. Үүний тулд дараах асуудлыг шийдэх хэрэгтэй. Үүнд:

1. Татварын хуваарилалтыг дахин авч үзэх. Одоогийн орон нутагтай хуваалцаж буй ашигт малтмалын нөөцийн төлбөр, тусгай зөвшөөрлийн хураамж зэргийг улсын төсвийн татвар болгох, хүн амын орлогын татварыг хөдөөгийн аймгуудад бүхэлд нь орон нутгийн татвар болгох шаардлагатай байна. Харин хүн ам төвлөрсөн нийслэл болон томоохон хотуудад уг татварыг улсын ба орон нутгийн төсвийн хуваалцах татвар болгох нь зүйтэй. Орон нутгийн татварыг хуваарилах зарчимд хот ба хөдөөгийн засаг, захиргааны нэгжүүдийн онцлогийг харгалзан ялгаатай авч үзэх шаардлагатай.
2. Төлбөр, хураамж тогтоох эрхийг орон нутагт өгөхийн зэрэгцээ одоогийн орон нутгийн татварын эрхийг нутгийн өөрөө удирдах байгууллагад бүрэн шилжүүлэх нь зохилтой.
3. Улсын төсвөөс олгож буй шилжүүлгийг зөвхөн зарлага нөхөх зарчмаар бус стандарт зарлага ба өөрийн орлогын чадавхийг харгалзан олгодог төсвийн тэнцвэрийг хангасан шилжүүлгийн шинэ системийг бүрдүүлж хуульчлах шаардлагатай байна. Үүний тулд:
 1. Зарлагын хуваарилалтыг дахин авч үзэн төрийн үйлчилгээнд орон нутгийн хариуцах чиг үүргийг тодорхой болгох. Зарлагын судалгаа хийх.
 2. Үйлчилгээний салбар тус бүрээр зарлагын стандартыг эдийн засгийн хүчин зүйлүүдэд тулгуурлан тогтоох, боловсрол, эрүүл мэндийн салбарт ашиглаж байгаа одоогийн стандартын нэгэн адил.
 3. Орон нутгийн боломжит өөрийн орлогын хэмжээг жил бүр засаг захиргааны нэгж бүрээр тогтоож, үнэлэх.

4. Шилжүүлгийн хуваарилж болох санг ДНБ болон бусад макро эдийн засгийн үзүүлэлттэй уялдуулан тодорхой хувиар байгуулах. Уг зарчмыг орон нутгийн төсвийн хуулиар хуульчилж, улсын төсвөөс тусгаарлах.
5. Стандарт зарлага ба өөрийн орлогын зөрүүгээр орон нутагт шилжүүлгийн хуваарилж болох сангаас шилжүүлгийг тооцож олгох. Ингэхдээ засаг захиргааны нэгжийн хүн амын тоо, газар нутгийн алслалт зэрэг эдийн засаг, нийгмийн үзүүлэлтэд тулгуурлах.
6. Дээрх процедурыг тооцох, хуваарилах төрийн захиргааны институтыг бий болгох, хяналтын тогтолцоог бүрдүүлэх
4. Төсвийн орлого, зарлагын техник судалгааг шинжлэх ухааны үндэслэлтэй, системтэй хийсний үр дүнд дээрх арга замыг хэрэгжүүлнэ гэдгийн анхаарах нь зүйтэй.

БАЙГАЛИЙН БАЯЛГААС ОЛОХ ОРЛОГЫН ХУВААРИЛАЛТ, БҮС НУТАГ ХООРОНДЫН ТЭНЦВЭРЖҮҮЛЭЛИЙГ ХАНГАХ ШААРДЛАГА

Б. Түмэннасан, Бэнтли Их Сургуулийн Доктор

Сүүлийн жилүүдэд Монгол Улсын эдийн засагт уул уурхайн салбарын эзлэх хувь эрчимтэй нэмэгдэж 2004 онд ДНБ-ий 17 хувийг эзэлж байсан бол 2007 онд 30 орчим хувь болон өсчээ. Мөн 2007 оны байдлаар уул уурхайн салбараас орох орлого Улсын төсвийн нийт орлогын 36.5 хувийг эзлэх болсон нь 2004 оныхоос гурав дахин их байна.¹² Ер нь түүхий эдийн эрэлт ихэсч, дэлхийн зах зээлийн үнэ өсөх тохиолдолд уул уурхайгаас орох орлого нэмэгдэхээс гадна гадаад валютын нөөц өсөх, гадаадын хөрөнгө оруулалт нэмэгдэх гэх мэт олон талын ашигтай. Харин уул уурхайн салбартай шууд ба шууд бус холбоотой зардал (аливаа хохирол) нь ихэвчлэн орон нутгийн чанартай байдаг. Байгаль орчны бохирдол, нийгмийн сөрөг үзэгдэл, иргэдийн шилжилт хөдөлгөөнөөс үүдэн орон нутгийн төсвийн ачаалал нэмэгдэх гэх мэт. Байгалийн баялаг орон нутагт ихэвчлэн жигд бус тархсан байдгаас цаашид уул уурхай хөгжих тусам орон нутаг, бүс хооронд санхүүгийн тэнцвэргүй байдал бий болж улам даамжрах аюултай.

Байгалийн баялагт ашигт малтмалаас гадна ой мод, ан амьтан гэх мэт олон зүйлс хамрагдах боловч энэ оны байдлаар ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, ашиглалтын зөвшөөрлийн төлбөрөөс олох орлого нь орон нутгийн төсвийн орлогын 35 орчим хувийг эзэлж байгаагийн хувьд байгалийн баялаг гэдэгт ашигт малтмалыг голлон ярья. Уул уурхай нь газрын хөрс эвдэх, ус бохирдуулах гэх мэтээр орон нутгийн байгаль орчинг бохирдуулж нутгийн ард түмнийг ихээр хохироодог. Тийм ч учраас хохирлын нөхөн төлбөр болгон орон нутагт нь ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн тодорхой хувийг нь өгөх нь зүй ёсны асуудал. Харин түүнээс илүү гарсныг аль төсөвт хуваарилах ёстой вэ гэдэг нь шийдэхэд бэрх асуудал юм. Байгалийн баялгаас олох орлогыг хуваарилах асуудал нь эдийн засгийн, улс төрийн, болон гүн ухааны олон

12. International Monetary Fund. 2008. Selected Issues and Statistical Appendix. IMF Country Report No. 08/201

асуудал хөнддөг. Тиймээс зөв шийдэхгүй бол орон нутгийн удирдлагууд хэт бие даасан бодлого явуулж, хууль дүрэмд захирагдахгүй, улмаар төсвийн сахилга бат алдагдахад хүргэж болох сөрөг үр дагавартай.

Тэнцвэржүүлэлтийн асуудал нь төсвийн төвлөрлөөс ихээхэн хамаарна. Санхүүгийн төвлөрлийг хэт сааруулан, орон нутагт санхүүгийн эрх мэдлийн ихэнхийг, ялангуяа татварын эрхийг олговол орон нутгийн нэгж хоорондын санхүүгийн тэнцвэртэй байдал алдагдах магадлалтай. Хэрэв орон нутгийн төсөв зөвхөн улсын төсвөөс санхүүгийн тэнцвэржүүлэх дэмжлэг аван үйл ажилгаагаа явуулдаг бол бүс нутаг хоорондын тэнцвэржүүлэлтийг хангахад амар. Гэвч тэгж төсвийг төвлөрүүлснээр орон нутгийн төсвийн санхүүгийн биеэ даасан байдал алдагдах сул талтай. Төвлөрлийг сааруулснаар засгийн газар болон орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд иргэдийнхээ эрэлт хэрэгцээг хангахад илүү анхаарал тавина. Улс төрийн хувьд ч шийдвэр гаргах эрх мэдэл бүхий засаг захиргаа нь иргэддээ ойрхон байх тусмаа сайн.

Монгол улсад төсвийн төвлөрөл сүүлийн жилүүдэд ихээхэн нэмэгджээ. Улсын төсөвт орон нутгийн зардлын эзлэх хувь 90-ээд оны үед дунджаар 30 гаруй хувь байснаа 10 орчим болон, орон нутгийн төсвийн зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь нь 90-ээд оны үед 9 орчим хувь байснаа 3 орчим хувь болон сүүлийн жилүүдэд тус тус буурсан байна. Хэрэв төсөв улам төвлөрөөд байвал байгалийн баялгаас орох орлогоос үүсэх бүс нутгийн санхүүгийн тэнцвэргүй байдлыг засгийн газраас санхүүгийн дэмжлэг үзүүлэн шийдээд байх боломжтой ч орон нутгийн засаг захиргаа өөрийн орлогыг ахиулах, төсвийн орлогыг үр дүнтэй зарцуулах сонирхол нь багасах сөрөг талтай. Тиймээс тэнцвэржүүлэлтийг хангахын тулд санхүүгийн дэмжлэгийн систем зохион байгуулахдаа орон нутгийн санхүүгийн чадварыг (fiscal capacity) тооцоонд оруулахаас гадна орон нутгийн захиргааг зөвхөн төвөөс мөнгө авч зардаг нэгж болгож хувиргахгүй байх талаар анхаарах нь чухал.

БАЙГАЛИЙН БАЯЛГААС ОЛОХ ОРЛОГО ХУВААРИЛАХ ТУХАЙ

Одоогийн байдлаар орон нутагт ашигт малтмалын нөөц хэрэглэсний төлбөрийн 30 хувийг нь ашигт малтмалын хуульд заасны дагуу шилжүүлж байгаа нь зарим аймгийн төсвийн орлогын 70 гаруй хувийг эзэлж байна. Бүх аймаг, нийслэлийн дөнгөж 10 гаруй хувь нь төсвийн орлогынхоо талаас дээшхийг ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөс авч байхад 60 хувь нь орлогынхоо 10-аас доош хувийг бүрдүүлж байна (Хүснэгт 1). Харин ихэнх аймгуудын орлогын татвараас орох орлого нь дунджаар нийт орлогын 3.2¹³ хувийг эзэлж байна. Тэгэхээр ашигт малтмалаар олох орлого нь орон нутгийн төсөвт өөр өөрөөр нөлөөлөх нь гарцаагүй.

Хүснэгт 1. Ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр орон нутгийн төсвийн орлогод эзлэх хувь (2008 оны төсөл)

%	Орон нутгийн нэгж
10 -аас доош	13
10 – 50 %	6
50 – аас дээш	3

Эх үүсвэр: Сангийн Яамны өгөгдөл дээр үндэслэн тооцоолов.

13. Сангийн Яамны тоо баримтад үндэслэв.

Харин орлогыг байгалийн баялгаар хомс бусад аймгуудтай хуваалцах нь төвөгтэй асуудал. Ашигт малтмалын хуулинд энэ талаар заалт ороогүй байна. Бусад орнууд энэ асуудлыг хэрхэн шийддэгийг жишээн дээр авч үзье. Индонезид байгалийн баялгаас олох орлогыг хуваарилалтыг төвлөрлийг сааруулах хуулийн заалтын дагуу хийдэг (Хүснэгт 2).

Ерөнхийдөө байгалийн баялагийн нөөц ашигласны төлбөрийг орд байршдаг орон нутагт нь хуваарилдаг. Олборлогч бус хязгаар нутаг, орон нутгийн төсөвт юу ч хуваарилдаггүй. Гэхдээ бүс нутгийн хоорондох тэнцвэржүүлэлтийг санхүүгийн дэмжлэгийн хүрээнд шийддэг. Бүс орон нутагт олгох санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээг зарлагын хэрэгцээг тооцох томъёонд болон төсвийн байгууллагын цалингийн хэмжээнд үндэслэн тогтоодог бөгөөд дэмжлэгийг хязгаар нутгийн өөрийн орлогын хэмжээгээр багасгадаг. Зарлагын хэмжээг тооцох томъёо нь хүн ам, хүний хөгжлийн индекс, талбай, үнийн индекс, хязгаар нутгийн дотоодын нийт бүтээгдхүүнийг тооцоонд оруулдаг. Энэ системийн нэг сул тал нь байгалийн баялгийн нөөц ашигласны төлбөрөөс олох орлого нь санхүүгийн дэмжлэгээс хамаагүй их байх тохиолдолд бүс нутгийн хоорондох тэнцвэржүүлэлтийг алдагдуулна.

Боливд бол байгалийн баялгийн нөөц ашигласны төлбөрийг орд байршдаг орон нутагт нь хуваарилдаг гадна нүүрс усны татвараас авсан орлогыг ядуурлыг багасгах, эдийн засаг хөгжүүлэх зэрэг ерөнхий зорилгын хөтөлбөрүүдэд хэрэглэдэг (Хүснэгт 3). Хоёр тусдаа боловч чанарын хувьд орлогын эх үүсвэрээр байгалийн баялгаас олох орлогыг олборлогч орон нутагт хуваарилахаас гадна бүс нутаг хооронд хуваарилах асуудлыг шийдсэн байна. Тиймээс ч Засгийн газар нь орлогын харьцангуй бага хувийг авч байна. Харин бүс нутгийн хүн ам, санхүүгийн чадвар зэрэг үзүүлэлтийг тооцоонд оруулдаггүйгээс нэг хүнд оногдох төсвийн орлого маш тэнцвэргүй болсон байна.¹⁴Эндээс харахад Монгол Улсад ч гэсэн санхүүгийн дэмжлэгийг хуваарилахдаа зарлагын бодит хэрэгцээг тооцсон томъёо хэрэглэхгүй бол санхүүгийн тэнцвэржүүлэлт алдагдах боломжтой.

Хүснэгт 2. Индонез: Байгалийн баялгаас олох орлогын хуваарилалт

	Газрын тос	Байгалийн хий	Уул уурхай
Төв	85%	70%	20%
Олборлогч хязгаар нутаг	3%	6%	16%
- Олборлогч орон нутаг	6%	12%	32%
- Хөрш орон нутаг	6%	12%	32%
Олборлогч бус хязгаар нутаг	0%	0%	0%

Эх үүсвэр: Morgandi, Matteo. 2008.

Хүснэгт 3. Болив: Байгалийн баялгаас олох орлогын хуваарилалт

Босоо хуваарилалт	%	Хэвтээ хуваарилалт	%
Төв	37.0%	Төв	37.0%
Мужууд	33.4%	Олборлогч мужууд	26.6%
Орон нутаг	25.7%	- Орон нутаг	12.7%
Бусад (их сургууль)	3.9%	Олборлогч бус мужууд	6.8%
		- Орон нутаг	13.4%
		Бусад (их сургууль)	3.5%

Эх үүсвэр: Morgandi, Matteo. 2008.

САНХҮҮГИЙН ТЭНЦВЭРЖҮҮЛЭЛТ

Хэрэв бүс нутгийн хоорондох санхүүгийн тэнцвэржүүлэлт чухал зорилгын нэг болон тавигдвал байгалийн баялгаар олох орлогыг санхүүгийн дэмжлэгээр хуваарилах нь оновчтой гэж үзэж байна.

Тэнцвэржүүлэх дэмжлэгийн системийг бүрдүүлэхэд “босоо” хуваарилалтыг эхлээд шийдэх хэрэгтэй. Өөрөөр хэлбэл бүс нутгийн тэнцвэржүүлэлтэд хэдий хэмжээний мөнгө хуваарилахаа шийднэ гэсэн үг. Онолын хувьд бол орон нутагт зарцуулах доод хэмжээний зардлын орон нутгийн эх үүсвэрээс санхүүжүүлж үл чадах хэсгийг нь дэмжлэгийн системээр бүрдүүлэх хэрэгтэй. Энэ зорилгыг биелүүлэхэд хамгийн ойртож очиж байгаа нь Австралийн тэнцвэржүүлэх дэмжлэгийн систем юм.¹⁵

Олон улсын туршлагаас харахад босоо хуваарилалтын гурван арга байдаг. Үүнд:

1. Байдалд тохируулан хуваарилах. Жил бүр Сангийн яам нь орон нутагт хэдий хэмжээний мөнгө хуваарилахаа шийддэг. Ийм системд бол засгийн газар босоо хуваарилалтыг тухайн жилийн төсвийн байдалд тааруулан шийдэх боломжтой.
2. Төвлөрсөн төсвийн тогтмол хувиар тогтоох. Энэ бол хамгийн ил тод хувилбар бөгөөд орон нутгийн төсвийг баталгаатай болгож өгнө.
3. Хэрэгцээний хэрээр хуваарилах. Сангийн яамнаас орон нутгийн хэрэгцээг тодорхойлж зохих хэмжээний мөнгийг баталж өгнө.

Аль арга нь илүү вэ гэдэг бол тухайн орны бодлогын чиглэлээс хамаарах асуудал. Тогтмол хувиар бодож хуваарилдаг систем нь орон нутгийн засаг захиргаанд баталгаатай орлогын эх үүсвэр гаргаж өгөхөөс гадна төсвийг тойрсон улс төржилтийг багасгах давуу талтай. Энэ нь төвлөрлийг сааруулахад хамгийн зохистой хувилбар болж байна. Гэвч энэ нь нэгдсэн төсвийн уян хатан чадварыг алдагдуулах тал бий. Өнөөгийн байдлаар Монголд орон нутгийн өөрийн орлого, зарлагын зөрүүг нь санхүүгийн дэмжлэгээр олгодог. Орон нутгаас Сангийн Яаманд хандан орлогын төлөв, зарцуулалтын хүсэлтээ гаргадаг ба Сангийн Яам эдгээрийг нэгтгэн үзэж, хянан судалсны үндсэн дээр төсөвт тусгадаг байна.¹⁶ Ингэснээр Сангийн Яам тухайн жилийн нөхцөлд хамааруулан асуудлыг шийдэж байна.

15. Searle, Bob 2004. Revenue Sharing, Natural Resources and Fiscal Equalization. Andrew Young School of Policy Studies. International Studies Program Working Paper 04-16

16. Lhagvadorj, Ariunaa. 2007. Status Quo on Fiscal Decentralization In Mongolia

Энэ систем нь хир тэнцвэржүүлж чадаж байгаа эсэхийг үзье. Тэнцвэржүүлэлт хийгдэж буй эсэхийг шалгах хоёр гол арга байна. Нэгд, нэг хүнд оногдох орон нутгийн нийт орлогын тархалтыг авч үзнэ. Гэвч нэг хүнд оногдох орлогыг Засгийн газар тэнцүүлэх гол зорилт тавьсан тохиолдолд энэ хэмжээс нь тохиромжтой. Тэгээд ч орон нутгийн өөрийн орлогын чадварыг тооцоонд оруулдаггүй. Харин нэг хүнд оногдох санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ санхүүгийн чадвар болон зарлагын хэрэгцээний хэмжүүрийн хоорондын холбоог регрессийн аргаар тогтоох нь илүү. Хэрэв хүн ам, ядуурал гэх мэт хэрэгцээний хэмжүүрүүд дэмжлэгийн хэмжээг ихэсгэж, санхүүгийн чадвар дэмжлэгийн хэмжээг багасгаж байвал тэнцвэржүүлэлт хангагдаж байна гэж үзэж болно. 2007 оны өгөгдөл дээр үндэслэн тооцоо хийхэд одоогийн санхүүгийн шилжүүлэг нь тэнцвэржүүлэлтийг тодорхой хэмжээгээр хангаж байгаа нь харагдаж байна. Жишээ нь энд би хүн ам, нэг хүнд ноогдох аймгийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, ажилгүйдлийг авч үзэн нэг үнд оногдох санхүүгийн дэмжлэгтэй хэрхэн уялдаж байгааг үзүүлээ (Хүснэгт 4).

Эндээс харахад аймгийн нэг хүнд оногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүн санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээнд нөлөөгүй байна. Өөрөөр хэлбэл аймгийн санхүүгийн чадвараас хамаарахгүй байна гэсэн үг. Харин ажилгүйдлийн түвшин их байхад, өөрөөр хэлбэл зарлагын хэрэгцээ их байхад, санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ өсч байна. Мөн аймгийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд хөдөө аж ахуйн салбарын эзлэх хувь нэмэгдэх тутам санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээ өсч байна. Хэрэв ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийг тэгшитгэлд оруулбал хамаарал нь бүр суларч байна. Ямар ч байсан 2008 оны байдлаар аймаг хооронд тэнцвэржүүлэлт сайн хийгдэхгүй байна гэж хэлж болно. Түүнээс гадна өөрийн орлогын чадварыг одоогийн санхүүгийн дэмжлэг дэмжихгүй байна.

*Хүснэгт 4. Тэнцвэржүүлэлтийн шалгуур
(Регрессийн арга, Хамаарагч хувьсагч нь нэг хүнд оногдох санхүүгийн дэмжлэг)*

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

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

Эх үүсвэр: Сангийн Яам болон Статистикийн Төв Газар

Энэ нь хангалттай юу гэдэг асуудал гарч байна. Оюу Толгой, Таван Толгой гэх мэт томоохон ордууд ашиглалтанд орж эхэлнэ. Тэндээс ихээхэн хэмжээний орлого орж ирэх ба бүс нутгийн тэнцвэрийг алдагдуулах нь лавтай. Санхүүгийн дэмжлэгээр санхүүгийн чадварын ялгавартай орон нутгийн нэгжүүд хооронд мөнгө шилжүүлэн “санхүүгийн цэвэр ашиг тус” (net fiscal benefit)¹⁷-ыг бүс нутгийн хооронд тэнцвэржүүлнэ. Санхүүгийн цэвэр ашиг тус гэдэг нь иргэний авах нийтийн бараа (public good), татварын төлбөр хоёрын ялгаврыг хэлнэ. Уул уурхай хөгжсөн нутгийн засаг захиргаа нь татвараас орж ирэх орлогоо байгалийн баялгаас орох орлогоор орлуулж нэмэгдүүлж бусад аймгаас илүү хэмжээний мөнгө зарцуулах боломжтой болсноор тухайн аймгийн санхүүгийн цэвэр ашиг тус нэмэгдэнэ. Ийнхүү өссөн санхүүгийн цэвэр ашиг тусын улмаас тухайн аймаг бусдаас давуу талтай болж тухайн аймаг руу иргэд шилжин суурьших нь нэмэгдэнэ. Зах зээлийн хүчин зүйлсээс болохоос биш засгийн оролцооноос болж иргэд шилжин суурьшихад хүрэх учиргүй. Өөрөөр хэлбэл засгийн газар (засаг захиргаа) татвар авч үйлчилгээ явуулснаараа зах зээлийн хүчин зүйлст нөлөөлөх ёсгүй. Тиймээс санхүүгийн цэвэр ашиг тусыг аймгуудад ижил хэмжээнд хүргэхийн тулд санхүүгийн дэмжлэг хэрэглэх нь зүйтэй. Орон нутагт хуваарилах санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээг тогтоохдоо санхүүгийн чадвар дээр үндэслэх эсвэл зарлагын хэрэгцээн дээр үндэслэн тогтоож болно.

Санхүүгийн чадвар гэдэг нь өөрийн эх үүсвэрээс татварын орлого олох чадвар. Аймгийн дотоодын нийт бүтээгдэхүүн, орлого, малын тоо гэх мэт үзүүлэлтүүдийг ашиглан регрессийн аргаар орлогын чадварыг тодорхойлж болно. Эдгээр нь ерөнхийдөө макро түвшний өгөгдөл ашиглаж байгаагаас гадна тооцоолоход харьцангуй хялбар. Аль эсвэл орон нутгийн орлогын нэг хүнд оногдох хэмжээнд үндэслэн тэнцвэржүүлэх санхүүгийн дэмжлэгийн хэмжээг тогтоож болно. Эдгээр аргууд маш хялбар боловч тухайн аймгийн онцлогийг бүрэн дүүрэн илэрхийлж чадахгүй.

Тиймээс, төлөөллийн татварын системийн (representative tax system) арга хэрэглэх нь илүү тохиромжтой. Энэ системээр санхүүгийн чадварыг илүү нарийн илэрхийлж чадах бөгөөд байгалийн баялгаас орох орлогыг тооцоонд оруулах боломжтой. Жишээ нь, Канадын муж хоорондын санхүүгийн тэнцвэржүүлэх дэмжлэгийн систем нь ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр гэх мэт татварын бус орлогыг оруулсан байдаг.¹⁸ Санхүүгийн дэмжлэгийн томъёо зохиохдоо орон нутгийнханд өөрийн орлогыг багасгах сонирхол үүсгэхгүй байхыг л чухалчлах хэрэгтэй.

Санхүүгийн цэвэр ашиг тусыг тэнцэтгэхийн тулд орлогын чадвараас гадна зарлагын хэрэгцээг тодорхойлох хэрэгтэй. Орон нутгийн нэгж хоорондын боловсрол, эрүүл мэнд, нийгмийн халамжийн гэх мэт хэрэгцээг тооцох¹⁹ олон арга байдаг.

Ямар ч байсан уул уурхай хөгжиж бүс нутгийн эдийн засгийн бүтэц өөрчлөгдөх тусам орон нутгийн санхүүгийн чадвар, хэрэгцээ аль алийг нь тусгасан томъёон дээр үндэслэсэн тэнцвэржүүлэлтийн загвар хамгийн давуу талтай.

17. Robin Boadway and Anwar Shah. 2007. Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice (Washington: The World Bank, 2007)

18. Vaillancourt, Francois and Richard Bird. 2004. Expenditure Based Equalization Transfers. Working paper

19. direct imputation method, theory based representative expenditure гэх мэт

ДҮГНЭЛТ

Монголын эдийн засагт уул уурхайн салбарын эзлэх хувь улам нэмэгдэж байна. Улмаар улсын болон орон нутгийн төсвийн орлогын томоохон эх үүсвэр нь болоод байна. Жишээ нь зарим аймгийн төсвийн орлогын талаас дээш хувь нь ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрөөс орж ирэх болсон байна. Энэ нь бүс нутгийн хоорондын санхүүгийн тэнвэржүүлэлт алдагдахад хүргэж болзошгүй байна. Санхүүгийн тэнцвэржүүлэлтийг алдагдуулахгүйн тулд Засгийн Газраас санхүүгийн дэмжлэгээр аймгийн зарлагын дутууг нь олгодог нь орон нутгийн өөрийн орлогыг дайчлах сонирхолыг төрүүлэхгүй. Тиймээс, бүс нутгийн тэнцвэржүүлэлтийг санхүүгийн дэмжлэгээр хангахдаа орон нутгийн орлогын чадварыг болон зарлагын хэрэгцээг нь томъёогоор тооцон тогтоодог бол илүү зохистой байна. Ингэснээр орон нутгийн өөрийн орлогыг дайчлах сонирхол сэргэхээс гадна, төсөв хуваарилалт илүү ил тод болох боломжтой.

ОРОН НУТГИЙН ТӨСВӨӨС САНХҮҮЖИГДЭХ ЧИГ ҮҮРЭГ

М.Оюунбат, Булган аймгийн Засаг дарга

Нөхөд өө! Юуны өмнө энэ хуралдааныг зохион байгуулагчдад аймгийнхаа нийт Ниргэд, нутгийн удирдлагын хамт олны өмнөөс болон хувиасаа чин сэтгэлийн талархал илэрхийлж энд хуран цугларсан та бүхний амар амгаланг айлтгая.

Монгол улсын төрийн албаны шинэчлэлийн нэг чухал алхам болсон Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль батлагдан мөрдөж ажиллаад 6 жил болж байна. Энэ хууль мөрдөгдөж эхэлснээр улс орон нутгийн төсвийн харилцаанд ихээхэн өөрчлөлт гарлаа. Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль нь дараах давуу талуудыг бий болгосон.

- 1.Хариуцлагын тогтолцоог бий болгосон. Тухайлбал ажилтан ерөнхий менежертэй, ерөнхий менежер төсвийн ерөнхийлөн захирагчтай үр дүнгийн гэрээ байгуулах замаар үүрэг хүлээж, хүлээсэн үүргийн биелэлтийг дүгнэж, үнэлдэг тогтолцоо бүрдсэн.
- 2.Салбарын ерөнхийлөн захирагч нар /Сайд нар/ салбарын төсвөө өөрөө мэдэж, зарцуулдаг болсноор төрөл бүрийн хөрөнгийн холбоотой эрхийн акт, шийдвэр гаргах нь эрс багассан.
3. Орон нутаг бие даан хөгжих боломж бүрдсэн.Тус аймаг орон нутгийн төсвийн хувьд орлогоороо зарлагаа нөхөн бие дааж байгаагаас гадна зарим сум бие даан хөгжих бүрэн боломжтой боллоо.

Дээрх давуу талууд бий болсон ч орон нутгийн удирдлагын төсвийн талаарх эрх мэдэл эрс багассан, орон нутаг дахь улсын төсвийн байгууллагуудын орон тоо зардал багагүй нэмэгдсэн. Яамнаасаа төсвөө хянуулж авах, тайлангаа тушаах ажлаар аймгийн байгууллагууд хот руу, сумын байгууллагууд аймаг руу явах зайлшгүй шаардлага гарч байна. Хэд хэдэн төсвийн байгууллагын дунд нэг л нягтлан бодогч ажиллаж байсан

бол одоо төсвийн байгууллага бүрт нягтлан бодогч бий болсон. Мөн унааны болон томилолт, бичиг хэрэг, шуудан холбооны зардал нэмэгдсэн байгаа.

ТБУСТ хуулинд орон нутгийн төсөв гэж орон нутгийн орлого, улсын төсвөөс олгох санхүүгийн дэмжлэг, улсын төсвийн хөрөнгөөр худалдан авах бүтээгдэхүүний санхүүжилтийн нийлбэр”-ийг хэлнэ тодорхойлсон байдаг боловч бодит амьдрал дээр аймгийн ИТХ-аар орон нутгийн орлого, улсын төсвөөс авах санхүүгийн дэмжлэгийн нийлбэрээр орон нутгийн төсвийг хэлэлцэн баталж байна.

Дээрх хуулиар тодорхойлсон орон нутгийн төсвийн нэг хэсэг болох улсын төсвөөр худалдан авах бүтээгдэхүүний санхүүжилтийг аймгийн засаг дарга, салбарын сайд нартай бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээ хийж авч байгаа боловч захиран зарцуулах эрх хязгаарлагдмал байгаа юм.Тухайлбал нэг сайдын багцад байгаа төсвийн байгууллагын хэмнэгдэж буй эх үүсвэрийг өөр нэг төсвийн байгууллагын дутагдаж буй эх үүсвэрт шилжүүлэх эрх байхгүй, улмаар засаг даргын дэргэдэх агентлагуудын дарга нарыг томилж байгаа боловч төсвийн хувьд тэднээсээ хараат байгаа, ер нь орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж буй улсын төсвийн байгууллагын ерөнхий менежерээс бага эрх мэдэлтэй болсон байна.

Тус аймаг 2006 оноос эхлэн сайд нартай байгуулах гэрээнд тусгуулах зайлшгүй шаардлагатай бүтээгдэхүүн, ажил үйлчилгээг гарган оны эхэнд аймгийн ИТХ-ын хуралдаанаар хэлэлцүүлж салбарын яам болон их хурал,засгийн газарт хүргүүлэн ажилласнаар зохих үр дүн гарсан гэж үзэж байна.

2002 оноос Монгол улс Төрийн сангийн нэгдсэн тогтолцоонд шилжиж улмаар 2005 оноос Засгийн газрын санхүүгийн удирдлага мэдээллийн системийг нэвтрүүлж, төрийн сангийн “Free balance” програм хангамжийг нэвтрүүлсэнээр төсөв дүнгээрээ хэтрэх явдал байхгүй болсон .

Төрийн үйлчилгээний чанар хүртээмжийг сайжруулах замаар орон нутагт амьдарч байгаа иргэдийн төрөөс авч байгаа үйлчилгээний сэтгэл ханамжийг нэмэгдүүлэх, тэдний ая тухтай амьдрах таатай орчин бүрдүүлэхэд орон нутгийн төсвийг зарцуулж байна.

Нэгдсэнтөсвийн тогтолцоотой манай улсын хувьд орон нутгийн удирдлагын байгууллага бие даан татварын бодлого хэрэгжүүлэх хууль эрх зүйн орчин хязгаарлагдмал хэдий ч бүрдүүлсэн төсвийг хамгийн оновчтой хуваарилан аль болох үр ашигтай зарцуулахад анхаарч ажиллаж байна.

Тус аймгийн орон нутгийн төсвийн орлого нь хөрөнгөнд ногдуулдаг татварууд / үл хөдлөх хөрөнгийн албан татвар, авто тээврийн хэрэгслийн албан татвар, бууны албан татвар, мал аж ахуйн албан татвар г.м / байгалийн баялгийг ашигласны төлбөр / агнуурын нөөц ашигласны төлбөр, ойгоос хэрэглээний мод, түлээ бэлтгэж ашигласны төлбөр, ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөрийн 30 хувь, ашигт малтмалын хайгуулын болон ашиглалтын тусгай зөвшөөрлийн төлбөрийн 50 хувь, усны төлбөр гм/ -өөс бүрдэж байна. Үүнийг дараах хүснэгтээс харж болно.

Төсвийн орлогын үндсэн нэр төрөл	Дүн сая төгрөгөөр					Орлогын нийт дүнд эзлэх хувь				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
1.Албан татварын орлого	483.0	538.8	1976	2102.2	2820.5	49.7	41.5	84.0	81.4	80.2
2.Татварын бус орлого	104.9	117.6	115.8	104.8	163.1	10.8	9.0	4.9	4.1	4.6
3.Хөрөнгийн орлого	2.3	8.2	6.2	10.1	20.9	0.2	0.6	0.3	0.4	0.6
4.Тусламжийн орлого	381.4	635.1	253.0	366.7	510.8	39.3	48.9	10.8	14.2	14.5
Нийт орлогын дүн	971.6	1299.7	2351.0	2583.8	3515.3	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Дээрх хүснэгтээс харахад орон нутгийн төсвийн орлогын 80-аас дээш хувийг татварын орлогоор бүрдүүлж байгаа бөгөөд татварын орлогын 90.0 гаруй хувийг байгалийн баялаг ашигласны төлбөр хураамжийн орлого эзэлж байна. 2009 оноос цалин хөлс түүнтэй адилтгах орлогын албан татварыг аймагт нь үлдээх болсноор тус аймаг улсын төсөвт орлого төвлөрүүлэх болж байгаа юм.

Орон нутгийн төсвийн зарлага нь иргэдэд үзүүлэх засаг захиргааны үйлчилгээ, орон нутгийн засаг захиргааны стратегийн бодлого, төлөвлөлт болон түүний хэрэгжилтийг хангах, хяналт шинжилгээ хийх үйл ажиллагаа, ИТХ-ын үйл ажиллагаа, орон нутгийн хяналт, аудитийн үйл ажиллагаа гэсэн бүтээгдэхүүнийг санхүүжүүлж байна. Дээрх үйл ажиллагааг иргэдэд хүргэх зорилгоор улс төрийн 51, төрийн жинхэнэ албан хаагч 265, гэрээт болон төрийн үйлчилгээний 125 нийтдээ 450 орчим хүн ажиллаж байгаа нь нийт төсвийн байгууллагын ажилчдын 14 хувийг эзэлж байна.

Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн хуулиар аймгийн засаг даргаас орон нутгийн төсвийн хөрөнгөөр санхүүжүүлж нийлүүлэх бүтээгдэхүүнийг хуульчилж өгсөн боловч тэр бүр төсвийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан зүйл байдаггүйгээс гадна орон нутгийн удирдлагад хамааралгүй асуудал, салбар, байгууллага, үйл ажиллагаа гэж байхгүй. Тухайлбал одоогийн хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж байгаа 20-иод хууль, Засгийн газрын тогтоолоор батлагдсан 30 гаруй хөтөлбөрүүдийг хэрэгжүүлэхэд орон нутгийн төсвөөс хөрөнгө гаргах тухай заалтууд байдаг боловч энэ талаар орон нутгийн төсөвт тусгаж баталдаггүй болно. Энэ нь тухайн жилийн төсөвт хүндрэл учруулдаг хэдий ч засаг дарга, засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж, түүний удирдлагын тухай хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлэх, төрийн үйл ажиллагааг хэвийн явуулах зорилгоор тухайн жилийн төсөвт зохицуулалт хийх замаар нөөцийн хөрөнгө болон бусад зардлыг нэмэгдүүлэн ажиллаж байна.

Орон нутгийн төсвийн зарлагын бүтцийг авч үзье.

Төсвийн зарлагын эдийн засгийн ангилал	Дүн сая төгрөгөөр					Зарлагын нийт дүнд эзлэх хувь				
	2003	2004	2005	2006	2007	2003	2004	2005	2006	2007
НИЙТ ЗАРЛАГА	971.3	1332.5	1583.6	2016.6	3280.9	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Урсгал зардлын дүн	822	1065	1152.8	1554.4	2056.4	84.6	79.9	72.8	77.1	62.7
Орон нутгийн нөөц хөрөнгө	89.3	159.3	188.0	239.9	330.6	9.2	12.0	11.9	11.9	10.1
Хөрөнгийн зардал	60.0	108.7	242.8	222.3	894.0	6.2	8.2	15.3	11.0	27.2

Дээрх хүснэгтээс үзвэл 2007 оны гүйцэтгэлээр нийт төсвийн 60.0 гаруй хувийг өдөр тутмынхаа урсгал хэрэгцээнд, 27.2 хувийг хөрөнгө оруулалтанд, 10.0 хувийг нөөц хөрөнгөөр зарцуулсан байна. Эдгээр зардлаас төсвийн байгууллагуудын ерөнхий менежер нь урсгал зардлыг холбогдох хууль тогтоомжоор хүлээсэн үүргийнхээ дагуу

захиран зарцуулж, хөрөнгө оруулалтыг аймаг, сумын ИТХ нэр заан баталж, нөөц хөрөнгийг засаг дарга нар захирамж гарган захиран зарцуулж байна. Өөрөөр хэлбэл засаг дарга нар орон нутгийн төсвийнхээ 10.0 хувийг өөрөө шийдвэр гарган захиран зарцуулж, бусдыг нь орон нутгийн төсвийн байгууллагуудад хувиарилж улсын төсвөөс нэг ч төгрөг захиран зарцуулах эрх байхгүй байна.

Аймаг сумын орон нутгийн нөөц хөрөнгийг баяр наадам зохион байгуулж бай шагнал олгох, тухайн жилийн болзолт уралдаан дүгнэх, хагас бүтэн жилийн үр дүнгээр шагнах, нэг удаагийн тэтгэмж урамшуулал олгох, улсын мал тооллогын зардал, зочин төлөөлөгч хүлээн авах, хүндэтгэл үзүүлэх, цэрэг татлага, цэргийн үүрэгтний болон дүйцүүлэх албаны сургалт зохион байгуулах, байгалийн гамшигт үзэгдлийн хор хохирлыг арилгах, цаг үеийн шинжтэй зарим асуудлуудыг шийдвэрлэх зэрэг арга хэмжээнд зориулан төлөвлөж, хуваарилан зарцуулж байна.

Монгол улсын Засгийн газраас авч хэрэгжүүлж байгаа хөрөнгө оруулалтын бодлогоор 2007 оны төсөвт нэг удаагийн арга хэмжээ болгож сум бүрт 10, аймгийн Засаг даргын тамгын газарт 20.0, аймагт 400.0, бүгд 595.0 сая төгрөгийг орон нутгийн төсөвт тусгаж, төрийн албан хаагчийн ажил үүргээ хэвийн явуулах нөхцөл бололцоог сайжруулах, аймаг сумын Засаг даргын тамгын газрын барилгыг засварлаж тохижуулах, техник хэрэгслээр хангах, ард иргэдийн ажиллаж амьдрах таатай орчинг бүрдүүлэх зорилгоор нийтийн эзэмшлийн хатуу хучилттай зам, гэрэлтүүлэг тавих, хууль тогтоомжийн дагуу орон сууцны засвар хийх зэрэг ажлуудыг санхүүжүүлсэн нь иргэдийн сэтгэл санаанд нийцсэн ажил боллоо. 2008 онд орон нутгийн төсөвт 450.0 сая төгрөгийг тусгасан ба нэн шаардлагатай байгаа хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээнүүдийг эрэмбэлэн, дэс дараатай хэрэгжүүлэх бодлого барин ажиллаж амжилттай хэрэгжүүллээ.

Ажлын байрны тоог нэмэгдүүлэх иргэдийн амьжиргааг дээшлүүлэх зорилгоор 2004-2008 онд аймгийн засаг даргын мөрийн хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд ЖДҮ-ийг дэмжих санг аймгийн төсвөөс 10.0 сая төгрөгөөр эхлэн байгуулж жил бүр тодорхой хэмжээний хөрөнгө хуримтлуулж одоо 190.0 гаруй сая төгрөгийн эх үүсвэртэй болсон бөгөөд давхардсан тоогоор 230 иргэн, аж ахуйн нэгжид 250.0 гаруй сая төгрөгийн зээлийг олгожээ. Цаашид энэ санг 1.0 тэрбум төгрөгт хүргэх зорилт тавиад ажиллаж байна.

Аймаг, сумын ИТХ-ын даргатай аймаг сумын засаг дарга нар орон нутгийн төсвөөр худалдан авах бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээ, сумын засаг дарга нар аймгийн засаг даргатай улсын төсвөөр худалдаж авах бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээ, аймгийн засаг дарга сайд нартай улсын төсвөөр худалдан авах бүтээгдэхүүний гэрээ, аймаг сумын засаг даргатай, засаг даргын дэргэдэх агентлаг болон төсөвт байгууллагын дарга бөгөөд ерөнхий менежерүүд үр дүнгийн гэрээ, ерөнхий менежерүүдтэй төрийн албан хаагчид үр дүнгийн гэрээ байгуулан хагас бүтэн жилээр дүгнэн жилийн эцсээр урамшуулах, хариуцлага тооцох арга хэмжээг авч ажиллаж байна. Аймгийн хэмжээгээр 33 албан хаагч бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээ, 2312 албан хаагч үр дүнгийн гэрээ, 810 ажилчин хөдөлмөрийн гэрээ байгуулан ажиллаж байна.

Бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээнд аймаг, сумын ИТХ-ын хуралдаанаар батлагдсан нийгэм эдийн засгийн үндсэн үзүүлэлтийн хүрэх түвшин болон төсвийн орлого зарлагын төлөвлөөгөөг ханган биелүүлэх үүргийг засаг дарга хурлын өмнө хүлээх

үүргийг тусгаж өгч байна. Үр дүнгийн гэрээнд тухайн албан хаагчийн хийх ажлыг бүтээгдэхүүний ангилалд оруулж хүрэх түвшин, хамрах хүрээ, хугацааг тодорхой зааж гэрээг дүгнэх, хүлээх үүрэг хариуцлагыг тусган хэрэгжүүлж байна.

Цаашид анхаарах асуудлууд:

1. Орон нутгийн удирдлагын санхүүгийн эрх мэдлийг тодорхой хэмжээгээр нэмэгдүүлэх. Урсгал төсвийг гэрээний үндсэн дээр яамдуудаас авах. Гэхдээ сайдын багцад нь багтаан өөрчлөлт хийх эрхийг олгох.
2. Орон нутгийн хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээг нэмэгдүүлэх. Тухайн жилийн хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээний төсөлд орон нутгийн саналыг тусгадаггүй, УИХ-ын гишүүдийн гэх хөрөнгө оруулалтын арга хэмжээнүүдийг нэр зааж батлуулдаг ба энэ нь техник эдийн засгийн үндэслэл, тооцоо судалгаагүй, зураг төсөв нь хийгдээгүй арга хэмжээнүүд байдаг тул тухайн арга хэмжээг хэрэгжүүлэхэд цаг алдах, төсөвлөсөн зардал нь хүрэхгүй хүндрэл учруулж байгаагаас гадна УИХ сумын сургууль цэцэрлэгийн зэрэг хэтэрхий жижиг асуудлыг ярих шаардлагагүй гэж үзэж байна. Иймд хөрөнгө оруулалтын эрх мэдлийг нь нэмэгдүүлснээр орон нутаг бие даан бодлогоо тодорхойлж хэрэгжүүлэх боломж бүрдэх юм.
3. Ажилтан ерөнхий менежерийн өмнө, ерөнхий менежер нь төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн өмнө үүрэг хүлээж байгуулсан үр дүнгийн гэрээг хагас бүтэн жилээр дүгнэж хэвшсэн ба сайн ажиллаж гэрээгээр хүлээсэн үүргээ хангалттай биелүүлсэн төрийн албан хаагчдыг урамшуулахад цалингийн сан хүрэлцэхгүй байгааг анхаарах
4. Аливаа хууль, хөтөлбөрийг боловсруулан гаргахдаа орон нутгийн удирдлагад хариуцуулсан эрх үүргийг хэрэгжүүлэх зардлыг төсөвт тусгаж байх
5. Зарим үед тухайн жилийн төсөв батлагдсанаас хойш тодорхой сэдэвт ажлыг зохион байгуулах жил болгон зарладгаас түүнийг хэрэгжүүлэхэд зориулсан хөрөнгийн эх үүсвэр байхгүй болдгийг анхаарах

Анхаарал тавьсанд баярлалаа.

“ХАРИУЦЛАГАТАЙ ТӨР: САНХҮҮГИЙН ТӨВЛӨРӨЛ, НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁС” ФОРУМЫН ТЭМДЭГЛЭЛ

Улаанбаатар

2008.12.20

“Хариуцлагатай төр санхүүгийн төвлөрөл, нутгийн өөрөө удирдах ёс” сэдэвт хуралдаан 2008 оны 12 дугаар сарын 20 ны өдөр “Чингис” зочид буудалд болов.

Хурлыг нээж П.Эрдэнэжаргал /ННФ-ын гүйцэтгэх захирал/: Үдээс өмнөх хуралдаанд илтгэл тавих хүмүүсийг индрийн суудалд урья. Өнөөдрийн энэ хурлыг бидэнтэй хамтран зохион байгуулж буй Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрт талархал дэвшүүлье. Энэ өдрийн үдээс өмнөх хуралдааныг нутгийн өөрөө удирдах ёсны талаар туршлагатай УИХ-ын гишүүн Д.Дондог удирдан явуулна. Нээлтийн илтгэлийг Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газрын дарга Д.Долгор тавина. Энэ хурлаас зөвлөмж гаргана. Зөвлөмжийн төслийг өнөөдөр хэлэлцүүлэхээр ирүүлсэн итгэлүүд дээр үндэслэн бэлтгэсэн байгаа. Зөвлөмжийг бэлэн болгоод ЗГХЭГ болон УИХ-д хүргэх болно.

Б.Долгор /ЗГХЭГ-ын дарга/ Илтгэл: “Төвлөрлийг сааруулж, нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх талаар төрөөс барьж буй бодлого” /Илтгэлийг хавсаргав/

Н.Энхбаяр /МУ-ын Ерөнхий сайдын зөвлөх/ Илтгэл: “Монгол улсын төв, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын төсвийн харилцааны өнөөгийн байдал ба хэтийн төлөв” /Илтгэлийг хавсаргав/

Э.Бат-Үүл /УИХ-ын гишүүн/ Илтгэл: “Ардчилал ба орон нутгийн өөрөө удирдах ёс” /Илтгэлийг хавсаргав/

ХЭЛЭЛЦҮҮЛГИЙН ТЭМДЭГЛЭЛ

/Үдээс өмнөх хуралдаан/

Д.Дондог /УИХ-ын гишүүн, хуралдаан даргалагч/: Илтгэгч нарт баярлалаа. Илтгэлүүдээ сонсож дууссан тул Та бүхэн асуулт асууж, саналаа хэлнэ үү!

Р.Даваасүрэн /Төв аймгийн төлөөлөгч/: Илтгэлтэй холбогдуулан асуухад Долгор, Энхбаяр хоёрын илтгэл нэг юмны талаар тодруулбал орон нутаг дахь төрийн бодлогын талаар огт өөр өөр зүйл ярьсны алийг нь зөв гэж ойлгох вэ? 2.Бат-Үүл гишүүний илтгэлд гарсан зүйлийг зөв гэж бодож байна. Би жаахан амьдралд байгаа зүйлийн талаар “задгай” ярья. Монгол улс зах зээлийн нийгэмд орсон атал социализмын үеийн арга барилаар орон нутгийг удирдаж байгаа хүмүүсийн хажууд амьдарч байна. Энэ бол төрийн бүх удирдах шатанд байгаа үзэгдэл. Орон нутагт эдийн засгийн үйл ажиллагаа явуулах бололцоо алга. Ялангуяа Дондог гишүүнд хэлэхэд, өнгөрсөн жил бүх сумдад 30 сая төгрөг ногооны зоорь барихад зориулж өгсөн. Гэтэл заримд нь огт ногоо тарьж мэддэггүй тул юугаа зоорилох юм. Сая УИХ-аас жижиг дунд үйлвэрлэлийг дэмжихэд зориулж аймагт 150 сая төгрөг өгсөн. Сумдад жижиг дунд үйлдвэрлэл гэдгээ

ойлгодоггүй, ааруул, баяслаг, бойтог хийснээ жижиг дунд үйлдвэрлэл гэж ойлгоод төвөөс очсон дарга нарт түүнийгээ үзүүлдэг. Энэ бол жижиг дунд үйлдвэрлэл биш гар урлал атал түүнд мөнгө ихээр өгдөг. Мөн саяхан “итгэлийн зээл” гэдгийг орон нутагт өгөхөд намынхаа хүмүүст өгсөн, зээл авсан хүн зээлээ эргүүлээд төлж чадахгүй байна. Бас атрын 3-р аян гээд орон нутагт олон сая төгрөг өгсөн. Тэр нь тариаланчдад нэг их хүртээгүй, зарим нь газрын зээлэндээ өгөөд өөрсдөө хоосон хоцорсон гэх мэтээр орон нутагт мөнгийг үр ашиггүй буруу зарцуулж байна. Өөр нэг удирдлагатай холбоотой жишээ бол, Төв аймгийн нэг суманд унаган англи хэлтэй, япон хэлний сургууль төгссөн охин бэр болж очоод англи хэлний багш хийе гэхэд Засаг дарга нь манайд зөвхөн англи хэлтэй хүн л хэрэгтэй гээд аваагүй явуулчихсан. Хотод ирээд дээд сургуулийн багш болчихсон байгаа. Энэ мэтээр шинэ боловсон хүчинд хуучин сэтгэлгээгээр ханддаг. Мөн хөдөө галч ажилд аваад ямар намын гишүүн бэ гэж Засаг дарга нь асуухад намаа мэдэхгүй хирнээ Иргэний зориг гээд хэлчихэд намаар хавчиж гадуурхагддаг. Багш нар очоод засаг даргаас байр хүсэхэд хар Чингис авч өг тэгвэл өгнө гэдэг шаардлага тавьдаг. Орон нутагт энэ мэт чөдөр тушаа их байна. Энэ талаар ИНБ-ууд олон сургалт явуулдаг бид энд суугаад очиж орон нутагт сургалт явуулдаг. Засаг дарга нарын хийх ажлыг сайн зааж өгмөөр байгаа юм. Манайд сайд хүн уяач болоод морь уяад давхиж явдаг. Ерөнхийлөгч нь ууланд авираад явж байдаг. Иймэрхүү хийх ёстой ажлаа хийхгүй байх үзэгдэл аль аль түвшинд их байна.

3. Гадаадад СЕХ/Сонгуулийн ерөнхий хороо/ байнга ажиллаж бүх түвшиндээ стандарт тогтоосон байдаг. Манайх хөдөөд малын хулгайг их ярьдаг, гэтэл гадаадад мал зарахыг зөвхөн биржээр зохицуулдаг.

Т.Халтар /ШУТИС-ийн КТМС/: Ийм хуралдаан зохион байгуулсан байгууллагуудад баярлалаа. Орон нутгийн удирдлагын талаар бодож явдаг зүйл цөөнгүй байдгаас хэдэн гол зүйлээ хэлье. Үндсэн хуулин дахь орон нутгийн удирдлагын талаарх зарчим ХБНГУ-ынхтай адил боловч манайх зарим талаараа ялгаатай. “Нутгийн удирдлагын харти”-д зааснаар орон нутаг бие даасан байх бөгөөд төртэй зөвхөн 3 янзаар, санхүүгийн хяналт, хууль тогтоомжийн хяналт, салбарын хяналтаар холбогддог юм байна. Манайд энэ хэрэгждэггүй, боломж байгаа ч дандаа буруу тийш нь залсан байдаг. Энэ талаар Чимид багш сайн хэлдэг. Монголчууд энэ тогтолцоог дандаа гажуудуулсаар ирсэн. Хичнээн мөнгө өгөөд тогтолцоо нь буруу учир зарах зүйлдээ зарахгүй шамшигдуулан ах дүү хамаатан саднаараа зарцуулчихдаг.

2. Хууль боловсруулахад хайнга хандаж тунхаглалын шинжтэй гаргадаг. Үүнийг далимдуулан яам тамгынхан олон журам хийдэг нь хэрэгжилтэнд тээг саад болж байгаа юм. Ийм хууль бус журам хийснийг Үндсэн хуулийн цэцэд өгөхөд яагаад болохгүй гэж?

3. Төр засгийн төлөөлөгч УИХ гишүүд энэ хуралд сууж байгаа тул тэдэнд хандаж хэлэхэд, Үндсэн хуулийн зарим заалтыг өөрчлөх хэрэгтэй, учир нь цаг үеэсээ хоцорсонд байгаа юм.

Б.Лхагважав: Үндэсний Соёмбо хөдөлгөөн/ Энэ хурлыг зохион байгуулсан “Нээлттэй нийгэм форум”, ЗГХЭГ/Засгийн Газрын Хэрэг Эрхлэх газар/-т баярлалаа. Илтгэлтэй холбогдуулан асуух хоёр асуулт байна.

1. Орон нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлж болох үндэслэл нь улс төрийн намыг орон нутгийн сонгуульд оролцуулахыг хуулиар хориглох хэрэгтэй. Ингэж чадах аваас иргэд өөрсдөө чадвартай хүмүүсээ гаргаад ажиллуулж чадна. 1992 онд “Үндсэн

хууль”-ийг өөрчилж байх үед намын бүтэц гээд 50-60, магадгүй 100 хүн байхаар хийсэн байгаа. Энэ бүтцээ цалинжуулж байлгах гэсэн үүднээс орон нутгийн сонгуулиар улсын төсвийн мөнгөөр намуудын нэгж байгуулах үндсийг тавиад өгчихсөн. 1995, 1996 болон 2001 онд хуулийг төгөлдөршүүлсэн ч энэ байдлаасаа гарч чадахгүй байгаа. Нэг суманд нэг намын 30-40 хүн байдаг тэр болгон сумын амьдралыг мэдэхгүй, суманд нам ямар хамаа байна вэ?. Яг энэ бүтцээр явахаар 356 сум, социализмын үеийн 356 монгол улс болчихоод төсвөөс өгсөн мөнгийг хувааж идэж байна.

2. Энхбаяр даргаас асуухад, манайх ямарваа нэгэн татварын хууль хийхдээ орон нутгийг огт авч үздэггүй, орхидог. Энэ жил хувь хүний орлогын албан татварыг орон нутагт өгсөн. Гэтэл хувь хүн иргэний эрхээ үндсийг нь орон нутгийн засаг захиргаанд өгөхөөр Татварын хуулинд шинээр нэмэлт өөрчлөлт оруулсан нь эрхийг хязгаарласан явдал болсон. Татварын тогтолцоо даргаас шалтгаалдаг болоод байна. Манай төр татвараа хянаж чадахгүй байгаагийн жишээ нь, бид саяхан 2900 аж ахуй нэгж, 750 иргэний нуун дарагдуулсан 4 тэрбум долларыг ил болгосон. Энэ татварыг улс аваад байсан бол 460-аад тэрбум төгрөг жил бүр ороод байх байжээ. Эндээс харвал монголд мөнгийг барьж буй монополчилсон олигарх зах зээл бий болсон гэж үзэж болно. Иймээс үүнээс гарах арга замыг хайх хэрэгтэй. Миний бодол бол иргэн бүр татвараа хянах ёстой. 3. Иргэнд татварын буцаан төлөлтийг сайжруулах хэрэгтэй. НӨАТ-ын 30%-ийг иргэдэд өгвөл бид хянаж чадна.

Н.Энхбаяр /МУ-ын Ерөнхий сайдын зөвлөх/:

1. Миний 1992-2006 он хүртэл Сангийн яаманд ажилласан туршлагыг минь харгалзан ННФ-оос энэ сэдвийг илтгэл тавиулахаар санал болгосон. Гол нь энэ талаарх олон улсын жишгийг гол болгож гаргаж тавьсанаас биш, миний санаа нэг, хоёр, гуравдугаар бүлэг дээр огт байхгүй. Энэ улсын жишээ сайн, энэ нь муу гэдгийг ч хэлээгүй.

2. Хөгжлийн ялгаатай байдлын тухайд, монгол улсын хүний хөгжлийн индекс дэлхий дахинд ямар байгаа вэ?, ажилгүйдэл ямар түвшинд байна гэх зэрэг асуудлыг НҮБ, Шведийн Олон улсын хөгжлийн агентлаг дүгнэж гаргасан байгаа. Манай улсын хувьд авто замаар, эрчим хүчээр хангагдах нь сумдад ялгаатай байгаагаас хөгжлийн ялгаа гарч байгаа. Бид 30 жилийн турш хөдөө орон нутгаа эрчим хүчээр хангахаар ажилласан. 2000 оноос төвлөрлийг сааруулах бодлого явуулсны дотор авто замууд тавих эрчимтэй ажил хийсэн нь хөгжилд нөлөөлж ялгааг арилгах зорилготой. 2000 он хүртэл аймгийн төв нь цахилгаангүй газар байсан. Бид бас өмнөх түүхээ харж байх ёстой. Монгол ДНБ/Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн/-ээр 5 тэрбум үүнийг харьцуулбал дэлхийд 150-151-р байранд орж байна. Энэ бол бодлогогүй зарвал маш бага мөнгө.

Э.Бат-Үүл /УИХ-ын гишүүн/:

1. Үндсэн хуулийн гол заалт нь нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухай байдаг. ХХ зууны эхээр Макс Вэйбер хэлэхдээ, аж үйлдвэрийн хувьсгал бол төрийн удирдлагыг демократаас олигарх руу шилжүүлнэ гэж маш их анхааруулсан байдаг. Тэгээд үүний эсрэг сөрөх нь нутгийн өөрөө удирдах ёс юм хэмээн анхааруулсан байдаг. Чимид гуай Үндсэн хууль боловсруулахдаа үүнийг анхаарч, төвлөрлийг сааруулахаар иргэдийн төлөөллийн ардчиллыг шууд ардчиллын хэлбэрээр сэргүүлэн хийсэн байдаг. Гэтэл бид үүнийгээ ойлголгүй явсаар өнөөдөр демократ биш, олигарх шинжтэй болгочихсон байгаа.

2. 1990 оноос хойшхи шилжилтэнд нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг чөлөөт өрсөлдөөнд оруулах ёстой байсан. Сэлэнгэ орон нутгаас орж буй 67 тэрбумынхаа

3/1-ийг аваад байсан бол өнөөдөр Улаанбаатартай хөдөө аж ахуйн чиглэлээр шууд өрсөлдөх боломжтой байсан. Орон нутаг эдийн засаг, улс төрийн “амьгүй албат” болсон тул соёл, үйлчилгээ, бүх юм дайжиж байна. Дондог дарга орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны талаар илүү мэдэх тул дэлгэрэнгүй ярих байх. Сүүлийн үед багийн болон хорооны Иргэдийн хурал шууд ардчиллыг устгах тухай ярьж байна. Гэтэл багийн болон хорооны иргэдийн хурал бол ардчиллын анхдагч байгууллага байх ёстойг мартаж болохгүй.

Н.Энхтуяа /ШУТИС-ийн КТМС/: Энэ хуралд уригдсанд баяртай байна. Бид энэ асуудлын талаар боловсролын салбарын зүгээс хандаж хэдэн үг хэлье. Манай сургуульд төрийн төсвийн, санхүүжилтийн хичээл заадаг. Энэ явцад орон нутгийн төвлөрлийн тухай хичээл заахад үндэс нь тогтвортой биш өөрчлөгдөж байна. 1996, 2001 оны хууль орон нутагт төвлөрлийг сааруулах зорилготой байсан бол сүүлийн үед төвлөрлийг сааруулах биш, төвлөрүүлэх байдал руу хандсан бодлого явуулж буй учир хөдөөгийн хөгжил явцгүй байна. Төрөөс орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны тухайд тусгай конвенц батлаагүй байх гэж эмзэглэж байна. Орон нутаг хөгжиж байж улс хөгжинө. Одоо төсвөөс санхүүждэггүй ямар ч нэгж алга. Үзэл бодол нь хуучнаараа хүмүүс орон нутгийг удирдах гээд байна. 1995 оноос хойш бэлтгэгдсэн хүмүүс орон нутгийн засаг захиргаанд нэг ч байдаггүй. Ингэхээр яах вэ? Социализмын үед бэлтгэсэн хүмүүсээ зах зээлийн үед дахин бэлтгэх болоод байна.

2. Төр засгаас төсөв санхүүжилт, төвлөрлийг сааруулах бодлого гаргамаар байна.

3. Энхбаяр гуайгаас асуухад таны илтгэлдээ дурдсан олон улсын туршлагаас Монголд аль нь илүү нутагших бол?

Н.Энхбаяр /МУ-ын Ерөнхий сайдын зөвлөх/: Олон улсын жишээ олон байгаа боловч хөгжлийн ялгаанаас хамаарна. Нарийн тайлбарлахад цаг их гарах учир товч ярья. Хөгжлийн суурь нөхцөл нь дэд бүтэц, эрчим хүч сайн байх хэрэгтэй. Эрчим хүчгүй мэдээлэлгүй аймагт сайн сургалтын тухай ярих хэрэггүй нь ойлгомжтой. Бид бага орлоготой. 1983, 1984 оноос ТЭЦ-4 ашиглалтанд орж, Атрын САА-нуудыг цахилгаанд холбосон. Үүнээс хойш 30 жилийн дотор 360 сумаа цахилгаантай болгосон. Ийм сууриа байгуулаад харьцуулбал, Канад, Австралитай газар нутгийн байрлалын хувьд ижил төстэй зүйл байгаа. Канадын нийслэл Оттава хот бусад мужаасаа бүх хэрэгцээгээ хангадаг байх жишээтэй. Мөн газар нутгийн алслагдмалаас шалтгаалж цалин хөлс, бараа бүтээгдэхүүн бүгд үнэтэй болдог. Ингэхээр ядаж цалингаа бүсийн ялгаатай болгох асуудал гардаг. Эндээс бүсийн ялгааг тэгшитгэх гэсэн ойлголт гардаг. Манайд хоёр аймгийн орлого ялгаатай. Ялгаа заримдаа шилжилт хөдөлгөөнөөс шалтгаалдаг учир энэ мэт асуудлыг зохицуулах нь зүйтэй юм. Ингэж ялгааг арилгаж бид цааш хөгжихөөс биш ялгаатай байх үед зэрэгцэн хөгжих боломж тааруу. Өмнөговь аймгийн боломжит орлого бусад аймгаас өөр байгаа.

Ж.Тамир/МУИС/: 3 санал хэлье.

1. Бид өнгөрснөө эргэж харах хэрэгтэй байх. 1990-ээд онд хуучин социалист орнуудад шилжилт эхэлж байхад “Вашингтоны зөвшилцөл” гэдэг бичиг баримт гаргасан. Үүнд 3 зүйл туссан байдаг. 1. үнийг чөлөөлөх, 2. төвлөрлийг сааруулах, 3. хувьчлал. Манайд мал болон газрыг хувьчилаад өнгөрсөн. Үнийг чөлөөлөх асуудал маш хүнд явагдаж одоо болтол бүрэн дуусаагүй байна. Төвлөрлийг сааруулах тал дээр 1992 онд “Үндсэн хууль” батлагдснаас хойш маш олон зүйлээр ухарсан. Дээр өгүүлсэн

“Вашингтоны зөвшилцөл” нь манайд иймэрхүү гацаатай болсон байгаа. Тэгэхээр энд зөвхөн төвлөрлийг сааруулах асуудлыг нь ярьж байна. Манай 1992 оны Үндсэн хуулийг харвал төвлөрүүлэх сэтгэлгээгээр хийгдсэн, олон заалтууд бодит байдалд нийцдэггүй. Үүний жишээ нь, сонгууль хийдэг хирнээ Засаг дарга нь санхүүгийн эрх мэдэлгүй, цагдаагийн дарга хамааралгүй байдаг. Үүнийг өөрчилж орон нутгийг бие даалгаж гэхээр манайх холбооны улс биш гэх мэтээр ярьдаг. Эндээс сая харж байхад эдийн засгийн хувьд тэгшитгэх юм ярьж байна. Үүнийг эргэж харах хэрэгтэй. Ингэхээр Үндсэн хуулийн олон заалтыг эргэж харахгүй төсвийн удирдлагын хууль яриад хэрэггүй. Үндсэн хуулийг авч үзэхгүйгээр төсвийн санхүүжилтийн тухай хуулийг хийж болохгүй. Улс төр, эдийн засгийн харьцуулалтаар үзвэл, монголын шилжилт дуусаагүй. Шилжилт дуусаагүйг бид хүлээн зөвшөөрөх ёстой. Үүнийг харуулсан зүйл 7 сарын 1-нд болсон явдал. Үндсэн хуулин дахь иргэний эрхийн асуудал гээд олон зүйл хөндөгдлөө.

Д.Дондог /УИХ гишүүн, хуралдаан даргалагч/: Хуралдаанаа үргэлжлүүлэе. Дараагийн илтгэлийг хуульч Чимид тавина.

Б.Чимид /Хуульзүйн Үндэсний төвийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга/: Илтгэл: “Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг өргөтгөн бэхжүүлэхэд төрийн санхүүгийн үзүүлэх үр нөлөө” /Илтгэлийг хавсаргав/

Ц.Даваавдулам/НҮБ-ийн хөгжлийн хөтөлбөрийн засаглал хариуцсан менежер/: Илтгэл: “Төрийн удирдлага, санхүүжилтийн шинэ тогтолцоо ба олон улсын туршлага” /Илтгэлийг хавсаргав/

Г.Өлзийбаяр /ЗГХЭГ-ын ажилтан/: Илтгэл: “Орон нутгийн санхүүжилтийн тогтолцооны талаар Польш улсын туршлага” /Илтгэлийг хавсаргав/

Д.Дондог /УИХ гишүүн, хуралдаан даргалагч/: Илтгэлүүдийг та бүхэн сонслоо. Илтгэлтэй холбогдуулан асуулт асууж, саналаа хэлье.

Ж.Занаа /Иргэдийн Альяанс төв/: Өглөөнөөс эхлэн илтгэлийг анхааралтай сонслоо. Бат-Үүл гишүүний илтгэлд гарсан манайх демократ биш, олигарх руу орсон нийгмийн сэтгэлгээнд дүн шинжилгээ хиймээр байна. Ингэх болсны шалтгаан нь улс төрийн намууд гэж бодож байна. Сонгуульд улс төрийн намууд өрсөлдөөд гарсан хойноо иргэдийн эрх ашгийг биш намын эрх ашгийг дээдэлдэг. Хүний шуналын сэтгэлгээг барьж намд үйлчлүүлдэг. Өнөөдөр иргэний эрхзүйг зохицуулах хуулиуд олон байгаа ч сонгогдсон гишүүд намынхаа тал руу чиглүүлдэг. Сонгуулийн хуулийг хоёр нам хоёулаа ялах дээр зохион байгуулж хийсэн. Энд сонгуулийг буруу явуулбал яах вэ? гэдгийг зааж өгөөгүй. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны удирдлагыг өөрт нь байлгая гэсэн зарчим Үндсэн хуульд байгаа ч үүнийг хоёр нам зөвшөөрдөггүй. МАХН-аас УИХ-ын гишүүдэд эхлээд 200 сая өгч байснаа, 500 сая, дараа нь тэрбум төгрөг өгөх болсон. Төсвийг иргэд биш Засгийн газар хийдэг. Төсвөө ядуу хийдэг хирнээ гишүүдэд өгөөд байгаа 1 тэрбумыг хаанаас гаргаад байна аа? Мөнгө авсан гишүүд нь юунд зарцуулснаа огт тайлагнадаггүй. Манайд хууль биш, албан тушаал дагадаг жам үйлчилж байна. Жишээ нь 7 сарын 1-нд сонгууль буруу боллоо гээд ард түмэн жагсахад цагдаа орж ирээд иргэдийг биш намыг хамгаалсан. Ингээд 210 гаруй хүнийг барьж хорьсон. 800 хүнийг баривчилсан. 200 гаруй хүүхдийг шоронд хийсэн. Энэ үйл ажиллагаанд МАХН гол үүрэгтэй, эрх мэдэл ингэж төвлөрсөн. Тэгэхээр ИНБ-ууд оролцсон. Гэтэл Нямдорж сайд ИНБ-уудтай хамтарч ажиллахгүй гэсэн.

Д.Дондог /УИХ гишүүн, хуралдаан даргалагч/: Хурлын хэлэлцэж буй асуудалтай холбогдуулан үгээ хэлнэ үү?

Ж.Занаа /Иргэдийн Альяанс төв/: Ялгаа байхгүй өнөөдөр орон нутгийн сонгуулиар 200 гаруй сонгогч дутсан. Тэгэхээр энэ бол ярих ёстой асуудал мөн.

Ж.Бямбаа /Орон нутгийн санаачлага ТББ/: Өөрийн байгууллагаа товч танилцуулахад, манайх хотод биш, Өвөрхангайд байрлаж үндэсний хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулдаг, орон нутгийн эрх ашгийг хамгаалдаг. 1998 оноос Нийгмийн Дэвшил Эмэгтэйчүүдийн холбооны салбар байгаад бие даасан байгууллага болсон. Манайх 3 зүйл санаачилсан. 1998 онд “Сайн засаглалын тулгуур” сэдэвт ажил, 1999 онд “Төсвийн хяналт, ил тод нээлттэй байх” гэсэн чиглэлээр 5 удаа судалгаа, 4 удаа мониторинг хийсэн. 2001 онд Төрийн үйлчилгээний чанар хүртээмжийг сайжруулья гэсэн зүйл санаачлан хийснээ хэлье. Одоо хэлэлцэж буй асуудалтай холбогдуулан хоёр зүйл хэлье. Даваадуламын илтгэлд гарснаар 3 хэв шинжээр шалгаж үзэхэд манай улс төрийн удирдлага санхүүжилтээр дэлхийд чухам хаана яваа нь мэдэгдэхгүй байна гэсэн. Тэгэхээр үүнийг яах вэ? Үүний тулд

1. Нэг аймаг дээр иж бүрэн судалгаа хийе. Монгол улс нүүдлийн болон суурьшмал хоёр маягтай. Үүнийг тусгаад судлахад дотроосоо өөрийгөө олох байх.

2. Хүмүүнлэг Иргэний нийгэм байгуулна гэж ярьдаг. Гэтэл манайд Үндэсний ИНБ-ууд бэхжих боломж алга байна. Гадны донор байгууллагууд манайхыг бэхжүүлэхгүй өөрсдөө мөнгө олоод явдаг, төрөөс ч харж зохицуулж буй зүйл алга байна.

н.Хонгор/Монголын даатгагчдын холбоо/:

1. Энэ асуудлаар хүн болгон өөр өөр өнцөгөөс харж ярьж байна. Монголд хөгжлийн эрчимтэй үед нутгийн өөрөө удирдах ёсны санхүү эдийн засгийн дархлааны асуудлыг хөндлөө гэж би хувьдаа бодож байна. Манайд одоо эдийн засгийн болон хөгжлийн дархлаа сул байна. Аливаа үйл явдлыг урьдчилан харах шаардлагатай. Дэлхий нийтэд анхаарч буй эрсдлийг урьдчилан харах асуудлыг манай улс ч гэсэн анхаарах ёстой.

2. Төрийн ажил үйлчилгээний стандарт төлөвшөөгүй. Засгийн газраас 2007 оноос эхлэн стандарт тогтоохоор ажил эхлүүлээд байгаа.

3. Төрийн болон орон нутгийг өөрийн өмчтэй болгох асуудал чухал. Одоо сургуулиа засья гэхэд тендер зарлуулдаг. 4. Мэдээллийг цаг алдаж орон нутагт хүргэдгийг арилгахын тулд техникийн давуу талыг ашиглах үүднээс Засгийн газраас хөрөнгө оруулж шилэн кабель тавиулах ажлыг аймгуудад хийж байна. 5. Төсвийн удирдлага санхүүжилтийн хуулийг их шүүмжилж байна. 8 жилийн өмнөх зүйл одоо орон нутагт тохирохгүй байж болно. Эхлээд стандарт тогтоох хэрэгтэй.

ХЭЛЭЛЦҮҮЛГИЙН ТЭМДЭГЛЭЛ

/Үдээс хойшхи хуралдаан/

Т.Очирхүү /Сангийн Яамны дэд сайд, хуралдаан даргалагч/: Үдээс хойшхи хуралдаанд санал хэлэх хүн олон байна. Тэгэхээр бүх илтгэлээ сонсоод дараа нь саналаа хэлье.

Л.Лувсанжамц /судлаач/ Илтгэл “Төсвийн орлогын хувиарлалтын тогтолцоог өөрчлөх арга замууд” /Илтгэлийг хавсаргав/

Т.Очирхүү /Хуралдааны дарга/ Илтгэлтэй холбоотой хэдэн санал хэллээ.

1. Орон нутгийн төсвийн татварын эрхийг өргөжүүлэх, бие даасан байдлыг хөгжүүлэх
2. Төлбөр хураамжийн эрхийг орон нутагт өгөх, үйлчилгээний стандарт тогтоох, санхүүгийн татаасын системийг сонгодог гэж үзэж байгаа юм байна. Энэ нь зарим хүний чихэнд сонсогдоод зарим нь юу л бол гэж бодож байгаа байх.

3. Зарлагын стандарт үнэхээр байхгүй, үүнийг тогтооно гэдэг нь орон нутгийн орлогын чадавхи, чадамжаас хамаарна. Энэ хоёрыг дээшлүүлэх, үүн дээр үндэслэн төвлөрсөн шилжүүлгийн систем тогтоох гэдэг шалгууртай болгож буй нь зүйтэй. Төсвийн татаасын сан байгуулах, жил болгон хэлбэлзэлтэй байлгахгүйн тулд дотоодын нийт бүтээгдэхүүний тодорхой хувиар байгуулдаг жишээ бусад оронд байгаа. Иймэрхүү саналууд байна. Тавьж байгаа асуудлуудын талаар хүмүүс тодорхой саналаа хэлэх байх. Энд хөндөгдөж байгаа асуудлууд нилээд төвөгтэй асуудлууд юм.

М.Оюунбат /Булган аймгийн засаг дарга/ Илтгэл: “Орон нутгийн төсвөөс санхүүжигдэх чиг үүрэг (Үр дүнгийн гэрээ)” /Илтгэлийг хавсаргав/

Т.Очирхүү/Хуралдааны дарга/: Оюунбатад баярлалаа. Түрүүчийн илтгэл энэ илтгэл хоёрын харьцуулахад маш сонирхолтой дүгнэлтүүд гарч зөвлөмжид оновчтой санал болж тусах байх гэж бодож байна. Үндсэн хуулийн цэц дээр яригдаад байгаа 250 сая 500 сая аймагт хэрэгжсэн гэж бодож байдаг гэтэл тийм биш байна. Энэ бүхэн Булган аймгийн жишээн дээрээс харагдаж байна.

Т.Очирхүү/Хуралдааны дарга/: Дараагийн илтгэлийг тавих хүн бол Бентлигийн Их сургуулийн доктор Түмэннасан илтгэл тавихаар биднийг зорьж ирсэн байна.

Б.Түмэннасан /Бэнтли Их Сургуулийн доктор/: Илтгэл “Байгалийн баялгаас олох орлогын хуваарилалт, нутаг хоорондын тэнцвэржүүлэлтийг хангах шаардлага” /Илтгэлийг хавсаргав/

Т.Очирхүү: Түмэннасан докторт баярлалаа. Боливийн ерөнхийлөгчийн талаар маш сонин мэдээлэл өглөө. Түмэннасан докторын ярьсантай холбоотой УИХ дээр яригдаж байсан мэдээлэл өгөхөд аймагт 20%, суманд 10% хувиарлалтын орлогын эх үүсвэр үлдээлээ гэж бодоод, тэр эрхийг орон нутагт нь өглөө гэхэд Ханбогд суманд 1 жилд 174 тэрбум, Өмнөговь аймагт 700 тэрбум орлого орж байгаа юм. Том ордууд ашиглалтанд ороод үйл ажиллагаа явууллаа гэхэд, өөрөөр хэлбэл саяын 2 илтгэл дээр Түмэннасан доктор, Лувсанжамц нарын яриад байгаа тэнцвэржүүлэх бодлогын асуудал зайлшгүй гарч ирээд байгаа. Цагаа хэмнэх үүднээс би дүгнэлт өгөхөө больё. Эхлээд асуулт хариултаа яваад дараа нь зөвлөмж гаргах ёстой. УИХ, Засгийн газар дээр одоо

“Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай” хуулинд өөрчлөлт оруулах, орон нутгийн төсвийн эрхийг өргөжүүлэх, татварын хуулинд өөрчлөлт оруулах, засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгжийн тухай хуулинд өөрчлөлт оруулах асуудал судлагдаж байгаа учир бидний гаргах зөвлөмж тэр бүгдэд тусах зорилготой. Эрдэнэжаргал захирал зөвлөмж уншаад, асуултаа явсны дараа зөвлөмжинд орох саналаа өгье.

Н.Энхбаяр/Ерөнхий сайдын Эдийн засгийн зөвлөхийн бодлогын зөвлөх/: 1.2-3 илтгэлд орон нутгийн төсвийн эзэлж байгаа хувийн тухай гарлаа. Энэ тухай мэдээллийг ямар сурвалж үндэслэж гаргасан бэ? 2. Энэ тоо янз бүр гарч болно. Нэр төрлөөр, агуулгаар хүнд хүрч байгаа төсөв юу вэ ? гэвэл нэг өөр тоо гарна. Бид өнгөц тоон дээр өнгөц хандах гээд байна.

Т.Очирхүү/Хуралдааны дарга/: Эхлээд Чимид гуай, дараа нь Лувсанжамц үгээ хэлнэ үү?

Б.Чимид/ХЗҮТ-ийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга/: Энэ тооны асуудал бол эдийн засаг, хуульч хоёрын ойлголцдоггүй асуудлын нэг. Орон нутгийн төсөв гээд тодорхойлсон эдийн засгийн тодорхойлолт бол орон нутагт очиж байгаа мөнгөний дүн. Бид орон нутгийн төсөв гэдгийг орон нутгийн иргэдэд үзүүлж байгаа нийгэм соёл, засаг захиргааны үйлчилгээнд зарцуулж байгаа мөнгөний материаллаг талыг нь авсан юм. Илтгэлдээ төсвийн тухай 3 янзын тодорхойлолт өгсөн. Бид төсөв гэдгээ буруу тодорхойлж яваад байгаа. Шинэ Зеландад энэ туршлагыг авч хэрэгжүүлээд танай улсад энэ таарахгүй гэж зөвлөж байсан. Төсвийг тоогоор хөөцөлдөн хуулиа анхааралгүй хоёр өөр юмыг нэг шанагаар хутгасан. Би тоогоо УИХ-ын баталсан 2008 оны төсөв, УИХ-д 9 сард оруулсан төсвийн тодотголоос УИХ-ын гишүүдэд тараасан хуулийн өмнөхөн гарсан баримт бичгээс авсан. Бид чинь засдаг улс тул тоо баримтыг зассан байж мэднэ. Бид буух газар, буцах эзэнтэй юм авна. Монгол улсын төсвийн зарлага хэд байна, орон нутгийн хоёр шатны иргэдийн төлөөлөгчдийн шатнаас гаргасан зарлага хэд байна. Энэ хоёрыг хооронд нь харьцуулж гаргасан тоо. Даваадуламын орчуулсан “Төрийн захиргаа сайн засаглал” номонд 40% нь орон нутагт хувиарлагдаж байгаа бол төвлөрөл саарсан гэнэ, 10% хувиарлагдаж байгаа саараагүй гэж үзнэ гэсэн байсан. Ерөнхий сайдын багц дахь бүх мөнгө орон нутгийн төсөв орон нутгийн мөнгө. Монгол улсын төсвийг нэгтгэж барьдаг газар үгүй байна. Манайд нэгдсэн төсөв байхгүй. Сайд нар нь өөртөө орлого оруулдаг бизнесмен болчихсон. Монголын байдлыг монголын судлаачид судалдаггүй, дан гадаад орныг судалдаг. Шилжүүлэг, тэгш орлого гэж байсан. Subel –герман- орос харахаар неравнений гэж байгаа. Transfery –ийг шилжүүлэг гээд байх шиг байна. Оросоор перевод гэнэ. Менежментийг удирдлага гээд орчуулчихсан. Удирдлагын дор менежмент байж орлого, зарлагыг зохицуулдаг. Тэгэхээр монголоор тавьсан илтгэлийг гадаад судлаач ойлгодоггүй, гадаад хэл дээрх илтгэлийг монголчууд ойлгоход бэрх болоод байна.

Л.Лувсанжамц /судлаач/: Мэдээллийг сангийн яамны тайлан, 2007 оны төсвийн гүйцэтгэл, Дэлхийн банкны илтгэлээс авсан. Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас багцлагдаж буй мөнгөн дүнг ашигласан. Хэлэлцээд буй цалин хөлсийг орон нутгийн хөлс зэргийг цаанаас Засгийн газраас баталсан тул бүр 3% -иас ч буурах байх.

Т.Очирхүү/Хуралдааны дарга/: Асуулттай хүн байна уу? Өөрийгөө товч танилцуулаад явна уу? Засгийн Газрын Хэрэг эрхлэх газрын ажилтан: Шилжүүлэг буюу бидний ярьдаг

санхүүгийн дэмжлэг татаас гэдэг томъёогоор хийдэг гэж Түмэннасан доктор ярьсан. Төлөөллийн болон макро түвшний арга гэж 2 арга ярьсан, яаж хийх вэ? Түүний аргачлалыг Монголд хэрхэн нэвтрүүлэх боломжтой вэ?

Б.Түмэннасан /Бентлигийн Их сургууль/: Макро арга амархан, хүснэгтээс үзэхэд эдийн засгийн үзүүлэлтээр гаргасан. Сул тал нь нарийвчлалгүй, нарийвчлалтай болгохын тулд хоёр дахь хувь нь илүү дээр. Малын татвар, байгалийн нөөц зэрэг өгөгдлийг тусгана. Бодит хувь нь ямар байсныг тухайн хүн амын тоогоор үржүүлэхэд тухайн аймгийнх гарна.

Т.Очирхүү/Хуралдааны дарга/: Лувсанжамцын илтгэлд гарсан зарлагын стандарт тогтоох, тухайн орон нутгийн орлогын чадамж тогтоох гэж эдийн засгийн хүчин зүйл тогтоох тухай ярьсан. Тодорхой томъёо байдаг байх. Одоо асуултаа таслаад хэлэлцүүлэгтээ орёе. Хүн болгон санаагаа хэлэхийг хүсч буй тул нэг хүн 2-3 минут ярья.

Ж.Занаа/Иргэдийн Альяанс төв/: Захираад байдгаа больё.

1. Төсвийг бүрдсэн хойно нь хувиарлах биш төсөв хийж байхад орон нутгийн иргэд, иргэдийн төлөөлөгчдийг оруулж, аймаг, сум, баг, хороодын иргэдийг үүргийг хэмжиж гаргаж өгөх. Орон нутгийн эрэлтэнд нийцэхгүй, орон нутгийн онцлоггүй төсөв батлаад байна. Төсөв хийхэд иргэдийн саналыг авмаар байна. Харанхуй хийсэн тоогоор яах вэ? Яаж шилжүүлэх вэ?

2. Төвлөрлийг сааруулахад улс төржсөн төрийн механизмыг өөрчилж идэвхтэй орон нутгийн иргэдээс бүрдсэн механизмыг бүрдүүлэх хуулийг бий болгож өгье.

3. Үндсэн хуулиар бол байгалийн баялаг бүх юм ард түмний мэдэлд байгаа учир бий болсон орлогоос хувь хүртэх ёстой тул энэ орлогод төвлөрсөн төсөв бүрдүүлж аваад доороос гарсан эрэлтэнд зарцуулдаг болох ёстой. Иргэд өөрсдөө төсвөө хийж чаддаг байх юм бол өөрсдөө хянана.

4. Энд улс төрийн эрх мэдлийн асуудал байна. Иргэний улс төр биш, намжсан улс төр явж байна. Эрүүл иргэний улс төр алга.

5. Манайх НҮБ-ийн гишүүн улс болж элссэн. Энэ конвенц хүний эрхийн тунхаглалд Монгол улс хүний эрх чөлөөний талаар хуулиндаа дүгнэлт хий гэж сүүлийн 10 жилд анхааруулсан. Үүнийг УИХ, Засгийн газар хийхгүй байна.

Т.Очирхүү Зөвлөмжинд баригдахгүй санаагаа хэлье.

Ж.Бямбаа / Орон нутгийн санаачлага ТББ/ Энэ форум цаг үеэ олсон, хүсэн хүлээж байсан сайхан ажил болж байна. Монголын 21 аймгийн засаг дарга нар, иргэдийн хурлын дарга нар оролцох байх гэж бодсон чинь үдээс хойш цөөрөөд гараад явчихлаа. Ард иргэдийн өмнө би хийж чадна гээд гарсан хүмүүс маань хаана байна. Хөдөө орон нутагт “Мянганы хөгжлийн зорилт” гэж яриад Засгийн газартай хамтарч хэрэгжүүлж байгаа ажил, үр дүнгээ өгч буй газар ч буй, бичиг цаасны төлөө явж буй газар ч буй. Бид хандлагаа өөрчилмөөр байна. Зөвлөмжид, шинэчлэл хийх ажлын хэсгийнхэнд анхааруулахад, хөдөө орон нутгийн тендер их газар авсан. Энэ нь сүүлдээ хавтгайрч хөгжилд саад болж байна. Нийгэм халамжийн хөрөнгө оруулалт жижиг дунд үйлдвэрлэлийг дэмжих ажил ч бас тендер болчихсон. Улаанбаатарын компани ялсан баталгаажсан гэж нэртэй, хөдөө орон нутагт хэдэн хүний гараар орохын үндэс болж байна. Ховдод “Монгол үйлдвэрлэв” зэрэг төслүүдийн тухай 200 хүнээс асуухад огт

мэдэхгүй байсан. Энэ нь төр захиргааны хариуцсан хүмүүс л мэдээлэлтэй байгааг харуулж байна. Төсөл хөтөлбөрүүдийг зөв голдирлоор нь нүдээ олж явуулах хууль зүйн орчинг бүрдүүлэх хэрэгтэй юм.

Ц.Оюунбат /Монголын хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн хорооны ерөнхийлөгч/: Орон нутагт засаг дарга нь нийгэм халамжийн бүх асуудлыг шийддэг. Гэтэл сүүлийн жилд халамжийн мөнгө хэдэн тэр бумаар өсдөг ч амьдрал сайжирдаггүй. Засаг дарга сургууль, эмнэлгээ удирдах санаа бий. Гэвч намаас нэр дэвшсэн хүн чинь эргээд намаасаа мөнгөнөөс чинь авъя гэж хүссэн ч хэлж чадахгүй. Үндсэн хуулин дахь орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага нь тухайн орон нутгийн бүх л асуудлыг шийдвэрлэх гэсэн заалт сүүлийн хэдэн жил хэрэгжихгүй байгаа. Энэ асуудал дээр иргэдээс бүх нийтийн санал асуулга авъя. Дүнг УИХ холбогдох газар тавихгүй бол эндээс гарсан зөвлөмжөөр эд нар хөдлөхгүй. Төсвийн удирдлага санхүүжилтийн хуулийг өөрчлөх асуудлыг хурдан тавих хэрэгтэй. Манайхан семинар хийгээд гадаадын туршлага яриад монгол хөрсөн дээр буулгадаггүй. Сангийн яамны сайд Дундговь аймгийн Хулд суманд хэдэн хүн халамж авах вэ ? гэдэг тоогоо мэдэхгүй байна. Хэнтийд 29 төрлийн сургалт явуулсан ч 10 хэдэн үнэмлэхтэй ажилгүйчүүд явж байна.

Н.Баярсайхан /Хил хязгааргүй алхам төрийн бус байгууллага/ Нутгийн өөртөө удирдах ёсны зарчим хэрэгжээгүй. Бидний гаргасан зөвлөмжийг хэрэгжүүлнэ гэвэл, орон нутагт байгаа иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, төлөөлөгчид байх ёстой. Төлөөлөгчид хүмүүс нь малчин, багш, бизнесмен байгаа тул төлөөлөгчдөө чадваржуулах хэрэгтэй. Гэтэл дарга нарыг авчраад хурал хийчихдэг. Тэд үүнийг цааш нь иргэдийн төлөөлөгчдөд дамжуулдаггүй. Тэгэхээр сум багийн түвшинд цааш нь яах вэ гэдэг талаар төлөвлөх хэрэгтэй.

1.Хувийн сектор, засаг даргын тамгын газар, иргэдийн нийгмийн байгууллагууд хамтарч байж орон нутгийг өөртөө удирдах ёс тогтоно. Хамтын түншлэлийг орон нутагт бий болгох хэрэгтэй. Түншлэлийн зарчим. Орон нутагт хамтын түншлэлийн тухай ойлгуулах хэрэгтэй.

2.Санхүүгийн асуудал яригдаж байгаа учир байгалиас орж ирж байгаа орлого /олборлох салбар/ тухайн сумаас хэдий хэмжээний газраас хэдий хэмжээний орлого олж байгаа хэдий нөөцтэйгөө, үүнээс хэд нь ашиглагдаад байгаа, улсад хэдэн төгрөг оруулж байгаа юм гэдгийг сумын иргэд байтугай засаг дарга ч мэддэггүй. Мэдүүлэх шаардлагатай. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хөгжүүлэн хянуулах хэрэгтэй. Орон нутгийн татварын албанд нь орон нутгийн өөрөөр удирдах ёсны байгууллагад хянуулах хэрэгтэй.

3.Орон нутгийн өөрөө удирдах ёсны эрх мэдлийг хязгаарласан хууль ашигт малтмалын хуулинд байдаг. Тусгай зөвшөөрөл авах хүсэлт гаргахдаа сумын нутгийн өөрөө удирдах зөвлөлөөс зөвшөөрөл авах ёстой байдаг гэвч 30 хоногийн дотор хариугаа өгөх хэрэгтэй гэсэн байдаг. Энэ хоног нь өнөөдөр маргааш дуусах гэж байхад хуралдаан хийх боломжгүй байдаг. Хэрэв өгөхгүй бол зөвшөөрсөнд тооцно гэсэн байдаг. Энэ нь хууль зөрчиж байгаа юм.

4.Зөвлөмжийн 3-р зүйлд санал хэлье. Хөрөнгө оруулалтын төсөв төлөвлөх, түүнийг өргөтгөх, батлах, хэрэгжүүлэх, орон нутгийн эрхийг өргөтгөх гэж байна. Үүнд хөрөнгө орлогын төсвийг төлөвлөх, батлах гэдэг дээр иргэд олон иргэдийн нийгмийн байгууллагын оролцоог тусгаж өгвөл ямар вэ ? 5. 4-р зүйл дээр төсвийн хөрөнгөөр

бараа ажил үйлчилгээ явуулах, захиран зарцуулах гэдэг иргэд иргэний нийгмийн хяналтыг тавихгүй бол хэт туйлшраад төвлөрлийг сааруулж байна гэж орон нутгийн удирдлагад хэт их эрх мэдэл өгвөл задгайрах талтай. Иймээс иргэд, иргэний нийгмийн байгууллагын хяналтыг анхнаас нь тавьж явах хэрэгтэй.

Т. Очирхүү Хүмүүс босч яриад надаар удирдуулахгүй юм шиг байна. Хоёр талаасаа ээлж ээлжээр хэлээрэй.

Д.Цэрэнпил: /багш/ Өнөөдөр төвлөрлийг сааруулах нутгийн өөрөө удирдах ёсны талаар олон сайхан илтгэлүүд тавигдаж байна. Орон нутгийн өөрөө удирдах ёс яагаад хэрэгжихгүй байна гэвэл эдийн засгийн үндэс байхгүй. Төсөв, санхүү, өмч 3-ын хангамжийг орон нутагт тавих хэрэгтэй. Төсвийн байгууллагын тухай надаас асуусан. Манай үндсэн хуулинд, засаг захиргааны хуулинд ч байгаа иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал өөрөө орлого зарлагын төсвөө батална. Бас нэг заалт нь төсөв бланслагдсан байх ёстой. Иргэний хууль болон орон нутгийн хуулинд орлого, зарлагын хуулиа батална, төсөв батлагдсан байна гэсэн. Үүнтэй холбоотой хоёр гурван санал хэлье. 2002 онд Монгол улсын нэгдсэн төсвийн орон нутгийн төсөв орлого 31%, зарлагаараа 35 %, одоо 2009 он батлагдаад байгаа төсөв орлогоороо 10.4%, зарлагаараа 6%, одоо дотоодын нийт бүтээгдэхүүн орлогоороо 3% зарлагаараа 2.5% эзэлж байна. Үүнээс санхүүгийн эрх удирдлага алдагдаад байна. Энэ жил 2002 оны 6 сард батлагдсан Төсвийн удирдлага санхүүжилтийн хууль, 12 сард батлагдсан Монгол улсын төсвийн тухай хууль хоёр хуулийг хийхдээ бүтэн 2 жил дуншиж байж хийсэн. Шинэ Зеланд, Австралийн жишээгээр хийсэн. Туршлагыг нь авахад бэрхтэй. Манай төсөв 37.8 хувь гэтэл тэр улсуудын ДНБ 10%-ийг эзэлдэг. Энэ туршлагыг туршсан 4 дэх орон. Индонези хэрэглээд чадаагүй. Одоо үүнийг өөрчлөх болсон. Орон нутаг өөрөө орлого оруулах баазаа нээх хэрэгтэй. Гэхдээ орчин үеийн дампуурахгүй жижиг дунд үйлдвэрийг Хөдөө аж ахуйтай хослуулсан байвал манайд боломж бий. Татварын тогтолцоог харах хэрэгтэй. Манай улсад ХАОАТ төсвийн 7.8% эзэлж байгаа бол бусад оронд 27-60%-ийг эзэлдэг. Манайх орлого багатай хүн амтай. НӨАТ-ын 30%-ыг өгнө гэж санал гарч байсан. Орлогын суурийг нэмэгдүүлэх л чухал. Ямар татварыг хэдэн хувийг нь хөгжүүлэх вэ гэдэг төрийн бодлого маш чухал. Завханы 170 гаруй аж ахуйн нэгжээс төсвийн орлогын 70%-ийг 2 архины үйлдвэрийн орлого хийдэг байна. Төсвийн эрхийг нь орон нутагт тавихад хоёр сайн талтай. 1. Орон нутгийн өөрөө удирдах ёс-санхүүгийн зөрчлөөс гарна. 2. Орон нутгийн байгууллагуудаа орон нутаг өөрөө удирдаж чадах урамшуулал хэрэгтэй болно. ИН-ийн оролцооны тухай Занаа хэлж байна энэ их зөв асуудал. Эмнэлгийн төсөв, сургуулийн төсөв, тэтгэвэр тэтгэмжийн төсөв зэрэгт иргэний нийгмийн байгууллага, иргэдийн оролцоо хэрэгтэй.

н.Туяа /багш/ Түрүүнд Түмэннаст хэлсэн эхлээд үүргээ тодорхойлоод дараа нь санхүүжилтээ батлах. Тэгэхээр УИХ ямар нэг төсвийг биш төвлөрөл сааруулах хуулийг батлах газар болмоор байна. Манай төсөв маань зүгээр л материаллаг юм яриад байдаг. Гэтэл түүнийг бүтээдэг хүнээ дэмжсэн бүтээлч сэтгэлгээтэй хүнээ мартсан. Үүнийг дэмжсэн төсвийг ойрын 3 жил тодорхойлох уу, хүмүүсийг халамжилсан төсөв батлах уу, аль эсвэл бэлэнчлэх сэтгэлгээтэй хүмүүст хандсан төсөв батлах уу ? Энэ бодлогоо гаргаж ирвэл зүгээр байна.

Р.Даваасүрэн /Төв аймаг/ 7-р хэсэгт хэлэх санал. Хамтын түншлэлийн удирдлагыг ИН-ийн оролцоотой байгуулна гэж байна. Хөгжингүй оронд хууль боловсруулах бодлогыг эдийн засгийн бодлого болгон буулгах институт ажилладаг. Шилжилтийг засгийн газрын дэргэд институтууд ажилладаг. Институт байгуулаад олон нийтийн байгууллагууд саналаа оруулдаг болвол ямар байна гэсэн гормийн санал байна.

Ц.Бумхорол /Стратеги судалгааны хүрээлэнгийн судлаач/

1. Улс төрийн төвлөрлийн сонирхол байгаа юу?

2. Төвлөрлийг сааруулах үндэслэл байгаа юм уу? гэдгийг анхаарах. Зөвлөмжийг харахад чиглэл чиглэлээр нь дүн шинжилгээ анализ хийх талаар дэлгэрэнгүй заасан байна. Цэрэнпил багш дэлгэрэнгүй ярьсан, Занаа бол оролцогчдыг өргөн хүрээтэй оруулах талаар хэллээ. Үүн дээр нэмж хэлэхэд өргөн хүрээнд хараач гэмээр байна. Хөгжилтэй холбоотой учир хөгжүүлэх талаар анхаарах хэрэгтэй байна. Дан ганц төсөв боловсруулах биш төсөв боловсруулах, хэрэгжүүлэх явцад хамт хяналтын механизмыг авч үзээрэй.

Ц.Базар / Засгийн Газрын Хэрэг Эрхлэх Газрын референт / 2002 онд “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтын хууль” гарсан тэр үе өнөөдөр хоёрыг Энхбаяр харьцуулаад ярьсан. Одоо энэ дотроос хэрхэн өөрчлөх вэ гэдгийг ялгавартай авч үзэх хэрэгтэй. Энэ жил Засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрт ИНБ-уудын саналуудыг нилээд тусгасан. Нийт 340 гаруй том зорилт байгаа. Үүнийг хэрэгжүүлэх үүднээс ойролцоогоор мянга гаруй зорилт тусгагдаад явж байна. Үндсэн хуульд хот гэдэг юм байхгүй, хот тосгоны хуулиар зохицуулагдан явж байгаа. Хорооны зохион байгуулалтыг цэгцэлж засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийг нэгжийн тогтолцоонд оруулъя.

Иргэн Д.Ламжав: Яагаад төвлөрсөн бэ гэдэг талаарх дохио байсан байх. Авилгал их байсан учир дээш нь төвлөрүүлсэн байх. Дур зоргоороо аашлахыг хязгаарлаж байж тавих хэрэгтэй. Таагүй зүйл хийхэд асуудалтай тулгарна. Тиймээс “шаардлагатай бол” гэдэг үгийг Их хурлын заалтанд нэмж үг оруулна. . Иргэний төлөөлөгчдийг хурлыг сонгож буй шууд ардчилал гэдэг нь буруу нэр дэвшүүлж буй хэрэг. Энэ асуудлын тухай Э.Бат-Үүл иргэдийг багаас сонгож байгаа нь шууд засаглал гэж ярьж байна. Энэ биш юм. Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын намчирхсан байдлыг арилгах хэрэгтэй байна.

С.Энхтуяа /Дундговь, ЗДТГ/ Ач холбогдолтой боллоо. Семинарын дараа материалыг сумын засаг дарга нарт хүргэнэ гэж ирсэн. Зөвлөмжийг нухацтай судалж, төслийн багууд гарч байж цааш явуулах хэрэгтэй. Бидэнд төсөв нээлттэй биш байдаг. 2009 оны төсвийг тэрбум тэрбумаар хассан. Ашигт малтмал олдог аймагт нь тодорхой хувийг эргүүлж өгдөг ч нуугдмал асуудал байдаг. Дорнодоос газрын тос авч буй хятадууд ямар ч татвар төлөхгүйгээр аваад гараад явчихдаг. Энэ хуулинд тийм үг байхгүй байна. Үүнийг анхаарах хэрэгтэй.

Б.Сосормаа /Захиргааны шинэ санаачлага ТББ/ Санхүүгийн төвлөрөл, эрх мэдэл, улс төрийн төвлөрөл, засаг захиргааны санхүүгийн гээд олон асуудал бий учир цогцоор нь үздэг. Шинэчлэл хийж байгаа улс орнуудыг харахад ихэнхдээ дандаа хэсэг хугацааны дараа хяналт хийж юунд алдав гэдгээ үнэлж цэгнэдэг. Манайд ийм юм байхгүй. 1. Монгол улс хаана яваагаа мэдэхгүй тул үнэлгээ хийх гэдгийг оруулъя. Аливаа бодлого төвлөрлийг иргэдэд эрх мэдэл өгвөл харин радикал шинэчлэл болно. 2. Орон нутагт төвлөрөл шилжихдээ орон нутагт дээрээс доош нь ард түмэнд очиж байхаар

зөвлөмжинд сайн жишээ оруулмаар байна. Бид өнөөдөр сайн жишээг хийхдээ орон нутагт нь дэлгэрүүлж буй шинэ зүйлийг хийх хэрэгтэй. Төсвөө хэлэлцэх гээд байхад бидэнд мэдэх юм алга. Бид ямар төсөв хийх талаар мэдээлэлгүй байна. Бүх юм хаалттай байна гэж би үзэж байна. 3.Бүсчлэн хөгжих тухайд яагаад ярихгүй байна. Хоосон сум (зохиомол) Багануурын хажууд 20-иод айлтай сум болох Төв аймгийн Баяндэлгэр сум төсвөөс мөнгө өгдөг учир оршин тогтнож байна. Өөр зорилго алга. Нутаг дэвсгэрийн зохион байгуулалтыг ярилгүй яаж төвлөрлийг сааруулах талаар ярих вэ?

Б.Лхагважав /Үндэсний Соёмбо хөдөлгөөн/ Бид хариуцлагатай үед амьдарч байна. Дэлхий хямарч чөлөөт загвар эвдэрч буйн шинж гэж эрдэмтэд үзэж шинийг хайж байна. Манайх тэр эвдэрсэн юмыг аваад алдаж магадгүй. Харин шинийг нь зэрэгцэн авахын тулд бүгд оролцох хэрэгтэй байна. Болж өнгөрсөн зүйлд дүгнэлт хийж болбол шинээр хийж байгаа зүйлтэй хөл нийлүүлэн алхъя. Үүнд ур ухаанаа чиглүүлье.

Т.Очирхүү /Хуралдаан даргалагч/ Нээлттэй Нийгэм Форумгаас 2008 оны эдийн засгийн эрх чөлөөний тухай эдийн засагчид тойм хэлэлцэхэд тэрэнд гол илтгэгч нь загварчлагдаж буйг ярьсан. Энэ зөв асуудал. Энд ярихад орон нутгийн төсөвт оруулахад бас арай өөр. Энэ асуудал эдийн заагчдын анхаарлыг татах асуудал. Эндээс арай холдоод байна.

ЗГХЭГ-ын ажилтан: 1.Ламжав багшийн хэлсэн үндсэн хуультай холбоотой асуудлыг зөөлөн хэлбэрээр тусгах. 2.Нэр томъёоны асуудлыг форумын хэмжээнд жигдлэхгүй бол хүндрэлтэй байна.

Ц.Дагвадаш /Булган аймгийн ИТХ-ын нарийн бичгийн дарга/ Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага гэдэг асуудал их гарч ирж, энэ талаар төвлөрч олон удаа хэлэлцсэн. Бид төвлөрлийг сааруулахаар хийж чадах юмаа орон нутагтаа хийхэд орлогын эх үүсвэрийг нь өгөхөд болно гэж ойлгож байгаа. Анхан, дунд шатандаа ажил үүрэг нь хэрхэн хуваарьлагдсан бэ гэдгээс хөрөнгө мөнгө хэрхэн хуваарьлагдах асуудлыг ярина. Цагдаа сумандаа биш аймагт хамаардаг. Үүнийг өөрчлөх төсөл бэлдэх. Төрийн ажил үйлчилгээний түвшинг их тодорхой болгох хэрэгтэй байна. Хөрөнгө төвлөрүүлэхтэй холбоотой орон нутгийн төсвийг аймгийн төсөв баталдаг. Дээд шатанд төсөв хангалттай байдаг атал анхан болон дунд шатанд хангалтгүй байдаг.

И.Доржсүрэн /Дундговь аймаг ИТХ / 1.Нутгийн өөртөө удирдах ёс орон нутагт яаж байна вэ гэхээр Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал иргэдтэй жилд ганц хоёр уулзахаас өөр юм хийхгүй зүгээр явж байдаг. Иргэдийн төлөөлөгч болсон хүмүүс жилд хоёр удаа цуглаад хуралддаг. Төсөв мөнгө байхгүйгээс хийх юмгүй нэг байгууллагын сандал, юм акталдаг, нэг хэсэг хүнийг шагналд тодорхойлох зэрэг ажил хийдэг. 2. Төвлөрөл гэдэг хүний хөгжлийн асуудал. Залуучуудын төлөө санаа зовж байгаа байгууллага алга. Хүүхэд залуучуудын театр байсан бол 7 сарын 1-ний үймээн болохгүй байсан. Орон нутгийн соёлын төв алга. Орон нутгийн нутгийн өөрөө удирдах ёс гэдгийг жихэнэ ёсоор мэдэрч ажиллах байх.

Т.Очирхүү/Хуралдааны дарга/: Зөвлөмжийн талаар ярья. Та бүхэнд цагаа гаргаж саналаа өгсөнд баярлалаа. Сонирхолтой оновчтой илтгэл тавьсан илтгэгч нартаа баярлалаа. ЗГХЭГ-аас НҮБХХ, ННФ, Хууль зүйн үндэсний төв чухал асуудлыг хөндөж зөвлөмж гараад ЗГХЭГ- т хүрнэ. Тэд үр дүнтэй ашиглана гэж найдаж байна. Зөвлөмж гаргаад орхихгүй Засгийн газарт хандаж ННФ-ын зүгээс эрхзүйн орчинд зөвлөмжөө тусгахаар

оролцоно гэж найдаж байна. Бэрхшээлтэй асуудал нь ерөнхий асуудлыг шийдэх зайлшгүй болсныг ярьж байна. Бүх асуудлыг тусгавал зөвлөмж утгагүй. Төвлөрлийг сааруулах талаар л оновчтой зөвлөмж гаргаж хэлэх саналтай байна. Бид хэрэгтэй цаг заваа гаргасан ажил хэрэгжинэ гэж бодож байна. Бэрхшээлтэй зүйл их бий.

Б.Чимид/Хуульзүйн Үндэсний төвийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга/: Уучлаарай. Илтгэл сонсогчдоо баярлалаа. 1. Нутгийн удирдлагыг бэхжүүлэх юм уу, засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн хувиарлалт төрийн байгууллагын асуудал яриад эхлэх юм бол энэ асуудал улс төржөөд зөвлөмж минь маш их юм болох байх. Ийм учир төвлөрөл сааруулах, төсөв санхүүгийн төвлөрөл багасгах гэсэн энэ хүрээнд зөвлөмжөө гаргая гэсэн саналтай байна. 2. Орон нутгийн төсвийн асуудал орон нутагт амьдрал ямар байгаа асуудлаар төрийн бус байгууллага засгийн газартай хамтраад юм уу, дангаараа сум орон нутгийн саналыг авбал яасан юм бэ? Бүх юмыг Улаанбаатарт хэлэлцээд байдаг. Нөгөө хөдөөгийнхөн чинь юу болж байдаг бол. Өнөөдөр бид сумаа төвөөр нь ойлгодог. Нутаг эзгүйрч буцаад нүүх хэрэг болох байх. Энэ талын юм хэлвэл болохгүй юу? 3. Зөвлөмжийг засгийн газар гаргах юм байгаа биз дээ Улсын их хурал, Засгийн газар гэх юм уу? Энэ оролцож байгаа дөрвөн байгууллагаас санал аваад хэлэлцээд гаргавал зүгээр юм. Миний тавих гээд байгаа санал бол энэ асуудлаа төрийн бус байгууллагын шугамаар олон нийтийн санал асуулга явуулбал ямар вэ? Үндсэн хуультай асуудлаар ярих нь зөв боловч энэ зөвлөгөөнөөс уг асуудлыг тавьж улс төржүүлээд хэрэггүй байх. Тэгэхээр бидний хэм хэмжээнээс хэтрэх гээд байна. Тиймээс санхүүдээ л баригдаж, Сангийн яам, Засгийн газар хоёроороо л эргэлдье. Засаг даргыг орон нутгийн гүйцэтгэх ажилтан болгох талаас нь бодъё. Булган аймгийн засаг даргын илтгэл их сайхан санаа хэлсэн. Тийм тийм юм тусгая гэж хэлье.

П.Эрдэнэжаргал /ННФ-ын гүйцэтгэх захирал/: 1. Зөвлөмж маань юунд зориулагдах вэ гэдэг дээр Очирхүү гуай, Чимэд гуай нартай санал нэг байна. Хурал даргалсан Дондог гуай, Очирхүү гуай нартаа баярлалаа. Ингээд зөвлөмжийг ойрын хугацаанд хүрэх газарт нь хүргэнэ. 2. Бид нар амралтын өдрийнхөө их цагийг энд зарцуулаад харилцан бие биеэсээ их мэдлэг авлаа. Ингээд форумынхоо тэмдэглэлийг аль болох хурдан энэ сарын эхний хоёр долоо хоногт багтаагаад хэвлээд та нартаа хүргэе. Энэ гаргаж байгаа зөвлөмж цаашдаа хэрэг болохоор бол бодлого боловсруулагчдад нилээн ашигтай мэдээлэл болох байх гэж найдаж байна. Бид энэ форумыг зохион байгуулсан гол зорилт минь тэр. Энэ зорилтондоо хүрлээ гэж бодож байна. Та бүхэндээ маш их баярлалаа. Шинэ он гарах гэж байна. Та бүхэндээ шинэ ондоо аз жаргалтай эрүүл энх, ажил төрөл чинь бүтэмжтэй байхыг хүсье.

“ХАРИУЦЛАГАТАЙ ТӨР: САНХҮҮГИЙН ТӨВЛӨРӨЛ, НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁС” ФОРУМААС ГАРГАСАН ЗӨВЛӨМЖ

Нээлттэй Нийгэм Форум үндэсний хэмжээнд жил бүр хийгддэг ИЛ ТОД, ХАРИУЦЛАГАТАЙ ТӨР ээлжит форумаа “САНХҮҮГИЙН ТӨВЛӨРӨЛ, НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁС” сэдвийн дор Засгийн Газрын Хэрэг Эрхлэх газар, Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр, Хууль Зүйн Үндэсний төвтэй хамтран 2008 оны 12 дугаар сарын 20-нд зохион байгуулсан.

Монгол Улсад төрийн санхүү, төсвийн хувьд эрс төвлөрөх хандлага сүүлийн жилүүдэд хүчтэй явагдаж байгаа нь макро эдийн засгийн үзүүлэлт болон бусад судалгааны үр дүнгээс харагдаж байна. Төсөв, санхүү төвд төвлөрөхийн хэрээр төрийн үйлчилгээнд шат дамжлага нэмэгдэх, иргэдээс холдох, зарим талаар эдийн засгийн үр ашигтай үйлчилгээний төлөвлөлт, нийлүүлэлтэд сөргөөр нөлөөлөх, иргэдийн оролцоо сулрах, үйлчилгээний хариуцлага эзэнгүйдэх, засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлагад нутгийн өөрөө удирдах ёсны гүйцэтгэх үүрэг, хүлээх хариуцлага хумигдах зэрэг сөрөг үр нөлөө гарч байна.

Төвлөрөх хандлага нь Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан “Аймаг нийслэл, сум, дүүрэг бол хуулиар тусгайлан олгосон чиг, үүрэг, өөрийн удирдлага бүхий засаг захиргаа, нутаг дэвсгэр, эдийн засаг, нийгмийн цогцолбор мөн” гэсэн үндсэн зарчмыг бодит байдалд хангах боломжийг улам бууруулсаар байна.

Дүгнэж үзвэл засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж дэх улс төр, санхүү, эдийн засаг, нийгмийн хөгжилд нутгийн өөрийн удирдлагын гүйцэтгэх үүрэг багасч, эрх мэдэл хумигдаж үүнийг төрийн удирдлагын байгууллагын салбар, харьяа агентлагын захиргааны үйл ажиллагаагаар орлуулж байна.

ШИНЭЧЛЭХ ЗАРЧИМ БА ЗӨВЛӨМЖ

Монгол Улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны мөрийн хөтөлбөрийн 4.5.7, 4.5.8-д заасан “...төвлөрлийг сааруулах, нэгжийн чиг үүргийг шат бүрээр тодорхойлж, удирдлагыг төрийн байгууламжид нийцүүлэн, шинжлэх ухааны үндэслэлтэйгээр шинэ түвшинд хүргэж шинэчлэнэ. Нутгийн өөрөө удирдах болон захиргааны үйл ажиллагааны эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгож, эрх мэдлийн зохистой харьцаа тогтоон, нутгийн өөрөө удирдах ёсыг жинхэнэ утгаар нь төлөвшүүлэн хөгжүүлнэ.” гэсэн зорилтын хүрээнд засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгжийн удирдлага, санхүүгийн бие даасан байдлыг хангах, эрх мэдлийг зохистой байдлаар нэмэгдүүлэх зорилгоор дараахь зөвлөмжийг гаргаж байна. Үүнд:

1. Төрийн үйлчилгээний салбар, чиглэл тус бүрт төрийн удирдлага ба нутгийн өөрийн удирдлагын хариуцах чиг үүргийг шинэчлэн тогтоох:
 - Төрийн үйлчилгээний салбар бүрээр чиг үүргийн хуваарилалтын судалгаа хийж, хууль эрх зүйн орчинд оруулах өөрчлөлтийн төсөл бэлтгэх;

- Шинэчилсэн чиг үүргийн хуваарилалтад нийцүүлэн одоогийн төсвийн зарлага, бүтэц, зохион байгуулалт, захиргааны үйл ажиллагаанд гарах өөрчлөлтийг судлан тодорхойлох;
 - Төрийн үйлчилгээний салбар бүрээр зарлагын боломжит стандарт тодорхойлсны үндсэн дээр орон нутгийн стандарт зарлагын хэрэгцээг тодорхойлох системийг бий болгох;
- 2 Төрийн болон нутгийн өөрийн удирдлагын хариуцах чиг үүргийн шинэчилсэн хуваарилалтад үндэслэн төсвийн орлогын хуваарилалтыг шинэчлэн өөрчлөх:
- Одоогийн татварын тогтолцоонд судалгаа хийж, орон нутгийн болон хуваалцах татваруудыг дахин тодорхойлж, татварын эрх хэмжээг улс, орон нутагт зааглан тодорхойлох;
 - Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үйлчилгээний төлбөр, хураамж, орон нутгийн татвар тогтоох эрхийг өргөтгөх, хуульчлах;
 - Орон нутагт санхүүгийн дэмжлэг олгох механизмыг шинэчлэн тодорхойлох. Зөвхөн зөрүүг нөхөх шилжүүлгийн одоогийн зарчмыг өөрчлөн стандарт зарлага ба орон нутгийн төсвийн өөрийн орлогын бодит чадавхид тулгуурлан томъёонд суурилж санхүүгийн дэмжлэгийг олгох зарчмыг баримтлах. Шилжүүлгийн томъёонд хүн амын тоо, үйлчилгээний хэрэглэгчийн тоо, газар нутгийн алслагдмал байдал гэх мэт эдийн засаг, нийгмийн үзүүлэлтийг харгалзан үзэх;
 - Төсвөөс олгох татаас, орон нутагт хийх хөрөнгө оруулалтыг хамтад нь уялдуулах;
 - Орон нутгийн төсвийн орлогыг ижил тэгш, тогтвортой, тэнцвэртэй, урьдчилан тодорхойлох боломжтой, хангалттай, бие даасан байх зэрэг зарчмыг хангасан байхаар хуульчлах, холбогдох хуулиудад өөрчлөлт оруулах;
 - Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, татвар болон орлого хуваарилалтын шинэчлэлийг хийхдээ хүн ам ихээр төвлөрсөн хотжсон засаг захиргааны нэгж ба хүн ам тархай суурьшсан хөдөөгийн засаг захиргааны нэгжийн онцлогт тохируулан ялгавартай авч үзэх.
- 3 Хөрөнгө оруулалтын төсөв төлөвлөх, батлах, хэрэгжүүлэх орон нутгийн эрхийг өргөтгөх.
- 4 Төсвийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагааны сонгон шалгаруулалт, санхүүжилт, гүйцэтгэлийн хяналт зэрэгт тавих орон нутгийн эрхийг өргөжүүлэх.
- 5 Орон нутагт санхүүгийн эрх мэдлийг олгохдоо, төрийн сангийн нэгдсэн хяналтын тогтолцоог бэхжүүлэх, улсаас тавих хяналт, стандартыг тогтоох.
- 6 Шинэчлэлийг хийх ажлын хэсгийг УИХ, Засгийн газар, олон улсын хөгжлийн байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагын оролцоотой байгуулж, зохион байгуулалтын асуудлыг яаралтай шийдвэрлэх.
- 7 Шинэчлэлтэй холбоотой хийгдэх төсвийн орлого, зарлагын бодлогын судалгаа, шинжилгээ, нутгийн удирдлагын шинэчилсэн чиг үүргийн тухай, орон нутгийн төсвийн тухай хуулийн төслийн саналыг 2009 оны 3-р улиралд багтаан хийх.
- 8 Эрсдлийн удирдлагын зарчим, арга зүйг үйл ажиллагаандаа нэвтрүүлэх

“ХАРИУЦЛАГАТАЙ ТӨР: САНХҮҮГИЙН ТӨВЛӨРӨЛ, НУТГИЙН ӨӨРӨӨ УДИРДАХ ЁС” ФОРУМД ОРОЛЦОГЧДЫН НЭРСИЙН ЖАГСААЛТ

	Оролцогчдын нэрс	Байгууллага
1	Б.Долгор	Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газрын дарга
2	Б.Чимид	Хууль зүйн үндэсний төв
3	Н.Энхбаяр	Ерөнхий сайдын ажлын алба, ЕС-ын зөвлөх
4	Э.Бат-Үүл	УИХ-ын гишүүн
5	Ц.Даваадулам	НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр
6	Л.Лувсанжамц	Судлаач
7	Б.Түмэннасан	Америкийн Бентлигийн Их сургуулийн ахлах судлаач
8	М.Оюунбат	Булган аймгийн засаг дарга
9	Ч.Тамир	МУИС Нийгмийн Шинжлэх Ухааны Сургууль
10	З.Батболд	Шинэ бодлого хүрээлэн
11	Ж.Мөнхбат	МУИС Нийгмийн Шинжлэх Ухааны Сургууль
12	Ш.Алтанцэцэг	Дэлхийн банк эдийн засагч
13	Ж. Сүнжидмаа	Дэлхийн банк, зохицуулагч
14	н.Бүүвэй	Азийн сан
15	Л.Баян-Алтай	АНУ-ын хөгжлийн агентлаг - Говийн санаачлага төсөл
16	Д.Баттүвшин	Конрад Аденаурын сан
17	Ө.Буяндэлгэр	НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр
18	П.Дарьсүрэн	АНУ-ын элчин сайдын яам -эдийн засгийн хэлтсийн ажилтан
19	Д.Дондог	УИХ-ын гишүүн
20	Т.Очирхүү	Сангийн Яамны дэд сайд
21	П.Нарантуяа	УИХ-ын тамгын газар
22	Г.Өлзийбаяр	ЗГХЭГ-ын Төрийн захиргаа төв удирдлагын хэлтэс, референт
23	М.Сандаг-Очир	ЗГХЭГ-ын орон нутгийн захиргаа, удирдлагын хэлтэс ахлах референт
24	Н.Оргодол	ЗГХЭГ-ын орон нутгийн захиргаа, удирдлагын хэлтсийн дарга
25	Г.Оюунтунгалаг	ЗГХЭГ-ын орон нутгийн захиргаа, удирдлагын хэлтэс референт
26	С.Оюунцэцэг	ЗГХЭГ-ын орон нутгийн захиргаа, удирдлагын хэлтэс шинжээч
27	Б.Мөнх-Өнөр	ЗГХЭГ-ын орон нутгийн захиргаа, удирдлагын хэлтэс шинжээч
28	Д.Ганболд	ЗГХЭГ-ын орон нутгийн захиргаа, удирдлагын хэлтэс шинжээч
29	А.Үрчээ	ЗГХЭГ-ын орон нутгийн захиргаа, удирдлагын хэлтэс ахлах референт
30	Х.Батчулуун	ЗГХЭГ-ын Зохион байгуулалтын хэлтэс шинжээч
31	Ц.Цэнджав	ЗГХЭГ-ын Хяналт шинжилгээ үнэлгээний хэлтсийн дарга
32	Д.Батжаргал	Сангийн Яамны Төсвийн бодлого зохицуулалтын газрын дарга
33	Ц.Базар	ЗГХЭГ-ын Төрийн Захиргаа Удирдлагын Хэлтэс
34	Б.Доньжчимбуу	ЗГХЭГ-ын Хуулийн хэлтэс
35	Т.Оюун	ЗГХЭГ-ын Хуулийн хэлтэс
36	Н.Энхболд	АН-ын бодлого хариуцсан ажилтан
37	Ц.Энхтуяа	ЛЭОС гүйцэтгэх захирал

38	н.Санжаа	Монголын нутгийн удирдлагын холбооны орлогч захирал
39	А.Батпүрэв	Мэдээлэл Харилцааны Инфорум төв
40	О.Бат-Орших	ОНУХ сан
41	Ж. Занаа	Иргэдийн Альянс Төвийн захирал
42	Б.Алтансарнай	Иргэний Боловсрол төв
43	Ж.Халзанбанди	Татвар төлөгчдийн холбоо
44	С.Ганбаатар	Үйлдвэрчний эвлэлүүдийн холбооны ерөнхийлөгч
45	Б.Батхүү	Нийгмийн хөгжлийн төвийн зөвлөх
46	Д. Оюунбаатар	Монголын хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэдийн байгууллагуудын үндэсний холбоо
47	Б. Лхагважав	Үндэсний Соёмбо хөдөлгөөний тэргүүн
48	М. Батбаатар	Хөгжлийн санаачлага бодлого судлалын төв
49	Х.Наранжаргал	Глоб интернэшнл ТББ-ын гүйцэтгэх захирал
50	Ч.Мөнхзул	Глоб интернэшнл ТББ
51	Д. Цэрэнжав	Иргэний хөдөлгөөн
52	Н.Баярсайхан	Хил хязгааргүй алхам ТББ
53	Ю.Отгонжаргал	Захиргааны шинэ санаачлага ТББ
54	Ч.Сосормаа	Захиргааны шинэ санаачлага ТББ
55	Ц.Энхцэцэг	Зориг сан
56	н.Уранбилэг	Хүний эрх хөгжил төв
57	Н.Алгаа	Уул уурхайн ассоциаци
58	Д.Жаргалсайхан	Олон нийтийн боловсрол судалгааны төв
59	Ц.Нарангэрэл	Инфратест сургалт судалгааны төв
60	Л.Сарангэрэл	Инфратест сургалт судалгааны төв
61	н.Ариунтунгалаг	IRIM ТББ
62	А.Түвшинжаргал	БХА нийгэмлэг
63	А. Болормаа	Улс Төрийн Боловсролын Академийн багш
64	Г.Энхбаяр	Удирдлагын академийн багш
65	Я.Бямбасүрэн	Удирдлагын академийн багш
66	Л.Отгонтуяа	Удирдлагын академийн багш
67	Т.Халтар	ТИС-ийн КТМС-ийн багш
68	Б.Энхтуяа	ТИС-ийн КТМС-ийн багш
69	Б.Дэлгэрмаа	Ардчилсан эмэгтэйчүүдийн холбооны тэргүүн
70	Д.Ламжав	хуульч судлаач
71	Ц.Бумхорол	Стратеги судлалын хүрээлэн
72	Ц.Бумхорол	Нийгмийн түншлэлийн сүлжээ ТББ
73	Д.Цэрэнпил	МУИС-ийн ЭЗС-ийн Санхүүгийн тэнхимийн багш
74	Н.Батжаргал	МУИС-ийн ЭЗС-ийн банк санхүүгийн тэнхимийн багш
75	Б.Жаргалсайхан	Багануур дүүргийн ИТХ-ын дарга асан
76	М.Баасанжав	Багануур дүүргийн ИТХ-ын нарийн бичгийн дарга асан
77	Н.Энхтуяа	Багануур дүүргийн цэцэрлэгийн эрхлэгч
78	П.Оюунчимэг	ОНБС-ын төв
79	Б.Болорцацрал	Дэлхийн зөн ОУБ
80	Б.Энхжаргал	Икэ ХХК

81	Н.Мөнхбат	МУИС ЭЗС
82	О.Нэмэхбаяр	МУИС ЭЗС
83	Д.Оюунчимэг	Мэдлэг чадвар хандлага ТББ
84	Д.Чимгээ	Мэдлэг чадвар хандлага ТББ
85	А.Ануранан	Хүний аюулгүй байдлын судалгааны төв
86	Б.Цолмон	Хүний аюулгүй байдлын судалгааны төв
87	Г.Золбаяр	УИХ-ын гишүүний туслах
88	Ю.Дэлгэрмаа	Өдрийн сонин
89	Ж.Цогзолмаа	Зууны мэдээ
90	Д.Нарантуяа	Ардын эрх
91	Ц.Цэнд	МҮОНРТВ ММ агентлаг
92	Д.Оюунбат	25 TV
93	М.Амарбаяр	ТВ5
94	Ө.Отгонбаатар	С1 TV
95	С.Баяндорж	Монголын радио Нийгмийн нэвтрүүлгийн редактор
96	Д.Мөнхбат	ИТХ-ын дарга
97	Х.Баян	ИТХ-ын дарга
98	н.Ганхүлэг	ИТХ-ын дарга
99	Б.Бат-Эрдэнэ	ИТХ-ын дарга
100	Т.Ганзориг	ИТХ
101	Ш.Эрдэнэбат	ИТХ-ын дарга
102	Г.Ганбаатар	ИТХ-ын дарга
103	Н.Хүрэлбаатар	ИТХ-ын дарга
104	Ц.Мөнгөнцоож	ИТХ-ын дарга
105	Д.Доржсүрэн	ИТХ
106	Ч.Дэмчигсүрэн	ИТХ-ын дарга
107	И.Доржсүрэн	ИТХ-ын дарга
108	Л.Батчулуун	ИТХ-ын дарга
109	Д.Шижирбаатар	ИТХ-ын дарга
110	Ж.Батжаргал	ИТХ-ын дарга
111	Д.Батсайхан	ИТХ-ын дарга
112	О.Ганхуяг	ИТХ
113	О.Ширэндэв	ИТХ-ын дарга
114	Л.Гүнчин	ИТХ-ын дарга
115	Л.Анар-Эрдэнэ	ИТХ
116	О.Банзрагч	ИТХ
117	Г.Сайнбаяр	ИТХ-ын дарга
118	М.Оюунбат	Засаг дарга
119	Т.Ганхуяг	Засаг дарга
120	Ц.Жанлав	Засаг дарга
121	С.Энхтуяа	ЗДТГ-ын ТЗУГ-ын дарга
122	Я.Санжмятав	Засаг дарга
123	Ж.Батсуурь	Засаг дарга
124	Ц.Энхбат	Засаг дарга

125	Э.Цасчихэр	Засаг дарга
126	Г.Нямдаваа	Засаг дарга
127	Х.Орост	ЗДТГ
128	Ц.Дагвадаш	ИТХ-ын нарийн бичгийн дарга
129	П.Бат-Өлзий	ЗДТГ ТЗУГ
130	С.Төмөрхуяг	ИХ-ын төлөөлөгч
131	П.Очирбат	Ашигт малтмалын асуудал хариуцсан ажилтан
132	С.Баяраа	ИХ-ын төлөөлөгч
133	П.Мөнхжаргал	ЗДТГ
134	Ө.Сувд	ЗДТГ
135	Ч.Болд	ХО-ын мэргэжилтэн
136	Н.Сувдаа	ОЧБ-ын УЗГишүүн
137	С.Нямдаваа	сумын Засаг дарга
138	М.Очирпүрэв	сумын Засаг дарга
139	П.Бааст	ЗДТГ-ын дарга
140	Б.Азжаргал	Дархан сумын ЗД-ын орлогч
141	Д.Лхагвасүрэн	НДЭХ
142	Б.Ганчимэг	Эмэгтэйчүүдийн холбоо
143	Ш.Чимгээ	ХЭХДС
144	Д.Оюунбилиг	НДЭХ
145	Г.Пүрэвдорж	Залуучуудын холбоо
146	Д.Ганцогт	Улс төрийн боловсролын академи
147	Д.Долгорсүрэн	Хуульч эмэгтэйчүүдийн холбоо
148	И.Ганбаатар	Залуучуудын холбоо
149	Р.Төгсбат	Хуульч эмэгтэйчүүдийн холбоо
150	Ж.Бямбаа	Орон нутгийн санаачлага
151	С.Энэбиш	Амжилтын томъёо ТББ
152	Г.Сүрэн	Хуульч эмэгтэйчүүдийн холбоо
153	Ө.Сувдаа	НДЭХ
154	Р.Даваасүрэн	Тосон заамар хөдөлгөөн
155	Д.Тогтох	Баруун бүс нутгийн хөгжлийг дэмжих Сайн тус төв
156	Х.Нарантуяа	ХХ Мэдээллийн сүлжээ
157	Н.Сувдаа	Оюутны чөлөөт байгууллагын удирдах зөвлөлийн гишүүн
158	Г.Мөнхзаяа	УТБ-ын академийн багш
159	Д.Бат-Өлзий	Улс төрийн боловсролын академи
160	Г.Цэцэн	АЭХ
161	О.Хишигсүрэн	Орхон 21-р зуун
162	Б.Алтанцэцэг	ХЭХД сан