МОНГОЛ УЛСЫН ТӨСВИЙН ХАРИЛЦААН ДАХЬ ТӨСВИЙН ТӨВЛӨРЛИЙН АСУУДАЛ, ТӨСВИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ ТОГТООМЖУУДАД ХИЙСЭН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ

Ц.Норовдондог (Ph.D), Д.Мягмарцэрэн, Ц.Батдорж, Г.Билгээ, Б.Дуламсүрэн , Ч.Онончимэг

Агуулга

Нэг. Оршил хэсэг

1. Төсвийн төвлөрлийн онол, арга зүйн тайлбар

Хоёр. Тоон шинжилгээ

2. Төсвийн харилцаан дахь төвлөрлийн үзүүлэлтүүд

Гурав. Эрх зүйн орчны шинжилгээ

3. Төсвийн тухай хууль тогтоомжуудад хийсэн шинжилгээ
   - Монгол Улсын Төсвийн тухай хууль. /1992-2002 онуудад/
   - Монгол Улсын Нэгдсэн төсвийн тухай хууль
   - Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын тухай хууль. /2003-2011 онуудад/
   - Монгол Улсын Төсвийн тухай хууль.
   - Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль. /2012 оноос хойш/

* * *

ОРШИЛ

Тус Судалгааны төвд Улсын Их Хурлын гишүүн Р. Гончигдоржоос ирүүлсэн захиалгын дагуу төсвийн төвлөрөл, эс төвлөрлийн үзүүлэлт, төсвийн эрх мэдлийн хуваарилалт 1990 оноос хойш батлан хэрэгжүүлж буй төсвийн тухай хууль тогтоомжуудаар хэрхэн зохицуулагдаж ирсэнийг тухайн үед мөрдөж байсан болон шинэчлэгдэн батлагдсан хууль тогтоомжуудын концепци, мөн тоон судалгааны үзүүлэлтүүдэд тулгуурлан дараахь үечлэлээр дүн шинжилгээ хийв. Үүнд:

- “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай” хууль батлагдахаас өмнөх үед /1992-2002 он/
- “Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай” хууль хэрэгжиж байсан үед / 2002-2011/
- “ Төсвийн тухай хууль” шинэчлэгдэн батлагдсанаас хойшхи үед /2011 оноос хойш/

Судалгааны зорилго нь төсвийн төвлөрлийн үзүүлэлтүүдийг тодорхойлж, одоо мөрдөгдөж байгаа болон өмнө нь хэрэгжиж байсан хуулиудын эерэг, сөрөг үр дагаварыг тоон болон чанарын судалгааны аргаар тодорхойлоход чиглэгдсэн болно.

1. Төсвийн төвлөрлийн талаархи онол, арга зүйн тайлбарууд

Төрийн удирдлагын тогтолцоог үндсэндээ төвлөрсөн буюу төвлөрлийг сааруулсан гэж онолын сурах бичгүүдэд ангилсан байдаг. Чөлөөт эдийн засаг бүхий ардчилсан нийгмийн харилцааг хэт төвлөрсөн төрийн тогтолцоогоор зохицуулах боломжгүй тул төвлөрлийг

сааруулах зайлшгүй шаардлага бий болдог. Учир нь Төв Засгийн газрын болон Нутгийн өөрийн удирдлагын байгууллагын хариуцан шийдвэрлэх асуудал, үүрэг функц нь ялгаа заагтай ч зарим үүрэг функцийг хамтран хэрэгжүүлэх шаардлага гардаг.

Төвлөрөл гэдэг нь: Аливаа чиг үүргийн талаарх хариуцлага, эрх мэдэл нь тухайн байгууллагын нэг нэгж юм уу, эсвэл тухайн салбарын нэг байгууллагад төвлөрөх. Төрийн бүх үйлчилгээ, эрх мэдлийг /төсөв, татвар, бодлого г.м/ засгийн газрын төв, эсвэл үндэсний түвшинд хэрэгжүүлэх үйл явц. Шийдвэр гаргах эрх мэдэл, хариуцлагыг байгууллагын дээд шатанд барих[5].

Төвлөрлийг сааруулах гэдэг нь[6]: Анх "төвөөс зугтаах" гэсэн утгатай латин үгнээс гарсан байна. Толь бичгийн тодорхойлолт нь "аливаа төвлөрсөн эрх мэдэл, хяналтыг өөр хэсгүүд, үүнд үйл ажиллагаа явагддаг хэсэг рүү шилжүүлэх" гэсэн байна.

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

Төсвийн төвлөрлийг сааруулах гэдэг[7] нь: Төсвийн зарлага, орлогын хариуцлагыг төв засгийн газраас орон нутгийн захиргаадад шилжүүлэх. Төвлөрөл хэт саарсныг орон нутгийн захиргаадын төв засгийн газраас хараат бус байдал хэр зэрэг дээшилснээр хэмждэг. Төвлөрөл саарсан түвшинг дараахь байдлаар тодорхойлсон байна. Үүнд:

- Нягтралыг сааруулах: Захиргааны ажлын ачааллыг улсын нийслэл дэх төрийн захиргааны төв байгууллагуудаас тэдгээрийн харъяабүс, нутаг, дүүрэг дэх байгууллага, ажилтнуудад шилжүүлэх үйл явц юм. Нягтралыг сааруулах нь үр ашгийг нэмэгдүүлэх зорилгоор төрийн захиргааны төв байгууллагын дотор хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ болохоос шийдвэр гаргах эрх мэдэл, өөрөө засаглах эрхийг төв засгийн газраас доод түвшинд шилжүүлэх үйл явцыг агуулдаггүй. Гэхдээ засгийн газрын үйл ажиллагааг иргэдэд орйтуулах утгаараа ялангуяа шилжилтийн эдийн засгийн газруудын хувьд төвлөрлийг сааруулах эхний алхам гэж үзэж болно.

- Эрх мэдэл төлөөлүүлэх: Эрх мэдлийг а/ тусгай чиг үүргийг хэрэгжүүлэх техникийн болон захиргааны чадавхитай; б/ боловсон хүчний талаархи төвийн бодлогоос ангид байж болох; в/ үйлчилгээний шууд төлбөр ногдуулах боломжтой; г/ төвийн яамдын шууд хяналтгүйгээр шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх өргөн эрх мэдэлтэй байгууллагуудад шилжүүлэх хэлбэр.

- Эрх мэдэл бүрэн шилжүүлэх: Бие дааж шийдвэр гаргах эрх мэдлийн хамгийн дээд хэмжээг илэрхийлж, орон нутгийн захиргаадад тодорхой чиг үүргийг шилжүүлэн өгөх үйл явц. Энэ нь а/ бие даасан статустай; б/ боловсон хүчнээ өөрсдөө томилдог; в/ эрх зүйн хувьд хүлээн зөвшөөрөгдсөн газар нутагтай; г/ хариуцсан чиг үүргээ санхүүжүүлэх орлого бүрдүүлэх чадавхитай; д/ төрийн захиргааны тогтолцоон дахь бусад байгууллагуудтай харьцдаг, өөрөө засаглах эрхтэй орон нутгийн засгийн газрыг бий болгоно гэсэн үг юм.

---

[5] Ц.Даваадулам "Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь бичиг" УБ хот 2010 он 19 тал

[6] Мөн тэнд

[7] Ц.Даваадулам "Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь бичиг"УБ хот 2010 он 34-35 тал

”Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Харти” (1985 он)-д “Нутгийн өөрөө удирдах ёс гэдэг нь нутаг дэвсгэрийн бие даасан субьектээс 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.[8] Харин энэхүү үзэл санааг амьдралд хэрэгжүүлэх гол арга механизм нь төсөв, санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах явдал юм. Төсөв, санхүүгийн төвлөрлийг сааруулах үйл явц нь орон нутгийн төсөв, санхүүгийн бие даасан байдал, тэнд төсвийг захиран зарцуулах эрх мэдлийг хэрхэн олгосон байдлаар хэмжигддэг.

“Нутгийн өөрөө удирдах ёсны Европын Харти”-ийн 9-р хэсгийн 1-р зүйлд “Нутгийн удирдлагын байгууллага нь өөрийн эрх мэдэл, чиг үүргийг хэрэгжүүлэхэд хангалттай хэмжээний хөрөнгөтэй байх ба үүнийгээ бие даан шийдвэрлэх бүрэн эрхтэй байна.” хэмээн заасан байдаг.

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

2. Төсвийн харилцаан дахь төвлөрлийн үзүүлэлтүүд

Сүүлийн жилүүдэд манай улсын төсөвт төвлөрч буй орлогын хэмжээ үлэмж нэмэгдэж байгаа ч Улсын нэгдсэн төсөв болон ДНБ-д эзлэх орон нутгийн төсвийн орлогын хувь хэмжээ тогтмол буурсан үзүүлэлттэй байна. Аливаа улс орны төсвийн төвлөрсөн, эс төвлөрсөн байдлыг илтгэдэг гол үзүүлэлтүүд ДНБ-д эзлэх орон нутгийн төсвийн орлого болон Улсын төсвийн орлогод орон нутгийн орлогын эзлэх хувь юм.

Төсвийн нийт орлогын ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ 2000 онд 33,4 хувь байсан бол улмаар 2008 онд 43,7 хувь болон өсчээ. Харин орон нутгийн орлогын ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ эсрэгээр 2000 онд 6,5 хувь байснаа 2008 онд 2,8 хувь хүртэл буурсан байна.

Орон нутгийн орлогын нийт орлогод эзлэх хувь мөн ижил динамикаар өөрчлөгдөж, 1991 онд 50.9 хувь байсан бол 1993 оноос буурч 20.5 хувь хүрсэн байна. Энэхүү бууралт 1999 он хүртэл тогтмол шинжтэйгээр байсан бөгөөд 2000 онд 19,2 хувь, 2008 онд 6,4 хувь болтол буурсан байна. Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагааны Байгууллагын гишүүн орнуудын хувьд ДНБ-д эзлэх орон нутгийн төсвийн зарлагын хувь дунджаар 10-15, төсвийн зарлагад эзлэх хувь дунджаар 20-25 байдаг. Үүнтэй харьцуулан үзэхэд Монгол Улсад санхүү, төсвийн төвлөрөл их байгаа нь харагдана.

1992 оноос хойш Засгийн газраас авч хэрэгжүүлсэн бодлого нь орон нутгийг санхүүгийн хувьд илүү бие даалгах үзэл баримтлалыг зарчмын хувь дэмжиж байсан ч бодит байдалд орон нутгийн орлого буурч байв.

Хүснэгт 1-ээс үзвэл орон нутгийн төсвийн орлого нь 1991, 1992 онуудад 50.9-46.4% байсан бол 1993 оноос эрс буурсан байдал ажиглагдаж байна. Өөрөөр хэлбэл улсын төвлөрсөн төсөвт орон нутгийн орлогыг төвлөрүүлэх хандлага бий болсон.

[8] Б.Чимэд. Нутгийн өөрөө удирдах ёсыг өргөтгөн бэхжүүлэхэд төрийн санхүүгийн үзүүлэх нөлөө 2008 он “Хариуцлагатай төр: Санхүүгийн төвлөрөл, нутгийн өөрөө удирдах ёс” форумд тавьсан илтгэл, 4 дэх тал,

Хүснэгт 1.

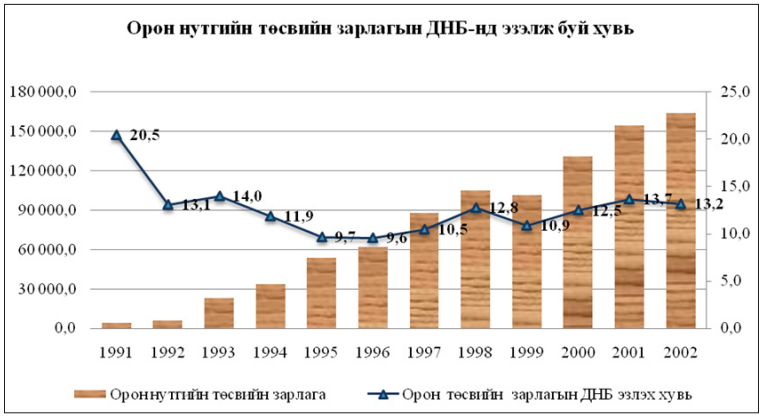
- Монгол Улсын 1991-2002 оны төсөвт орон нутгийн төсвийн орлого, зарлагын эзлэх хувь, оны үнээр /сая төг/

Он	Улсын төсвийн нийт орлого	Орон нутгийн төсвийн орлого	Нийт төсөвт орон нутгийн төсвийн орлогын эзлэх хувь	Улсын төсвийн нийт зарлага	Орон нутгийн төсвийн зарлага	Нийт төсөвт орон нутгийн төсвийн зарлагын эзлэх хувь
1991	5,328.7	2,713.8	50.9	7,104.2	3,870.9	54.5
1992	10,483.6	4,859.2	46.4	12,522.6	6,177.0	49.3
1993	60,058.8	12,297.1	20.5	69,081.8	23,233.4	33.6
1994	81,931.2	20,674.8	25.2	97,496.7	33,577.5	34.4
1995	129,228.1	31,331.4	24.2	140,296.2	53,412.5	38.1
1996	146,721.6	38,384.1	26.2	175,060.2	61,753.4	35.3
1997	221,109.9	52,898.0	23.9	294,652.2	87,817.8	29.8
1998	268,497.3	60,816.0	22.7	350,707.2	104,998.4	29.9
1999	291,136.1	58,849.0	20.2	382,142.1	101,266.6	26.5
2000	346,119.2	68,536.3	19.8	440,648.3	131,077.2	29.7
2001	408,882.1	84,433.4	20.6	479,967.3	154,841.8	32.3
2002	443,122.5	102,604.8	23.2	525,899.6	164,330.9	31.2
2003	553,889.3	52,312.8	9.4	615,771.3	50,112.1	8.1
2004	713,113.6	68,766.6	9.6	752,486.4	68,802.3	9.1
2005	837,858.3	78,308.9	9.3	764,597.1	79,343.2	10.4
2006	1,360,409.8	96,202.1	7.1	1,237,008.0	95,574.1	7.7
2007	1,880,488.9	153,508.4	8.2	1,747,310.5	145,998.0	8.4
2008	2,170,370.0	202,494.3	9.3	2,466,774.4	203,315.8	8.2
2009	1,993,995.6	283,717.0	14.2	2,336,629.7	268,150.7	11.5
2010	3,122,464.2	361,531.3	11.6	3,080,685.1	353,251.5	11.5
2011 Тод.	3,942,533.8	423,972.8	10.8	4,931,214.4	425,172.8	8.6
2012 Төл.	5,825,663.2	755,187.2	13.0	6,309,450.0	757,204.7	12.0

Зураг 1.

Зураг 2.

Зураг 3.



Орон нутагт үүрэг хариуцлагыг нэмэгдүүлэхийн хэрээр орон нутгийн түвшинд орлогын эх үүсвэр дутагдаж байсан. Үндсэн нэр төрлийн татварын орлогыг төвлөрсөн төсөвт хуваарилж байв.

Хүснэгт 2.

- Монгол Улсын 1991-2002 оны нэгдсэн төсөвт ДНБ-ний эзлэх хувь, /сая төг/

Он	Улсын төсвийн нийт орлого	Улсын төсвийн нийт зарлага	ДНБ (оны үнээр)	Нэгдсэн төсвийн орлогод ДНБ эзлэх хувь	Нэгдсэн төсвийн зарлагад ДНБ эзлэх хувь
1991	5,328.7	7,104.2	18,909.6	28.2	37.6
1992	10,483.6	12,522.6	47,298.0	22.2	26.5
1993	60,058.8	69,081.8	166,219.1	36.1	41.6
1994	81,931.2	97,496.7	283,263.0	28.9	34.4
1995	129,228.1	140,296.2	550,253.7	23.5	25.5
1996	146,721.6	175,060.2	646,559.3	22.7	27.1
1997	221,109.9	294,652.2	832,635.6	26.6	35.4
1998	268,497.3	350,707.2	817,393.4	32.9	42.9
1999	291,136.1	382,142.1	925,345.7	31.5	41.3
2000	346,119.2	440,648.3	1,044,600.0	33.1	42.2
2001	408,882.1	479,967.3	1,130,518.7	36.2	42.5
2002	443,122.5	525,899.6	1,245,000.0	35.6	42.2
2003	553,889.3	615,771.3	1,461,169.2	37.9	42.1
2004	713,113.6	752,486.4	1,910,880.9	37.3	39.4
2005	837,858.3	764,597.1	2,266,505.5	37.0	33.7
2006	1,360,409.8	1,237,008.0	3,715,000.0	36.6	33.3
2007	1,880,488.9	1,747,310.5	5,464,300.0	34.4	32.0
2008	2,170,370.0	2,466,774.4	6,130,300.0	35.4	40.2
2009	1,993,995.6	2,336,629.7	6,293,600.0	31.7	37.1
2010	3,122,464.2	3,080,685.1	7,171,400.0	43.5	43.0
2011 Тод.	3,942,533.8	4,931,214.4	10,157,200.0	38.8	48.5
2012 Төл.	5,825,663.2	6,309,450.0	16,133,500.0	36.1	39.1

* * *

3. Төсвийн тухай хууль тогтоомжуудад хийсэн шинжилгээ

1.1 Монгол улсын төсвийн тухай хууль /1992 - 2002 онуудад/

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

Зураг 4. 1992 оны Төсвийн тухай хуулиар төсөв, түүний бүрэлдэхүүн

Монгол улсын төсвийн тогтолцоо нь 1992 оноос 2002 оныг хүртэл нилээд төвлөрсөн, дээрээс доош чиглэсэн зарчмаар хуваарилагддаг, төлөвлөлт нь дан ганц зардалд суурилсан, үр ашгийн бус мөнгөний удирдлагад анхаарсан байдалтайгаар явж ирсэн. 1992 оны Төсвийн тухай хуулийн эрх зүйн зохицуулалтын хувьд Орон нутгийн төсөв нь Засгийн газраас бүрэн хараат, төсвийн төлөвлөлтийн хувьд авч үзвэл эхлээд сум зардалдаа үндэслэсэн төсвийн төслийг гаргаж аймагтаа хүргүүлнэ, аймаг нь бүх сумдын төсвийг нэгтгээд Санхүү, эдийн засгийн яаманд /тухайн үеийн нэрээр/ хүргүүлж энэ Засгийн газраар дамжигдаад УИХ-аар батлагддаг байна.

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

Орон нутгийн төсвийн татварын орлого бэхжээгүй ба үндсэн нэр төрлийн татварууд нь төвлөрсөн төсөвтөө ороод зарим хэсэг нь татаас байдлаар дахин хуваарилагддаг. Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварыг хувь хэмжээгээр нь бус байгууллагаар нь төсөвт хуваарилж байсан бөгөөд Засгийн газраас ямар аж ахуйн нэгжүүд орон нутгийн төсөвтэй, ямар нь төвлөрсөн төсөвтэй харилцахыг жил бүр тогтоодог байсан байна. Төвлөрсөн төсөвт томоохон аж ахуйн нэгжүүдийг хуваарилаад орон нутагт орлого багатайг нь үлдээдэг. Энэ систем нь орон нутгийн орлогын тотвортой байдал, түүний баталгааг хангаж өгдөггүй.

1992 онд батлагдсан Төсвийн тухай хуулийн 9-р зүйлийн 1.1-д орон нутгийн төсвийн орлогод “Аймаг, нийслэлийн Засаг даргаас аймаг, нийслэлийн төсөвтэй харьцахаар тогтоосон аж ахуйн нэгж, байгууллагын орлогын, худалдааны болон онцгой албан татвар” орно гэж заасныг 2001 онд хүчингүй болгосон бөгөөд энэ нь орон нутгийн төсвийн орлогыг бууруулах гол шалтгаан болсон гэж үзэж болох юм.

1999 онд Засгийн газрын шийдвэрээр орон нутгийн аж ахуйн нэгжийн нэмэгдсэн өртгийн албан татварын орлогын 20%-ийг орон нутгийн төсөвт үлдээж байсан ч 2003 оноос 100 хувь төвлөрсөн төсөвт оруулж байхаар болжээ. 1996 онд Засгийн газраас төвлөрлийг сааруулах, орон нутгийн захиргааг бэхжүүлэх бодлогын зорилтуудыг дэвшүүлж байсан хэдий ч бодитойгоор авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ, хууль эрх зүйн шинэчлэл зэргээс харахад зарчмын хувьд өмнөх төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн тогтолцооноос нэг их өөрчлөгдөж ахиц гараагүй болно.

1.2 Монгол улсын нэгдсэн төсвийн тухай хууль, Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын тухай хууль /2003-2011 онуудад/

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтий тухай болон Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тухай хуулиуд 2002 онд батлагдснаар төсөв, санхүүгийн тогтолцооны шинэчлэл эрчимжсэн. Эдгээр баримт бичгүүдэд тус Судалгааны төвөөс тухайн үед хуулийн хэрэгжилтийн талаар судалгаа хийж байсан. Энэ хэсэгт уг судалгааны үр дүнгээс товчлон авав.

Нэгдсэн төсвийн тухай хууль нь Монгол Улсын нэгдсэн төсөв, түүний бүтэц бүрэлдэхүүн, төсөв захирагчийн эрх, үүрэг, төсвийн орлого, зарлагын ангилалд төсвийн гүйцэтгэлийг тайлагнах, төсвийн бүртгэлтэй холбогдсон төсвийн ерөнхий харилцааг зохицуулж байсан.

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

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

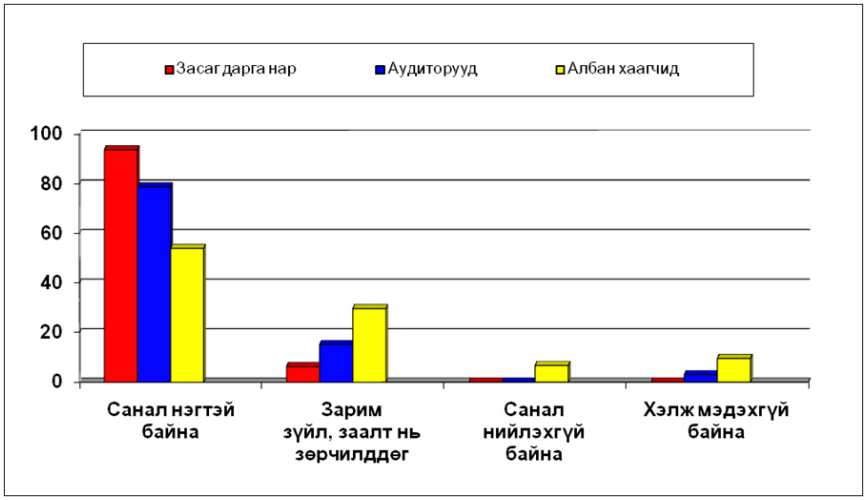
Бодлого тодорхойлогчид, орон нутгийн удирдлага, судлаачид 2002 онд батлагдсан Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээс хойш төсөв салбарын яамд, агенлагт төвлөрч орон нутгийн төсөв хумигдаж, нутгийн удирдлагын байгууллагын төсвийн эрх хэмжээ буурсан талаар ихээхэн шүүмжилдэг. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн шинэчлэл хийгдсэнээс хойш эрүүл мэнд, боловсрол, нийгмийн халамж зэрэг салбарын үйлчилгээг нийлүүлэх, санхүүжүүлэх үүрэг орон нутгийн удирдлагаас салбарын яамдад төвлөрөн шилжсэн нь орон нутгийн төсвийг бууруулах гол шалтгаан болсон байна.

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

Орон нутагт үүссэн гэнэтийн нөхцөл байдлыг аймаг, сумдад шийдэх хөрөнгө байхгүй, аль нэг сумын эмнэлэг, сургуулийн барилгад засвар хийх, өмчийн ашиглалтыг сайжруулахад шаардагдах хөрөнгийг шийдэх боломжгүй зэрэг олон сөрөг үр дагавар гарсан. Төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн тухай хууль хэрэгжиж эхэлсэн 2003 оноос орон нутгийн төсвийн зарлагын ДНБ-д эзлэх хувь хэмжээ өмнөх оныхоосоо 10.2 хувь буюу 118.8 тэрбум төгрөгөөр буурсан байгаа нь төсвийн төвлөрөл Төв засгийн газарт шилжсэнийг тодорхой харуулж байна.

Зураг 5.

- ТБУСТХ-ийг хэрэгжүүлснээр төвлөрлийг сааруулах бус, харин төвлөрлийг нэмэгдүүлэх хандлагатай болсон гэдэгтэй санал нийлж буй эсэх байдал



Эх сурвалж:
УИХ-ын дэргэдэх Бодлогын шинжилгээний төв. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн хэрэгжилт. 2006 он.

Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг бэхжүүлэх, орон нутгийн бие даасан байдлыг хангах, төвлөрлийг сааруулахад Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль ямар нөлөө үзүүлж байна гэж Та үздэг вэ? гэсэн асуултанд оролцогчдын хариулсан байдлыг хүснэгтээр үзүүлбэл;

Хүснэгт 3. ТБУСТХ-ын үзүүлж буй нөлөө

Хариулт	Эерэг			Сөрөг			Зарим талаар эерэг, зарим талаар сөрөг	
	Засаг дарга	Аудиттор	Албан хаагч	Засаг дарга	Аудиттор	Албан хаагч	Албан хаагчид	
Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллагыг бэхжүүлэхэд	0	3.0	20.4	100.0	63.6	43.1	59	35.3
Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангахад	0	9.1	22.7	93.8	72.7	47.0	55	30.4

Төвлөрлийг сааруулахад	0	0	14.7	93.8	60.6	57.7	45	18.1

Эх сурвалж:
УИХ-ын дэргэдэх Бодлогын шинжилгээний төв. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн хэрэгжилт. 2006 он.

Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал аймаг, орон нутгийн төсвийг хэлэлцэхэд хуулиар тодорхой үүрэг гүйцэтгэдэг ч бодит амьдрал дээр тэр нь төсвийг хэлэлцсэн хэлэлцээгүйтэй яг адилхан болдог гэж аймгийн Засаг дарга нар үзжээ.

Хүснэгт 4.

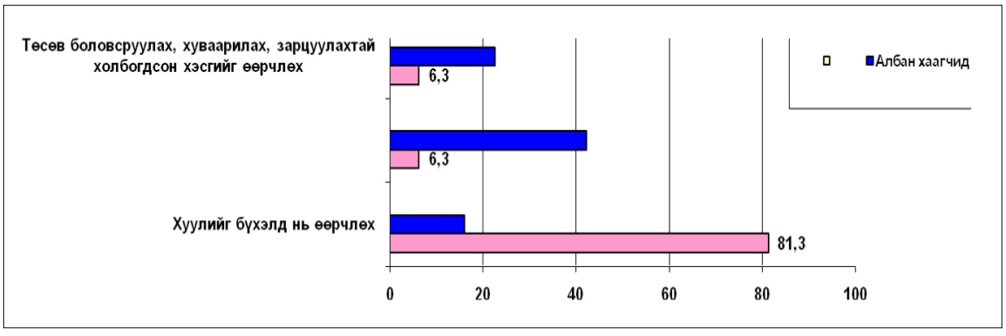
Орон нутгийн бие даасан байдлыг хангахын тулд ямар арга хэмжээ авбал зохистой вэ? гэсэн асуултанд хариулсан байдал

	Хариулт	Хувь
1.	Татварын хуульд өөрчлөлт оруулж төвлөрсөн төсөвт татан авдаг татварын хэмжээг багасгах	41.3
2.	Төрийн сангийн нэгдсэн дансны тогтолцоог өөрчлөх	13.5
3.	Төсөвт байгууллагууд өөрийн орлогоо бие даан зарцуулах боломжийг өргөтгөх	45.2
4.	Хариулаагүй	7.3

Эх сурвалж:
УИХ-ын дэргэдэх Бодлогын шинжилгээний төв. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн хэрэгжилт. 2006 он.

Тэдний үзэж байгаагаар төсөв, санхүүгийн хувьд орон нутгийн бие даасан байдлыг хангахын тулд Татварын хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулж төвлөрсөн төсөвт татан авдаг татварын хэмжээг багасгах, төсөвт байгууллагад өөрийн орлого, хэмнэсэн зардлыг бие даан зарцуулах боломж олгох нь зүйтэй гэж үзсэн байна. Түүнчлэн орон нутагт үйлдвэрлэл, үйлчилгээ явуулж буй компаниудын зохих орлогын хэмжээнээс орон нутгийн захиргаа татаас авч бүс нутгийн хөгжилд зориулах зүйтэй гэсэн ч саналуудыг дэвшүүлж байлаа. Иймээс Аймаг, сумын, дүүргийн Засаг дарга нарын ихэнх нь уг харилцааг боловсронгуй болгох шаардлагатай гэж үзээд 81.3 хувь нь хуулийг бүхэлд нь өөрчлөх ёстой гэж саналаа өгсөн байна.

Зураг 6. Хуулийг боловсронгуй болгох тухай санаа бодол



Эх сурвалж:
УИХ-ын дэргэдэх Бодлогын шинжилгээний төв. Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хуулийн хэрэгжилт. 2006 он.

ТБУСТХ -ын хэрэгжилтээр бий болсон эерэг үр дүн:

Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль хэрэгжиж, төрийн болон төсвийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны үндсэн зарчим, албан тушаалтны эрх үүрэг, төсвийн байгууллагын хүний нөөцийн бодлого, санхүүжих механизм, төсвийн хяналт, хариуцлагатай холбоотой харилцааг зохицуулж өгснөөр дараах үр дүнд хүрч байжээ. Үүнд:

- ✓ Тухайн байгууллага нь хийх ажлаа нарийн төлөвлөж, тодорхой зорилт дэвшүүлэн, бүтээгдэхүүнээ бага зардлаар чанартай сайн нийлүүлэх, нөөц чадавхиа оновчтой дайчилж идэвх санаачлагатай ажиллан гарах эцсийн үр дүнгээ тодорхойлсны дараа санхүүжүүлдэг журамд шилжин хэвшиж байна.
- ✓ Төсвийн ерөнхийлөн захирагч өөрийн эрхлэх асуудлын хүрээнд хамаарах төсвийн байгууллагын ерөнхий менежертэй гэрээ байгуулснаар үр дүнг нь үнэлж урамшуулал, хариуцлага тооцдог механизм бий болсон.
- ✓ Тухайн байгууллагын эрхэлж буй үйл ажиллагаа нь төрөөс зайлшгүй үзүүлэх ёстой ажил, үйлчилгээ мөн эсэхийг тодорхой шалгууруар тогтоосны дараа төсвөөс санхүүжүүлэх эсэхийг шийддэг журамд шилжсэнээр байгууллага,бүтэц,орон тоо бүрийг санхүүжүүлдэг журам түүх болон үлдэв.
- ✓ Өмчлөгч–төр буюу түүнээс эрх олгосон этгээд өмчлөгчийн ашиг сонирхлыг хөндсөн бодлогын шинжтэй асуудал болон байгууллагын менежментийн асуудлын хүрээ, ялгаа зааг тодорхой боллоо.
- ✓ Төсвийн байгууллага, албан тушаалтны улсын төсвийн талаархи эрх, үүрэг нь хуулиар нарийвчлан зохицуулагдсанаар төсвийн ерөнхийлөн захирагч болон менежерүүдийн үүрэг хариуцлага дээшилж, бие даасан, санаачлагатай ажиллагаа тогтворжиж байна.
- ✓ Төсөв зохиох, хянах, батлах, төсвийн орлогыг бүрдүүлэх, хуваарилах, төсвийн гүйцэтгэлийг зохион байгуулах, тайлагнахтай холбогдсон харилцаа, тэдгээрт тавигдах шаардлагыг хуульчлан баталгаажуулснаар төрийн нэгдсэн сангийн тогтолцоо бий болж , цалин тэтгэврийг хугацаанд нь олгож, гадаад дотоодын өр авлагаас ангижирч, төсвийн хөрөнгийн ашиглалт сайжирч, төсвийн сахилгыг бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой болсон.
- ✓ Төсвийн байгууллагын ерөнхий менежер болон ажилтныг нэр дэвшүүлэх, сонгон шалгаруулах, томилох журмыг боловсруулж УИХ-аар батлуулан, улсын төвлөрсөн төсвийн байгууллагын ерөнхий менежер, аймаг, нийслэлийн засаг даргын Тамгын газрын ерөнхий менежер, төрийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн төлөөлөн удирдах зөвлөлийн дарга, гишүүдийг томилоход сонголт хийх бололцоотой тооны хүмүүсийг нэр дэвшүүлж, томилох эрх бүхий этгээдэд санал болгон, хэрхэн сонгосноо нэр дэвшигчдийн нэрсийн жагсаалтын хамт нийтэд мэдээлэх, дээрх албан тушаалтны үр дүнгийн гэрээний хэрэгжилтийг үндэслэн урамшууллынх нь талаар холбогдох этгээдэд санал оруулах, төсвийн ерөнхийлөн захирагч холбогдох удирдах албан тушаалтантай, ерөнхий менежер төсвийн байгууллагын албан хаагчидтай байгуулах үр дүнгийн гэрээ, түүнийг дүгнэх заавар, журмыг батлах, биелэлтэд нь хяналт тавих, дүгнэх, төрийн албаны хүний нөөцийн удирдлагыг хангахтай холбогдсон боловсон хүчний бодлогыг хэрэгжүүлэх ажил сайжрав.
- ✓ Төсвийн байгууллагын албан хаагчдын ижилсгэсэн цалин урамшууллын системийг боловсронгуй болгож, байгууллагын бүтээгдэхүүн нийлүүлэхэд болон ажлын үр дүнг сайжруулах талаар тухайн албан хаагчийн оруулсан хувь нэмэр, байгууллагын нийт үйл ажиллагааны санхүүгийн үр дүнг харгалзан албан хаагчдад ажлын үр дүнгийн урамшуулал олгох эрхийг тухайн байгууллагын дарга эдлэх боллоо.
- ✓ Тухайн орон нутгийн эрхлэх асуудал буюу орон нутгийн хэрэгцээнд нийлүүлэх

үндсэн бүтээгдэхүүний нэр төрлийг тогтоож, ингэснээр төв болон орон нутгийн эрх мэдлийн хуваарилалт тодорхой болж “Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага тухайн аймаг, нийслэл, сум, дүүрэг, баг, хорооны нутаг дэвсгэрийн хэмжээний эдийн засаг, нийгмийн амьдралын асуудлыг бие дааж шийдвэрлэнэ” гэсэн Үндсэн хуулийн заалт хэрэгжих хууль зүйн орчин бүрдэх **эхлэл** тавигдсан.

- ✓ Аймаг, нийслэл болон Засгийн газар хоорондын санхүүгийн харилцааны зааг хүрээг тодорхой болгож, орон нутаг өөрийн хэрэгцээт үндсэн бүтээгдэхүүнийг нийлүүлэхэд шаардлагатай төсөвтэй байх, орон нутаг өөрийн хэрэгцээт үндсэн бүтээгдэхүүнийг гэрээний үндсэн дээр улсын төвлөрсөн төсөвт нийлүүлж байна.
- ✓ УИХ-ын бодлого болон Засгийн газраас нийгэмд үзүүлэх ажил үйлчилгээг зөв тогтоох, үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх бололцоо, үүрэг нөлөө, чадавхи нэмэгдэх нөхцөл бүрдэв.
- ✓ Засгийн газрын үйл ажиллагаа зах зээлийн эдийн засгийн шаардлагад илүү нийцтэй болж, төсөв,санхүүгийн хариуцлага, сахилга бат, үр ашиг сайжран, нийтэд нээлттэй, ил тод болсноор УИХ, ард түмний зүгээс түүнийг хянах бололцоо өргөжив.
- ✓ Төр, засгийн хариуцах үүрэг тодорхой болохын хэрээр хувийн хэвшил, төрийн бус байгууллага, хувь хүний оролцоо хөгжих орон зай, сонирхол бий болон улмаар иргэний нийгэм төлөвшин сайн засаглал бүрдэх боломж алхам алхамаар бий болж байна.
- ✓ Нийт төсвийн байгууллага төрийн бодлого, шийдвэрт захирагдаж шуурхай ажиллах чадвартай болж нийгэмд үзүүлэх үйлчилгээний чанар сайжран, татвар төлөгчдийн хөрөнгийг зарцуулах үүрэг, хариуцлага эрс нэмэгдсэнээр засаглал чадварлаг, мэдрэмжтэй болж төлөвших бололцоо бүрдэж байна.

Хууль болон түүний үндсэн дээр хийгдсэн шинэчлэлийн **үр дүн нь** төсвийн харилцааг боловсронгуй болгож, нэг талаас ард түмнийг төлөөлөн төрийн өмчийг өмчлөгч төр буюу тухайн засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нийгмийн өмчийн зүйлсийг өмчлөгч Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, нөгөө талаас улсын төсвийн нийт байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит, мөн тэдгээр өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдлага хоорондын харилцааг үйл ажиллагааны эцсийн үр дүнд чиглүүлэн цогц байдлаар зохицуулсан явдал юм. өөрөөр хэлбэл эдгээр байгууллагын зорилт, үр дүнг төлөвлөх, төсөвлөх, түүнийг хэрэгжүүлэх ажлын явц байдлыг хянан зохицуулж, үр дүнг нь үнэлэн, урамшуулах эсвэл хариуцлага тооцдог **санхүү төсөв, удирдлагын иж бүрэн тогтолцоо** бий болсонд оршино.

ТБУСТХ -ын хэрэгжилтээр бий болсон сөрөг үр дүн:

УИХ-аас улсын төсвийг хэлэлцэн баталснаар, орон нутгийн төсвийг хэлэлцэн батлах үе эхэлдэг. Төсвийн төслийг ИТХ-аар хэлэлцэн батлах дэгийг ЗЗНДНТУТХ, НТТХ, ТБУСТХ болон бусад эрх зүйн баримт бичгүүдэд тухайлан заагаагүй байна. Орон нутгийн төсөв нь үндсэндээ урсгал зардлыг санхүүжүүлэхэд чиглэж байгаа учир ИТХ-ын хуралдаан дээр бүтээлч хэлэлцүүлэг өрнөхгүй байна. БНГ-ний дагуу хуваарилагдсан төсвийн байгуулагуудын төсвийг ИТХ хэлэлцэх шаардлага байхгүй гэж үзэж байна.

Дээд шатны байгууллагууд нь төсвийг хянаж батлахдаа орон нутгийн санал, газар зүй эдийн засаг, нийгмийн онцлогийг төдийлөн харгалзахгүйгээр урьд оны төсвийн гүйцэтгэл, тогтсон жишгийг баримталж байна. Төрийн сангаас баримтлаж байгаа төсвийн сар, улирлын хуваарь нь уян хатан биш байна. Зах зээлийн үнэ, ханшны өөрчлөлтийг харгалзан төсвийн тодотгол хийж чадахгүй байна.Засгийн газраас хөтөлбөр, бодлогын баримт бичгийг гаргахдаа түүнийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгийн эх үүсвэрийг шийдвэрлэдэггүй тохиолдол байна. Төсвийн гүйцэтгэлийг хяналт үнэлгээ нь ИТХ, Засаг

даргын хяналт, Мэргэжлийн хяналтын газрын Санхүүгийн хяналт шалгалтын алба, төрийн аудитын байгууллагаас, тавих хяналтаас бүрдэнэ. Гэхдээ төсвийн хэрэгжилт, гүйцэтгэлд эрх бүхий байгууллага, албан тушаалтнаас тавьж буй хяналт нь зөвхөн эцсийн гүйцэтгэлийн хяналт болжээ. Харин үйл явцын хяналт үндсэндээ хийгдэхгүй байна.

Оролцооны асуудал нь шинэ Үндсэн хууль батлагдсанаар бодитой хэрэгжиж эхлэж байгаа билээ. Өнөөгийн байдлаар төсвийг боловсруулах, хэлэлцэн батлах үйл явц дахь иргэд, баг сум, төсвийн байгууллагын оролцооны түвшин харилцан адилгүй байна. Иргэдийн оролцооны үндсэн хэлбэр нь сумын удирдлага, төрийн албан хаагчид сонгуульнуудаар дамжуулан саналаа амаар буюу бичгээр илэрхийлэх явдал байна. Сум аймгийн төсвийг зохиох, зарцуулах, хяналт тавих үйл явц дахь иргэдийн оролцоо хангалтгүй байна. Энэ нь нэг талаас төсвийн талаарх мэдээлэл дутмаг, нөгөө талаас оролцох аргаа мэдэхгүй байгаатай холбоотой. Төсвийн харилцаан дахь багийн оролцоо хязгаарлагдмал, оролцооны арга хэлбэр тодорхойгүй байна. Энд иргэд, сумын удирдлагын санаачлага дутагдаж байна.

Төсвийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны ил тод байдал хангалтгүй, төрийн албан хаагчдад иргэдийн өмнө хариуцлага хүлээх сэтгэлгээ баттай төлөвшөөгүй, удирдлага ба иргэдийн хооронд байнгын нягт харилцаа бий болж чадаагүй байна. Сумын түвшинд төсвийн харилцаанд голлон оролцогчид нь сумын ЗД, түүний Тамгын газар, ИТХ, түүний Тэргүүлэгчид, улсын төсвөөс санхүүждэг байгууллагууд юм. Сумын ИТХ нь орон нутгийн төсвийг хэлэлцэн батлах гүйцэтгэлд хяналт тавих үүрэгтэй. ТБУСТХ хэрэгжиж эхэлснээр суманд үйл ажиллагаа явуулдаг сургууль эмнэлэг, соёлын байгууллагын төсвийг дээд шатнаас хуваарилан шууд ирүүлдэг болсон. Ийм учраас ИТХ нь зөвхөн ИТХ, ЗД, ЗДТГ-ын төсвийг хэлэлцэн баталдаг болжээ

Төсвийн байгууллагуудын зүгээс төсвийн төлөвлөлтөд илүү идэвхтэй оролцох сонирхол байна. ТБУСТХ-ийн дагуу ЕМ-үүдэд бие даан ажиллах боломж олгосон бөгөөд тэдний төсвөө тооцох, мэдэж зарцуулах чадвар өсч байгаа нь сүүлийн 2 жилийн төсвийн зарцуулалтын тайлангаас харагдаж байна. Сум аймаг хөгжлийн урт болон дунд хугацааны төлөвлөгөө, Засаг даргын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт тулгуурлан тэргүүлэх чиглэлээ тогтоож байна. Гэвч төсвийн хэмжээ зайлшгүй урсгал зардлыг санхүүжүүлэх төдий учир батлагдсан төсөв хөгжлийн зорилттой уялдаж чадахгүй байна. Урьд оны төсвийн гүйцэтгэлд тулгуурлан зардлын норматив, үнийн өөрчлөлтийг харгалзан ирэх оны төсвийн саналыг хянаж, хуваарилж байна. Төсвийн саналыг хянах, хуваарилахад хэрэглэдэг тусгайлан боловсруулсан шалгуур, аргачлал байхгүй байна.

Орлого нэмэгдүүлэх хэрэгцээ, шаардлага их байгаа ч сум аймаг төсвийн орлогоо бие даан нэмэгдүүлэх боломж хомс байна. Иргэдийн амжиргааны түвшин доогуур, татварын орлогын бааз суурь хязгаарлагдмал байгаа нь орон нутгийн орлогыг бүрдүүлэхэд бэрхшээл учруулж байна. Сумын төсөвт төвлөрүүлж байгаа өөрийн орлого нь сумын ИТХ, ЗД, ЗДТГ-ын зардлыг бүрэн санхүүжүүлэхэд хүрэлцэхгүй байна. Сум аймгийн төсвийн өөрийн орлогыг нэмэгдүүлэхийн тулд улсын төсөвт төвлөрүүлдэг татварын орлогын тодорхой хувийг аймаг, суманд нь үлдээх, татвар ноогдох орлого, хөрөнгө, бүтээгдэхүүн, ажил үйлчилгээний бүртгэлийг сайжруулах, үйлдвэрлэл, хөрөнгө оруулалтыг зээл, татварын бодлогоор дэмжих шаардлагатай байна.

Сум, аймгийн нийт зарлагыг төсвийн болон төсвийн бус эх үүсвэрээр санхүүжүүлж байна. Сум, аймаг нь орон нутгийн төсвийн өөрийн орлого, санхүүгийн дэмжлэгээр орон нутгийн хэрэгцээт бүтээгдэхүүнийг санхүүжүүлж байна. Орон нутгийн хэрэгцээт бүтээгдэхүүнд сум аймгийн ИТХ, ЗДТГ, багийн ЗД-ын болон аймгийн төсвөөс санхүүжилт авдаг агентлагуудын ажил үйлчилгээ багтаж байна. Харин улсын төсвийн хөрөнгөөр сумын сургууль, цэцэрлэг, соёлын төв, хүн эмнэлэг зэрэг төрийн үйлчилгээний байгууллагуудын ажил үйлчилгээг санхүүжүүлж байна. Төсвийн хөрөнгийн үр ашиг, үр дүнг үнэлэхдээ төсвийн зарлагын

хэтрэлт, төсвийн зарлагын хэмнэлт, өр авлага, төлөвлөсөн орлогоо нэмэгдүүлсэн байдал зэрэг шалгуурыг хэрэглэж байна. Үр дүн,үр нөлөөг хэмжих үзүүлэлт байхгүй байна. Үйл ажиллагааны үр дүн, үр ашгийг судлан шинжлэх, түүнийг үнэлэх талаар ямар нэгэн санаачлага гаргасан тохиолдол судалгаанд хамрагдсан сумдын хувьд байхгүй байна.

Төсөв боловсруулах, батлах, баталсны дараа захиран зарцуулах үйл ажиллагаанд НӨУЁ байгууллага, нутгийн захиргаа, иргэний нийгмийн оролцоо хязгаарлагдмал байна. ТБУСТХ-ийн дагуу аймаг нийслэлийн Засаг дарга нар төсөв ерөнхийлөн захирагчийн хувьд Ерөнхий сайдтай бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээ байгуулна. Харин тухайн салбарынхаа төсвийн багцыг захиран зарцуулах эрх бүхий төсвийн ерөнхийлөн захирагч-сайдуудтай төсөв хуваарилалтын талаар болон бүтээгдэхүүн нийлүүлэх гэрээний талаар тохиролцдог.

Аймгийн төсөвт тухайн аймагт ажиллаж буй эрүүл мэнд, боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны байгууллагууд, татварын болон гаалийн газар, хүнс хөдөө аж ахуй, хөдөлмөр, нийгмийн хамгааллын газар хэлтсүүд, гамшигтай тэмцэх газар, хууль зүй, дотоод хэрэг (цагдаагийн газар, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх газар), нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага, нутгийн захиргааны байгууллагуудын төсөв багтдаг. Эдгээр нь улсын төсөвт тусгагдахдаа салбар хариуцсан сайдын багцад хуваарилагддаг. Эцсийн эцэст төсөв ерөнхийлөн захирагч нь салбар хариуцсан сайд байдаг учраас төрийн сангийн шаталсан босоо тогтолцоогоор сайдын хатуу хяналтанд зарцуулагдана. Энэ бүхнээс хамаарч орон нутагт төсвийн бие даасан байдал хангалтгүй байгаа болно.

Нэгдүгээрт, Төсвийн төвлөрлийг сааруулах бодлогын баримт бичиг,хөтөлбөр, үзэл баримтлал гараагүй байна. Энэ нь төвлөрлийг сааруулах ач холбогдол, арга механизмын талаархи нэгдсэн ойлголт төлөвшөөгүй, зарим нэр томьёог ойлгохгүй байгаагаас удирдлагын түвшинд янз бүрийн шийдвэр гарах нөхцлийг бүрдүүлж байна.

Хоёрдугаарт, Төсвийн байгууллагуудын үйл ажиллагааны үр дүнгийн үзүүлэлт, шалгуур боловсронгуй биш, хэтэрхий их бичиг цаастай ноцолдсон, менежертэй байгуулсан гэрээгээ дүгнэхгүй, сунгахгүй байх, төсвийн ерөнхийлөн захирагчдын эрх мэдлийг өргөтгөх, төвлөрлийг сааруулах нэрийн дор зохицуулалттай, хяналттай байх явдлаас зайлсхийж чөлөөтэй дураараа байх гэсэн санаархал газар авах зэрэг субьектив хүчин зүйлүүдийн нөлөөлөл их байна. Ийм учраас хуулийн үзэл санаа, гол зарчмыг олон нийтэд ойлгомжтой арга хэлбэрээр сурталчилах арга хэмжээ авах шаардлагатай гэж үзэж байна.

Гуравдугаарт, ТБУСТХ хэрэгжсэнээр орон нутгийн эрх хэмжээ буурч, орон нутгийн ИТХ Сангийн яамнаас тогтоосон дотацийг ёс төдий батлах болсон. өөрөөр хэлбэл аймаг, сумдын ИТХ нь дээрээс хуваарилсан төсвийг өөрчлөх эрхгүй, зөвхөн хэлэлцэж батлах үүрэг хүлээж байна. Тэгэхлээр НТТХ, ЗЗНДНТУТХ, Татварын хууль, холбогдох бусад хуулиуд, мөн ТБУСТХ-ийн зохих заалтуудад шаардлагатай зарим нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, өөр хооронд уялдуулах үндсэн дээр эрх зүйн суурь орчинг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна.

Дөрөвдүгээрт, Төсвийн төсөл боловсруулах, батлах, зарцуулалтад хяналт тавих үйл ажиллагаанд ИНХ, Багийн ЗД, ИТХ-ын оролцоо хангалтгүй, тэднээс хяналт тавих эрх мэдэл дутагдалтай байна. Нутгийн өөрөө удирдах ёсны болон нутгийн захиргааны байгууллагын чиг үүрэгт шууд болон шууд бусаар хамаарах асуудлаар төрийн захиргааны төв байгууллагаас шийдвэр гаргах явдал байсаар байна. Ийм шийдвэр зайлшгүй боловч чухам ямар төвшний, ямар асуудлаар хэн шийдвэр гаргах, шийдвэр гаргах үйл явцыг ямар байх, түүнд иргэд, олон нийтийн оролцоог хэрхэн хангах вэ? гээд олон асуудлыг нарийн журамлах хэрэгтэй гэдгийг судалгааны дүн харуулж байна.

Тавдугаарт, Орон нутгийн эдийн засгийн чадавхи муутай байгаа нь сум, аймгийн төсвийн өөрийн орлогод сөргөөр нөлөөлж, орлого бүрдүүлэх боломжийг хязгаарлаж байгаагаас

гадна удирдлагын идэвх санаачлага бага байгаа нь нутгийн өөрөө удирдах ёсыг хэрэгжүүлж, орон нутгийн хөгжлийн асуудлыг шийдвэрлэхэд бэрхшээл учруулж байна. Орон нутгийн, ялангуяа, ихэнх сумын төсвийн бүрдэлтэд өөрийн орлого дунджаар 10 орчим хувь, үлдсэн 90 орчим хувь төсвийн "дотаци" буюу төвөөс шилжүүлгээр бүрдүүлж байгаа одоогийн практикийг аль болох өөрчилж олон нутгийн санхүү, төсвийн үйл ажиллагааны бие даасан байдлыг хангахад чиглэсэн эрх зүйн болон зохион байгуулалтын орчин нөхцөлийг бүрдүүлэх хэрэгтэй байна.

Зургадугаарт, Төсвийн шинэчлэлийн талаархи шинэ мэдлэг,ажлын ур чадвар, мэдээ, мэдээлэл дутмагаас ҮАХТ боловсруулах, орлого бүрдүүлэх, төсөв зохиох, хянах, батлах ажлуудыг зөвхөн удирдлагын үүрэг мэтээр ойлгож, асуудлыг төвлөрүүлэн шийдвэрлэх сэтгэлгээ ноёрхон иргэдийн оролцоо дутагдаж, ялангуяа төсвийн зарцуулалтын тайлан мэдээтэй иргэд танилцах ажил бараг хийгдэхгүй байна. Энэ нь иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд бэрхшээл учруулж байгаа төдийгүй төсвийн ил тод нээлттэй байдал, тайлагналт байдалд муугаар нөлөөлж байна. Төсвийн ерөнхийлөн захирагчид, сайд, Засаг дарга нар, төсөвт байгууллагын ерөнхий болон хэсгийн менежерүүд төсвийн талаар ил тод тайлагнах, олон нийтэд мэдээлэл хийх тогтсон журам, механизмыг бий болгохыг олон нийт дэмжиж байна.

Долдугаарт, ТБУСТХ-ийг хэтэрхий хэлбэрдсэн байдлаар, механикаар хэрэгжүүлж байна. Хуулийн үг үсэг бүрийг явцуу ойлгож, нэг бүрчилэн дагаж мөрдөхийг оролдож, хуулийн суурь үзэл санаа, гол зарчимыг орхигдуулах тал хуулийн хэрэгжилтийн явцаар нэлээд ажиглагдаж байна. Хэрэгжилтийг ийм хялбарчилсан, хэлбэрдсэн байдлаар зохион байгуулж байгаа нь хуулийг хэт нүсэр, цаг цаас их зарцуулсан хууль гэсэн сэтгэлгээг бий болгож байна. Улсын үйлдвэрийн газрууд төрийн өмчид хэвээр байгаа нөхцөлд Засгийн газар хариуцлага хүлээх ёсгүй гэсэн буруу ойлголт байгаа нь хуулийн хэрэгжилтийг механик явцуу утгаар тайлбарлаж буй хэрэг юм[9]. Тэгэхээр хуулийг өөрчлөх, боловсронгуй болгох тухай ярихын зэрэгцээ энэ хуулийн үзэл санаа зарчимыг сайн хэрэгжүүлж, боломжээрэг сөрөг талыг нь сайтар судлан тодруулах ёстой гэсэн саналыг ч бас анхаарахгүй байж болохгүй.

Наймдугаарт, ТБУСТХ-д төсвийн төслийг боловсруулахдаа Эдийн засаг, нийгмийг хөгжүүлэх Үндсэн чиглэлийг хэрхэн тусгах, хоорондын уялдааг хангах талаар тодорхой заалт тусгагдаагүй, хуулинд байгууллагын үйл ажиллагааны хэтийн төлөвлөгөө нь байгууллагын төсөв боловсруулах үндэслэл болохоор заасан нь Үндсэн чиглэлийн ач холбогдлыг бууруулж байна. НТТХ болон Үндсэн чиглэлийн улдаа холбоог хангах арга зам, энэ хүрээнд учирч буй зарим бэрхшээл, сорилтуудын талаар тухайлсан судалгаа хийж бодлого, практикийн хувьд чухал үнэ цэнтэй санал дэвшүүлснийг ТБУСТХ-ийг боловсронгуй болгохдоо шийдвэр гаргах төвшинд анхаарах учиртай.

1.3 Монгол Улсын төсвийн тухай хууль /2012 оноос хойш/

Монгол Улсад сүүлийн жилүүдэд төсөв мөнгө их хэмжээгээр нэмэгдэж, төсвийн нийт эдийн засагт эзлэх хувь хэмжээ өндөр түвшинд байгаа. Татварын бодлогын өөрчлөлттэй холбоотойгоор нийтлэг татварын хувь хэмжээ буурсан ч гол нэр төрлийн экспортын барааны үнийн өсөлтөөс үүдэлтэй гэнэтийн их орлого төсвийн хэмжээ өсөхөд нөлөөлсөн билээ. Харин энэ богино хугацааны таатай байдал нь төсвийн бодлого оновчгүй, төсвийн зарцуулалтыг улс төрийн болон бусад нөлөөллөөс тусгаарлаж чадаагүй байгааг харуулсан.

Орлого орох хэмжээгээр зарцуулалтыг нэмэх хандлага, түүний дотор улс төрийн амлалт

[9] ТБУСТХ-ийн хэрэгжилтэд хийсэн дүн шинжилгээ. Улаанбаатар хот. 7,8 дахь тал

дээр үндэслэсэн нийгмийн халамжийн зардал, мөн үр ашиг, төлөвлөлт муутай хөрөнгө оруулалтын зардлыг их хэмжээгээр нэмдэг нь орлого буурах үед төсөвт их дарамт үзүүлж, амлалт биелүүлэх, нэгэнт эхлүүсэн төслүүдийг дуусгахад хүндрэл учраад зогсохгүй нийтэд зайлшгүй хэрэгцээтэй төрийн үйлчилгээг хангахад хөрөнгө мөнгө дутагдахад хүргэдэг. Төсвийн эрх мэдэл яамдад их төвлөрч, орон нутгийн эрх мэдэл хязгаарлагдмал байгаа нь төрийн үйлчилгээний чанарт сөргөөр нөлөөлж байгааг судлаачид тэмдэглэж байгаа. Орон нутгийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын төсвийн эрх мэдэл бага тул төсвийн зарцуулалтад хяналт тавих хөшүүрэг үүсэхгүй байгаа нь хяналт тавих хамгийн боломжтой бүтэц энэ чиглэлд анхаарлаа хандуулахгүйд хүргэж байна.

Төсвийн харилцааны шинэтгэлийн хүрээнд Төсвийн тухай хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль гэсэн хоёр хуулийг УИХ-аас батлан гаргасан. Төрийн үйлчилгээний чанар, эдийн засгийн өсөлт, хүн амын амьжиргаа төсвийн бодлогоос шууд хамаарах тул төсвийн суурь хууль тогтоомжийг амьдралд бодитой хэрэгжихүйц, гэхдээ татвар төлөгчдийн мөнгийг хамгийн оновчтой, үр дүнтэй, үр ашигтай зарцуулах тийм бүтэц, механизмыг бүрдүүлсэн байдлаар гаргах шаардлагатай. Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль нь төсвийн төвлөрлийн талаархи асуудлыг авч үзээгүй, харин төсвийн орлогын хуримтлалыг бий болгоход чиглэсэн үзэл баримтлалтай тул судалгаанд уг хуулийг авч үзээгүй болно. Төсвийн тухай хууль нь төсвийн харилцааг зохицуулах суурь хууль байх учиртай ба бусад холбогдох хууль тогтоомж, тухайлбал татварын багц хууль нь энэхүү хуулийн үзэл санаа, зарчимд нийцсэн байх нь учиртай.

Төсвийн хэт төвлөрлийг сааруулж, зохих хариуцлагыг ч төв болон орон нутагт зохистой хуваарилах шаардлагатай. Хуулинд орон нутгийн төсвийн харилцааны асуудлыг тусгайлан оруулж өгсөн нь сайшаалтай ч асуудлыг цогц байдлаар шийдвэрлэх шаардлагатай гэж үзэж байна. Тухайлбал, орон нутагт татварын хувь хэмжээ тогтоох, хөнгөлөлт чөлөөлөлт үзүүлэх зэрэг эрх мэдлийг тодорхойлоогүй байна. Мөн хуульд заасан шилжүүлэг олгох нөхцлүүд нь урьдчилан тодорхойлоход төвөгтэй тул орлогын тогтвортой эх үүсвэр болж чадахгүй байх магадлалтай. Түүнчлэн зарим нэгэн төсвийн ерөнхийлөн захирагчийн харьяа байгууллагын чиг үүргийг хэрэгжүүлэх төсвийг гэрээний үндсэн дээр аймаг, нийслэлд шилжүүлэх боломжийг бүрдүүлсэн байгаа ч боловсрол, эрүүл мэндийн салбарын зарим нэгэн санхүүжилт, тухайлбал, хөрөнгө оруулалтын зардлыг ч аймаг, нийслэлд шилжүүлэх боломжтой юм.

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

Төвлөрлөөс олон сөрөг үр дагавар гарч буй хэдий ч төсвийн төвлөрлийг сааруулах асуудлыг оновчтой шийдвэрлэх нь нэлээд түвэгтэй юм. Манай орны хувьд хэд хэдэн онцлог байгаа нь судалгаагаар[10] нотлогдсоор байна. Үүнд:

Нэгдүгээрт, төсвийн орлогын бааз нь хүн ам төвлөрсөн, аж үйлдвэр, худалдаа, үйлчилгээ хөгжсөн цөөн тооны аймагт төвлөрсөн байдаг. Эдгээрт Улаанбаатар, Орхон, Дархан хот болон зарим ашигт малтмалын нөөц бүхий аймгууд багтаж байна. Монгол Улсад нийслэл хотоос гадна 5 аймаг өөрийн орлогоороо зарлагаа санхүүжүүлдэг ба бусад аймаг улсын төсвөөс шилжүүлэг авдаг байна. Эдгээр аймгийн хувьд нийт зарлагынхаа 4-60 хувь орчмыг улсын төсвийн шилжүүлгээр санхүүжүүлж байна. Энэ үзүүлэлт баруун таван

[10] Л.Лувсанжамц, Б.Мөнхсоёл. Төсвийн төвлөрлийг сааруулах бодлогын шинэтгэл. Нээлттэй нийгэм форум.

аймагт хамгийн өндөр буюу 43 хувиас дээш байдаг. Энэ мэтээр Монголын дийлэнх аймаг, сумдын төсвийн өөрийн орлогын эх үүсвэр маш муу байна.

Орон нутгийн төсвийн орлогын дийлэнхийг (90 хувиас дээш) ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, хүн амын орлогын татвар, үл хөдлөх хөрөнгийн татвар зэрэг хэдхэн нэр төрлийн татвараар бүрдүүлж байна. Түүнчлэн хуулиар орон нутгийн татвар хэмээн 12 нэр төрлийн татварыг аймаг, нийслэл, сум, дүүрэгт оноосон хэдий ч эдгээр татварын хувь хэмжээг тогтоох, ногдуулах, хөнгөлөлт, чөлөөлөлт хийх эрх мэдлийг нь тухайн орон нутгийн Хурал бус УИХ, Засгийн газар эдэлдэг байна. Бодит амьдрал дээр орон нутгийн татвар сонгодог утгаараа алга байна гэж хэлж болох юм. Ингэж орон нутгийн татварын эрх мэдлийг хумьсан нь байгалийн нөөц, баялгаа зохистой ашиглах, онцлог байдал, давуу талдаа суурилсан төсөв, татварын бодлого баримтлах, орлогын тогтвортой эх үүсвэртэй болж, түүнийг хураах, ашиглах чадавхи, тогтолцоо бий болоход сөрөг нөлөө үзүүлж байна.

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

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

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

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