

8

ТӨРИЙН САНГИЙН БОДЛОГЫН ҮНДЭСЛЭЛ, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ШИНЭЧЛЭЛ

Д. Дуламсүрэн

1. Төрийн сангийн (фискаль) бодлогын онолын үндэслэл

Төрийн сангийн бодлого буюу (фискаль бодлого) нь төрөөс дэвшүүлсэн эдийн засаг, нийгмийн тодорхой зорилгод хүрэх, макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийг зохицуулах зорилгоор татвар болон зардлын хэмжээ, тэдгээрийн бүтцийг өөрчлөх үйл ажиллагааны бодлого юм. Төрийн сангийн бодлого нийт эрэлтийг тэглэх ба хумих чиглэлтэй байна. Нийт эрэлтийг тэглэхэд:

- Засгийн газрын зардлыг нэмэгдүүлэх
- татварыг бууруулах

бодлогын аль нэгийг буюу эсвэл тэдгээрийг хослуулан явуулах ёстой. Эдгээрийг эсрэгээр нь хэрэгжүүлбэл эдийн засгийг хумих бодлого болно.

Үйлдвэрлэлийн өсөлт зохих түвшинд хүрээгүй нөхцөлд макро эдийн засагт нөлөөлөх дараах бодлогыг хэрэгжүүлж болно.

1. Засгийн газрын зардлыг нэмэгдүүлэх эсвэл татварын хувь хэмжээг багасгах замаар төрийн сангийн тэлэх бодлого
2. Мөнгөний нийлүүлэлтийг нэмэгдүүлснээр зээлийн хүүгийн түвшинд нөлөөлөх мөнгөний тэлэх бодлого
3. Эдийн засгийн ажиллах, хадгалах, хөрөнгө оруулах, урамшууллыг нэмэгдүүлэх, татварын бодлогыг гол болгодог өсөлтийн буюу нийлүүлэлтийн онол.

Гэсэн хэдий ч манайд эдийн засгийг тэлэх бодлогын аль нэг хувилбарыг тууштай явуулаагүй бөгөөд, эдгээрээс хэрэгжүүлсэн ч гэсэн олигтой үр дүнд хүрэхгүй байх үндэслэл байгаа болно. Төрийн сангийн бодлого татвар, зардал гэсэн хоёр үндсэн бүрэлдэхүүн хэсэгтэй.

2. Татварын онолын асуудал

Олон улсын хэмжээнд татварын ажлын асуудлаар судалгаа хийсэн Оросын хэсэг эрдэмтдийн саналаар бол татвар бий болж, ногдуулж авдаг болсон түүхэн үйл явцыг дөрвөн үе шаттайгаар

авч үзсэн байгаа юм. Үүнд: 1-р үе шатанд, эртний дэлхийн болон дундад зууны үеийн татвар ногдуулан хурааж байсан тогтолцоог багтааж байна. Энэ үеийн татвар нэлэнхүйдээ сул хөгжсөн, тохиолдлын чанартай байжээ. Энэ нь дэлхийн улсуудын татвар, нэгдсэн хуульчилсан татварын системд тэр бүр хүрэлцээгүй байсан юм.

Татвар нь тодорхой системгүй төлбөр авах, тэгэхдээ эдгээрийн зонхилох хэсэг нь биет хэлбэртэй байжээ. Санхүүгийн ухаан хөгжихийн хэрээр татвар мөнгөн хэлбэрт шилжиж байсан бөгөөд энэ нь XV зууны үеэс эхэлсэн байна. Тэр үеийн санхүүчид төсвийн эх үүсвэрийг төрийн мэдэлд байгаа газар, ой, эд юмс, капитал гэж үзэж байсан. Харин XV зууны төр улсын орлогын дутууг төмөр зам, шуудан холбоо, ашигт малтмал, давсны орд, зоосон мөнгө зэргээс хураамж авч төлөх болжээ.

Европод XVII зууныг хүртэл татвар ногдуулж авах систем хөгжиж чадаагүй байжээ. Гэхдээ энэ зууны төгсгөлд олон улс орны төсвийн орлогын үндсэн эх үүсвэр нь албан татвар болсон байна. Татвар ногдуулалтын хөгжлийн хоёр дахь үе шатыг шууд ба шууд бус татварыг багтаасан систем бий болсоноор эхэлсэн гэж үздэг. Энэ үеийн санхүүгийн ухааны хөгжилд Т.Гоббс, Д.Локк, Л.Фон Секэндорф зэрэг Англи, Германы эрдэмтэд томоохон хувь нэмэр оруулсан байна.

Европод татвар ногдуулалтын онол практикын асуудлыг боловсруулах үйл явц XVIII зууны сүүлчийн 1/3-д эрчимтэй хийгдсэн ажээ. Жишээлбэл: энд Францын эрдэмтэн Ф.Кене анх татвар ногдуулалт аж ахуйн процесстой органик холбоотой болохыг илрүүлсэн. Татвар ногдуулах онолын суурийг тавьсан Шотландын эдийн засагч, санхүүч А.Смит 1776 онд бичсэн "Ард түмний баялгийн шинж чанар, шалтгааны судалгаа" номондоо дэвшүүлсэн үзэл санаа, дэлхийн олон орны санхүү, аж ахуйн амьдралыг үндэсээр нь өөрчлөх нөлөө үзүүлсэн байна.

XIX зуунд санхүүгийн ухаан К.Рау, Ж.Сисмонде, К.Маркс, Ф.Энгельс, А.Вагнер, Э.Селигман зэрэг немцийн эрдэмтдийн судалгааны үр дүнд эрс боловсронгуй болж хөгжсөнийг тэмдэглэх нь зүйтэй юм. Татвар ногдуулалтын системийн хөгжлийн гурав дахь үе шатны онцлог бол түүний шинж төрхийн талаарх шинжлэх ухааны үүднээс үзэх үзэл үүсэж бий болсонд оршино.

Дэлхийн нэгдүгээр дайны дараа шинжлэх ухааны үндэслэлтэй реформ хийж, улмаар оргил үеийн татварын системийн суурь тавигджээ. 1929-1933 онд эдийн засгийн их хямрал нь төрийн санхүү бол макро эдийн засгийг тогтворжуулах хэрэгсэл болох дэлхийн хоёрдугаар дайны дараагаар санхүү бол төрөөс эдийн засгийг зохицуулах хэрэгсэл болгон ашиглах шинэ утга агуулгад шилжсэн байна. Татвар ногдуулалтын хөгжлийн дөрөв дэх үе шатанд татвар ногдуулалтын бүх асуудлыг шинжлэх ухааны гүнзгий үндэслэлтэй шийдвэрлэх болсон байна.

XX зууны 80 онд А.Лафферийн төсвийн концепци гэдэг номлолууд татварын орлогыг татвар ногдуулах хувь ба татварын бааз гэсэн хоёр хүчин зүйлийн бүтээгдэхүүн гэж авч үзсэн байна.

Дэлхийн өндөр хөгжилтэй орнуудад хийсэн татварын реформ нь шууд ба шууд бус татварын системийг боловсронгуй болгох, түүний ажил хэргийн идэвхийг урамшуулахад чиглэгдсэн байна. Ийнхүү татварын систем нь олон зуун жил үйлчилж ирсэн. Татвар ногдуулалтыг онол практикийн талаас нь ихээхэн судалж, удаа дараа реформын арга хэмжээг хэрэгжүүлж ирсэн хэдий ч төгс боловсронгуй татварын систем хаа ч байхгүй байна.

Дэлхийн олон улсуудад шинжлэх ухааны үндэслэлтэй татварын бодлого боловсруулах үр ашигтай шударга арга зүйгээр татвар ногдуулах талаар шинжлэх ухаан, практикийн эрэл хайгуул хийсээр байна. Татварын онол нийтлэг болоод хэсэгчилсэн байдлаар хөгжиж ирсэн байна. Тухайлбал, дундад зуунд татварын үзэл баримтлал нь "Солилцооны онол" байжээ.

Үүний гол утга бол иргэд татвар төлснөөрөө төрөөс тодорхой үйлчилгээг худалдаж авч байгаа буюу татвар буцаж үйлчлэх шинж чанартай гэж үзэж байсан.

Сэргэн мандалтын үеийн эдийн засагч С.Фе Вабан, Монтесье, Гоббс, Вольтер, Мирабо нар "атомист" онол боловсруулсан. Энэ онол ёсоор бол татвар нь талуудын хоорондын гэрээний үр дүн буюу янз бүрийн үйлчилгээний төлбөрийн хэлбэрээр төрд төлж байгаа юм гэж үзжээ. Татварыг нийгмийн энх тайван байдал, иргэдэд оногдох ашиг тус зэргийн төлөө заавал төлөх төлбөр гэж үздэг. Энэ талаар өмнөх онолтой төсөөтэй. Ингэж татварын үнэт зүйлсийг нөгөөгөөр гэдэг утга авч үзэж байгаа боловч тэр солилцоо нь хэзээ ч сайн дурын байгаагүй бөгөөд басхүү ямагт шударга байсан гэж тооцож болохгүй юмаа.

XIX зууны эхний хагаст татварын онолын хүрээнд "Халамжийн онол" дэлгэрсэн. Энэ онол ёсоор татвар бол нэгэн зэрэг золиос халамж юм гэдэг. Гол төлөөлөгч нь Швейцарийн эдийн засагч Ф.Симонд, Д.Сисмонд бичихдээ татварын тусламжтайгаар жил бүрийн улсын зардлыг нөхдөг. Ингэснээр татвар төлөгч бүрийн, мөн тэдний эх орон нэгтнүүдийн төлөө үйлчилж байгаа нийт зардалд оролцож байгаа юм. Баялаг ямагт халамж хүртээхэд зориулагдана. Татвараар төлөгч бүр нь халамжаас өөр юуг ч худалдаж авахгүй. Чухамдаа энэ халамж нь нийгмийн дэг журам, эрх зүйн үүднээс хувь хүний болон өмчийн хамгаалалт юм. Түүнчлэн энэ халамж нь нийгэмд ажил эрхлэх эрх ямбаар хангагдах, ус болон бусад нийгмээс хангах зүйлсийн ханамж, ардын гэгээрэл, хүүхдийн олж авах хүмүүжил, боловсрол, насан хүрэгсдийн шашны мэдрэмж ч гэсэн нийгмээс авч байгаа халамж юм гэсэн байдаг.

Мөн XIX зууны I хагаст Д.Ж.Мак-Кухол, А.Гьер нарын дэвшүүлж ирсэн "Татвар бол даатгалын шагнал юм" гэж үздэг татварын онол, урсгал байдаг. Эдний үзлээр бол татвар нь ямар нэг эрсдэлийн тохиолдолд төлж байгаа төлбөр юм. Жишээлбэл: татвар төлөгч нь орлогоосоо хамаарч өөрийнхөө өмчийг дайнаас, эсвэл байгалийн аюулаас, гал түймэрээс гэх эрсдэлээс хамгаалж даатгаж байгаа болно. Эсвэл татвар төлөгч нь даатгалын нийгмийн гишүүн учир эд хөрөнгө, орлогод пропорционалаар даатгалын хураамж төлж байгаа юм гэсэн утгаар тайлбарлаж байсан ажээ.

XVIII зууны II хагасаас XIX зууны I хагаст ихээхэн хөгжсөн А.Смит, Д.Рикардо нарын боловсруулсан сонгодог онолоор татвар засгийн зардлыг нөхөх ёстой, улсын орлогын нэг хэлбэр гэж үздэг. Харин татвар нь зохицуулалтын хэрэгсэл болох талаас нь энд авч үзээгүй юм. Мөн төрөл бүрийн хураамжийг татварт тооцоогүй болно. Эрх зүйт төрийн тухай сургуульд татварын талаар золиос болох нь хийгээд нийтийн хэрэгцээний онолууд гарахад түлхэц болсон юм. Эдгээр онол хоёулаа татварын албадлагын шинж чанартай болохыг агуулсан бөгөөд татвар бол төрийн байгууламжийн мөн чанараас урган гарсан заавал төлөх үүрэг гэж үзсэн.

XX зууны тавиад оноос боловсруулагдаж эхэлсэн монетарист онолын эцэг нь М.Фридман билээ. Монетарист онол нь мөнгөний тоон үзүүлэлтүүдэд тулгуурладаг болохыг бид сайн мэдэх зүйл. Энэ онолоор бол татвар мөнгөн эргэлтээс илүүдэл мөнгийг татах хэрэгсэл болохыг авч үзсэн. Ингэснээр эдийн засгийн хөгжилд тааламжгүй хүчин зүйлсийг багасгах болно.

Эдийн засгийн хөгжлийг зохицуулахад маш чухал хүчин зүйлийн нэг болох талаар өмнөх бусад онолоос өргөн хүрээтэй авч үзсэн юм. Энэ онол ёсоор бол татварын дарамтыг бууруулах нь аж ахуй эрхлэх болон хөрөнгө оруулалтыг эрс өсгөн нэмэгдүүлэх болно. Энэ онолын хүрээнд Америкийн эдийн засагч А.Лаффер төсвийн орлого татварын нэгдлийн түвшингээс хамаарах математик хамаарлыг тогтоосон байна.

Мөн шууд ба шууд бус татвар ногдуулах харьцааны онол гэж байдаг. шууд ба шууд бус татварын зөв харьцаа бүхий татварын системийг тогтоох, эдгээр татварын нөлөөллийн талаар

хариулт олох зорилгоор санхүүгийн ухаанд удаан хугацааны эрэл хайгуул хийгдсэн юм. XIX зууны II хагаст эрдэмтэд шууд ба шууд бус татвар хосолсон боловч шууд татвар давамгайлсан биш тийм татварын систем тогтоох нь зүйтэй гэсэн дүгнэлтэнд хүрсэн байна.

Нэгдсэн татварын онол янз бүрийн цаг үед дэвшигдэж байсан энэ онол бол орлогоос хураадаг нэгдсэн татварын тухай үзэл санаа бөгөөд, онолын олон талтай систем харьцуулахад нэгдсэн татвар энгийн, үр ашигтай хэлбэр боловч янз бүрийн орнуудын татвар ногдуулалтын практикт бодитой хэрэгжиж чадаагүй болно.

Пропорциональ татварын онол нь татвар ногдуулах суурь өргөжийн хирээр татварын дарамт сулрах зүй тогтолтой бөгөөд баян чинээлэг хүмүүсийн бүлэг ихээхэн дэмждэг онол юм. Өсөн нэмэгдэх татварын онол харин татвар төлөгчийн орлого өсөхийн хирээр ногдох татварын ачаалал өсөх зүй тогтолд тулгуурласан байна.

Хүн амын ядуу хэсгийн эрх ашгийн үүднээс татвар пропорциональ биш өсөн нэмэгдэх хэлбэртэй байх ёстой гэж үздэг.

XX-зууны эхнээс татварыг ногдуулж авах аргаас нь шалтгаалан шууд ба шууд бус гэж ангилах болсон. Шууд татварыг татвар төлөгчийн орлого юмуу эд хөрөнгөнд шууд ногдуулж авдаг. Шууд татварын эцсийн төлөгч нь орлого, хөрөнгийг эзэмшигч өөрөө байдаг. Энэ татвар нь бодит шууд татвар ба хувийн шууд татвар гэж ангилагдана.

Бодит шууд татварыг, татвар ногдуулахаар тооцсон дундаж орлогод, хувийн шууд татварыг жинхэнэ олсон орлогод ногдуулж авах бөгөөд татвар төлөгчийн бодит төлбөрийн чадварыг тооцож татварыг ногдуулдаг. Шууд бус татварыг бараа үйлчилгээний үнэнд оруулж тооцдог. Энэ татварын эцсийн төлөгч нь бараа үйлчилгээг худалдан авагч нар байдаг. Татвар ногдуулж байгаа объектоос хамаарч тусгайлан тогтоосон шууд бус татвар гэж ангилдаг бөгөөд үүнийг тодорхой нэр заасан барааны группэд ногдуулдаг байна. Түгээмэл шууд бус татвар гэдэг нь нийт ба таваар үйлчилгээнд нийтлэг байлдаар ногдуулдаг.

XIX зуны эхний хагаст татварын онолын хүрээнд дэлгэрсэн чиглэл болох "Халамжийн онол" ёсоор "Татвар бол нэгэн зэрэг золиос халамж юм" гэж үзэж байсан бол XX зууны эхэн хагаст зонхилох онол болсон Кейнсийн онолд татвар эдийн засгийг зохицуулах үндсэн хэрэгсэл болохын хэрээр хөгжлийн чухал хэрэглүүр болохыг тодорхойлсон.

Мөн Фридманы онол ёсоор татвар нь мөнгөн эргэлтээс илүүдэл мөнгийг татах хэрэгсэл болохыг авч үзсэн байна.

3. Төсвийн зарлагын үндэслэл

Төсвийн зарлагын хэмжээ болон бүтэц эдийн засагт хүчтэй нөлөөлдөг нь тодорхой. Энэ талаар онолын маш олон судалгаа хийгдсэн байдаг юм. Эдгээрийн зарим гол хэсгээс нь авч үзье. 1993 онд Саттарын хийсэн судалгаа нь төсвийн зарлага хөгжилтэй улсуудын эдийн засгийн хөгжилд нөлөөгүй, харин хөгжиж байгаа улсуудын хувьд нөлөөтэй гэсэн дүгнэлт хийсэн.

Олон судлаачид төсвийн зардлын өсөлт эдийн засгийн өсөлтөнд муугаар нөлөөлнө гэж дүгнэх болсон. Энэ нь орчин үед алдагдалтай санхүүжилтийн зарчим нэгэнт хямралд орсонтой холбоотой юм.

Төсвийн зардлын төрөл зүйлүүд эдийн засгийн өсөлтөнд хэрхэн нөлөөлдөг болохыг тогтоох зорилгоор мөн олон судалгаа хийгдсэн байна. Тухайлбал: Даймонд (1989), Баррэ (1991),

Гросман (1990), Инстерли, Ребело нар (1993) зэрэг судалгаанууд төрийн секторын хэрэглээ эдийн засгийн өсөлтийг урамшуулдаггүй гэсэн дүгнэлт хийсэн байна.

Тэгвэл боловсролын салбарын үзүүлэлтүүд эдийн засгийн өсөлт хоорондоо эерэг хамааралтай байгааг олон судлаачид нотолсон байхад, энэ хамаарал нь шууд биш харин хувийн хөрөнгө оруулалт болон боловсролын салбарын зардлын холбоогоор дамжин нөлөөлөхийг бас тогтоосон ажээ.

4. Монгол улсын төсвийн үйл ажиллагааны шинэчлэл

Төсвийн үйл ажиллагаанд төлөвлөлт, санхүүжилтийн журам онцгой рольтой. Төсвийн төлөвлөлтөнд олон улсын ангилалыг нэвтрүүлсэн, макро загварын аргыг ашиглах болсон зэрэг нь төсвийн төлөвлөлтийн арга барилыг олон улсын жишигт ойртуулахад нөлөө үзүүлсэн нь мэдээж юм.

Гэвч төсвийн микро салбарт төлөвлөлтийн үндэслэл сайжирч чадахгүй байсаар өнөөг хүрлээ. Орчин үед төсвийн микро салбарын ажил үйлчилгээг бүтээгдэхүүн болгон тооцоолж түүнийг гүйцэтгэсний дараа букуу гарцыг санхүүжүүлэх аргад шилжих хувилбарыг сонгож байна. Энэ нь төсвийн байгууллагын удирдлага санхүүжилтийн хуулийн гол үзэл санаа юм. Гэвч микро салбарын төсвийн төлөвлөлтийн арга зүй бүрэн, тодорхой боловсрогдож чадаагүй байна. Ийм учраас төсвийн микро салбарт төлөвлөлтийн арга зүйг иж бүрэн байдлаар боловсруулахад эрдэмтэд судлаачдын анхаарлын төвд байх ёстой асуудал юм. Үүнд төсвийн микро салбарын төлөвлөлтөнд хамгийн бага зардлаар гарцын зохистой хослолыг хангаж чадах үр ашигтай хувилбарыг сонгож төлөвлөх арга зүйг боловсруулж түүнд суралцах шаардлага зүй ёсоор тулгарч байна. Үүнтэй холбоотойгоор төсвийн микро салбарт төсвийн төлөвлөлтийн талаар сургалт явуулах шаардлага зайлшгүй тулгарч байна.

Ер нь микро салбарын төсвийн төлөвлөлтийг үндсээр нь сайжруулах шинэчлэлийн арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэхгүйгээр төсвийн байгууллалтын бүтээгдэхүүний чанараас хамааруулж, гүйцэтгэлээр санхүүжүүлэх зарчим үйлчилж чадахгүйд хүрнэ.

Улс төр, эдийн засаг, нийгмийн шинэчлэлийн жилүүдэд төсвийн санхүүжилтэнд урьд нь мөрдөгдөж байсан хатуу норм, нормативын бааз үйлчлэхгүй болсон, шинэчлэл тогтоосон тулгуурлах үндэслэл бага байсан учраас ихээхэн бэрхшээлтэй явж ирлээ. Энэ хугацаанд төсвийн санхүүжилт бизнесийн зорилгод ажиглагдах зориулалт бус зарцуулагдах, аливаа хэлбэрийн үргүй зардал гарах зэрэг зөрчил дутагдал үргэлжилж байв. Энэ утгаараа ч төсвийн санхүүжилт шинэчлэлийн үйл явцаас хоцорсон гэж үзэх үндэстэй байна. Энэ бүхний үр дүнд төсвийн хөрөнгийн үр өгөөж гэж ярихад хэцүү болсон нь ойлгомжтой юм.

Өндөр хөгжсөн орнуудын туршлагаас үзэхэд төсөв хэтрүүлэн зарцуулах тухай асуудал байдаггүй, хэрэв тийм тохиолдол гарвал буруутай этгээд хуулийн хариуцлага хүлээдэг байна. Тэгвэл манай улсад батлагдсан төсвөө хэтрүүлэн зарцуулах нь ердийн үзэгдэл мэт болсон байна. Энэ байдлыг үндсээр нь халж төсвийн санхүүжилт үр ашигтай байх тогтолцоонд шилжүүлэхэд дараах зарчмуудад тулгуурлах нь зүйтэй гэж үзэж байгаа юм. Үүнд:

- Хамгийн бага зардал
- Гарцын зөв хослол
- Санхүүжилтийн үр ашигтай хувилбар.

Энэ бэрхшээлтэй байдлыг даван туулах бодлого, эрх зүйн шинэчлэл зайлшгүй болсон. Чухам энэхүү зорилгоор төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтийн тухай хууль батлагдаж энэ хуулийн төсвийн санхүүжилтийн талаарх заалтыг хэрэгжүүлэх үүднээс төрийн сангийн

нэгдсэн тогтолцоонд шилжиж байна. Төрийн сангийн нэгдсэн тогтолцоо бол фискаль бодлогын хүрээнд манай улсад хийгдэж байгаа шинэчлэл юм. Төрийн сангийн нэгдсэн тогтолцооны үндсэн агуулга нь төрийн санг жинхэнэ утгаар нь бүрдүүлэх, түүний санхүүжилт нь хөрөнгийг үр ашигтай зарцуулах үүднээс санхүүжилтийн хатуу горимд шилжүүлэхэд чиглэгдэж байна.

Дээр авч үзсэн асуудлуудыг нэгтгэж дараах дүгнэлтүүдийг хийж байна.

1. Монгол улсын хувьд эдийн засгийг тэлэх фискаль бодлого буюу төрийн сангийн бодлого нь татварын дарамтыг багасгах чиглэлд судалгаа хийж зарим татварын хувь хэмжээг бууруулах чиглэлд хэрэгжих.
2. Эдийн засгийн өсөлтөнд төрийн сангийн зарлагын бодлого шууд нөлөөлж чадахгүй. Иймээс хамгийн бага зардлаар гарцын зөв хослолыг санхүүжүүлж үр ашигт чиглэлээр санхүүжилтийн бодлогын шинэчлэлт хийх.