

УИХ ДАХЬ АРДЧИЛСАН НАМЫН БҮЛГИЙН АЖЛЫН АЛБА

ХУВЬ ХҮНИЙ ОРЛОГЫН АЛБАН
ТАТВАРЫН ТУХАЙ ХУУЛИЙН
ХЭРЭГЖИЛТИЙН ҮР ДАГАВАРТ
ХИЙСЭН ҮНЭЛГЭЭНИЙ ТАЙЛАН

УЛААНБААТАР ХОТ

2025 он

АГУУЛГА

I. ХУВЬ ХҮНИЙ ОРЛОГЫН АЛБАН ТАТВАРЫН БОДЛОГО	4
Суурь зарчмууд	4
ХХОАТ-ын орчин дахь шинэчлэл, өөрчлөлтүүд, тэдгээрийн үр дүн	6
II. НӨХЦӨЛ БАЙДЛЫН СУДАЛГАА	8
2.1 Монгол Улсын ХХОАТ-ын бүтэц, тогтолцоо	8
2.2 Татварын бодлогын үр нөлөө	10
<i>Зохицуулалтын үүрэг: Татварын бодлогоор эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих нь</i>	10
<i>Татварын санхүүгийн үүрэг: ХХОАТ-ын төсвийн үр нөлөө</i>	11
<i>Нийгмийн үүрэг: Нийгмийн хэрэгцээ, сайн сайхан байдлыг хангах нь</i>	13
III. ДҮГНЭЛТ: ХХОАТ-ын бодлогын хүрээнд тулгарч буй асуудлууд	15
3.1 ХХОАТ-ын орлого цалингаас суутган төлж буй татвараас голлон бүрдэж буй нь дундаж давхаргын татварын дарамтын нэмэгдүүлж байна.	16
3.2 Албан татвар төлөх ёстой иргэд шударга байдлаар ХХОАТ төлөх зарчим зөрчигдсөн.	17
3.3 ХХОАТ-ын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт иргэдийн санхүү болон нийгмийн нөхцөл байдлыг харгалзаж үзээгүй.	21
3.4 ХХОАТ ногдох зарим орлогын эх үүсвэрийн ангилал хэт ерөнхий, тодорхой бус.	22
3.5 ХХОАТ ногдох зарим орлогын эх үүсвэрийн хувьд хэрхэн тайлагнах, төлөх, тооцоолох нь хялбар, ойлгомжтой биш.	23
АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ	24

ТОВЬЁОГ

Хүснэгт 1. ХХОАТ-ыг үнэлэх үндсэн шалгуур үзүүлэлтүүд.....	5
Хүснэгт 2. ХХОАТ-ын хуулийн өөрчлөлтийн тойм.....	6
Хүснэгт 3. 2022 оны ХХОАТ-ын тухай хуулийн шинэчлэл, цалин, хөдөлмөрийн хөлс, тэдгээртэй адилтгах хөдөлмөр эрхлэлтийн орлого болон шууд бус орлогод ногдох албан татварын шатлал.....	7
Хүснэгт 4. ХХОАТ тулгарч буй асуудлууд, тэдгээрийн үүсэж буй шалтгаан болон үүсэх сөрөг үр дагавар.....	15
 Зураг 1. Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хуульд тусгагдсан албан татвар ногдох орлого	9
 График 1. ДНБ-д татварын эзлэх хувь хэмжээ, улс орнуудаар, 2023 он.....	10
График 2. Төсвийн зарлага, Эдийн засгийн өсөлтийн хамаарал	11
График 3. Төсвийн орлого дахь татварын болон татварын бус орлогын харьцаа	12
График 4. ХХОАТ-ын Төсвийн татварын орлогод эзлэх хувь.....	12
График 5. Төсвийн орлогын бүтэц, (бүс нутгуудаар, хувиар)	13
График 6. Монгол Улсын “Жини” индекс	13
График 7. Монгол Улсын ядуурлын хамрах хүрээ (хувиар).....	14
График 8. ХХОАТ-ын орлогын бүтэц (сая төг)	16
График 9. Өрхийн дундаж орлого ба ХХОАТ-ын өсөлтийн харьцуулалт	17
График 10. ХХОАТ-т хамрагдсан иргэдийн тоо (давхардсан тоогоор)	18

I. ХУВЬ ХҮНИЙ ОРЛОГЫН АЛБАН ТАТВАРЫН БОДЛОГО

Суурь зарчмууд

Хувь хүний орлогын албан татвар (ХХОАТ) нь төсвийн орлогын нэг чухал эх үүсвэр төдийгүй орлогын тэгш байдал, ажиллах хүчний оролцоо, цаашлаад эдийн засгийн өсөлт, тогтвортой байдлыг хангахад нөлөөлж байдаг бодлогын хэрэгсэл юм.

Монгол Улсын “Хувь хүний орлогын албан татвар”-ын тухай хуульд татварт ногдуулах 6 үндсэн эх үүсвэрийг олон улстай харьцуулан харвал ангилал, татвар ногдуулах зарчим болон хөнгөлөлт, чөлөөлөлт үзүүлэх зохицуулалт нь хэт ерөнхий, эдийн засаг нийгмийн бодлогын оновчтой хэрэгсэл болж чаддаггүй байх магадлалтай байна. Энэ нь зарим тохиолдолд татвараас зайлсхийх арга хэрэгсэл болохоос гадна бол ажил хөдөлмөр эрхлэгч татвар төлөгчдөд татварын дарамт илүү их үүрүүлэх эрсдэлтэй юм.

1776 онд Шотланд эдийн засагч, санхүүч Адам Смит “Үндэстнүүдийн баялаг” номдоо татварын үндсэн 4 зарчмыг тодорхойлсон байдаг. Үүнд:

Эрх тэгш, шударга буюу төлбөрийн чадварт тохирсон байх зарчим. Энэ нь татвар төлөгч иргэн бүр татвараа шударгаар төлөх ёстой бөгөөд төлөх татварын хувь хэмжээг Засгийн газраас хүн бүрд ижил тэгш байхаар тогтоож өгөх ёстойг илтгэж байдаг. Ингэхдээ ХХОАТ нь татвар төлөгчдийн орлогын хэмжээтэй уялдаатай, төлөх боломжтой, тохиромжтой байх ёстой. Ингэснээр татвар төлөгчийн эдийн засаг, санхүүгийн нөхцөл байдалд хүндрэл учруулахгүй байх боломж бүрдэх юм.

Тохиромжтой байх зарчим. Татвар төлөгчдөд таатай, захиргааны дарамтыг багасгах хэлбэрээр албан татварыг ногдуулах ёстой. Татвар тогтоох үйл явц нь эдийн засгийн аливаа үйл ажиллагаа болон татвар төлөгчдөд шаардлагагүй зардал гаргахгүй байхаар төлөвлөх нь зүйтэй.

Тодорхой байх зарчим. ХХОАТ ногдуулах орлогын эх үүсвэрийн төрөл, ангилал, тэдгээрийн төлөх хэлбэр, хугацаа, болон хувь хэмжээ зэрэг нь татвар төлөгчдөд маш тодорхой, ойлгомжтой байж, татвар төлөхөд хялбар тогтолцоог бүрдүүлсэн байх ёстой.

Үр ашигтай байх зарчим. Татвар нь эдийн засгийн өсөлтийг дэмжихүйц, үр ашиг болон бүтээмжийг нэмэгдүүлэхүйц нөлөөг үзүүлэх ёстой.

Дээрх 4 зарчмаас гадна бусад эрдэмтдийн үзэж буйгаар татварын заавал агуулах ёстой хэд хэдэн зарчим, онол мөн байдаг. Тухайлбал,

Хүрэлцээтэй байх зарчим. Татвар нь төрөөс иргэдэд үзүүлэх дэд бүтэц, эрүүл мэнд, боловсрол зэрэг үйлчилгээ, төсөл, хөтөлбөрүүдийг санхүүжүүлэхэд хангалттай хэмжээний орлогыг бүрдүүлэх ёстой.

Уян хатан байх зарчим. Татварын тогтолцоо нь өөрчлөн шинэчлэгдэж буй эдийн засгийн нөхцөл байдал, гэнэтийн үйл явдалд дасан зохицож, хариу арга хэмжээ авахад хялбар байх ёстой.

Олон талт байдлын зарчим. Нэг татвараас хараат бус байхын тулд татварын орлогыг олон төрлийн эх үүсвэрээс бүрдүүлэх ёстой. Ингэснээр татварын орлогыг тогтворжуулахад нөлөөлдөг.

Ил тод байх зарчим. Татварын орлогын захиран зарцуулалт, төлөвлөлт болон ашиглалт нь татвар төлөгчдөд ил тод байх ёстой. Ингэснээр хариуцлагыг нэмэгдүүлж, авлига, хээл хахуулийг бууруулан, татвар төлөгчдийн төрд итгэх итгэлийг нэмэгдүүлж, татварт хандах эерэг хандлагыг бий болгодог.

Захиргаанд нийцэх зарчим. Татварын хууль, дүрэм нь захиргааны бүтцэд тохирсон, хэрэгжих боломжтой байх ёстой. Нарийн төвөгтэй зохицуулалт нь захиргааны зардлыг ихэсгэж, зөрчил болон асуудал үүсэх боломжийг нэмэгдүүлж байдаг.

Хүснэгт 1. ХХОАТ-ыг үнэлэх үндсэн шалгуур үзүүлэлтүүд

№	Шалгуур үзүүлэлт	Дэд шалгуур үзүүлэлт	Хэмжих зарчим
1	Шударга байх	Иргэн бүр татвар төлөх	Иргэн бүр өөрт ногдох албан татварыг цаг тухайд нь төлдөг эсэх (Үүнд, татвараас зайлсхийх түвшин)
		Төлбөрийн чадварт тохирсон байх	ХХОАТ-ын ачаалал их байгаа эсэх (ХХОАТ/ДНБ)
2	Тохиромжтой байх	Иргэдийн санхүүгийн нөхцөлд тохирсон байх	
3	Тодорхой байх	Эх үүсвэрүүд	1. Орлогын эх үүсвэрийн суурь бааз хамрах хүрээ хангалттай эсэх, 2. Энгийн ойлгомжтой, хялбар эсэх
		Төлөх хувь хэмжээ	Энгийн ойлгомжтой, хялбар эсэх
		Төлөх хэлбэр	
		Төлөх хугацаа	
4	Үр ашигтай байх	Санхүү, төсвийн үүрэг	ХХОАТ-ын төлөвлөгөөний биелэлт
		Зохицуулалтын үүрэг	Хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийн хэрэгжилт. Тухайлбал, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж буй эсэх
		Нийгмийн үүрэг	1.Орлогын тэгш бус байдлыг бууруулж буй эсэх, 2.Боловсрол, эрүүл мэндийг дэмжиж буй эсэх.

Эх сурвалж: ННФ, Ашид Ассет Менежмент, 2023. ХХОАТ-ын эх үүсвэрийн судалгаа

ХХОАТ-ын орчин дахь шинэчлэл, өөрчлөлтүүд, тэдгээрийн үр дүн

Монгол Улсад 1990 онд ХХОАТ-ын тухай хуулийн эхлэл тавигдсанаас хойш хуулийн орчин, түүний хэрэгжилтийг дэмжих зорилгоор хэд хэдэн шинэчлэл, өөрчлөлтүүдийг хийж иржээ. Тэдгээрийн голлох өөрчлөлтүүд болон үр дүнг доорх хүснэгтэд тоймлов.

Хүснэгт 2. ХХОАТ-ын хуулийн өөрчлөлтийн тойм

Он	Шинэчлэл, өөрчлөлт
1993–2007 он	1993 онд ХХОАТ-ын тухай хууль хэрэгжиж эхэлснээс өнөөг хүртэлх хугацаанд, тус хуульд нийт 20-иод удаагийн өөрчлөлт, шинэчлэл хийсэн байдаг. Үүнээс хамгийн том нөлөө бүхий шинэчлэлийн нэг нь 2007 оны өөрчлөлт байв. ХХОАТ-ыг орлогын эх үүсвэрт 10, 20, 30 гэсэн өсөн нэмэгдэх хувь хэмжээ ногдуулдаг байсан бол тус өөрчлөлтөөр татварын хувь хэмжээг 1 шатлалтай болгож, жигд 10 хувь байхаар тогтоосон байдаг. Үр дүн: Монгол Улсын ХХОАТ – ыг энгийн бөгөөд ойлгомжтой болоход нэг алхам ойртуулсан шинэчлэл гэж дүгнэж байна. 2007 оны Дэлхийн Банкны “Татварын таатай орчны судалгаа”-нд Монгол Улс 45 дугаар байранд эрэмбэлэгдэж байв.
2018 он	Монгол Улсын төсвийн орлогыг нэмэгдүүлэх зорилгоор ОУВС - тай хамтарсан хөтөлбөрийн дагуу Засгийн газраас 7 төрлийн татварыг нэмэгдүүлэх шийдэл боловсруулж, үе шаттайгаар хэрэгжүүлж эхэлсэн. Энэхүү долоон төрлийн татвар дотор ХХОАТ-ыг нэмэгдүүлэх буюу шатлалтай болгох шийдэл батлагдан 2018 оны 1 дүгээр сарын 1-нээс хэрэгжиж эхэлсэн боловч тун удалгүй энэ шийдэл цуцлагдан, хуучин татварын системээ дахин хэрэгжүүлж эхэлсэн. Үр дүн: Цуцлагдсан шалтгаан нь татварын ерөнхий зарчмыг алдагдуулсан, логик үндэслэл муутай байсан төдийгүй нийгмийн дундаж давхаргад дарамт үүсгэх эрсдэлтэй шинэчлэл болсон гэж үзжээ.
2020 он	Албан татварын хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох, хуулиар зохицуулах шаардлагатай шинэ харилцааг хуульчлах, олон улсын татварын шинэлэг зарчмуудыг Монгол Улсын нөхцөлд нийцүүлэн нэвтрүүлэх, татварыг энгийн хялбар болгох замаар татварын суурийг өргөжүүлэх, цаашлаад эдийн засаг, бизнесийн орчныг татварын бодлогоор дэмжих зорилгоор багц хуулийн шинэчлэлийг хийж, 2020 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс хэрэгжүүлж эхэлсэн байдаг. Үүнээс ХХОАТ-т хамаарах голлох өөрчлөлтүүдийг авч үзвэл: 1. Иргэн хүн хувиараа бизнес эрхэлж, хөрөнгөө түрээслүүлж, орлого олсон бол ашгаасаа татвар төлөх боломжтой болсон. 2. Хянахад төвөгтэй зарим хөдөлмөр, бизнес эрхлэлтэд (Ажлын байр, лангуу зэрэг тодорхой байршилд байрлахгүй ил задгай худалдаа, үйлчилгээ эрхэлж байгаа хувь хүн, хувиараа зорчигч, эсхүл ачаа тээврийн үйлчилгээ эрхэлж байгаа хувь хүн) ногдох татварын дээд, доод хэмжээг зааж өгсөн. 3. Тогтвортой, ногоон хөгжлийг дэмжих хэд хэдэн өөрчлөлтүүд багтсанаараа мөн онцлог. Тухайлбал, агаарын бохирдлыг бууруулах ажлыг дэмжих, гол горхийг нөхөн сэргээх ажлуудыг дэмжсэн татварын хөнгөлөлтүүд нэмэгдсэн.

ХХОАТ-ЫН НӨХЦӨЛ БАЙДЛЫН СУДАЛГАА

	4. Аж ахуйн үйл ажиллагааны орлогын татварыг Улаанбаатар хотоос 500 км-ээс хол алслагдсан аймаг, суманд 50 хувиар, 1000 км-ээс хол алслагдсан аймаг, суманд 90 хувиар татварын хөнгөлөлт үзүүлэх болсон. 5. Хувьцаа, нэгж эрх, өрийн бичигтэй холбоотойгоор олсон хүүгийн орлого, ногдол ашгийн орлогод 5 хувиар албан татвар ногдуулна. 6. Чөлөөт уран бүтээлчид орлогоосоо зардлаа хасуулж, ашгаасаа татвар төлж болохоор зохицуулсан. Үр дүн: Энэхүү шинэчилсэн багц хууль нь татвар төлөгчийн татвараа төлөх, тайлагнах үйл явцыг хялбаршуулснаас гадна төлөх татварын хэмжээний талаар өмнөх хуульд байсан зохицуулалтын хүрээг тэлсэн, зарим цөөн төрлийн хөнгөлөлтийг шинээр бий болгосон байна.								
2023 он	2023 онд Төсвийн тухай хуулийн төслийг дагалдах хуулийн төслүүдийн хамт баталсан бөгөөд тус хуулийн төслийг боловсруулахдаа үнэт цаасны зах зээл, мэдээллийн технологийн салбарыг хөгжүүлэх, бизнесийн орчныг дэмжих болон төсвийн орлогын шинэ их үүсвэр бий болгоход чиглэсэн зарчмуудыг баримталсан байна. Тухайлбал, ХХОАТ-ын хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн дагуу цалин, хөдөлмөрийн хөлс, тэдгээртэй адилтгах хөдөлмөр эрхлэлтийн орлого болон шууд бус орлогын жилийн татвар ногдуулах орлогын дүнд доорх хувь хэмжээгээр албан татвар ногдуулахаар өөрчлөлт оруулсан. Хүснэгт 3. 2022 оны ХХОАТ-ын тухай хуулийн шинэчлэл, цалин, хөдөлмөрийн хөлс, тэдгээртэй адилтгах хөдөлмөр эрхлэлтийн орлого болон шууд бус орлогод ногдох албан татварын шатлал <table border="1"> <thead> <tr> <th>Жилийн орлого (₮)</th><th>Татварын хэмжээ (%)</th></tr> </thead> <tbody> <tr> <td>0-120 сая (сарын 0-10 сая)</td><td>10%</td></tr> <tr> <td>120 сая – 180 сая (сарын 10-15 сая)</td><td>12 сая төгрөг дээр нэмэх нь 120 сая төгрөгөөс дээш давсан орлогод 15%</td></tr> <tr> <td>180 сая төгрөгөөс дээш (сарын 15 сая төгрөгөөс дээш)</td><td>21 сая төгрөг дээр нэмэх нь 180 сая төгрөгөөс дээш давсан орлогод 20%</td></tr> </tbody> </table> <i>Эх сурвалж: ХХОАТ-ын тухай хууль</i> Сарын 10 саяас дээш буюу жилийн 120 сая төгрөгийн орлоготой иргэд нийт ХХОАТ төлөгчдийн 0.5 хувийг эзэлж байна. Ингэснээр нийт иргэдийн 99.5 хувьд энэхүү өөрчлөлт нөлөөлөхгүй буюу дундаж давхаргад дарамт болохгүй. Мөн орлогоо сайн дураар тайлагнан тооцдог хэсэгт үйлчлэхгүй бөгөөд хуучин 10 хувийн аргачлалаар явна. Үр дүн: Энэхүү өөрчлөлт нь орлогын тэгш бус байдлыг бууруулах замаар эдийн засаг, нийгэмд эерэг нөлөө үзүүлнэ гэж тухайн үеийн хууль тогтоогчид үзсэн байдаг. Олон улсын туршлагаас харахад бага орлоготой иргэдийн хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих, ядуурлыг бууруулахын тулд тэднээс авах татварын хэмжээг бууруулах, хөнгөлөх зэргээр татварын ачааллыг бууруулдаг бол өндөр орлоготой иргэдээс илүү их татвар авч хоорондох орлогын ялгааг тэнцвэржүүлэх бодлогыг зөвхөн зүүний үзэл баримтлалтай улс төрийн намуудын тэгшитгэх бодлогын хүрээнд ашиглаж байна. Гэвч энэ нь тодорхой нөхцөлүүд хангагдсан тохиолдолд зорилгодоо хүрэх болохыг анхаарах хэрэгтэй. Учир нь өндөр орлоготой нэг хэсгээс илүү татвар авч бага орлоготой	Жилийн орлого (₮)	Татварын хэмжээ (%)	0-120 сая (сарын 0-10 сая)	10%	120 сая – 180 сая (сарын 10-15 сая)	12 сая төгрөг дээр нэмэх нь 120 сая төгрөгөөс дээш давсан орлогод 15%	180 сая төгрөгөөс дээш (сарын 15 сая төгрөгөөс дээш)	21 сая төгрөг дээр нэмэх нь 180 сая төгрөгөөс дээш давсан орлогод 20%
Жилийн орлого (₮)	Татварын хэмжээ (%)								
0-120 сая (сарын 0-10 сая)	10%								
120 сая – 180 сая (сарын 10-15 сая)	12 сая төгрөг дээр нэмэх нь 120 сая төгрөгөөс дээш давсан орлогод 15%								
180 сая төгрөгөөс дээш (сарын 15 сая төгрөгөөс дээш)	21 сая төгрөг дээр нэмэх нь 180 сая төгрөгөөс дээш давсан орлогод 20%								

	иргэдэд тэтгэмж, халамжийн бодлогоор хуваарилалт хийх нь хоёр бүлгийн аль алины хөдөлмөр эрхлэх, нэмэлт орлого олох сонирхлыг бууруулах, цаашлаад эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлөх эрсдэлтэйг анхаарах шаардлагатай.
--	--

II. НӨХЦӨЛ БАЙДЛЫН СУДАЛГАА

2.1 Монгол Улсын ХХОАТ-ын бүтэц, тогтолцоо

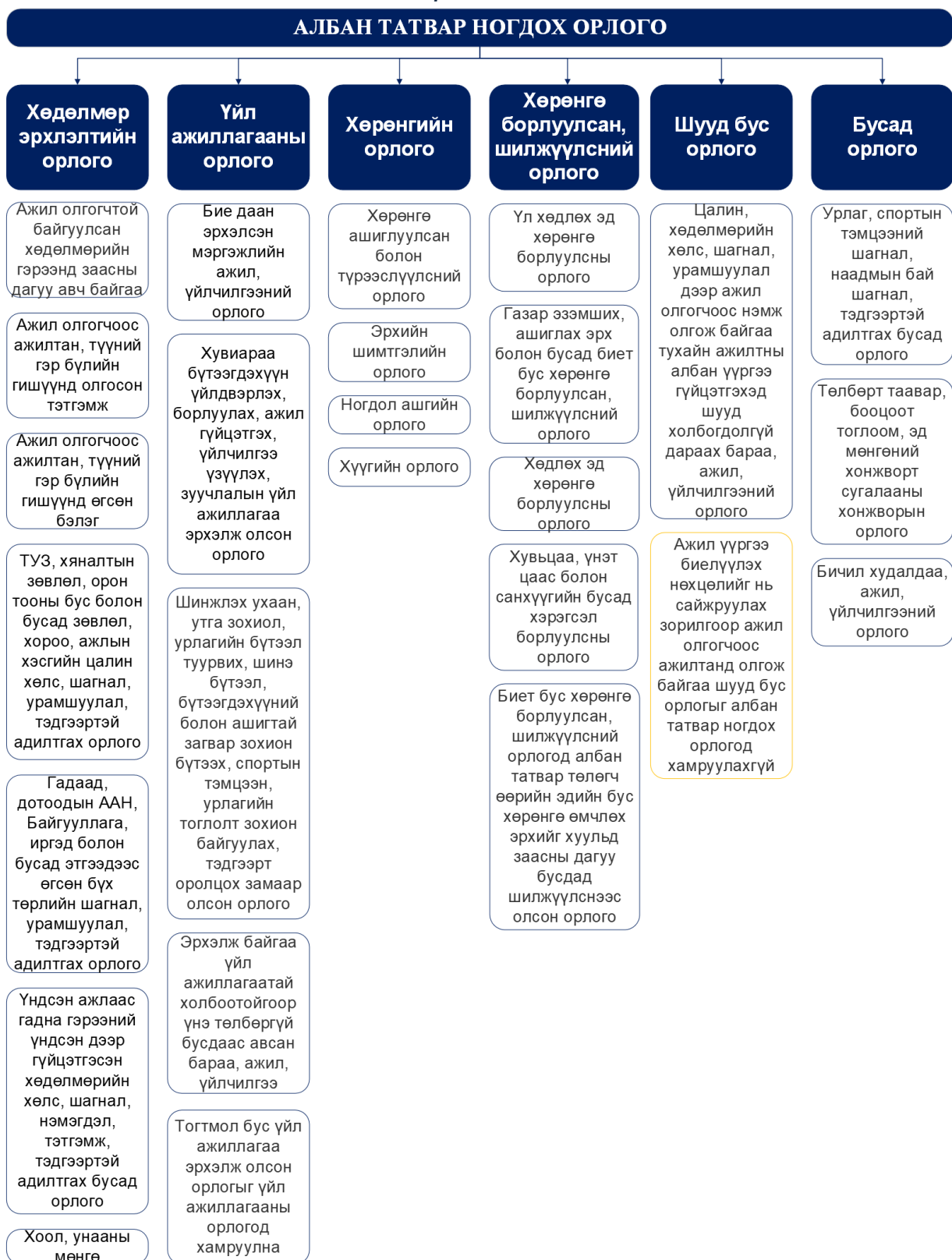
ХХОАТ нь Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн тэнцвэржүүлсэн орлогын дунджаар 10 орчим хувийг бүрдүүлдэг бөгөөд нийгэм, эдийн засгийн хүрээнд төрийн үйлчилгээ, дэд бүтцийн төслүүдийг хэрэгжүүлэх шаардлагатай санхүүжилтийг бий болгох, мөн орлогын тэгш байдал, ажиллах хүчний оролцоо, эдийн засгийн өсөлт, тогтвортой байдлыг хангахад нөлөөлж байдаг. Мөн Төсвийн тухай хуульд заасны дагуу ХХОАТ-ын орлогын дийлэнх хэсэг нь орон нутгийн төсөвт хуваарилагддаг тул ихэнхи аймаг, дүүргийн төсвийн гол бүрэлдэхүүн хэсэг болоод байна.

Монгол Улсын ХХОАТ-ын тухай хууль (2019 оны 3 дугаар сарын 22-ны өдрийн шинэчилсэн найруулга)-д зааснаар нийт 6 бүлэг бүхий орлогын эх үүсвэрт ХХОАТ ногдуулж байна. Үүнд:

1. Цалин, хөдөлмөрийн хөлс, шагнал, урамшуулал болон тэдгээртэй адилтгах хөдөлмөр эрхлэлтийн орлого;
2. Үйл ажиллагааны орлого;
3. Хөрөнгийн орлого;
4. Хөрөнгө борлуулсан, шилжүүлсний орлого;
5. Шууд бус орлого;
6. Бусад орлого.

Монгол Улсын ХХОАТ ногдох орлогын эх үүсвэрийг олон улсын түвшинд харьцуулалт хийхэд, нийтлэг хандлага нь хөдөлмөр эрхлэлтийн орлого, бизнесийн орлого, хөрөнгө шилжүүлсний орлого, ногдол ашгийн орлого, түрээсийн орлого, хүүгийн орлого гэсэн орлогын төрлүүдийг бүх улс орлогын эх үүсвэрт тооцож байна. Гэсэн хэдий ч улс орон бүр татварын тогтолцоондоо өөрийн гэсэн онцлогтой, тэргүүлэх чиглэлтэй байна. Тухайлбал, нийгэм, эдийн засгийн нөхцөл байдал, бодлогын зорилтыг тусгасан, гадаадын хөрөнгө оруулалтыг татах, эдийн засгийн тодорхой үйл ажиллагааг дэмжихэд чиглэсэн тусгай заалтууд мөн ажиглагдаж байна.

Зураг 1. Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хуульд тусгагдсан албан татвар ногдох орлого



Эх сурвалж: ХХОАТ-ын тухай хууль

ХХОАТ-ын тухай хуульд хөдөлмөр эрхлэлтийн орлого, үйл ажиллагааны орлого, хөрөнгө ба хөрөнгө борлуулсны болон бусад бүх орлогыг татварын суурьт хамруулан татвар төлөхөөр заасан хэдий ч ХХОАТ-ын орлогын 70-75

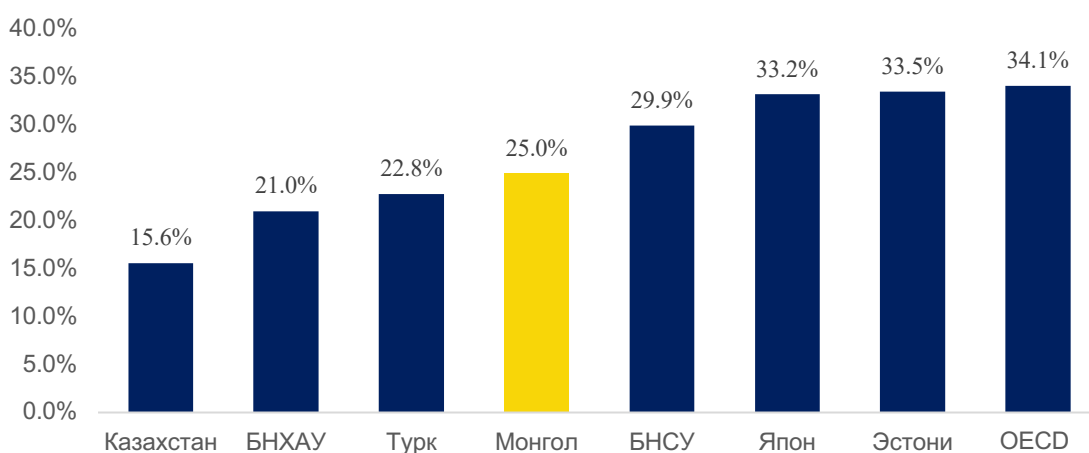
орчим хувийг нь зөвхөн Цалин, хөдөлмөрийн хөлс түүнтэй адилтгах орлого бүрдүүлж, үйл ажиллагааны орлогоос төлсөн татварын дүн 4-6 хувийг эзэлж байгаагаас үзэхэд бусад төрлийн орлого олсон иргэд хангалттай татварт хамрагдахгүй, ХХОАТ-ын ачааллыг тогтмол ажлын байртай, гэрээгээр хөдөлмөр эрхэлж буй хүмүүс үүрч татварын шударга байх зарчим хангагдахгүй байж болохыг харуулж байна.

2.2 Татварын бодлогын үр нөлөө

Зохицуулалтын үүрэг: Татварын бодлогоор эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих нь

Монгол Улс 1990 онд төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн харилцаанд шилжсэнээр анх Албан татварын тухай хууль, түүнчлэн 1992 онд татварын багц хуулийг баталж, 1993 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс анхлан мөрдөгдөж эхэлснээр татварын тогтолцооны эхлэл тавигдсан байна.

График 1. ДНБ-д татварын эзлэх хувь хэмжээ, улс орнуудаар, 2023 он



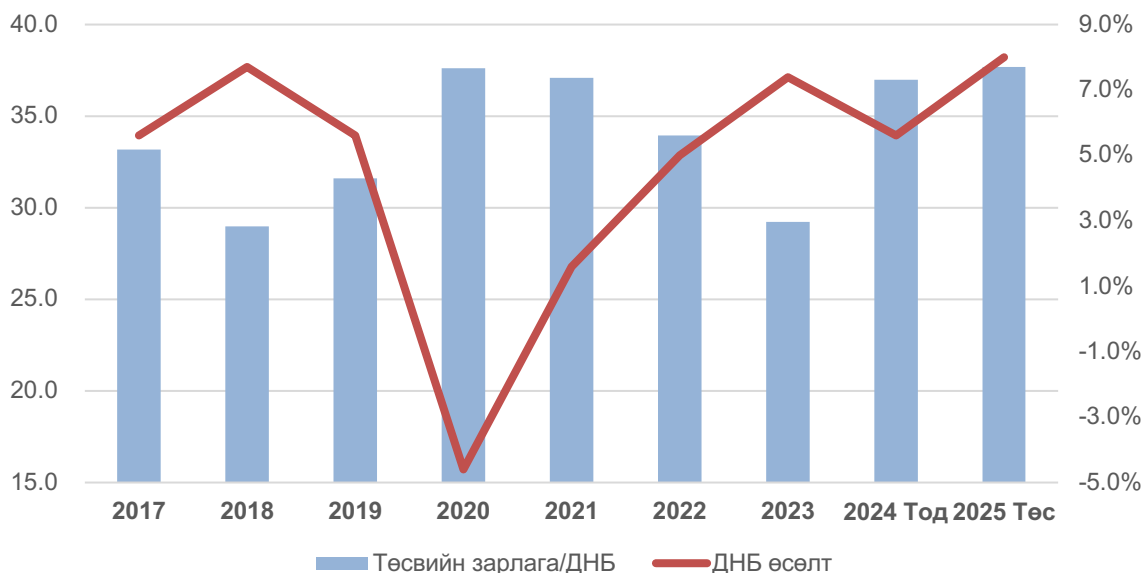
Эх сурвалж: OECD, 2023

Татварын орлогын ДНБ-д эзлэх хувь 25 хувьд хүрсэн нь хөгжингүй орнуудтай харьцуулахад бага ч, хөгжлийн түвшин, эдийн засгийн бүтэц ойролцоо бусад харьцуулагдахуйц улс орнуудаас өндөр байна. Нөгөө талаас татварын суурийг хангалттай тэлж чадахгүй байгаа энэ үед шударга татвар төлөгч байгууллага, хувь хүнд ирэх татварын ачаалал нэмэгдсээр байгаа эрсдэл харагдаж байна. Иймээс татвар ногдох эх үүсвэрийн хамрах хүрээ, үндсэн бааз суурийг нэмэгдүүлэх асуудалд анхаарах шаардлагатай байна.

ХХОАТ-ын зөв зарцуулалт нь эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж, улс орны хөгжилд томоохон нөлөө болох учиртай. Мөн эргээд эдийн засгийн өсөлт өндөр байх нь аж ахуйн нэгжийн ашиг орлого, хөдөлмөр эрхлэгчдийн цалин болон түүнтэй адилтгах орлогын хэмжээг өсгөж байдаг. Тухайлбал, Монгол Улсын ХХОАТ-т цалин, хөдөлмөрийн хөлсний орлогын эзлэх хувь дунджаар 70-75 хувь байгаа. Эдийн засгийн өсөлт болон ХХОАТ нь хоорондоо шууд хамааралтай байдаг. Гэсэн хэдий ч татварын орлогоос санхүүжиж буй төсвийн

зарлага сүүлийн 10 гаруй жил огцом ихээр тэлсэн бөгөөд энэхүү өсөлт нь ДНБ-ийн өсөлттэй шууд хамраалгүй буюу зарим тохиолдолд сөрөг хамааралтай байна. Эндээс татварын орлого, тэр дундаа ХХОАТ-ын өсөлт нь эдийн засгийн өсөлтөд шууд нөлөөлөх нөлөөлөл алга болжээ гэж дүгнэж болохоор байна.

График 2. Төсвийн зарлага, Эдийн засгийн өсөлтийн хамаарал



2024 оны байдлаар Монгол Улсын ЗГ-ын төсвийн зардлын бүтцийн 74 хувийг урсгал зардал, 26 хувийг хөрөнгийн зардал бүрдүүлсэн байна. Гэвч урсгал зардлаас илүүтэйгээр хөрөнгийн зардлаа нэмэгдүүлэх нь эдийн засгийн өсөлтийг урт хугацаанд, тогтвортой дэмжих сайн талтай байдаг бол урсгал зардлыг нэмэгдүүлэх нь эдийн засгийн өсөлтийг богино хугацаанд дэмжих хэдий ч урт хугацаанд сөрөг нөлөөтэй байдгийг анхаарч үзэх нь зүйтэй юм.

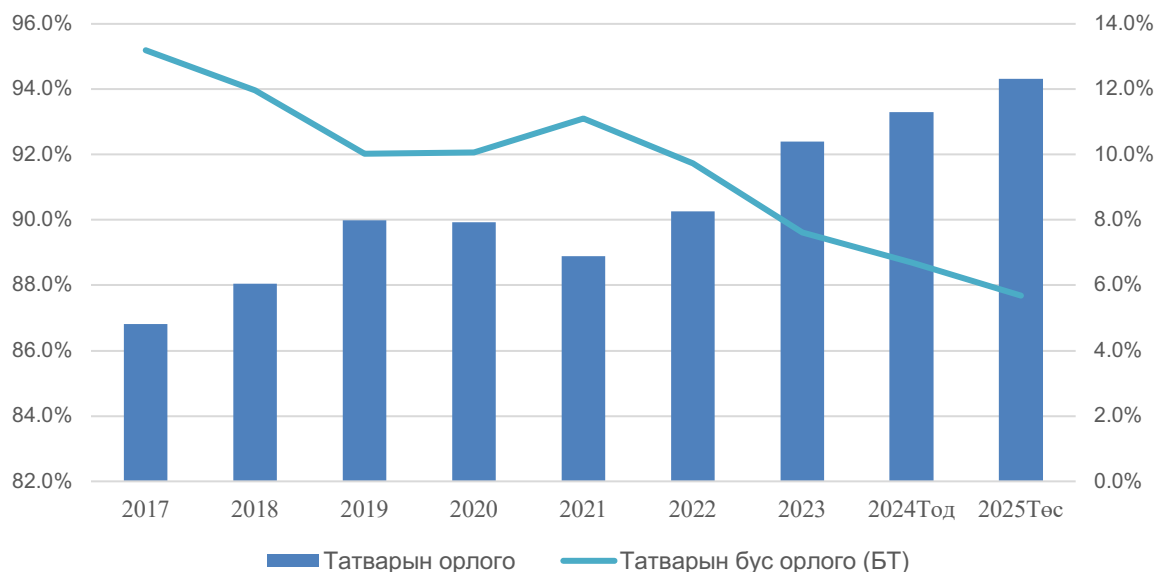
Татварын санхүүгийн үүрэг: ХХОАТ-ын төсвийн үр нөлөө

Сүүлийн 5 жилийн дунджаар Монгол Улсын төсвийн орлогын 86.5 хувийг татварын орлого бүрдүүлж ирсэн энэ харьцаа жил бүр нэмэгдсээр 2025 оны төсвийн төслөөр 90 хувьд хүрээд байна. Эндээс татвар нь гадаадын зээл, тусламжийг эс тооцвол төсвийн орлогыг бүрдүүлэгч бараг цорын ганц арга хэрэгсэл болсон бөгөөд төрийн асар их хөрөнгөөс бий болох ёстой хөрөнгийн орлогын үр ашиг хангалтгүй байгаа нь харагдана.

Төсвийн зардал өндөр, татварын хувь хэмжээ бага боловч хөнгөлөлт, чөлөөлөлт олон бөгөөд татварын гүйцэтгэлийн зөрүү өндөр Монгол Улсын хувьд төсвийн тэнцэл сүүлийн 10 жилийн хугацаанд (2018 оныг эс тооцвол) алдагдалтай гарсаар ирсэн. Үүнээс Монгол Улсын татварын санхүү, төсвийн үүргийн хэрэгжилт сул байна гэж дүгнэх боломжтой юм.

ХХОАТ-ЫН НӨХЦӨЛ БАЙДЛЫН СУДАЛГАА

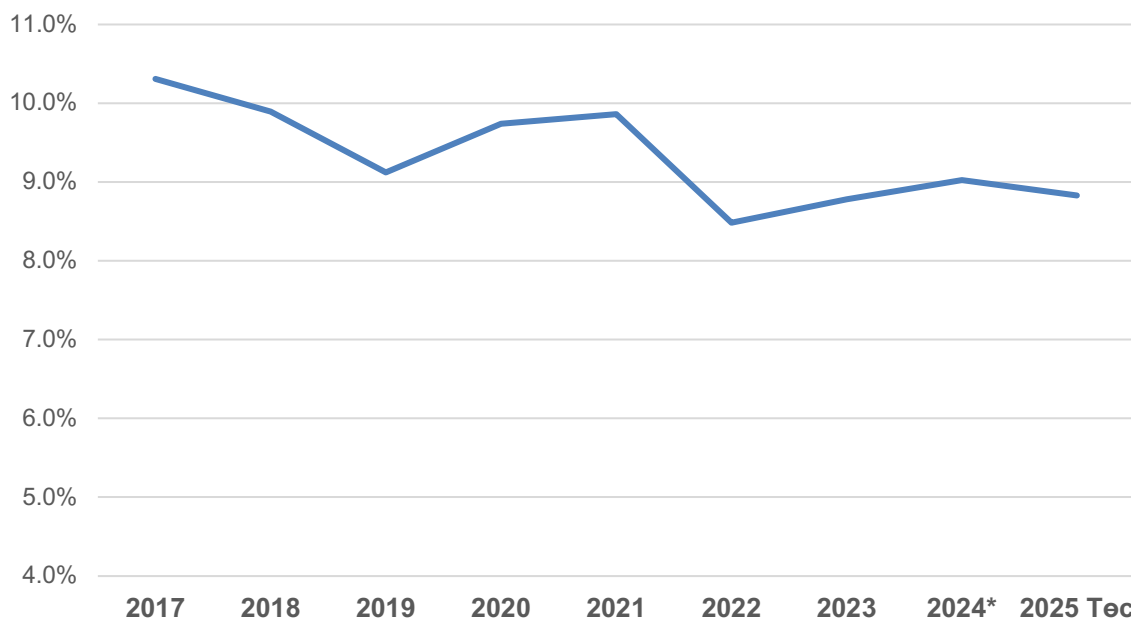
График 3. Төсвийн орлого дахь татварын болон татварын бус орлогын харьцаа



Эх сурвалж: Сангийн яам, 2024

Нэгдсэн төсвийн татварын орлогын үлэмж хэсгийг ашигт малтмалын нөөц ашигласны төлбөр, нэмүү өртгийн албан татвар, аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар бүрдүүлдэг бөгөөд эдгээрийн дараа ХХОАТ дундажаар 10 орчим хувьтайгаар мэдэгдэхүйц байр суурьтай байна. Мөн дээр дурдсанчлан орон нутгийн төсвийн орлогын томоохон хэсгийг ХХОАТ бүрдүүлж байна.

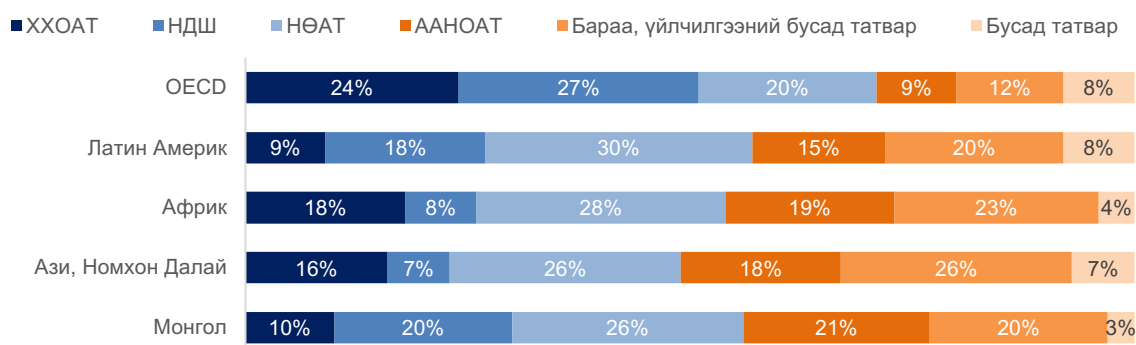
График 4. ХХОАТ-ын Төсвийн татварын орлогод эзлэх хувь



Эх сурвалж: Монгол Улсын 2025 оны төсвийн төсөл

Энэхүү хувь хэмжээ нь хөгжингүй орнуудтай харьцуулахад ихээхэн бага, хөгжиж буй болон буурай хөгжилтэй орнуудтай ойролцоо байна.

График 5. Төсвийн орлогын бүтэц, (бүс нутгуудаар, хувиар)

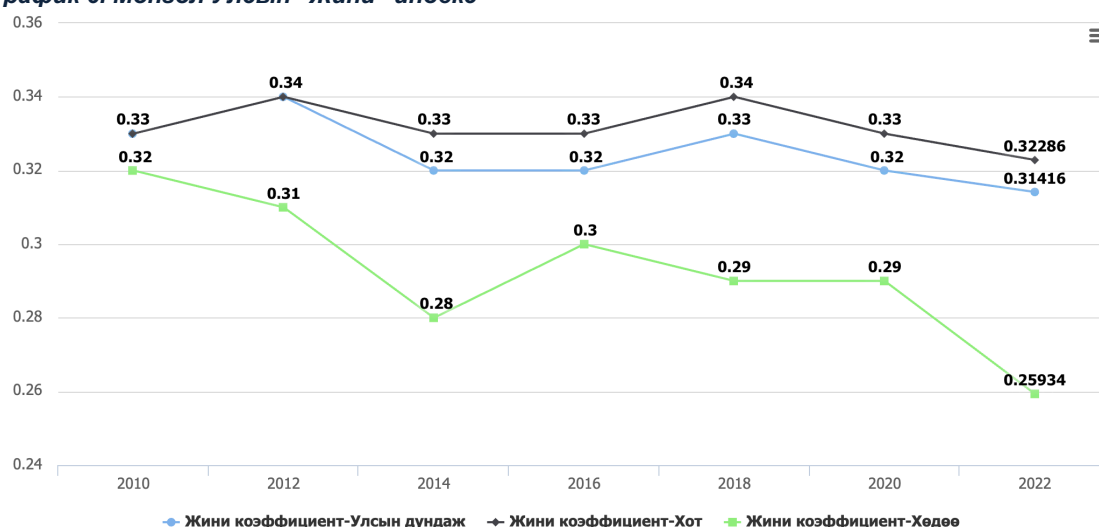


Эх сурвалж: OECD, 2023 он

Нийгмийн үүрэг: Нийгмийн хэрэгцээ, сайн сайхан байдлыг хангах нь

Орлогын тэгш бус байдал. 2022 оны байдлаар (одоогоор хамгийн сүүлд гарсан) Монгол Улсын Жини коэффициент 0.31 байгаа нь бусад дунд орлоготой орнуудтай харьцуулахад 20 орчим хувиар бага хэдий ч сүүлийн 10 жилийн хугацаанд харьцангуй тогтвортой түвшинд хадгалагдсаар байна. Монгол Улсын ХХОАТ нь орлогын тэгш бус байдлыг бууруулахад нөлөө үзүүлдэг эсэхийг судлахад, татварын хувь хэмжээ пропорциональ хэдий ч татварын орлогын голлох хэсгийг бага дунд орлоготой иргэд бүрдүүлж байна. Түүнчлэн, нийгмийн даатгал, халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж нь орлогын ялгаанаас үл хамааран жигд тархсан байгаа нь тэгш бус байдал буурахад сөргөөр нөлөөлж байна.

График 6. Монгол Улсын “Жини” индекс¹

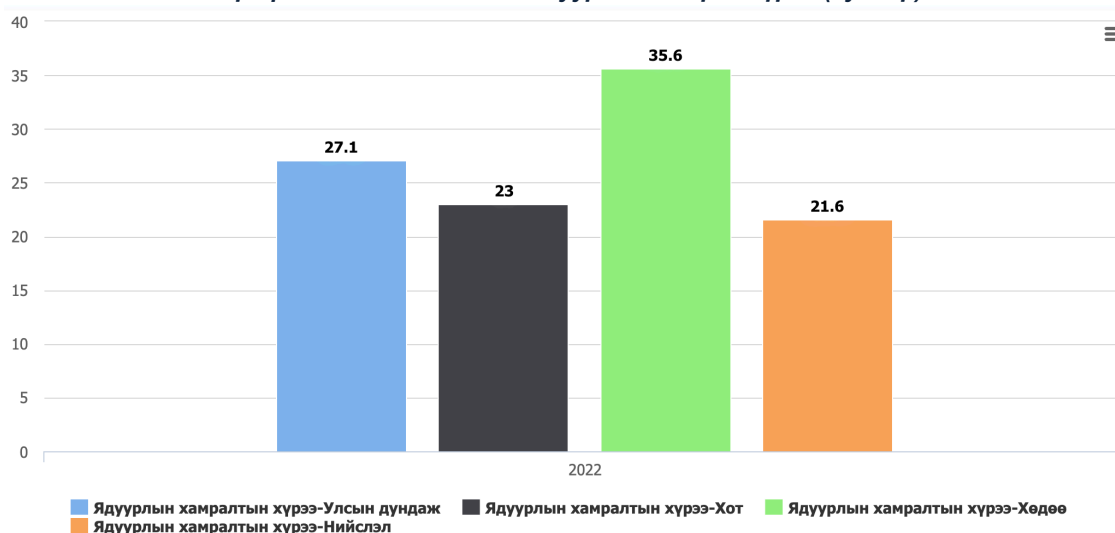


Эх сурвалж: ҮСХ, 2025

¹ Жини индекс – Энэхүү индекс нь аливаа эдийн засаг дахь хувь хүн, айл өрхийн орлого, хэрэглээний хуваарилалтын тэгш бус байдлыг үнэлдэг. Ингэхдээ 0 байх нь төгс тэгш хуваарилалтыг илтгэх бол, 100 нь төгс тэгш бус байдлыг илтгэдэг буюу уг индекс их байх тусам орлогын тэгш бус байдал их байгааг илтгэнэ.

Мөн сүүлийн 10 гаран жилийн хугацаанд Монгол Улсад ядуурлын голлох үзүүлэлтүүд дорвитой буураагүй бөгөөд хүн амын 30 орчим хувь амьжиргааны түвшнээс доогуур орлоготой, мөн 30 шахам хувь нь ядуурлын шугамд ойр буюу дундаж давхарга бэхжээгүй байна. Энэ байдал макро эдийн засгийн хүчин зүйлсээс гадна хувь хүний орлогын бүтэц, тархалт, тэдгээрт ногдох татварын бодлого төдийлөн оновчтой буй явж ирснээс мөн хамаарсан гэж үзэж болох юм.

График 7. Монгол Улсын ядуурлын хамрах хүрээ (хувиар)



Эх сурвалж: ҮСХ, 2023

III. ДҮГНЭЛТ: ХХОАТ–ЫН БОДЛОГЫН ХҮРЭЭНД ТУЛГАРЧ БУЙ АСУУДЛУУД

Татвар шударга, эрх тэгш байдал, тохиромжтой, тодорхой болон үр ашигтай байх улсын нийтлэг зарчимд үндэслэн Монгол улсын ХХОАТ-ын орчинд тулгарч буй асуудлуудыг тоймлов. Дүгнэлт тус бүрийг дараах хэсэгт дэлгэрүүлэн тайлбарлав.

Хүснэгт 4. ХХОАТ тулгарч буй асуудлууд, тэдгээрийн үүсэж буй шалтгаан болон үүсэх сөрөг үр дагавар

№	Асуудал	Шалтгаан	Үүсэх сөрөг үр дагавар
1	ХХОАТ эрх тэгш буюу жигд ижил ачаалалтай байх зарчим алдагдсан.	ХХОАТ-ын орлогын 80 гаруй хувь зөвхөн цалингаас суутган төлж буй татвараас бүрдэж буй бөгөөд албан ёсоор ажил хөдөлмөр эрхэлж буй иргэд орлогынхоо үндсэн эх үүсвэрээс 10-20 хүртэл хувийн татвар төлж байна. Гэтэл орлогын бусад олон эх үүсвэртэй чинээлэг хэсэг болон ажилгүй, халамжаар амьдардаг хүмүүст татварын ачаалал эрс бага байна.	Дундаж давхаргын татварын дарамт ийнхүү өндөр байснаар дундаж давхарга ядуурал руу гулсан унах эрсдлийг нэмэгдүүлж байна. Мөн албан ёсны ажил эрхлэлтийг бууруулах, ажиллах хүчний оролцоо багасаж, гадаад улс руу оюуны болон хөдөлмөрийн дайжилт болох эрсдэлийг нэмэгдүүлж байна.
2	Албан татвар төлөх ёстой иргэд шударга байдлаар ХХОАТ төлөх зарчим зөрчигдсөн.	Татварын талаарх мэдлэг мэдээлэл дутмаг Татварт хандах сөрөг хандлага нэмэгдэж байна Татвараас зайлсхийх боломжийг бүрдүүлж байна.	ХХОАТ санхүү, төсвийн үүргээ биелүүлж чадахгүй болох эрсдэл үүсэх боломжтой.
3	ХХОАТ-ын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт уян хатан биш.	Иргэдийн санхүү болон нийгмийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэлгүй зөвхөн олж буй орлогод хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг нөхцөлт бусаар тодорхойлсон.	ХХОАТ нийгмийн болон зохицуулалтын үүргээ биелүүлж чадахгүй байдалд хүрэх боломжтой. Ингэснээр эргээд иргэдийн татварт хандах сөрөг хандлагыг нэмэгдүүлж, татвар төлөлт буурах эрсдэл үүсэх боломжтой.
4	ХХОАТ ногдох зарим орлогын эх үүсвэрийн ангилал хэт ерөнхий, тодорхой бус.	ХХОАТ-ын тухай хуульд тодорхой бус тусгагдсан	Татвар төлөгчдийн дунд тодорхойгүй, ойлгомжгүй байдал үүсэх. Албан татварын шударга байх зарчим зөрчигдсөөр байна.
5	ХХОАТ ногдох зарим орлогын эх үүсвэрийн хувьд хэрхэн тайлагнах, төлөх,		

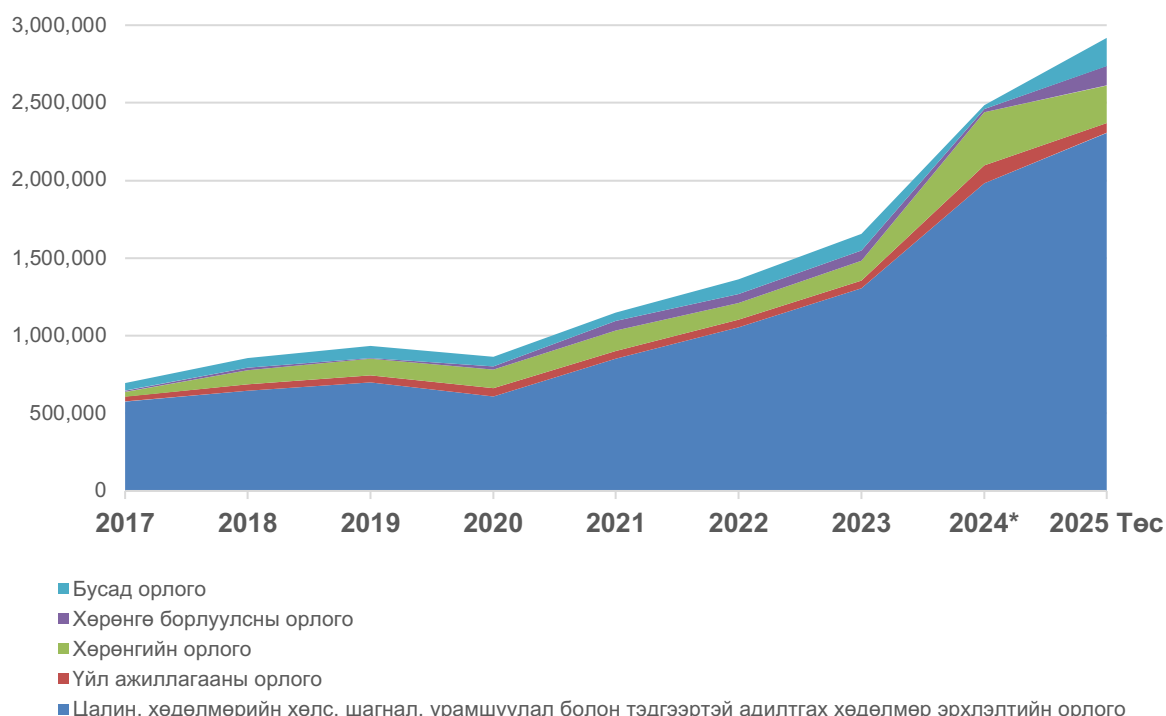
	тооцоолох нь хялбар, ойлгомжтой биш.		
--	---	--	--

Эх сурвалж: Судлаачдын дүгнэлт

3.1 ХХОАТ-ын орлого цалингаас суутган төлж буй татвараас голлон бүрдэж буй нь дундаж давхаргын татварын дарамтыг нэмэгдүүлж байна.

ХХОАТ-ын орлогын бүтцийг сүүлийн 10 жилээр авч үзвэл хамгийн өндөртөө 83 хувь, хамгийн багадаа 71 хувь буюу дунджаар 78 хувь нь зөвхөн цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлогоос бүрдсэн байна. Энэ орлогыг төвлөрүүлэгч нь ойролцоогоор 900,000 орчим цалинтай ажил хөдөлмөр эрхэлж байгаа хүмүүс буюу Монгол Улсын нийгмийн дундаж давхарга юм.

График 8. ХХОАТ-ын орлогын бүтэц (сая төг)



Энэ төрлийн татварын орлого сүүлийн жилүүдэд дунджаар 20 гаруй хувиар өсөж ирсэн бөгөөд иргэд, айл өрхийн бодит орлого энэ хэмжээгээр нэмэгдэж чадаагүй байдалтай харьцуулбал энэ төрлийн ХХОАТ-ын ачаалал жилээс жилд нэмэгдсээр иржээ гэж дүгнэхээр байна. Харин бусад төрлийн орлогын татвар, тэр тусмаа үл хөдлөх хөрөнгийн түрээс, бизнесийн үйл ажиллагааны орлого зэргээс үүдэлтэй татварын орлого нэмэгдэхгүй байгаа нь татварын ачаалал өндөр байгааг харуулж байна.

График 9. Өрхийн дундаж орлого ба ХХОАТ-ын өсөлтийн харьцуулалт



Дундаж давхаргын татварын дарамт ийнхүү өндөр байснаар дундаж давхарга ядуурал руу гулсан унах эрсдлийг нэмэгдүүлнэ. Мөн албан ёсны ажил эрхлэлтийг бууруулах, ажиллах хүчний оролцоо багасаж, гадаад улс руу оюуны болон хөдөлмөрийн дайжилтыг нэмэгдүүлэх эрсдэлийг улам өдөөж байна.

3.2 Албан татвар төлөх ёстой иргэд шударга байдлаар ХХОАТ төлөх зарчим зөрчигдсөн.

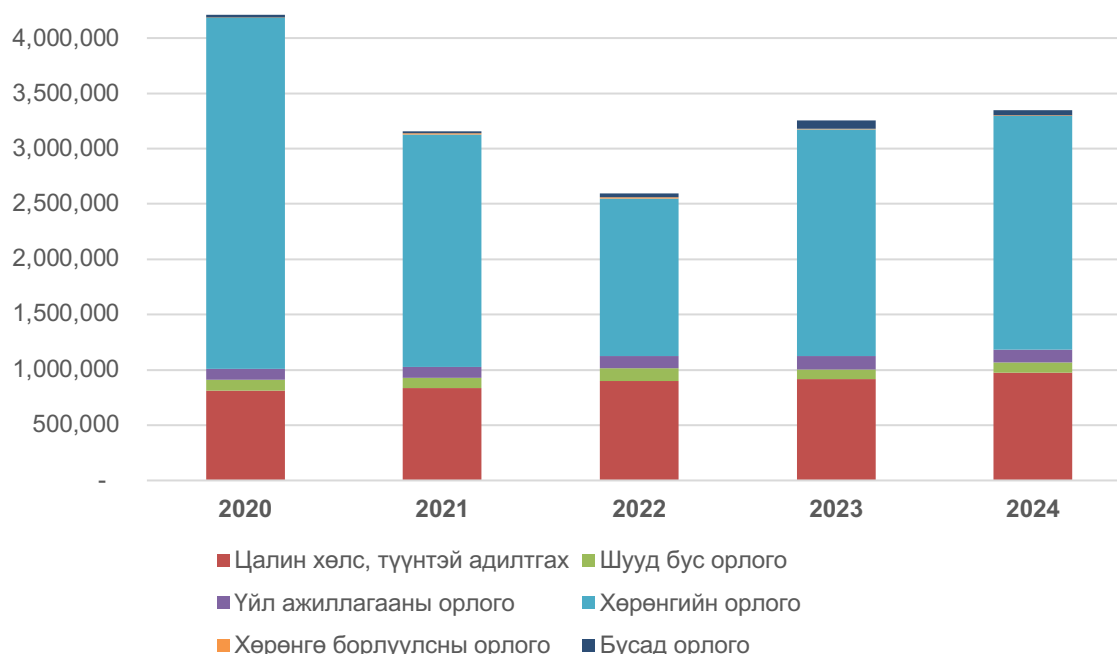
2024 онд давхардсан тоогоор Монгол Улсын 3,347,262 иргэн ямар нэг хэмжээгээр ХХОАТ төлсөн байна. Үүнээс хамгийн их буюу 2.1 сая иргэн хөрөнгийн орлогын албан татвар төлсөн нь банкинд хадгаламж эзэмшигч иргэн бүр хүүгийн орлогоосоо, мөн “Эрдэнэс Тавантолгой” ХК-ийн хувьцаа эзэмшигч иргэн бүр 1072 хувьцааны ногдол ашгаасаа суутган татвар төлсөнтэй холбоотой байна. Үүний дараа хөдөлмөрийн болон ажил гүйцэтгэх гэрээгээр ажиллаж цалин хөлс, түүнтэй адилтгах орлого олсон 973,145 иргэн энэ төрлийн орлогын албан татвар төлсөн байна.

Эдийн засгийн үйл ажиллагаанд давамгайлж буй хөдөө аж ахуй, ойн аж ахуй, загас барилт, ан агнуур (13.1 хувь) болон бөөний болон жижиглэн худалдаа, машин, мотоциклийн засвар, үйлчилгээ (16.1 хувь)-ний салбаруудад хөдөлмөр эрхлэгчдийн тоо мөн адил өндөр байна. Тодруулбал, 2022 оны байдлаар бөөний болон жижиглэн худалдаа, машин, мотоциклийн засвар, үйлчилгээнд 146,236 хүн, хөдөө аж ахуй, ойн аж ахуй, загас барилт, ан агнуурийн салбарт 293,974 хүн тус тус хөдөлмөр эрхэлж байна². Дээрх үйл ажиллагааны салбарт ажиллаж буй татвар төлөгчдийн дийлэнх хувь нь хувиараа бүтээгдэхүүн

² ҮСХ, УБ., 2023.

үйлдвэрлэх, борлуулах, ажил гүйцэтгэх, үзүүлэх, зуучлалын үйл ажиллагаанд хамрагдах хувиараа бизнес эрхлэгч, худалдаачид, малчид, тариаланчид юм.

График 10. ХХОАТ-т хамрагдсан иргэдийн тоо (давхардсан тоогоор)



Гэвч 2018 оноос хойш ХХОАТ–т эзлэх цалин, хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогод ногдуулсан албан татварын хэмжээ тасралтгүй өсөж, сүүлийн 5 жилийн дунджаар ХХОАТ–ын 75 хувийг эзэлж байна. Энэ нь хувиараа бизнес эрхлэгч, худалдаачдын борлуулалтын орлого болон малчдын мал болон малын мах, сүү, арьс, шир, ноос, ноолуур, болон бусад түүхий эд бүтээгдэхүүний борлуулалтын орлого зэрэгт ногдох албан татвар төлөх, тайлагнах гүйцэтгэл, хэрэгжилт дутмаг буйг илтгэж болох юм. Иймд хэрэгжилтийг хянах боломж илүү өндөр, хууль тогтоомжид тодорхой тусгагдсан буюу цалин хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогод ногдох албан татвар төлөгчдөд татварын ачаалал илүү ногдож байна.

Татвар төлөгч бүгд шударгаар өөрт ногдох албан татварыг цаг тухайд нь төлж байх нь татварын үр ашгийг нэмэгдүүлэх, төрийн үйлчилгээ, дэд бүтцийг хөгжүүлэхэд томоохон нөлөө үзүүлнэ. Гэвч Монгол Улсад татвар төлөгч бүр эрх тэгш, шударгаар татвар төлөхгүй байгаа нь дараах 3 шалтгаанаас ерөнхийлөн үүсэж байна.

Татвар төлөх талаарх мэдлэг, мэдээлэл дутмаг.

Татварын Ерөнхий Газрын ОХБОХ-ийн дарга Д.Тунгалагийн мэдээлснээр “Татварын албанд нийт 2.9 сая иргэн татвар төлөгчөөр бүртгэлтэй байдаг. ... 2022 оны ХХОАТ-ын тайланг 293,963³ иргэн ирүүлсэн”. Энэ нь Монгол Улсын хөдөлмөр эрхлэх боломжтой нийт хүн амын 10 хувийг бүрдүүлж байгаа нь

³ Ikon.mn (2023 оны 5 сарын 1), Татварын ерөнхий газрын ОХБОХ-ийн дарга Д. Тунгалагаас тодрууллаа, “Орон сууц худалдан авсны болон оюутны сургалтын төлбөрийн ХХОАТ-ын буцаан олголтыг шилжүүлж эхэллээ” (ikon.mn)

иргэдийн дундах татварыг хэрхэн тайлагнах, өөрөө мэдүүлэн хэрхэн төлөх зэрэг мэдээ мэдээлэл дутмаг байх боломжтойг илтгэж байна. Иймд татвар хэрхэн тайлагнах, болон төлөх талаарх мэдээ, мэдээллийг сурталчлан түгээх, татвар тайлагнах, төлөхийн үр ашгийг татвар төлөгчдөд ойлгуулах шаардлагатай байна.

Татварт хандах сөрөг хандлага нэмэгдэж байна.

Бүх төрлийн албан татвар нь улс орны нийгэм, эдийн засгийн хөгжил дэвшлийн гол түлхүүр болж байдаг. Гэвч иргэдийн дунд албан татвар өөрийн гүйцэтгэх ёстой үүргийг хангалттай сайн гүйцэтгэж чадахгүй байгаа гэсэн үзэл давамгайлж эхэлбэл татвараас зайлсхийх, татвар төлөхгүй байх сэдэл үүсэх зэрэг сөрөг нөлөөг бий болгож байдаг. Тухайлбал Монгол Улсад дараах шалтгааны улмаас татварт хандах сөрөг хандлага нэмэгдэж байх магадлалтай байна. Үүнд:

Санхүүгийн мэдлэг. 2022 онд Монгол Улсын хэмжээнд явуулсан “Иргэдийн санхүүгийн мэдлэгийн түвшин тогтоох судалгаа” –ны үр дүнд иргэд, олон нийтийн санхүүгийн боловсролын чадамжийн түвшин 9.9 оноо буюу авч болох боломжит хамгийн өндөр оноо (20) – ны 49.5 хувь байсан байна. Тус судалгааны үр дүнгээс харахад иргэдийн дунд арилжааны банкны бүтээгдэхүүн үйлчилгээгээр дийлэнх олонхын санхүүгийн мэдээлэл хязгаарлагдаж буйг харж болно. Иймд санхүүгийн тухай ойлголт, ялангуяа татварын тогтолцоо, түүний хэрэгцээ шаардлага, болон нийгэмд үзүүлж буй нөлөөллийн талаарх мэдлэг, мэдээлэл сул байгаа нь татварын талаарх сөрөг хандлага бий болоход тодорхой хэмжээний нөлөө үзүүлж байх боломжтой юм.

Төрийн үйлчилгээ. Албан татвар нь төсвийн орлогын дунджаар 90 орчим хувийг эзэлдэг. Тэрхүү орлогыг Засгийн газар хэрхэн зарцуулж буйгаас татварт хандах хандлага ихээхэн нөлөөлнө. Тодруулбал, иргэдэд үзүүлж буй төрийн үйлчилгээ болох дэд бүтэц, боловсрол, эрүүл мэнд болон нийгмийн хөтөлбөрүүд зэргийн хүртээмж, чанар болон бодит үр өгөөжөөс иргэд дүгнэлт хийж байдаг.

Гэвч Монгол Улсын хувьд 2022 онд “Ажлаа Хий!” үнийн хөөрөгдөлтийн эсрэг болон “Эрдэнэс Таван Толгой” ХК-ийн асуудлуудыг хөндсөн тайван жагсаалын үеэр иргэд санал бодлоо илэрхийлсэн ярилцлагад төрийн үзүүлж буй эрүүл мэндийн үйлчилгээний талаар “... нөхөр бид хоёрын цалин нийлээд дундаж давхаргад бол хүрдэггүй ... гэхдээ бид хоёр 3 төрлийн татварт 14,153,000 төгрөг төлсөн байна. ... гэхдээ манай хүүхэд цэцэрлэгт явж чадаагүй, нөгөө сугалаанд хожоогүй, өвдөөд эмнэлэгт хэвтэе гэхэд ор олдоогүй ...⁴”, “Бид энэ нийгэмд 2 сая төгрөгийн цалин авдаг бол ... НДШ - 11.5 хувь, ХХОАТ - т 10 хувь, НӨАТ гэж 10 хувь аваад, улирлын эцсээр хэрүүл уруултайгаар 2 хувийг нь буцааж өгөөд, 8 хувь ... төлөөд ... та өөрөө 1,465,560 төгрөгтэй л үлдлээ дээ”

⁴ Focus.mn, 2022, <https://www.facebook.com/100003802673827/videos/352183713613073/>

гэх зэрэг сэтгэгдлүүд хөвөрсөн байна. Мөн Улаанбаатар хотод 2023 оны 8 сарын 5-ны өдрийн үерийн аюулт үзэгдлийн улмаас 365 айл өрх, 25 ААН, 105 хөдлөх эд хөрөнгө үерт өртөж, 3 хүний амь нас эндсэн⁵ нь иргэдийн дунд дэд бүтцийн асуудлын талаар цахим орчинд хэлэлцэх болсон. Эдгээр асуудлын улмаас иргэд төрийн үйлчилгээг чанаргүй, иргэдэд хангалттай хүртээмжтэй байж чадахгүй байна хэмээн үзэн, татварын талаарх сөрөг хандлага нийгэмд нэмэгдсэн байх магадлалтай.

Эдийн засгийн хүндрэл. Төрийн үйлчилгээнээс үл хамааран Монгол Улсын эдийн засагт тулгарч буй эрсдэлт хүчин зүйлс нь иргэдийн дунд эдийн засгийн өсөлт сул, үүнээс үүдэн иргэдийн амьжиргааны түвшин сайжрахгүй, нийгэм, санхүүгийн асуудлууд дорвитой шийдэгдэхгүй байна хэмээх үзэл бий болсноор иргэдийн татварт хандах хандлагад сөргөөр нөлөөлж байх боломжтой байна.

Төрд итгэх итгэл. Татвараас бүрдэж буй төсвийн орлогыг Засгийн газар нь ил тод, үр дүнтэй удирдаж байвал иргэдийн Төрд итгэх итгэл нэмэгдэж, татвар төлөх зэрэг хандлага бий болно. Хэрэв төсвийн зарлага нь ил тод бус бөгөөд зарцуулалт үр ашиг султай, авлига, хээл хахуулийн түвшин өндөр бол иргэдийн дунд татвар төлөх эсэхдээ илүү их эргэлзэх хандлага ажиглагддаг. Монгол Улсын хувьд 2020 оноос хойш цахим орчинд Сүхбаатарын талбай дээрх усан оргилуур, Хэнтий аймаг дахь Андлалын хөшөөг 2 тэрбум төгрөгөөр барьсан болон түүнийг буцаан нураасан зэрэг асуудлыг нийтээр хэлэлцэн, төсвийн үр ашиггүй зарцуулалтад сэтгэл дундуур буйгаа илэрхийлэн, давалгаа үүсээд амжсан. Энэ мэт бүтээн байгуулалтын ажлуудаас үүдэн иргэдийн дунд төрд итгэх итгэл буурах хандлага ажиглагдаж байгаа, мөн Монгол Улсын авлигын индекс 67⁶ (Энэ нь дэлхийн дунджаас 10, Азийн дунджаас 7.2 нэгжээр тус тус их байна) байгаа нь эргээд татвар төлөх хандлагад сөргөөр нөлөөлж байх боломжтой байна.

Иймд ХХОАТ төлөлтийг нэмэгдүүлэх, шударга байдлыг хангахад дээр дурдсан татварт хандах хандлагад сөргөөр нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг засварлах, иргэдэд зөвөөр ойлгуулах, мөн түүнчлэн ХХОАТ-ыг үр ашигтайгаар зарцуулах зэрэг ажлыг чухалчлан авч үзэх шаардлагатай байна.

Татвараас зайлсхийх боломжийг бүрдүүлж байна.

Монгол Улсын ХХОАТ-ын тухай хуульд татвар ногдуулах орлогын эх үүсвэрүүд дутмаг, зарим тохиолдолд хэт ерөнхий, тодорхой бус, хяналтын тогтолцоо сул тусгагдсан байдал ажиглагдаж байгаа нь татвар төлөхгүй байх, мөн татвараас зайлсхийх эрсдэлийг бүрдүүлж байх боломжтой юм. Иймд ХХОАТ-ын тухай хуульд орлогын эх үүсвэрүүдийг нарийн, тодорхой тусгах шаардлага үүсэж байна.

⁵ News.mn, 2023, “Монгол Улсын шадар сайд, УОК-ын дарга С. Амарсайхан – ы мэдэгдэл”

⁶ Worlddata.info, 2022, Монгол Улсын авлигын индекс,
<https://www.worlddata.info/asia/mongolia/corruption.php>

Хэрэв ХХОАТ–ыг шударгаар төлөхгүй байх нөхцөлийг үүсгэж буй дээрх 3 шалтгааныг засахгүй үргэлжлүүлсээр байвал ХХОАТ нь санхүү, төсвийн үүргээ биелүүлж чадахгүйд хүрэх эрсдэл бий болгох боломжтой.

3.3 ХХОАТ-ын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт иргэдийн санхүү болон нийгмийн нөхцөл байдлыг харгалзаж үзээгүй.

Монгол Улс өнөөгийн байдлаар “Хувийн хэвшил тэргүүлсэн эдийн засгийн өндөр өсөлтийг тогтвортой хадгалах, өсөлтийн үр дүнд дундаж давхаргын эзлэх хувийг нэмэгдүүлэх, хүний хөгжил, боловсрол, эрүүл мэнд, шинжлэх ухаан, технологи, байгаль орчны тогтвортой хөгжлийг дэмжиж, нийгмийн орлого багатай дундаж болон эмзэг давхаргын амьдралын доод түвшнийг (орон сууц, сурах, хөдөлмөр эрхлэлт гэх мэт) хангах, орлогын ялгаварт байдлыг багасгах зорилтын хүрээнд хувь хүний дээрх орлогын төрөл болон бараа, үйлчилгээг татвараас хөнгөлж, чөлөөлөх бодлогыг хэрэгжүүлж байна”. Эдгээр зорилтын хэрэгжилтийг харгалзан авч үзвэл:

Хүний хөгжил, боловсрол, эрүүл мэнд, шинжлэх ухаан, технологи, байгаль орчны тогтвортой хөгжлийг дэмжих. Хүний хөгжил, боловсролыг дэмжих зорилгоор сургалтын төлбөртэй тэнцэх орлогод албан татварын хөнгөлөлт эдлүүлдэг. Монгол Улсад 2022-2023 оны хичээлийн жилд нийт их, дээд сургууль, коллежийн 145,267 суралцагч⁷ суралцаж байгаагаас 2023 онд сургалтын төлбөрийн буцаан олголтыг 21,452 иргэнд олгосон нь нийт суралцагчдын ердөө 14.8 хувь байгаа нь тус боловсролыг дэмжих бодлогын хүртээмж тааруу байгааг илтгэж байна.

Нийгмийн орлого багатай, дундаж болон эмзэг давхаргын амьдралын доод түвшнийг /орон сууц, сурах, хөдөлмөр эрхлэлт гэх мэт/ хангах. Тус зорилтыг хэрэгжүүлэхэд чиглэсэн ХХОАТ–ын бодлого, зохицуулалт нь зөвхөн цалин, хөдөлмөрийн хөлс, түүнтэй адилтгах орлогод хөнгөлөлт, хөгжлийн бэрхшээлтэй иргэний орлогод чөлөөлөлт үзүүлэхээс өөр зохицуулалт байхгүй байна. Харин орон сууцжуулах хөтөлбөрийн хүрээнд анхлан байр, хувийн орон сууц болон нийтийн орон сууц барих болон худалдан авахтай холбоотой гарсан зардлын нийт дүнтэй тэнцэх орлогод ногдох хөнгөлөлт үзүүлж байна. Энэ нь орлого их байх тусам хөнгөлөлт илүү их эдлэх боломжийг бий болгож байна гэсэн үг юм. Гэвч олон улсад аливаа хөнгөлөлтөд нийгмийн сегмент, иргэдийн санхүүгийн нөхцөл байдал болон бусад харгалзах хүчин зүйлсийг авч үзсэнээр дундаж давхаргыг нэмэгдүүлэх, нийгмийн орлого багатай давхаргын амьдралын доод түвшнийг хангах болон орлогын ялгавартай байдлыг багасгах боломжийг олгодог энэ ойлголт манай улсын орон сууцжуулах бодлогын хүрээнд дутмаг байх тал ажиглагдаж байна.

Орлогын ялгаварт байдлыг багасгах. Манай улсын орлогын тэгш бус байдлын индекс нь сүүлийн 28 жилийн турш 30.3 – аас 35.8 – ийн хооронд хэлбэлзэж ирсэн буюу орлогын тэгш бус байдал сайжрахгүй байгаа нь нэг

⁷ Боловсрол, шинжлэх ухааны яам, УБ., 2023.

талаас тус зорилтын хэрэгжилтэд чиглэсэн бодлого, арга хэмжээ хангалтгүй байгааг илтгэж болох юм.

Монгол Улс дээрх зорилго, зорилтод хүрч чадахгүй байгаа нь татвар төлөгчдийн эмзэг байдлыг оновчтой тодорхойлоогүй, иргэдийн санхүү болон нийгмийн нөхцөл байдлыг харгалзан үзэлгүй зөвхөн олж буй орлогод хөнгөлөлт, чөлөөлөлтийг нөхцөлт бусаар тодорхойлж байгаагаас шалтгаалж байх боломжтой юм.

Гэвч тус асуудлыг шийдвэрлэхгүй байх нь орлогын тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлэх, нийгмийн эмзэг давхаргын амьдралын доод түвшнийг хангаж чадахгүй байх, мөн энэхүү нийгмийн болон зохицуулалтын үүргээ биелүүлж чадахгүй байх зэргээс үүдэн иргэдийн дундах татварт хандах сөрөг хандлагыг нэмэгдүүлж, татвар төлөлт буурах эрсдэл үүсэх боломжтой.

3.4 ХХОАТ ногдох зарим орлогын эх үүсвэрийн ангилал хэт ерөнхий, тодорхой бус.

ХХОАТ-ын тухай хуульд зааснаар ХХОАТ-ын 6 ангилал бүхий албан татвар ногдуулах орлогын эх үүсвэрийг хамруулна. Гэвч одоогийн хэрэгжиж буй хууль тогтоомжид тулгарч буй энэхүү асуудал нь дараах хэлбэрээр илэрч байна. Тухайлбал:

Үйл ажиллагааны орлогын ангилал нь хэт өргөн цар хүрээг хамарсан нь тус ангилалд багтах бүх орлогын эх үүсвэрт хяналт тавих боломжийг бууруулж, татвар төлөгчдөд татварт хамрагдах эсэх талаарх ойлгомжгүй байдлыг бий болгож байна. Мөн үүнээс үүдэн зах зээлд шинээр бий болж буй ажлын байр, үйл ажиллагаа эрхлэлтийг бүрэн хамруулж чадахгүй байна.

ХХОАТ-ын тухай хуулийн 8.1.3-т "... спортын тэмцээн, урлагийн тоглолт зохион байгуулах, тэдгээрт оролцох замаар олсон орлого, тэдгээртэй адилтгах бусад орлого" нь үйл ажиллагааны орлогод хамаарах тухай заасан байгаа нь бусад орлогод хамаарах спортын тэмцээний шагнал түүнтэй адилтгах орлоготой утга давхардаж байна.

Хөдлөх болон үл хөдлөх эд хөрөнгө борлуулсны орлогоос ХХОАТ тооцож буй нь хөдлөх болон үл хөдлөх эд хөрөнгийг бусад төрлөөр шилжүүлэх замаар ХХОАТ-аас зайлсхийх боломжийг бүрдүүлж байх магадлалтай байна.

ХХОАТ ногдох зарим орлогын эх үүсвэрийн ангилалд илэрч буй дээрх асуудлыг шийдвэрлэхгүй байх нь (1) татвар төлөгчдийн дунд тодорхойгүй, ойлгомжгүй байдал нэмэгдэх, (2) татвар төлөгчдөд татвараас зайлсхийх нөхцөл бүрдүүлж өгөх, (3) улмаар татварын шударга байх зарчим зөрчигдсөөр байх сөрөг үр дагаварт хүргэх эрсдэлийг үүсгэх боломжтой байна.

3.5 ХХОАТ ногдох зарим орлогын эх үүсвэрийн хувьд хэрхэн тайлагнах, төлөх, тооцоолох нь хялбар, ойлгомжтой биш.

ХХОАТ-ын тухай хуульд тулгарч буй энэхүү асуудал нь дараах хэлбэрээр илэрч байна. Тухайлбал:

ҮХХ-ийн түрээсийн орлогыг ногдуулан төлөх, тайлагнах хэрэгжилт болон түүний хяналт хангалтгүй байна.

ХХОАТ-ын тухай хуулийн 8.1.3-т "... спортын тэмцээн, урлагийн тоглолт зохион байгуулах, тэдгээрт оролцох замаар олсон орлого, тэдгээртэй адилтгах бусад орлого" нь үйл ажиллагааны орлогод хамаарах тухай заасан байна. Үүнээс харахад үйл ажиллагааны орлогод хамаарах спортын тэмцээнд оролцох замаар олсон орлогод ногдох албан татвар нь 10 хувь бол бусад орлогод хамаарах спортын тэмцээний шагналд ногдох албан татвар 5 хувь байгаа нь ХХОАТ төлөхөд төөрөгдөл учруулж болзошгүй байна.

Үйл ажиллагаа эрхэлдэг иргэд бүртгэлээ хэрхэн хөтөлж орлого, зардал, татвараа тодорхойлох нь тодорхойгүй, хүндрэлтэй байна.

Хувьцаа, үнэт цаас болон санхүүгийн бусад хэрэгсэл борлуулсны орлогыг хэн, хэдий хугацаанд ногдуулан төсөвт төлөх, тайлагнах нь ХХОАТ-ын тухай хуульд тодорхой бус байна.

АШИГЛАСАН МАТЕРИАЛ

1. Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хууль, 2019 он.
2. Нээлттэй Нийгэм Форум, “Ашид ассет менежмент” ХХК-ийн судалгааны баг, 2023. ХХОАТ-т хамрагдаж буй эх үүсвэрүүдийн харьцуулсан судалгаа
3. Deloitte, Эстони Улсын татварын онцлох зүйлүүд, 2022 он.
<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Tax/dttl-tax-estoniahighlights-2022.pdf>
4. Үндэсний статистикийн хороо, <https://www.1212.mn/mn>
5. Татварын Ерөнхий Газар, <https://mta.gov.mn/home>
6. Улсын Бүртгэлийн Ерөнхий Газар, <https://burtgel.gov.mn/>
7. Монгол банк, <https://www.mongolbank.mn/mn/>
8. Татварын ерөнхий газар, Үйл ажиллагааны танилцуулга, 2021 он.
9. Дэлхийн банк, Төсвийн зардлын тойм судалгаа, 2018 он.
10. Санхүүгийн Зохицуулах Хороо, <http://www.frc.mn/#/home>
11. Үнэт Цаасны Төвлөрсөн Хадгаламжийн Төв, <https://www.schcd.mn/>
12. Татварын ерөнхий газар, Монгол Улсын 2023 оны нэгдсэн төсвийн тодотгол, УБ., 2023 он.
13. Дэлхийн банкны нээлттэй мэдээллийн сан, Монгол Улсын Жини индекс, 2018 он.
14. М.Энхсүрэн, ХХОАТ-ын тухай хуулийн зарим зүйл заалтын хэрэгжилт, анхаарах асуудлууд, УБ., 2016 он.
15. Ц. Бямбацогт, Орлогын тэгш бус байдлыг бууруулахад ээлтэй татварын бодлого, УБ., 2020 он.
16. Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хуулийн шинэчилсэн найруулгын төслийн танилцуулга, 2019 он.
17. Economic Analytica сэтгүүл, Татвар, татварын бодлого гэж юу вэ?, 2018 он.
18. Татварын ерөнхий газар, Жижиг, бичил сегмент болон хувь хүний татвар төлөгчдийн сэтгэл ханамжийн судалгааны үр дүн, УБ., 2022 он.
19. Г. Пагмасүрэн, Хувь хүний орлогын албан татвар ногдуулалтыг сайжруулах нь, УБ., 2018 он.
20. Н. Тунгалаг, Б. Лхагважав, Л. Оюунцэцэг, Татварын үүрэг, хэрэгжилтийн судалгаа, УБ, 2018
21. Ikon.mn, Татварын Ерөнхий Газрын ОХБОХ-ийн дарга Д. Тунгалагаас тодрууллаа, “Орон сууц худалдан авсны болон оюутны сургалтын төлбөрийн ХХОАТ-ын буцаан олголтыг шилжүүлж эхэллээ”, УБ., 2022.
22. News.mn, Монгол Улсын шадар сайд, УОК-ын дарга С. Амарсайханы мэдэгдэл, УБ., 2023.
23. Irish Tax Institute, <https://taxinstitute.ie/>
24. Central Statistics Office, <https://www.cso.ie/en/index.html>
25. <https://www.revenue.ie/en/Home.aspx>
26. <https://ec.europa.eu/eurostat>