

Татварын бодлого, зохицуулалтын алдаа ба ЖДҮ-ийн дампуурал

Хүрэлбаатарын АРИУНТУНГАЛАГ*

-
- I. Оршил
 - II. Үндсэн хэсэг
 - 1. Онолын үндэс: татварын дарамт ба институтийн эрсдэл
 - 2. Монгол Улсын татварын орчин дахь гол доголдлууд
 - 3. Татварын бодлогын доголдол ба дампуурлын гинжин хэлхээ
 - III. Дүгнэлт
-



* "Эко Пак Монгол" ХХК-ийн маркетингийн менежер. Дотоод хэргийн их сургуулийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн магистрант.



Татварын бодлого, зохицуулалтын алдаа ба ЖДҮ-ийн дампуурал

Хүрэлбаатарын АРИУНТУНГАЛАГ "Эко Пак Монгол" ХХК-ийн маркетингийн менежер. Дотоод хэргийн их сургуулийн Эрх зүй, нийгмийн ухааны сургуулийн магистрант.

Хураангуй: Жижиг, дунд үйлдвэр (ЖДҮ) нь эдийн засгийн өсөлт, ажлын байр, инновац, бүс нутгийн хөгжлийг дэмжих үндсэн тулгуур салбарын нэг юм. Монгол Улсад ЖДҮ нь нийт аж ахуйн нэгжийн дийлэнх хэсгийг бүрдүүлж, ажил эрхлэлт болон татварын баазад чухал хувь нэмэр оруулдаг. Гэвч ЖДҮ-ийг дэмжих учиртай татварын бодлого, эрх зүйн зохицуулалт нь бодит байдал дээр бизнесийн өсөлтийг дэмжих бус, харин санхүүгийн дарамт, зохицуулалтын өндөр зардал, эрх зүйн тодорхой бус байдал бий болгож байна. Энэхүү өгүүлэлд Монгол Улсын татварын тогтолцоонд илэрч буй давхардсан зохицуулалт, норматив хийдэл, буруу зааглал, хэт төвлөрсөн хяналт, compliance cost-ийн өсөлт зэрэг системийн шинжтэй доголдол нь ЖДҮ-ийн санхүүгийн тогтвортой байдалд хэрхэн нөлөөлж, улмаар дампууралд хүргэх институтын нөхцөл бүрдүүлж байгааг law and economics хандлагаар шинжиллээ. Судалгааны үр дүнгээс үзэхэд татварын ачаалал нь зөвхөн хувь хэмжээний асуудал биш, харин тайлагнал, шалгалт, торгууль, журам хоорондын уялдаа, хэрэгжилтийн тодорхой бус байдлын нийлбэр юм. Иймд ЖДҮ-ийн дампуурлыг бууруулахын тулд татварын бодлогыг уялдаатай, пропорциональ, эрсдэлд суурилсан, ангиллын хувьд бодит байдалд нийцсэн байдлаар шинэчлэх шаардлагатай байна.

Түлхүүр үг

ЖДҮ, татварын бодлого, зохицуулалтын алдаа, норматив хийдэл, compliance cost, дампуурал

I. ОРШИЛ

Жижиг, дунд үйлдвэр нь орчин үеийн эдийн засгийн бүтцийн тогтвортой байдлыг хангах гол хүчин зүйлсийн нэг бөгөөд ихэнх улс оронд аж ахуйн нэгжийн дийлэнх хувийг бүрдүүлдэг.¹

Монгол Улсад ч ЖДҮ нь ажил эрхлэлт, татвар төлөгчдийн бүтэц, бүс нутгийн эдийн засгийн идэвхийг хадгалахад чухал үүрэгтэй бөгөөд нийт ажлын байр, аж ахуйн нэгжийн томоохон хувийг бүрдүүлдэг талаар үндэсний түвшний

¹ OECD, *Financing SMEs and entrepreneurs 2022*, (OECD Publishing, 2022), 45–52.



тайлангуудад онцолдог². Ийм нөхцөлд ЖДҮ-ийн тогтвортой ажиллагаа нь зөвхөн бизнесийн асуудал бус, харин эдийн засгийн дархлаа, нийгмийн тогтвортой байдлын асуудал юм

Гэсэн хэдий ч Монгол Улсад татварын бодлого, эрх зүйн зохицуулалт нь ЖДҮ-ийн өсөлт, өрсөлдөх чадварыг дэмжихээс илүүтэйгээр санхүүгийн болон захиргааны ачааллыг нэмэгдүүлж буй нь анхаарал татаж байна. Татварын дарамт гэдэг нь зөвхөн ногдуулж буй татварын хувь хэмжээгээр хязгаарлагдахгүй, харин тайлагналын төвөгшил, давхардсан журам, хяналт шалгалтын давтамж, торгууль, алданги, хууль хэрэглээний тодорхой бус байдал зэргийг хамарсан нийлмэл ойлголт юм³. Иймээс татварын бодлогын нөлөөг зөвхөн фискал талаас нь бус, харин эрх зүйн зохицуулалтын нийт бүтцээр нь авч үзэх шаардлагатай.

Энэхүү өгүүллийн зорилго нь Монгол Улсын татварын бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын тогтолцоонд оршиж буй системийн шинжтэй доголдлууд ЖДҮ-ийн санхүүгийн тогтвортой байдал, мөнгөний урсгал, зах зээлд оршин тогтнох чадварт хэрхэн нөлөөлж, улмаар дампууралд хүргэх институтийн орчныг бүрдүүлж буйг онол-эмпирикийн түвшинд тайлбарлахад оршино.

I. ҮНДСЭН ХЭСЭГ

1. Онолын үндэс: татварын дарамт ба институтийн эрсдэл

Эдийн засгийн эрх зүйн хандлагаар татвар нь зөвхөн орлого төвлөрүүлэх хэрэгсэл бус, мөн эдийн засгийн зан төлөв, зах зээлийн оролцоог өөрчилдөг зохицуулалтын хэрэгсэл гэж үздэг. Энэ утгаараа татварын системийн бүтэц, тайлагналын журам, хяналт шалгалтын хэлбэр, торгуулийн бодлого нь бизнесийн үйл ажиллагаанд шууд нөлөөлнө. ЖДҮ-ийн хувьд энэхүү нөлөө нь илүү хүчтэй илэрдэг. Учир нь ЖДҮ нь эргэлтийн хөрөнгө багатай, мөнгөний урсгалд мэдрэмтгий, нягтлан бодох болон хууль зүйн дотоод чадавх харьцангуй сул байдаг.

Судлаачид compliance cost-ийг татварын "далд ачаалал" гэж тодорхойлж, энэ нь ялангуяа жижиг бизнесүүдэд харьцангуй өндөр дарамт болдгийг онцолдог Мөн татварын тогтолцоонд буй давхардсан зохицуулалт, ангиллын алдаа, норматив хийдэл нь бодит татварын ачааллыг албан ёсны хувь хэмжээнээс илүү өсгөдөг гэж үздэг⁴. Ийм нөхцөлд ЖДҮ нь зөвхөн татвар төлөгч бус, харин институтийн эрсдэл үүрэгч болж хувирдаг байна.

2. Монгол Улсын татварын орчин дахь гол доголдлууд

Монгол Улсын татварын тогтолцоонд ЖДҮ-д сөргөөр нөлөөлж буй хэд хэдэн системийн шинжтэй доголдол ажиглагдаж байна.

² Монгол Улсын Сангийн яам. "Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2022 оны урьдчилсан гүйцэтгэл", 2023, <https://www.parliament.mn/>.

³ James, S., & Alley, C., "Tax compliance, self-assessment and tax administration", *Journal of Finance and Management in Public Services* 2, no2, (2002), 30.

⁴ Bird, R. M., & Zolt, E. M., *Fiscal contracting and tax policy*, (World Development, 2015), 67.

Нэгдүгээрт, **давхардсан зохицуулалт** түгээмэл байна. Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, НӨАТ, нийгмийн даатгалын шимтгэл, лицензийн болон бүртгэлийн төлбөр, зарим тохиолдолд салбарын шинжтэй хураамжууд нь нэг бизнесийн орлого, хөдөлмөр, үйлдвэрлэлийн суурь дээр зэрэг үйлчилж байна. Эдгээр нь тус тусдаа хууль зүйн үндэслэлтэй мэт боловч харилцан уялдсан шаталсан зохицуулалтгүй тул бодит ачааллыг нэмэгдүүлдэг. Энэ үзэгдлийг татварын системийн бүтцийн давхардал (structural overlap) гэж тайлбарладаг.⁵

Хоёрдугаарт, **норматив хийдэл** байна. Татварын хууль тогтоомжийн зарим ойлголт, шалгуур, ангилал, хэрэглээний хүрээ тодорхой бус байгаа нь хууль хэрэглэгч байгууллагад өргөн тайлбар хийх боломж олгож, ижил нөхцөлд байгаа аж ахуйн нэгжүүдэд ялгаатай хандлага үүсгэх эрсдэлтэй. Үүний үр дүнд бизнес эрхлэгчид татварын үүргээ урьдчилан таамаглахад хүндрэлтэй болж, эрх зүйн тодорхой бус байдал тогтвортой орчинд сөргөөр нөлөөлдөг.

Гуравдугаарт, **ЖДҮ-ийн ангиллын буруу зааглал** бодит асуудал болж байна. "Жижиг" ба "дунд" гэсэн ангиллын шалгуур нь салбарын онцлог, бүс нутгийн ялгаа, эргэлтийн хөрөнгийн бүтэц, ажиллах хүчний бодит чадавхыг хангалттай тусгахгүй тохиолдолд бодит байдал дээр жижиг хэвээр байгаа аж ахуйн нэгжүүд хөнгөлөлт, дэмжлэгээс системтэйгээр шахагдах нөхцөл бүрддэг. Ингэснээр бодлого зорилтот бүлэгтээ хүрэхгүй, татварын шударга ачааллын зарчим алдагдана.

Дөрөвдүгээрт, **хэт төвлөрсөн хяналт шалгалт** ЖДҮ-д онцгой дарамт үүсгэж байна. Эрсдэлд суурилсан, пропорциональ хяналтын оронд давтамж өндөр, журам тогтворгүй, торгуулийн хэмжээ бизнесийн бодит чадавхтай нийцэхгүй байх нь захиргааны хяналтыг эдийн засгийн эрсдэл болгон хувиргадаг. Судалгаагаар ийм орчин нь татварын сахилга батыг нэмэгдүүлэхээс илүүтэйгээр далд эдийн засаг руу шилжих, эсвэл зах зээлээс гарах эрсдэлийг өсгөдөг.⁶

Тавдугаарт, compliance cost буюу зохицуулалтын зардал өндөр байна. Тайлан гаргалт, нягтлан бодох үйлчилгээ, аудит, цахим системийн ашиглалт, шалгалтад зарцуулах цаг хугацаа, хүний нөөцийн зардал зэрэг нь ЖДҮ-ийн хувьд шууд татвартай адил нөлөөтэй "далд татвар" болж байна.⁷ Ялангуяа тайлагналын олон төрөл, институт хоорондын уялдаа сул байдал нь энэ зардлыг өсгөдөг талаар АХБ болон бусад байгууллагын үнэлгээнд дурдсан байдаг.⁸

3. Татварын бодлогын доголдол ба дампуурлын гинжин хэлхээ

Дээрх доголдлууд нь салангид бус, харин харилцан уялдаатайгаар ЖДҮ-ийн дампууралд хүргэх механизмыг үүсгэдэг. Энэхүү механизмыг дараах дарааллаар тайлбарлаж болно.

⁵ Ibid, 296.

⁶ Torgler, B., *Tax compliance and tax morale*, (Edward Elgar: 2007), 63–65.

⁷ Slemrod, J., "Tax compliance and enforcement", *Journal of Economic Literature* 57, no4 (December 2019), 904–906, <https://www.aeaweb.org/>

⁸ Asian Development Bank, *Mongolia: Small and medium-sized enterprises finance and support programs*, (2022), 37.



Эхлээд давхардсан зохицуулалт, норматив хийдэл, буруу зааглал, өндөр compliance cost нь ЖДҮ-ийн зардлын бүтцийг өсгөнө. Энэ нь ашигт ажиллагааг бууруулж, өрсөлдөх чадварыг сулруулна. Дараа нь татварын өр, алданги, торгууль, гэнэтийн акт зэрэг нь мөнгөний урсгалд шууд цохилт өгнө. ЖДҮ нь эргэлтийн хөрөнгө багатай тул ийм шокийг давах чадвар сул байдаг бөгөөд мөнгөний урсгалын тасалдал богино хугацаанд төлбөрийн чадварын асуудал үүсгэдэг.⁹

Үүний дараа зохицуулалтын эрсдэл (regulatory risk), татварын эрсдэл (tax risk), үйл ажиллагааны эрсдэл (operational risk) зэрэг эрсдэлүүд давхар хуримтлагдана. Татварын өр нэмэгдэхийн хэрээр данс царцаах, албадан хураах, үйл ажиллагааны тасалдал үүсэх магадлал өснө. Дансны царцаалт нь бараа материалын эргэлт, нийлүүлэлт, цалин хөлс, өдөр тутмын төлбөр тооцоонд шууд нөлөөлдөг. Улмаар бизнесийн үндсэн үйл ажиллагаа доголдож, шүүхийн маргаан үүсэж, эцэстээ дампууралд хүрэх эрсдэл бодитоор нэмэгдэнэ. Энэ үйл явцыг эрх зүй-эдийн засгийн дампуурлын гинжин хэлхээ гэж үзэж болно.¹⁰

Иймд ЖДҮ-ийн дампуурлыг зөвхөн менежментийн сул тал, зах зээлийн өрсөлдөөн, эсвэл санхүүгийн сахилгагүй байдалтай холбож тайлбарлах нь хангалтгүй. Үүний цаана татварын бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын институтын шинжтэй доголдол оршиж байна.

III. ДҮГНЭЛТ

Монгол Улсын татварын бодлого, эрх зүйн зохицуулалтын тогтолцоонд оршиж буй давхардсан зохицуулалт, норматив хийдэл, ЖДҮ-ийн ангиллын буруу зааглал, хэт төвлөрсөн хяналт, compliance cost-ийн өсөлт зэрэг нь ЖДҮ-ийн санхүүгийн тогтвортой байдалд системийн дарамт учруулж байна. Эдгээр доголдол нь тус тусдаа бус, харин харилцан бие биеэ өдөөж, зардал өсгөх, мөнгөний урсгал тасалдуулах, эрсдэл хуримтлуулах, улмаар дампууралд хүргэх институтын орчныг бүрдүүлдэг.

Иймээс ЖДҮ-ийг хамгаалах бодлого нь зөвхөн татварын хувь хэмжээг бууруулах асуудал биш юм. Харин татвар, шимтгэл, төлбөрийн уялдааг сайжруулах; ЖДҮ-ийн ангиллыг бодит шалгуурт нийцүүлэх; хууль хэрэглээний тодорхой байдлыг нэмэгдүүлэх; эрсдэлд суурилсан хяналтын тогтолцоог нэвтрүүлэх; тайлагналын зардлыг бууруулах институтын шинэчлэл шаардлагатай байна. Хэрэв эдгээр өөрчлөлтийг системтэйгээр хэрэгжүүлэхгүй бол ЖДҮ-ийн дампуурал өсөж, улмаар эдийн засгийн бүтцийн тэлэлт саарах, ажлын байр хумигдах, татварын бааз суурь өөрөө сулрах эрсдэл бодит хэвээр үлдэнэ.

⁹ Japan International Cooperation Agency, *Data collection survey on business environment reform in Mongolia: Final report*, (2018), 21–24.

¹⁰ Slemrod, J., *supra* note 7. 910–912.



НОМ ЗҮЙ

1. Монгол хэл дээрх эх сурвалж:

1. Монгол Улсын Сангийн яам. "Монгол Улсын нэгдсэн төсвийн 2022 оны урьдчилсан гүйцэтгэл", 2023 он.

2. Гадаад хэл дээрх эх сурвалж:

1. Slemrod, J., "Tax compliance and enforcement", *Journal of Economic Literature* 57, no4, 2019.
2. Bird, R. M., & Zolt, E. M., *Fiscal contracting and tax policy*, 2015.
3. Torgler, B., *Tax compliance and tax morale*, 2007.
4. James, S., & Alley, C., "Tax compliance, self-assessment and tax administration", *Journal of Finance and Management in Public Services* 2, no2, 2002.
5. OECD, *Financing SMEs and entrepreneurs 2022*, 2022.
6. Asian Development Bank, *Mongolia: Small and medium-sized enterprises finance and support programs*, 2022.
7. Japan International Cooperation Agency, *Data collection survey on business environment reform in Mongolia: Final report*, 2018.



Article

ᠠᠷᠢᠭᠤᠨᠲᠤᠩᠭ᠋ᠠᠯᠠᠭ ᠬᠡᠷᠡᠯᠪᠠᠭᠠᠷ

Tax policy, regulatory failures, and SME bankruptcy

ARIUNTUNGALAG Khurelbaatar*

Abstract: Small and medium-sized enterprises (SMEs) represent one of the fundamental pillars supporting economic growth, employment creation, innovation, and regional development. In Mongolia, SMEs constitute the majority of registered enterprises and make a significant contribution to employment and the national tax base. However, the tax policy and legal regulatory framework, which are intended to support SMEs, often function in practice as sources of financial pressure, high regulatory costs, and legal uncertainty rather than facilitating business growth.

This article examines how systemic flaws within Mongolia's tax system—including regulatory overlap, normative gaps, misclassification of SMEs, excessive centralized control, and rising compliance costs—affect the financial sustainability of SMEs and create institutional conditions that increase the likelihood of bankruptcy. The study adopts a law and economics perspective, viewing taxation not merely as a fiscal instrument but also as an institutional mechanism capable of generating legal and economic risks.

The findings suggest that the tax burden on SMEs is determined not only by statutory tax rates but also by the complexity of reporting requirements, administrative enforcement practices, penalties, and inconsistencies within the regulatory framework. These factors collectively weaken SME cash flow, increase institutional risk, and contribute to a legal-economic chain of business failure. Therefore, reducing SME bankruptcy requires a coherent reform of tax policy that emphasizes proportionality, regulatory coordination, risk-based supervision, and classification mechanisms that reflect the actual economic conditions of SMEs.

Keywords: SMEs; tax policy; regulatory failure; normative gaps; compliance cost; bankruptcy

* Marketing Manager at "Eco Pack Mongolia" LLC.