



ОРЛОГЫН ТЭГШ БУС БАЙДЛЫГ БУУРУУЛАХАД ЭЭЛТЭЙ ТАТВАРЫН БОДЛОГО

Ц.Бямбацогт¹

Хураангуй: Энэхүү ажилд Монгол Улсын хувь хүний орлогын татвар, нийгмийн даатгал, халамжийн зардлын өнөөгийн тогтолцоо орлогын хуваарилалтад хэрхэн нөлөөлж буйг болон татварын хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх боломжийг судалж олон улсын туршлагад үндэслэн татварын тогтолцооны тэгш бус байдалд үзүүлэх нөлөөллийг тодорхойлсон бөгөөд дараах хоёр үндсэн дүгнэлт хийсэн. Үүнд, (i) өнгөрсөн жилүүдэд хэрэгжүүлсэн татвар, халамжийн бодлого нь тэгш бус байдлыг бууруулахад эергээр нөлөөлсөн хэдий ч цаашид нийгмийн халамж, нийгмийн даатгалын зарим шилжүүлгийг нөхцөл заасан хэлбэрт шилжүүлэх шаардлагатай, (ii) хувь хүний орлогын албан татварын хувьд прогрессив тогтолцоонд шилжих боломжтой бөгөөд татварын шатлал нэмж тооцох орлогын босго утга ойролцоогоор 1–1.6 сая төгрөгийн хооронд, хамгийн өндөр орлоготой иргэдээс авах шаталсан татварын дээд хэмжээ 25 – 32% орчимд байх нь оновчтой байна.

Түлхүүр үгс: Прогрессив татвар, орлогын тэгш бус байдал

JEL ангилал: H20, O41

¹ Монголбанк, Судалгаа, Статистикийн газар, Судалгааны хэлтэс, Ахлах эдийн засагч.
Цахим хаяг: byambatsogt@mongolbank.mn

I. Удиртгал

Монгол Улсын орлогын тэгш бус байдалд үзүүлэх татварын нөлөө, орлогын дахин хуваарилалт, хувь хүний орлогын албан татварын тогтолцооны талаар өрхийн тоон мэдээлэл болон олон улсын туршлагад үндэслэн судлах зорилгоор энэхүү ажлыг боловсруулав.

Монгол Улсын нэг хүнд ногдох орлогын түвшин сүүлийн арванд тасралтгүй нэмэгдэж байгаа ч орлогын тэгш бус байдал буюу эдийн засгийн баялгаас өрхүүдийн хүртэж буй хуваарилалт төдийлөн өөрчлөлтгүй байна. Өөрөөр хэлбэл, баян болон ядуу өрхүүдийн орлого ойролцоо хувиар өссөн буюу нэрлэсэн дүнгээрх орлогын ялгаатай байдал улам бүр нэмэгдэж байна. Гэхдээ, Монгол Улсын орлогын тэгш бус байдлын үзүүлэлт ижил орлогын ангилалтай бусад улстай харьцуулахад бага буюу өндөр орлоготой улсуудын дундаж орчимд байна.

Хувь хүний орлогын татварын хувьд манай улс пропорциональ буюу тодорхой нэр төрлийн үйл ажиллагаанаас олсноос бусад бүх төрлийн орлогын хувьд ижил татвар ногдуулдаг (*Шигтгээ I*). Энэхүү тогтолцоо нь орлогын тэгш бус байдал тогтвортой хадгалагдах нөхцөл болж байх магадлалтай бөгөөд энэ талаар ОУВС болон бусад судлаачдын хэд хэдэн зөвлөмжид тусгасан байдаг. Түүнчлэн, татварын дарамт болон орлогын албан татварын хувь хэмжээ бусад орлогын ижил түвшинтэй улсуудтай харьцуулахад бага байгаа учир татварын хувь хэмжээг нэмэгдүүлэх замаар орлого хуваарилалтыг сайжруулах боломжтой.

Бусад улсын туршлагаас харахад, бага орлоготой иргэдийг дэмжих ядуурлыг бууруулахын тулд (i) тэднээс авах татварын түвшинг бууруулах, хөнгөлөх, (ii) тодорхой түвшнээс бага орлого олсон тохиолдолд татварыг буцаан олгох, (iii) орлогыг нэмэгдүүлэх бусад арга хэрэгслүүдийг ашигладаг бол өндөр орлоготой иргэдээс нэмэлт татвар авах, үнэгүй болон хөнгөлөлттэй бараа үйлчилгээнээс чөлөөлөх зэрэг арга хэмжээ авч орлогыг тэнцвэржүүлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл, орлогын тэгш бус байдлыг бууруулах үндсэн арга зам нь орлогын түвшнээс хамааран татварыг ялгаатай тогтоох буюу прогрессив тогтолцоо¹ гэж үздэг.

¹ Улс орнуудын **татварын тогтолцоог** ерөнхийд нь гурван бүлэгт хувааж болох бөгөөд дараах байдалтай байна. Үүнд,

Прогрессив: орлогын түвшин нэмэгдэх бүрд төлөх татварын хэмжээ нэмэгдэх тогтолцоо бөгөөд ихэвчлэн орлогын татварын хувьд хөгжингүй орнууд ашигладаг.

Пропорциональ: орлого болон хөрөнгийн хэмжээнээс үл хамааран бүх хүнд ижил түвшиний татвар ногдуулах тогтолцоо юм.

Регрессив: бага орлоготой хүмүүс өндөр орлоготой хүмүүстэй харьцуулахад илүү өндөр хувийн жингээр татвар төлөх тогтолцоо юм. Энэ төрлийн татварын нэг жишээ нь орлого болон хөрөнгөөс үл хамааран тогтмол дүнгээр авдаг татвар, эсвэл тодорхой түвшин хүртэлх орлогоос авдаг татвар юм.

Тус тогтолцоо нь шатлалын хэмжээ болон орлогын төрлөөс хамааран улс орнуудын хувьд ялгаатай байдаг бөгөөд хамгийн энгийн системийн хувьд тодорхой нөхцөлд, зарим төрлийн орлогын хувьд нэмэлт татвар авдаг бол илүү цогц системд орлогын ялгаатай түвшин тус бүрд өөр өөр татвар төлөхөөр тусгасан байдаг.

Прогрессив тогтолцооны хувьд гэхдээ тодорхой нөхцөлүүд хангагдсан тохиолдолд орлогын тэгш бус байдлыг сааруулж, эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлдэг буюу тус тогтолцоонд шилжихийн тулд орлогын тэгш байдал болон эдийн засгийн үр ашгийн хослолыг харгалзах шаардлагатай болдог. Учир нь татварыг шатлалтай болгож өндөр орлоготой иргэдээс илүү их татвар авч тухайн орлогыг бага орлоготой иргэдэд тэтгэвэр, тэтгэмж, халамжийн бодлогоор дамжуулан хуваарилах нь нэг талаас аль аль бүлгийн иргэдийн хөдөлмөр эрхлэх, нэмэлт орлого олох сонирхлыг бууруулах бол нөгөө талаас татвараас зугтах, нуун дарагдуулах байдлыг нэмэгдүүлэх буюу цэвэр дүнгээрээ тухайн бүлгийн иргэдээс авдаг татварын хэмжээг бууруулж улмаар эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлөх боломжтой. Тиймээс, татварын орлогын тэгш бус байдалд үзүүлэх сувгийн нөлөөллийг шинжлэхдээ орлого хуваарилалт буюу тус татварын орлогыг үр ашигтай хуваарилж буй эсэхийг нягтлах шаардлагатай юм.

Энэхүү судалгааны хүрээнд уг орлого хуваарилалтын асуудлыг хөндөхийн тулд Үндэсний статистикийн хорооноос жил тутам боловсруулдаг Өрхийн нийгэм, эдийн засгийн судалгааны 2020 оны микро тоон өгөгдөл дээр Lustig (2016) аргачлалыг ашиглан өрхүүдийн орлогын бүтцийн хувьд шинжилгээ хийсэн бөгөөд мөн тус мэдээллийг ашиглан татварын прогрессив тогтолцоонд шилжсэн тохиолдолд татвар, орлогын интервалыг ямар дүнгээр тогтоох боломжтойг Saez ба Slemrod (2012) нарын тодорхойлсон шугаман бус оновчтой татварын загвараар тооцоолсон.

Тооцооллын голлох үр дүнгээс дурдахад, Монгол Улсын одоогийн орлого хуваарилалтын бодлого нь тэгш бус байдлыг бууруулахад эергээр нөлөөлдөг хэдий ч зарим тэтгэвэр, тэтгэмжийн хувьд нэн шаардлагатай хэсэгт бус бүх бүлэгт жигд тархсан байгаа нь орлогын хуваарилалт илүү сайжрах боломжийг хязгаарлаж байна. Харин прогрессив тогтолцоонд шилжсэн тохиолдолд татварын суурь хувь тооцох орлогын доод хэмжээ ойролцоогоор 1-1.6 сая төгрөг, хамгийн өндөр орлоготой иргэдээс авах татварын дээд хэмжээ 25-32% байх нь оновчтой гэсэн үр дүн гарсан.

Судалгааны дараагийн бүлэгт татварын тогтолцоо, түүний орлогын тэгш бус байдал, эдийн засагт үзүүлэх нөлөөллийн талаарх судлагдсан байдлыг, гуравдугаар бүлэгт Монгол Улсын орлого хуваарилалт, татварын орлогын өнөөгийн түвшин,

орлогын тэгш бус байдлыг бууруулах татварын оновчтой системийн талаарх үнэлгээг танилцуулж, сүүлийн бүлэгт санал, дүгнэлтийг оруулав.

II. Татварын тогтолцоо, орлогын тэгш бус байдал

Орлогын тэгш бус байдлыг бууруулахад орлогын түвшнээс хамаарсан ялгаатай татварын бодлого хэрэгжүүлэх нь оновчтой талаарх зөвлөмжийг академик судлаачид болон бодлого боловсруулагч нар хамгийн түгээмэл өгдөг боловч эмпирик судалгааны үр дүнгүүд зарим талаар эсрэг үр дүн гаргасан байдаг. Тиймээс, олон улсын түвшинд нэр хүнд бүхий судалгааны сэтгүүлд хэвлүүлсэн болон нөлөө бүхий эдийн засагч судлаачдын татварын тогтолцооны орлого хуваарилалт, эдийн засагт үзүүлэх нөлөөллийн талаарх дүгнэлтүүдийг нэгтгэн доор танилцуулав.

1. Орлогын тэгш бус байдлыг бууруулдаг талаарх үр дүн, дүгнэлтүүд

Татварын тогтолцооны талаарх хамгийн нийтлэг дүгнэлт бол “прогрессив татвар нь татварын дараах орлогын тэгш бус байдлыг бууруулаад зогсохгүй нийгмийн халамжийн бодлоготой оновчтой хосолсон үед иргэдийн тодорхой бус байдлыг бууруулж хэрэглээ тогтвортой байх нөхцөлийг бүрдүүлдэг” юм.

Hassan ба Bogetic (1999) нар прогрессив орлогын татвар нь Болгар улсын орлогын тэгш бус байдлыг бууруулахад эергээр нөлөөлсөн гэсэн бол Sung (2011) БНСУ-ын 2000-аад оны дунд үеийн төсвийн бодлогын орлого хуваарилалтад үзүүлэх нөлөөг судалж татвар болон халамжийн зардал, мөнгөн шилжүүлэг нь орлогын тэгш бус байдлыг бууруулах нөлөөтэй гэж дүгнэсэн байдаг.

Hubbard ба Judd (1986) нар татварын шаталсан түвшин өндөр байх нь пропорциональ татвартай харьцуулахад үр ашгийг нэмэгдүүлдэг оновчтой систем гэж дүгнэсэн бол Carroll ба Young (2011) нар прогрессив татварын хувь нэмэгдэх нь орлого, хөрөнгө, хөдөлмөрийн урт хугацааны хуваарилалтыг сайжруулж тэгш бус байдлыг бууруулдаг гэжээ. Харин Diamond ба Saez (2011) болон Kindermann ба Krueger (2014) нарын хувьд АНУ-ын хамгийн өндөр орлоготой иргэдээс авах татварын түвшин харгалзан 73% болон 90% байх нь оновчтой болохыг тогтоосон байна.

Auerbach and Feenberg (2000) нар прогрессив татвар нь автоматаар тэнцвэржүүлэгчийн үүрэг гүйцэтгэдэг бөгөөд үр нөлөө нь уламжлалт эрэлтийн механизмтай адил өндөр нөлөөтэй гэсэн бол Swanepol ба Schoeman (2002) нар уг үр дүнг бататгаж Өмнөд Африкийн татварын систем нь эдийн засгийн хэлбэлзэлтэй шууд хамааралтай ба татварын систем илүү прогрессив болох нь хэлбэлзлийг бууруулахад шууд нөлөөлдөг, Weller ба Rao (2008) прогрессив татвар нь орлогын

тэгш бус байдлыг бууруулах замаар хэлбэлзэлд нөлөөлдөг гэж дүгнэжээ.

2. Эсрэг байр суурь, зарим хязгаарлалт

Зарим судалгааны ажлын хувьд дээр дурдсанаас эсрэг үр дүнд хүрсэн бөгөөд татварын прогрессив тогтолцоо үр дүнтэй байх нэмэлт нөхцөлүүдийг тодорхойлжээ. Тухайлбал, Engel нар (1998), Чили улсын татварын прогрессив систем нь орлогын тэгш бус байдалд маш бага нөлөө үзүүлсэн талаар судалгааны ажилдаа дурдсан бол Belozyorov (2018) Ази, номхон далайн хөгжиж буй орнуудын татварын системийг судалж татварын шатлал хэт ойр, албан бус сектор ихтэй байдаг учир прогрессив тогтолцоо орлогын тэгш бус байдлыг бууруулах нөлөө үзүүлж чаддаггүй гэжээ.

Conesa ба Krueger (2006) нар орлогын албан татвар пропорциональ байх нь хамгийн оновчтой гэсэн бол Peterman (2014) орлогын албан татварыг хүмүүн капитал талаас нь судалж ижил үр дүн гаргажээ. Дээрх бүгдийн эсрэг буюу Bakis нар (2014)-ын хувьд урт хугацааны тогтвортой төлөв дэх хамгийн зохистой татварын бодлого бол харьцангуй регрессив шинжтэй байх гэж дүгнэжээ.

Duncan нар (2016) олон тооны улсыг хамарсан том хэмжээний панел тоон өгөгдөл ашиглан судалж прогрессив тогтолцоо нь татвар мэдүүлсэн орлогын хувьд тэгш бус байдлыг бууруулдаг бол бодит орлого (*татвар мэдүүлээгүй орлогыг оруулж тооцсон*)-ын хувьд уг нөлөө маш бага байдаг бөгөөд хууль, институцийн хөгжил сул орнуудын хувьд уг хоёр орлогын ялгаа илүү их ажиглагддаг гэжээ.

Дээрхээс нэгтгэн дүгнэхэд, татварын прогрессив тогтолцоо нь бүх тохиолдолд орлогын тэгш бус байдлыг бууруулдаггүй бөгөөд тухайн улсын ахиуц татварын шатлал, албан бус салбарын хувийн жин, татвар төлөгчдийн хөдөлмөр эрхлэх, хадгалах, хөрөнгө оруулалт хийх шийдвэр, татварын шатлалын нэмэгдэлд үзүүлж буй хариу үйлдэл зэрэг олон хүчин зүйлсээс шалтгаалан зарим тохиолдолд сөргөөр нөлөөлдөг байна.

Хувь хүний үйл хөдлөлтэй холбоотой уг үр дүнгүүд ч ялгаатай гарах тохиолдол ажиглагдсан бөгөөд үүнд тухайн улсын онцлог, судалгааны аргачлал мөн нөлөөлсөн байх талтай. Тухайлбал, Duncan (1998) татварын шатлал нэмэгдэх нь хөдөлмөрийн нийлүүлэлтэд төдийлөн нөлөөгүй гэж дүгнэсэн бол Cruz (2014) прогрессив тогтолцоо нь хөдөлмөр эрхлэх сонирхлыг бууруулаад зогсохгүй хадгалах хандлагад мөн сөргөөр нөлөөлдөг гэжээ. Харин Nishiyama ба Smetters (2005) нар татварын илүү прогрессив тогтолцоо нь ажилтнуудыг орлогоо илүү эрсдэл гарган өөрчлөх нөхцөлийг бүрдүүлдэг, Chetty (2009) ОХУ орлогын татвараа өөрчилсөн нь өндөр орлоготой иргэдийн татвараас зугтах байдлыг эрс бууруулсан, орлого ихтэй иргэдийн татварын мэдрэмж өндөр гэжээ.

3. Макро эдийн засагт үзүүлэх нөлөө

Эдийн засгийн өсөлт, орлогыг тэгш хуваарилах асуудлын боломжит тэнцвэрийг хангах нь орчин үеийн эдийн засгийн өсөлтийн нэг үндсэн асуудал болсон. Ялангуяа хөгжиж буй орнуудын бодлого боловсруулагчдын хувьд өсөлт болон хүртээмжтэй байдлаас сонголт хийх шаардлага тулгардаг. Өөрөөр хэлбэл, эдийн засгийн өсөлтийг хадгалах замаар орлогын тэгш бус байдлын асуудлыг шийдвэрлэх боломжгүй тул тэнцвэрт байдлыг хангах нь нэн чухал асуудал юм (*Belozyorov, 2018*).

Kuznets (1955)-ын таамаглалаар эдийн засгийн хөгжлийн үе шатаас хамааран орлогын тэгш бус байдалд урвуу U хэлбэрийн нөлөө үзүүлдэг. Аж үйлдвэржилтийн эхний шатанд орлогын хуваарилалт илүү тэгш бус байдаг. Харин хөгжсөн орнуудын хувьд ажилчид илүү чадвартай болсон байдаг учир тэгш бус байдал буурдаг. Гэхдээ уг таамаглал нь технологийн дэвшлээс төдийлөн хамааралгүй учир тэгш бус байдал болон эдийн засгийн өсөлтийн хамаарлыг тайлбарлахад зарим талаар учир дутагдалтай ч маш олон судлаачид дээрх таамаглалыг ашиглан тэгш бус байдал эдийн засгийн хөгжлийн хоорондын хамаарлын судлахаар оролдсон байдаг. Тухайлбал, *i* 1960-1995 оны өгөгдөл дээр хамгийн өндөр орлоготой өрхүүдийн хувийн жинг тооцоход ашигласан бол Piketty ба Saez (2003) нар АНУ-ын орлогын тэгш бус байдлыг тайлбарлахад тус онолыг ашигласан ч суурь асуудлыг шийдвэрлэж тогтвортой үр дүнд хүрч чадаагүй байдаг. Өөрөөр хэлбэл, тэднийхээр орлогын тэгш бус байдал болон эдийн засгийн өсөлт нь технологийн өсөлт зэрэг бусад хүчин зүйлсээр тодорхойлогдох магадлалтай бөгөөд аль салбарт дэвшил явагдаж байгаагаас шалтгаалан хоорондын хамаарал эерэг эсвэл сөрөг аль аль нь гарах боломжтой гэжээ.

Weller ба Singleton (2004) нар татварын систем илүү прогрессив болоход орлого хуваарилалт илүү тэгш болж эдийн засгийн хэлбэлзлийг бууруулах нөлөө үзүүлдэг. Түүнээс гадна, орлого хуваарилалт илүү тэгш байх нь дотоод эрэлтийг тогтворжуулж санхүүгийн болон эдийн засгийн хэлбэлзлийн сааруулдаг. Ramey ба Ramey (1995) нарынхаар эдийн засгийн хэлбэлзэл болон өсөлт нь хүчтэй сөрөг хамааралтай учир хэлбэлзэл буурах нь өсөлтөд эергээр нөлөөлнө. Тиймээс, прогрессив татвар нь эдийн засгийн хэлбэлзлийг бууруулж хэтийн төлөвийг сайжруулах нөлөө үзүүлнэ.

Ohta (2017) Япон улсын орлогын ялгаатай бүлгүүдийн зардлын өөрчлөлтийг судалж татварын илүү прогрессив тогтолцоо нь нийт хэрэглээнд эергээр нөлөөлж улсын эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх бөгөөд төсвийн тэнцлийн сайжруулдаг болохыг тогтоосон бол Li ба Sartre (2001) өрхүүдийн ялгаатай байдлыг загвартаа нэмж тусгасан тохиолдолд татварын прогрессив байдал нь эдийн засгийн өсөлтөд

сөргөөр нөлөөлдөггүй гэжээ. Үүнтэй төстэй дүгнэлтийг Roed ба Storm (2002) нар хийсэн бөгөөд прогрессив татвар нь эдийн засгийн өсөлтийг сааруулах зайлшгүй нөхцөл болохгүй, гагцхүү бага цалинтай ажилчдын хөдөлмөрийн мэдрэмж, цалингийн ялгаатай байдалд гаргах шийдвэр, хувь хүний сонголт зэргээс хамааран үзүүлэх үр нөлөө ялгаатай байна гэжээ.

Олон улсын томоохон байгууллагуудын хувьд мөн хөгжиж буй орнуудын орлогын тэгш бус байдлыг шинжилсэн хэд хэдэн ажлуудад хүмүүн капитал, чадварыг нэмэгдүүлэх зэрэг бага, дунд орлоготой иргэдэд чиглэсэн бодлого хэрэгжүүлэх, татварын системийг илүү прогрессив болгох нь тэгш бус байдлыг бууруулах талаар зөвлөсөн байдаг (OVCB, Дэлхийн банк). Харин Stiglitz (2015) хувьд орлогын тэгш бус байдал нь улс орнуудын эдийн засгийн асуудлуудыг хүндрүүлдэг түлхүүр хүчин зүйл учир үүнийг бууруулахын тулд нийгмийн үйлчилгээнд оруулах хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, байгууллагын засаглалыг бэхжүүлэх, монополын болон ялгаварлан гадуурхалтын эсрэг хууль хэрэгжүүлэх, татварын системийг илүү прогрессив болгох зэрэг арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй гэж зөвлөдөг.

Эдийн засгийн онолуудад орлогын хуваарилалт тэгш байх нь эдийн засгийн өсөлтийг сааруулдаг талаар тогтсон ойлголт байдаггүй. Гэхдээ дээрхийн эсрэг дүгнэлтэд хүрсэн судалгааны ажлуудын хувьд Rhee (2012) АНУ-ын мужуудын татварын системийн өөрчлөлтийг судалж орлогын прогрессив татвар нь гурван жилийн дараах эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлдөг гэж дүгнэсэн бол Barsky нар (1986) прогрессив орлогын татвар нь хөрөнгийн хуримтлалд нөлөөлдөг, прогрессив байдал нэмэгдэх нь дотоодын хөрөнгө оруулалтыг санхүүжүүлдэг хадгаламжийг бууруулах нөлөө үзүүлэх магадлалтай, Saucutt нар (2006) прогрессив татвар нь урт хугацаандаа ажилчдын чадварыг бууруулдаг гэжээ.

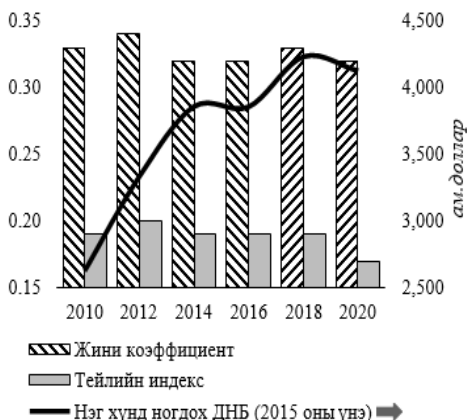
III. Монгол Улсын татварын орчин, орлогын тэгш бус байдал

Монгол Улсын нэг хүнд ногдох бодит орлого сүүлийн 10 жилд хурдацтай нэмэгдэж 2018 оноос хойш 4,000 ам.долларыг давсан ч уг хугацаанд орлогын тэгш байдалд дорвитой өөрчлөлт ороогүй, тогтвортой байна (Зураг 1). Үүнээс орлогын өсөлтийг дагаж орлого хуваарилалт муудаагүй, давхарга тус бүрд жигд нэмэгдсэн хэдий ч тухайн хугацаанд орлогын хүртээмжийг нэмэгдүүлэх арга хэмжээний хэрэгжилт төдийлөн хангалтгүй байсан гэж дүгнэж болох юм.

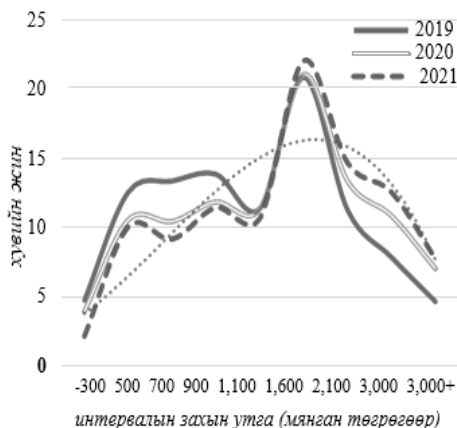
Худалдан авах чадварын паритетээр илэрхийлсэн нэг хүнд ногдох ДНБ болон орлогын тэгш бус байдлын үзүүлэлтээс харахад, Монгол Улсын орлогын тэгш бус байдал ижил түвшний орлого (Дэлхийн банкны орлогын ангилал)-той улсуудтай

харьцуулахад бага түвшинд байна (Зураг 3). Тухайлбал, 2020 оны байдлаар Жини коэффициент 0.32 байгаа нь ижил буюу дундын доод ангиллын улсуудын дундаж 0.39 харьцуулахад 20%- иар бага үзүүлэлт юм. Түүнчлэн, улс орнуудын орлогын ангиллаас харахад, нэг хүнд ногдох орлого өндөртэй улсуудын хувьд Жини коэффициент 0.25-0.35 хооронд байгаа бол дунд түвшний орлоготой улсуудын хувьд тодорхой зүй тогтол байхгүй байна.

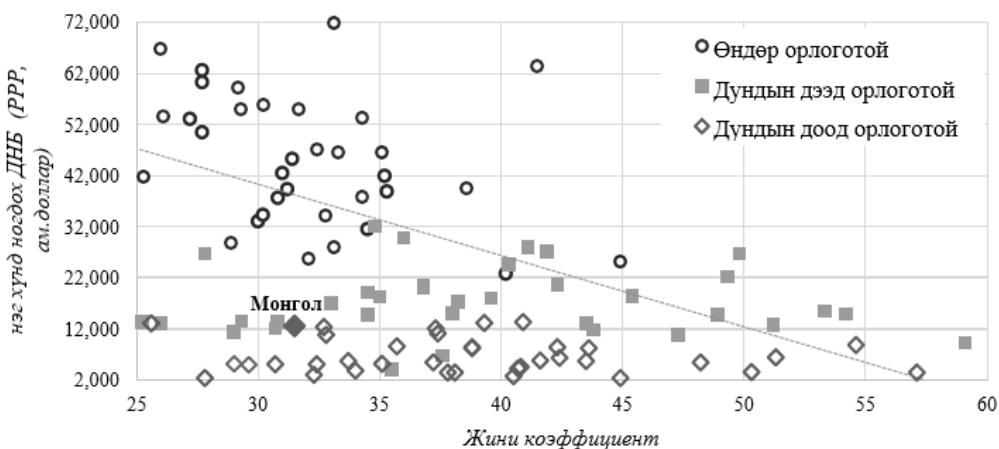
Зураг 1. Орлогын тэгш бус байдал ба нэг хүнд ногдох бодит орлого



Зураг 2. Өрхийн орлогын бүлэглэлт, өрхийн дүнд эзлэх хувийн жин



Зураг 3. Улс орнуудын нэг хүнд ногдох орлого ба тэгш бус байдал (2019-2020 он)



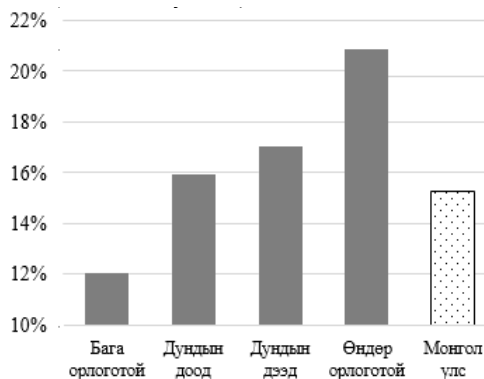
Эх сурвалж: УСХ, Дэлхийн банк

Бодит байдал дээр орлогын тэгш бус байдал нь бодлогын хувьсагч биш харин бодлогын шийдвэр, эдийн засгийн оролцогчдын үйл хөдлөл болон бусад өөрчлөлтийн үр дүнг илэрхийлэх үзүүлэлт юм (Lyubimov, 2017). Тиймээс дээрх үзүүлэлтийн хамаарлыг ярихдаа орлогын хуваарилалтыг биш түүнд нөлөөлөх бодлогын талаар ярих нь зохистой тул эл сэдвийн хүрээнд Монгол Улсын татварын

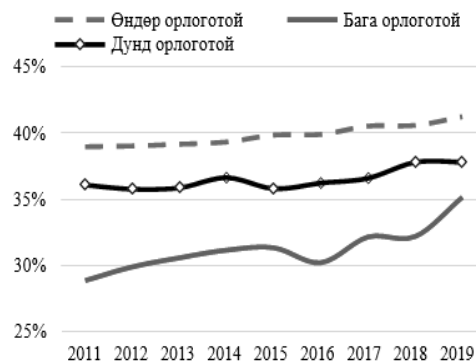
тогтолцооны талаарх мэдээллийг бэлтгэн доор харуулав.

Улс орнуудын татварын дарамтыг харьцуулахдаа татварын орлогын тухайн улсын нийт орлогод эзлэх хувийн жингээр илэрхийлэх байдал түгээмэл байдаг. Монгол Улсын хувьд нийт татварын орлого ДНБ-ий дунджаар 15%-ийг эзэлж байгаа нь ижил ангиллын орлоготой улсуудтай харьцуулахад бага буюу харьцангуй татварын дарамт багатай улс гэж дүгнэж болохоор байна (Зураг 4). Бусад улсын ерөнхий хандлагыг харахад, тухайн улсын орлогын түвшин нэмэгдэх тусам татварын орлогын хувийн жин дагаад өсөж буй бөгөөд дунд ангиллын хувьд хоорондын ялгаа багатай байна.

Зураг 4. Татварын орлогын ДНБ-д эзлэх хувийн жин (2010-2019 дундаж)



Зураг 5. ОАТ-ын нийт татварын орлогод эзлэх хувийн жин



Эх сурвалж: ОУВС, Засгийн газрын санхүүгийн статистик (GFS)

Орлого (ААН болон хувь хүн)-ын албан татварын нийт татварын орлогод эзлэх хувийн жин улс орнуудын орлогын түвшнээс хамааран 30-40% хооронд байдаг бөгөөд цар тахлаас өмнөх сүүлийн 10 жилд өсөх хандлагатай байжээ. Харин Монгол Улсын хувьд тус харьцаа дунджаар 25% байгаа нь бага орлоготой улсуудын дунджаас ч бага үзүүлэлт юм (Зураг 5, Хүснэгт 1). Үүнээс харахад, татварын хувь хэмжээ, тэр тусмаа орлогын албан татварыг нэмэгдүүлэх орон зай байгаа гэж таамаглаж болохоор байна.

Онолын ойлголт болон олон улсын туршлагаас харахад, татварын бодлогын нэг зорилт нь татварын орлогыг дахин хуваарилах замаар орлогын тэгш бус байдлыг бууруулахад чиглэдэг буюу татварын орлогоос бүрдсэн улсын төсвийн орлогыг нийтийн боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг түгээхэд зарцуулахаас гадна мөнгөн шилжүүлгээр дамжуулан иргэдийн амьжиргааг дэмжихэд зарцуулдаг. Ихэнх улсын хувьд халамжийн бодлого нь бага орлоготой өрхийн амьжиргааг дэмжихэд чиглэсэн байдаг учир орлогыг тэнцвэржүүлэх хамгийн гол систем болдог.

Шигтгээ 1: Монгол Улсын Хувь хүний орлогын албан татвар

Монгол Улсад анх 1990 онд Албан татварын тухай хууль, 1992 онд татварын багц хууль батлагдсанаар шинэ үеийн татварын тогтолцооны суурь тавигдсан бөгөөд эдийн засаг, бизнесийг дэмжих, олон улсын татварын шинэ зарчмуудыг нэвтрүүлэх хүрээнд татварын шинэчлэлийн бодлогыг эхлүүлж “Хувь хүний орлогын албан татварын тухай хууль”-ийг 2019 онд шинэчлэн найруулсан (ТЕГ, 2019).

ХХОАТ-ын хувь хэмжээ тодорхой шатлалтай байсан ч 2007 оноос ихэнх орлогын хувьд жигд 10% байхаар тогтоосон. Түүнээс хойш хэд хэдэн удаа өөрчлөлт оруулсан ч ихэвчлэн татвар ногдуулах орлого, хөнгөлөлт чөлөөлөлт, зарим нэр төрлийн орлогоос авах татварын хэмжээг л өөрчилснөөс суурь хувь хэмжээнд өөрчлөлт ороогүй байна².

Хүснэгт 1. Улсын нэгдсэн төсвийн татвар, хураамжийн орлого (тэрбум төгрөг)

	2010	2015	2019
Аж ахуйн нэгжийн ОАТ	391	688	1,661
Хүн амын ОАТ	161	520	933
НДШ	331	1,018	2,031
НӨАТ	579	1,050	2,486
Онцгой албан татвар	269	592	863
Гадаад худалдааны	193	321	790
Нийт татвар, шимтгэл	2,688	5,119	9,813
ААНОАТ-ын хувийн жин	15%	13%	17%
ХХОАТ-ын хувийн жин	6%	10%	10%

Хүснэгт 2. Улсын нэгдсэн төсвийн мөнгөн шилжүүлэг (тэрбум төгрөг)

	2010	2015	2019
Татаас, ЗГ шилжүүлэг	249	115	381
Нийгмийн даатгалын тэтгэвэр тэтгэмж	409	1,350	2,038
Нийгмийн халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж	99	486	673
Тэтгэмж, урамшуулал	106	191	231
Бусад шилжүүлэг	184	43	44
Нийт	1,048	2,186	3,367
Нэг хүнд ногдох ДНБ (оны үнээр, сая төгрөг)	3.7	7.7	11.9

Эх сурвалж: Сангийн яам, УСХ

Манай улсын нэгдсэн төсвөөс иргэдэд олгосон шилжүүлэг цар тахлын өмнөх 10 жилд 3.2 дахин нэмэгдсэн нь тухайн хугацааны нэг хүнд ногдох нэрлэсэн ДНБ-ий өсөлттэй ижил байна. Өөрөөр хэлбэл, нийт орлогын өсөлтийг даган шилжүүлгийн зардал нэмэгдсэн нь орлогын тэгш бус байдал тухайн хугацаанд тогтвортой хадгалагдах (илүү муудахгүй байх)-д нөлөөлсөн байна.

Нийт шилжүүлгийн дийлэнх хувийг өндөр насны тэтгэвэр, тахир дутуугийн тэтгэвэр, тэжээгчээ алдсаны тэтгэвэр зэрэг нийгмийн даатгалтай холбоотой тэтгэвэр болон хүүхдийн мөнгөн тэтгэмж, бусад халамжийн тэтгэмжүүд бүрдүүлж байна.

Тэтгэвэр авагчдын хувьд дийлэнх нь хөдөлмөрийн чадвараа алдсан, тэжээгчээ алдсан зэрэг тодорхой нөхцөлийг хангасан иргэд байгаа бол халамжийн тэтгэмж, тусламж авагчдын хувьд нийтэд жигд тархаасан³ (хүүхдийн мөнгө, насны хишиг, одонтой ээж гэх мэт) эсвэл тодорхой орлогын шалгууртай (хүнсний талон,

² Шатлалыг 2018 оны 1 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс эхлэн 10-25 хувиар 4 шатлал болгохоор хуульчилсан ч удаан хэрэгжилгүй цуцлагдсан

³ Цар тахлаас өмнө хүүхдийн мөнгө олгоход тодорхой шалгуур тавьдаг байсан

амьжиргааг дэмжих мөнгөн тэтгэмж гэх мэт) байна.

Бусад улсын туршлагаас харахад, сүүлийн жилүүдэд уламжлалт өрхийн амьжиргаа (*means-tested*)-нд суурилсан шилжүүлгийн хөтөлбөрүүд тодорхой нөхцөлт (*in-work benefits*) хөтөлбөрт шилжих хандлагатай бөгөөд уг шилжилт АНУ болон Их Британид илүү өргөн нэвтрээд байна. Уламжлалт хөтөлбөрийн хувьд орлогоос шууд хамааралтай буюу L хэлбэрийн тархалттай байдаг. Өөрөөр хэлбэл, орлогогүй, бага орлоготой бүлгийн хувьд шилжүүлгийн дийлэнх хэсгийг хүртэж өндөр орлоготой бүлгийн хувьд бага хэсгийг авдаг (*эсвэл огт авдаггүй*). Энэ төрлийн хөтөлбөр нь нэг талаар хэрэгтэй хүмүүстэй илүү их дэмжлэг болдог ч нөгөө талаар тэдний хөдөлмөр эрхлэх сонирхлыг бууруулах магадлалтай тул урт хугацаандаа тэдэнд зарцуулах татварын орлогын хувийн жинг нэмэгдүүлэх талтай. Харин эсрэгээрээ нөхцөлт хөтөлбөрийн хувьд орлогоос урвуу U хэлбэрийн хамааралтай тул тодорхой интервал хүртэл өсөөд эргээд буурдаг. Өөрөөр хэлбэл, огт орлогогүй, татвар төлдөггүй бүлгийн хувьд шилжүүлэг авахгүй буюу тодорхой хэмжээний хийх боломжтой ажлаа гүйцэтгэж байж тэтгэмж авах нөхцөлөө хангадаг ба энэ нь бага орлоготой иргэдийн хөдөлмөр эрхлэх, тэтгэмжээ авахын тулд орлогогүй байх сонирхлыг хязгаарладаг. Монгол Улсын хувьд 2021 оноос хүнс, тэжээлийн дэмжлэг авдаг, хөдөлмөр эрхлэх чадамжтай иргэдээ тодорхой сургалтад хамруулан ажлын байр санал болгох, заасан хугацаанд хөдөлмөр эрхлэхээс татгалзсан тохиолдолд дэмжлэгээс хасах агуулга бүхий журам гарган мөрдөж эхэлж байгаа нь энэ хөтөлбөрийн жишээ юм.

Орлогын татвар болон мөнгөн шилжүүлгийг тойрсон хамгийн гол асуудал бол тэгш болон үр ашигт байдал (*equity-efficiency trade off*)-аас сонголт хийх асуудал байдаг. Өмнөх бүлэгт дурдсаны дагуу өндөр орлоготой бүлгээс цуглуулсан татварыг бага орлоготой хэсэгт хуваарилах нь тэнцвэрт байдлыг хангаж буй мэт боловч орлого өндөртэй болон багатай аль аль бүлгийн хүмүүсийн ажил хийх сонирхлыг бууруулах зэргээр эдийн засгийн үр ашигт байдалд олон талаар нөлөөлдөг. Гэхдээ, ийм байдлаар орлогыг дахин хуваарилах нийгмийн шаардлага олон бий. Эдийн засгийн суурь онолын хувьд л гэхэд орлого нэмэгдэхэд ахиу ханамж буурдаг учир орлогыг илүү тэгш тархаах нь нийгмийн сайн сайхан байдлыг нэмэгдүүлнэ. Түүнчлэн, орлогын ялгаатай байдалд бие бялдар, эрүүл мэнд, гэр бүлийн байдал, нийгмийн боломж зэрэг хувь хүнээс өөрөөс нь хамаарахгүй хүчин зүйлс нөлөөлдөг. Тиймээс манай улсын хувьд орлогоос үл хамааран жигд олгож буй зарим шилжүүлгийг дээрх байдлаар нөхцөлт хэлбэр рүү шилжих хэрэгцээ шаардлага өндөр байна.

1. Орлого хуваарилалт

Өмнөх хэсэгт гарсан дүгнэлтийг илүү нарийн тодорхойлохын тулд, ҮСХ-оос жил тутам боловсруулдаг “Өрхийн нийгэм, эдийн засгийн судалгаа-2020”-ын тоон мэдээллийг ашиглан орлогын ялгаатай бүлгүүдийн хувьд татвар, шилжүүлгийн зардлын тархалт буюу дахин хуваарилалтыг Lustig (2016) аргачлалын үндсэн санааг ашиглан тооцоолов. Энэ төрлийн аргачлалын хувьд хамгийн эхний асуудал нь орлогын хуваарилалтыг хэмжих байдаг бөгөөд ялгаатай бүлгүүдийн татвар ногдох болон татварын дараах орлогыг харьцуулсан тооцооллыг гүйцэтгэдэг.

Шигтгээ 2. Орлогын хуваарилалтыг хэмжих үзүүлэлтүүд

Hollar нар (2010)-ын судалгаанд дурдсанаар татварын орлогын хуваарилалт, хүртээмжтэй байдлыг дараах хэд хэдэн үзүүлэлтээр хэмждэг байна. Үүнд,

Татварын прогрессив байдал нь тухайн орлогын бүлгийн бодитоор төлсөн татварын хэмжээг тооцоолдог. Орлогын бүлэг ахихад төлсөн бодит татварын хувь тогтвортой бол пропорциональ, өсөх тохиолдолд прогрессив, буурвал регрессив шинж чанартай тогтолцоо гэж үзнэ. Энэ төрлийн үзүүлэлтийн өөр нэг аргачлал нь хүн амыг тэнцүү бүлгүүдэд хуваарилан тухайн бүлгийн төлсөн татварыг нийт хүн амын дундажтай харьцуулан тооцдог.

Лоренцийн болон төвлөрлийн муруй нь орлогын тэнцүү бүлгүүдийн татварын өмнөх орлого болон төлсөн татварыг өсөн нэмэгдэх байдлаар дүрсэлсэн график шинжилгээний аргачлал юм. Тус аргачлалд төвлөрлийн муруйг стандарт Лоренцийн муруйтай харьцуулах замаар прогрессив байдлыг шинжилдэг бөгөөд төвлөрлийн муруй Лоренцийн муруйн доор байрлах тохиолдолд прогрессив шинжтэй гэж үзнэ.

Жини коэффициент. Татварын прогрессив байдал болон төвлөрлийн муруй нь орлогын бүлэг хоорондын бодит татварын ялгааг харуулдаг үзүүлэлт учир уг хоёр муруй огтлолцсон тохиолдолд нэгдсэн дүгнэлт хийхэд төвөгтэй болдог. Тиймээс орлогын тархалтыг харуулсан нэгдсэн үзүүлэлт хэрэгтэй болох бөгөөд энэ нь тухайн татварын орлогын хувьд тооцсон Жини коэффициент юм. Уг үзүүлэлт өндөр байх нь татварын систем илүү прогрессив болохыг илтгэдэг.

Каквани индекс (K) нь тухайн татварын болон татварын өмнөх орлогын хувьд тооцсон Жиникoeffициентын зөрүү бөгөөд $K > 0$ бол татвар прогрессив, эсрэг тохиолдолд регрессив гэж үздэг.

Рейнолдс-Смоленски (RS) индекс. K индекс нь тухайн эдийн засаг дахь татварын түвшинг төдийлөн анхаарч үздэггүй учир татварын дахин хуваарилалтын боломжийг бүрэн дүүрэн харуулахгүй байх талтай. Харин RS индекс нь татварын орлогын оронд татварын дараа үлдэх орлогын хувьд тооцсон Жини коэффициентийг ашигладаг учир орлогын тэгш бус байдал хэрхэн өөрчлөгдөж байгааг илүү томруун харуулж чаддаг. Тус индексийн утга нь Каквани индекстэй ижил агуулгатай буюу эерэг тохиолдолд прогрессив тогтолцоотой гэж дүгнэдэг.

Өрхийн зарцуулах боломжтой орлогыг (i) татвар ногдуулах орлого (цалин, урамшуулал, өрхийн үйлдвэрлэл, түрээс, борлуулалтын орлого, хүү ашиг), (ii) татвар ногдуулахгүй эсвэл татвар хамрагдалт багатай орлогын эх үүсвэр (мал аж

ахуйн болон хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүн борлуулсан орлого, бусдаас авсан бэлэг, тусламж), (iii) өндөр насны тэтгэвэр зэрэг нийгмийн даатгалын шилжүүлэг болон (iv) хүүхдийн мөнгө зэрэг нийгмийн халамжийн шинж чанартай шилжүүлэг гэсэн дөрвөн бүлэг үзүүлэлтийн тусламжтайгаар тооцсон. Тооцсон мэдээллийг ашиглан нийт тухайн онд судалгаанд хамрагдсан 16,460 өрхийг орлогын эрэмбээр нь 10 тэнцүү хэсэгт хувааж хэсэг тус бүрийн хувьд дээрх дэд ангиллын хүрээнд олсон орлогын дундаж дүнг тооцоолсон (Хүснэгт 3).

Өрхүүдийн хувьд шууд байдлаар орлогын албан татвар төлөхөөс гадна, хэрэглээгээрээ дамжуулан нэмэгдсэн өртгийн албан татвар, онцгой албан татварыг төлдөг. Түүнээс гадна улсын төсвөөс нэгдсэн байдлаар санхүүжүүлж үнэ төлбөргүй, хөнгөлөлттэй үнээр олгодог эрүүл мэнд, боловсрол, нийтийн тээвэр зэрэг үйлчилгээнд хамрагддаг. Гэхдээ энэхүү судалгааны хүрээнд орлогын албан татварын хуваарилалтын асуудлыг илүү тайлбарлахыг зорьж буй учир зөвхөн тус татвар болон мөнгөн шилжүүлгийн хувьд тооцооллыг гүйцэтгэлээ.

Хүснэгт 3. Өрхийн орлого, шилжүүлэг авдаг хүний тоо, индексийн тооцоолол*

(тухайн бүлгийн дундаж үзүүлэлт бөгөөд орлогын хувьд мянган төгрөг, хүний тоог дунджаар)

Орлогын ангилал	НХ, НД, татварын өмнөх орлого	Татвар, НХ, НД дараах орлого	Тухайн өрхийн төлсөн татвар**	Ам бүлийн тоо	Өрхөөс НД авдаг хүний тоо	Үүнээс: Өндөр насны тэтгэвэр авдаг	Өрхөөс НХ авдаг хүний тоо	Үүнээс: Хүүхдийн мөнгө авдаг
1	884	3,547	32	2.01	0.45	0.39	1.03	0.56
2	2,013	5,687	82	2.61	0.51	0.45	1.59	0.93
3	3,090	7,777	123	3.06	0.68	0.58	1.77	1.07
4	4,592	9,620	194	3.36	0.71	0.60	1.96	1.21
5	6,436	11,587	263	3.68	0.63	0.50	2.12	1.36
6	8,630	13,840	386	3.88	0.58	0.46	2.20	1.50
7	11,627	16,481	521	4.04	0.50	0.38	2.22	1.59
8	14,999	20,206	669	4.23	0.49	0.36	2.24	1.68
9	20,185	26,659	1,027	4.25	0.53	0.39	2.16	1.61
10	59,285	64,806	4,682	4.24	0.47	0.34	2.04	1.57
Дундаж	13,117	17,960	793	3.53	0.55	0.45	1.93	1.31

<u>Жини индекс</u>			<u>К индекс</u>	<u>RS индекс</u>
0.56	0.43	0.66	0.10	0.12

*- өрхийн орлогыг тооцоолоход ашигласан мэдээлэл нь ялгаатай тул ҮСХ-ны Жини индексийн тооцоололоос ялгаатай байх боломжтой

** - тухайн өрхийн татварын орлогыг тооцохдоо цар тахлын хүрээнд иргэдэд үзүүлсэн татварын хөнгөлөлтийг хасаж тооцсон болно.

Эх сурвалж: ҮСХ, ӨНЭЗС-2020, судлаачийн тооцоолол

Нийгмийн халамжийн ямар нэг тэтгэмж авдаг иргэдийн дундаж тоо мөн орлогын түвшин нэмэгдэх буюу 80 дахь персинтиль хүртэл өсөөд цаашаа буурч байгаа нь өндөр орлоготой бүлгийн өрхийн хүүхдийн тоо бага орлоготой бүлэгтэй харьцуулахад олон байгаатай холбоотой байна. Дээрх мэдээллээс нийгмийн даатгал, нийгмийн халамжийн мөнгөн шилжүүлгүүд ихэнх нь ямар нэгэн нөхцөл тавьдаггүй, орлогын бүх бүлэгт жигд тархсан гэж дүгнэж болохоор байна. Гэтэл дэд ангилал тус бүрийн тухайн бүлгийн өрхийн дундаж орлогод эзлэх хувийн жингээс харахад, хамгийн бага орлоготой 10% хувьд өндөр насны тэтгэвэр, хүүхдийн мөнгө, бусад нийгмийн даатгал, нийгмийн халамжийн шилжүүлэг нь нийт өрхийн орлогын 60 гаруй хувийг бүрдүүлж байхад энэ харьцаа хамгийн өндөр орлоготой өрхийн хувьд ердөө 5% байна.

Цалингийн орлогын хувийн жин эхний 8 бүлэгт өсөөд өндөр орлоготой сүүлийн 2 бүлэгт буурч буй бол татвар төлдөггүй орлогын хувьд харьцангуй жигд тархалттай байна. Харин өрхүүдийн ялгааг хамгийн ихээр нэмэгдүүлж буй орлого бол цалингаас бусад татвар ногдуулах буюу өрхийн үйлдвэрлэлийн орлого байна.

Орлогын тэгш бус байдлын Жини, К болон RS индексийн тооцооллын үр дүнгээс харахад, **Монгол Улсын орлогын албан татварын одоогийн түвшин нь харьцангуй прогрессив шинжтэй буюу татварын орлогын голлох хэсгийг өндөр орлоготой иргэд бүрдүүлдэг** гэж дүгнэж болох юм (*индексийн үр дүнг Хүснэгт 3-ийн доод хэсэгт харуулсан*).

Хүснэгт 4. Бүлэг тус бүрийн өрхийн дундаж орлогод эзлэх дэд ангиллуудын хувийн жин

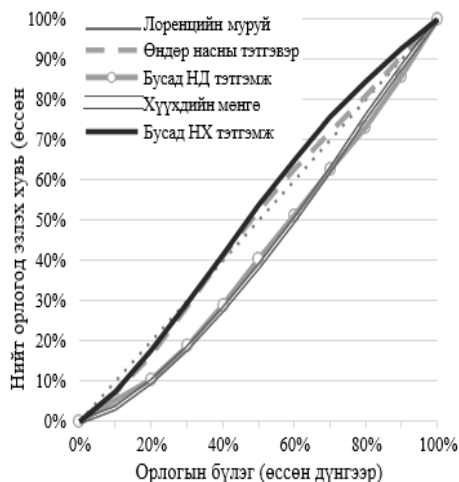
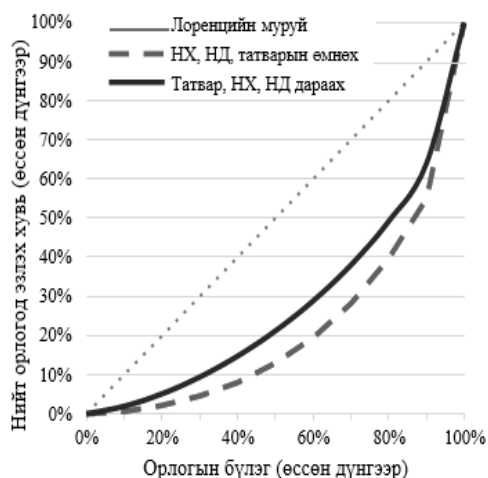
Орлогын ангилал	Цалин	Татвар төлөх орлого	Өндөр насны тэтгэвэр	Бусад НД тэтгэмж	Хүүхдийн мөнгө	Бусад НХ тэтгэмж	Татвар төлдөггүй орлого
1	14%	3%	41%	5%	6%	9%	22%
2	24%	3%	32%	3%	7%	8%	23%
3	29%	3%	31%	4%	7%	6%	21%
4	37%	4%	26%	4%	6%	5%	19%
5	42%	5%	19%	3%	6%	4%	20%
6	48%	6%	15%	3%	5%	3%	20%
7	53%	8%	11%	2%	5%	3%	18%
8	56%	9%	9%	2%	4%	2%	19%
9	52%	14%	7%	2%	3%	1%	21%
10	25%	55%	3%	1%	1%	0%	15%
Нийт	39%	25%	11%	2%	3%	2%	18%

Эх сурвалж: ҮСХ, ӨНЭЗС-2020, судлаачийн тооцоолол

Орлогын дахин хуваарилалтын нөлөөг тооцохын тулд нийгмийн даатгал, нийгмийн халамж, орлогын албан татварын өмнөх болон дараах төвлөрлийн муруйг байгуулахад **Монгол Улсын орлого хуваарилалтын бодлого тэгш бус**

байдлыг бууруулах нөлөө үзүүлдэг болох нь харагдаж байна (Зураг 6).

Зураг 6. Төвлөрлийн муруй: татвар, НД, НХ
Зураг 7. Төвлөрлийн муруй: НД, НХ
өмнө болон дараа шилжүүлгийн орлогын хувьд тооцсон



Эх сурвалж: YCX, ӨНЭЗС-2020, судлаачийн тооцоолол

Харин нийгмийн халамж, нийгмийн даатгалын шилжүүлгийн хувьд орлогын бүх бүлгүүдэд жигд хуваарилагдсан нь тус бүрийн төвлөрлийн муруй нь Лоренцийн муруйтай ойр байгаагаас харж болохоор байна. Дэд ангиллын хувьд задалж харвал хүүхдийн мөнгө, өндөр насны тэтгэврээс бусад нийгмийн даатгалын шилжүүлгийн хувьд бага зэргийн ялгаатай шинж ажиглагдсан бөгөөд энэ нь орлогын бүлгүүдийн дундаж ам бүл, хүүхдийн тоо болон Засгийн газраас нөхцөлт бус мөнгөн шилжүүлэг олгодогтой холбоотой юм.

Дээр дурдсан тооцоолол, үр дүн нь ӨНЭЗС-ны 2016 оны тоон өгөгдлийг ашиглан ижил шинж чанар бүхий шинжилгээ хийсэн Freije ба Yang (2015) болон тус тоон мэдээллийн 2018 оны өгөгдөл дээр хийсэн ижил аргачлал бүхий Odontuya (2020) судалгааны ажлуудтай нийцтэй байна.

2. Татварын оновчтой түвшин

Орчин үеийн прогрессив татварын тогтолцоо хөгжсөн 1910-аад оноос эхлэн ахиу ханамжийн онолыг баримтлагчид тус тогтолцоог үр ашигтай талаар дүгнэж, олон эдийн засагч, бодлого боловсруулагчид дэмжсэн зөвлөмж, шийдвэр гаргах болсон ч прогрессив татварын дээд хэмжээ нэмэгдсэнээр уг асуудал онолын таамаглалаас хальж улс төр, олон нийтийн дунд маргаан дагуулсан сэдэв болжээ (Piketty ба Saez, 2013).

Татварын оновчтой түвшний талаарх шинжилгээг анхлан Mirrlees (1971) тодорхойлон, шийдлийг Засгийн газрын төсвийн хязгаарлалт болон татварын

систем дэх хөдөлмөрийн нийлүүлэлтийн хязгаарлалт бүхий нийгмийн сайн сайхан байдал (*social welfare*)-ын функцийг максимумчлах байдлаар тодорхойлсон байдаг. Mirrlees-ийн загварт хүмүүсийг хөдөлмөр эрхлэх чадвар (*цалингийн түвшинээр илэрхийлсэн*)-аар тодорхойлдог бөгөөд Засгийн газар өндөр чадвартай бүлгийн орлогыг бага чадвартай хэсэгт хуваарилах зорилтыг тавьдаг. Өөрөөр хэлбэл, татвар болон мөнгөн шилжүүлгийг зөвхөн орлогын түвшинд тулгуурлан дахин хуваарилдаг ба тэгш байдал болон үр ашгийн тэнцвэрийг харгалздаггүй. Харин Stiglitz (1982) тус загварт үр чадварын асуудлыг нэмэх байдлаар хөгжүүлж засгийн газрын бодлогын эсрэг татвар төлөгчдийн хариу үйлдлийг нэмж тусгасан хэдий ч үндсэн таамаглал, шинжилгээг хийхэд шаардлагатай тоон мэдээллийн боломж зэрэг хүчин зүйлсээс шалтгаалан бодит байдалд ашиглахад төвөгтэй байсан тул бодлогын шинжилгээнд ашиглах боломж хомс байжээ (*Saez ба Slemrod, 2012*).

Түүний дараагаар гарсан орлогын ялгаа болон хувь хүний хариу үйлдлийг тусгасан Atkinson ба Stiglitz (1976) нарын загварын хувьд шатлалтай татварын тогтолцооны ач холбогдлыг илүү нарын тодорхойлж өгсөн нь оновчтой татварын түвшинг тогтоох болон бодлогын хэлэлцүүлэгт хамгийн өргөн ашиглагдаж байна. Харин Saez (2001) шугаман бус (*nonlinear*) татварын оновчтой түвшинг тооцох аргачлалд хувь хүний зан төлөвийн нөлөөг тусган тооцоо, шинжилгээ хийхэд харьцангуй хялбар байхаар томьёолсон нь энэ төрлийн шинжилгээнд өргөнөөр ашиглагдах болсон. Гэхдээ орлогын татварын оновчтой түвшний тооцооллыг гүйцэтгэхэд маш олон төрлийн онолын таамаглал, мэдрэмжийн шинжилгээ гүйцэтгэдэг учир бодлогын зөвлөмж өгөх, бодит байдалд ашиглахад зарим талаар хүндрэл тулгардаг. Учир нь хувь хүмүүсийн үйл хөдлөлийг стандарт ханамжийн загвараар тодорхойлоход зөрүүтэй үр дүн гарах магадлал өндөр тул энэ чиглэлийн судалгаа мөн олон салбарт хөгжиж байна (*Chetty, 2012*).

Өмнөх бүлэгт дурдсаны дагуу өндөр орлоготой бүлэгт татвар ногдуулах орлого бусад бүлгүүдээс эрс өндөр байсан учир тус бүлэгт ахиу татвар оноох боломжтой эсэхийг судлах зорилгоор Saez ба Slemrod (2012) нарын энэ чиглэлийн хамгийн алдартай судалгааны ажилд тодорхойлсон шугаман бус стандарт загварын үндсэн тавил, гаргалгааг ашиглан өндөр орлоготой бүлэгт ногдуулах татварын хувьд хэмжээг тооцоолов. Тус загварын хувьд өндөр орлоготой хэсэгт оноох оновчтой татварын хувь, хэмжээг дараах байдлаар тодорхойлсон байна.

$$\tau^* = \frac{1-g}{1-g+a*e} \quad (1)$$

Энд, τ^* – өндөр орлоготой иргэдийн төлөх ахиу татварын хэмжээ, g – өндөр орлоготой бүлгийн ахиу ханамжаар илэрхийлсэн нийгмийн сайн сайхан байдлын үзүүлэлт (*social marginal welfare*), e – татварын өөрчлөлтөд үзүүлж буй зан төлөв

(behavioral response)-ийн хариу үйлдлийн функц, a – орлогын тархалтын функц.

Оновчтой татварын хэмжээ нь ахиу ханамж g нэмэгдэхэд буурах шинжтэй бөгөөд стандарт онолын хувьд өндөр орлоготой бүлгийн орлогоос хамаарсан хэрэглээний мэдрэмж бага байна. Тиймээс, өндөр орлоготой иргэдийн хувьд g нь тэг рүү тэмүүлнэ гэж хялбарчилбал татварын оновчтой түвшин дараах байдалтай болно.

$$\tau^* = \frac{1}{1+a \cdot e} \quad (2)$$

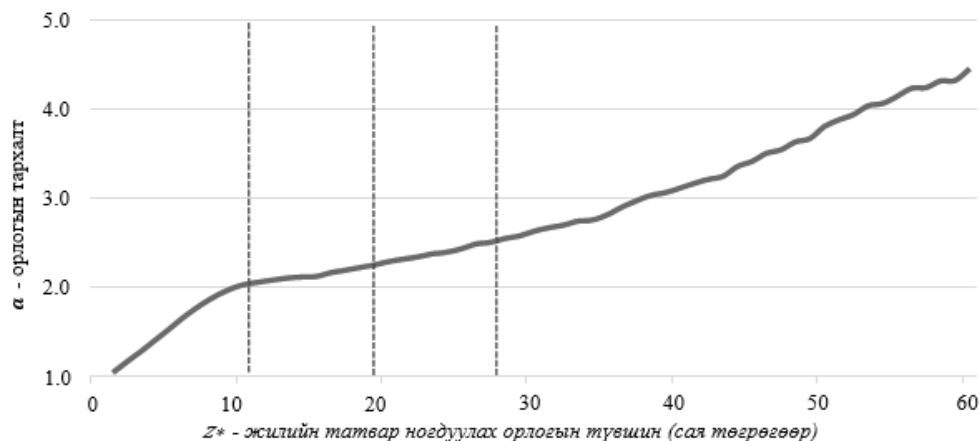
Энэ томъёоллоор татварын оновчтой түвшин зан төлөвийн хариу үйлдэл болон орлогын тархалтаар тодорхойлогдох бөгөөд дараах хамааралтай байна. Үүнд,

1. Татварын өөрчлөлтийн улмаас нэмэлт орлого олохоо зогсоох, ажлын цагаа багасгах, бүтээмж буурах, ажлаа солих, өөр татвар багатай улс руу шилжих хөдөлгөөн хийх, орлогоо нуун дарагдуулах зэрэг хувь хүний зан төлөвийн өөрчлөлт өндөр байх нь алдагдсан боломжийг нэмэгдүүлэх учир e нэмэгдэх нь оновчтой татварын хэмжээг бууруулна,
2. Орлогын тархалтын функц нь татварын шатлал нэмэгдэх босго утга z^* болон тухайн шатлалаас өндөр орлоготой иргэдийн дундаж орлого z_m хамааран тодорхойлогдох бөгөөд татварын түвшинг оновчтой тодорхойлсон тохиолдолд босго утгаас дээш тогтвортой байна. Үүнийг Парето тархалтын зарчим гэж нэрлэдэг (Diamond ба Saez, 2011).

$$a = \frac{z_m}{(z_m - z^*)} \quad (3)$$

Орлогын тархалтын функцийг 99 дэх персинтиль буюу 60 хүртэл сая төгрөгийн татвар ногдуулах жилийн орлоготой 10 мянга орчим хүний мэдээлэл дээр байгуулав. Үр дүнгээс харахад, жилийн 10 сая төгрөг буюу 70 дахь персинтилийн утгаас эхлэн тархалтын муруйн налалт өөрчлөгдөж байна. Тиймээс прогрессив татварын нэмэгдэх орлогын босго утгыг тус дүн (сарын дундаж орлого 1 сая төгрөг)-гээс эсвэл налалт өсөж эхэлсэн утга (ойролцоогоор 1.6 сая төгрөг)-аар тооцож болох бөгөөд хамгийн өндөр татварын хувь хэмжээг тооцох томъёонд ашиглах a -тархалтын коэффициентын хувьд тус үзүүлэлтээс хойших утгын дундаж буюу 3.04 байх боломжтой байна (зураг 8).

Харин татварын өөрчлөлтөд хариу үзүүлэх иргэдийн зан төлөвийн өөрчлөлт, e -ийн хувьд Монгол Улсад сүүлийн жилүүдэд тогтвортой, урт хугацаанд үргэлжилсэн орлогын албан татварын томоохон өөрчлөлт байхгүйн улмаас тооцоолоход хүндрэлтэй байгаа тул дээр дурдсан судалгааны ажлуудад ашигласан орлогын ижил ангилалтай улсуудын дундаж буюу 0.7-1.0 утгыг ашиглав.

Зураг 8. Парето коэффициент (α)-ийн эмпирик тооцоолол

Энэхүү зургийг өмнөх бүлэгт дурдсан татвар ногдуулах орлого (цалингийн орлогыг оруулж тооцсон)-ын хувьд зурсан бөгөөд нэг хүнд ногдох орлогыг олохдоо тухайн өрхийн татвар ногдуулах орлогыг татвар төлөх орлого олдог хүний тоонд хувааж олсон. Зурагд байгаа тасархай босоо зураас нь харгалзан татвар ногдуулах орлогын 70, 90, 95 дахь персентилийн утга болно.

Эх сурвалж: УСХ, ӨНЭЗС-2020, судлаачийн тооцоолол

Дээрх тооцооллын үр дүнд хамгийн өндөр орлоготой иргэдээс авах прогрессив татварын оновчтой түвшин (τ^*) 25-32% буюу 2018 онд түр мөрдөөд цуцалсан татварын хувь хэмжээтэй ойролцоо түвшинд гарч байна.

Гэхдээ тус тооцоололд (i) хялбарчилсан загвар ашигласан, (ii) тоон мэдээллийн хувьд тооцоолж олсон үзүүлэлт, (iii) зарим хувьсагчдын хувьд тооцоолох боломжгүй байсан зэрэг хязгаарлалтууд байгаа тул цаашид татвар төлөгчдийн их тоон өгөгдөл ашиглан мэдрэмжүүдийг шинжлэх, загварыг өргөтгөсөн байдлаар дахин тооцоолж илүү найдвартай үр дүн гаргах хэрэгтэй юм.

IV. Дүгнэлт

Монгол Улсын Хувь хүний орлогын албан татвар нь орлогын тэгш бус байдлыг бууруулах нөлөө үзүүлдэг эсэхийг судалж, олон улсын туршлага болон татварын оновчтой түвшинг тодорхойлох загваруудыг ашиглан прогрессив татварын тогтолцоонд шилжихтэй холбоотой гарах асуудал, татварын хувь хэмжээ, шатлалын түвшинг тооцох ажлыг энэхүү судалгааны хүрээнд хийж гүйцэтгэв.

Монгол Улсын орлогын тэгш бус байдлын түвшин орлогын ижил ангилал (*Дэлхийн банкны ангиллаар дундын доод орлоготой улс*)-тай улсуудтай харьцуулахад бага байгаа хэдий ч сүүлийн 10 жилийн улсын төсвийн орлого болон нийгмийн даатгал, халамжийн зардлын өсөлтөөс харахад, тухайн хугацаанд ахиц гараагүй тогтвортой байсан нь чамлалттай үзүүлэлт юм. Тиймээс, тус асуудлыг орлогын дахин хуваарилалтын буюу татварын орлогоор бүрдсэн улсын төсвийн эх үүсвэрийг төрөл бүрийн тэтгэвэр, тэтгэмжээр дамжуулан иргэдэд олгох тогтолцоо талаас нь судаллаа. Үр дүнд нь **хувь хүний орлогын албан татвар нь пропорциональ хэдий ч татварын орлогыг голлох хэсгийг өндөр орлоготой иргэд бүрдүүлдэг буюу харьцангуй прогрессив шинжтэй** бөгөөд үүнд, бага орлоготой иргэдийн өрхийн төсөвт эзлэх татвар ногдуулдаггүй орлого буюу улсаас олгож буй тэтгэвэр, тэтгэмж голлох хувийг бүрдүүлж буй нь нөлөөлж байна. Түүнчлэн, **нийгмийн даатгал, халамжийн тэтгэвэр, тэтгэмж нь орлогын ялгаанаас үл хамааран жигд тархсан байгаа нь орлого хуваарилалт үр дүнтэй болж тэгш бус байдал буурахад сөргөөр нөлөөлж байна.** Үүнийг бууруулахын тулд хүнсний талон олгох бодлогод 2021 оноос эхлэн авч хэрэгжүүлсэн нөхцөлт халамжийн бодлогыг бусад хөтөлбөрт хэрэгжүүлэх, хүүхдийн мөнгө зэрэг нийтийг хамарсан шилжүүлгийг зорилтот бүлэгт илүү чиглүүлэх зэрэг арга хэмжээг нэн тэргүүнд авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Түүнээс гадна, Монгол Улсын хувьд татварын дарамт (*татварын орлого ДНБ-ий харьцаагаар илэрхийлсэн*), орлогын албан татварын нийт татварын орлогод эзлэх хувийн жин бусад ижил орлоготой улсуудтай харьцуулахад бага байгаа учир татварын дүн хэмжээг нэмэгдүүлэх, тогтолцоог өөрчлөн прогрессив болгох боломжтой юм. Үүнтэй холбоотой хялбаршуулсан тооцооллыг хийж үзэхэд, **татварын шатлал нэмж тооцох орлогын босго утга ойролцоогоор 1-1.6 сая төгрөгийн хооронд, хамгийн өндөр орлоготой иргэдээс авах шаталсан татварын дээд хэмжээ 25-32%** орчимд байх нь оновчтой буюу 2018 онд хэрэгжүүлж эхлээд цуцалсан өөрчлөлттэй нийцтэй байна. Гэхдээ, бусад улсын туршлага, мэргэжилтнүүдийн зөвлөгөөнөөс харахад, татварын прогрессив тогтолцоонд шилжихтэй холбоотой хөдөлмөр эрхлэлт, ажлын бүтээмж буурах,

татвараас зугтаах зэрэг асуудал түгээмэл гардаг тул нийгмийн халамжийн тэтгэвэр тэтгэмжийг хөдөлмөр эрхлэлттэй уялдуулан оновчтой тогтоох, татварт хамрагдалтыг сайжруулах арга хэмжээг урьдчилан авч хэрэгжүүлэх хэрэгтэй юм.

Дээрхээс нэгтгэн дүгнэхэд, (i) Монгол Улсын хувьд орлогын тэгш бус байдлыг бууруулахын тулд нэн түрүүнд нийгмийн халамж, нийгмийн даатгалын зарим тэтгэвэр, тэтгэмжийг нэн шаардлагатай өрхөд олгох, ингэхдээ хэрэв тухайн иргэн хөдөлмөр эрхлэх чадвартай бол тодорхой ажил хийх нөхцөл тавьж, зөвхөн халамжийн орлогоор амьдрах биш ажил хийж өрхийн орлогоо нэмэгдүүлэх боломж, сонирхлыг бий болгох, (ii) татварын хувь хэмжээг улсын эдийн засгийн байдал, иргэдийн амьжиргаатай уялдуулан дунд хугацаандаа прогрессив тогтолцоонд аажмаар шилжүүлэх. Тогтолцооны өөрчлөлтөөс шалтгаалан иргэдийн татвараас зугтаах, бүтээмж буурахаас сэргийлсэн арга хэмжээг үр шаттайгаар авч хэрэгжүүлэх шаардлагатай байна.

Ашигласан материал

Alexander D Klemm, Li Liu, Victor Mylonas and Claudia Gerber, 2018. "Personal Income Tax Progressivity: Trends and Implications", IMF Working Papers 2018/246, International Monetary Fund.

Atkinson, A., and Stiglitz, J. E., 1976. "The design of tax structure: Direct versus indirect taxation. Journal of Public Economics", Vol. 6(1–2), pp. 55–75.

Auerbach, A., and Feenberg, D., 2000. "The Significance of Federal Taxes as Automatic Stabilizers", Journal of Economic Perspectives, Vol. 14, No.3, pp. 37-56.

Baigalmaa, Odontuya, 2020. "Impact of taxes and transfers on income distribution and inequality in Mongolia", University of Sydney, research report.

Belozyorov, Sergey A. and Olena V. Sokolovska, 2018. "Personal income taxation and income inequality in Asia-Pacific: a cross-country analysis." Journal of Tax Reform, pp. 236-249.

Bovenberg, A. and van Ewijk, C., 1997, "Progressive Taxes, Equity, and Human Capital Accumulation in an Endogenous Growth Model with Overlapping Generations", Journal of Public Economics 64, No.2: 153-179.

C.E. Weller and M. Rao. 2008. "Can progressive taxation contribute to economic development?" PERI Working Paper Series. No.176, pp. 1-26.

Caucutt, E., Imrohoroglu, S., and Kumar, K., 2006, "Does the Progressiveness of Income Taxes Matter for Human Capital and Growth?", Journal of Public Economic Theory 8, No.1, pp. 95-118.

Chang Y., Kim S.-B., Chang B. H, 2015. "Optimal Income Tax Rates for the Korean Economy", KDI Journal of Economic Policy, vol. 37, No. 3, pp. 1–30.

Chetty, R., 2009. "Is the taxable income elasticity sufficient to calculate deadweight loss? The implications of evasion and avoidance", American Economic Journal: Economic Policy, Vol 1(2), pp. 31–52.

Chetty, R., 2012. "Bounds on elasticities with optimization frictions: A synthesis of micro and macro evidence on labor supply", Econometrica, Vol. 80(3), pp. 969–1018.

Dabla-Norris E., Kochhar K., Suphaphiphat N., Ricka F., Tsounta E., 2015. "Causes and Consequences of Income Inequality: a Global Perspective" International Monetary Fund.

Deaton A., 2013. "The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality", New Jersey: Princeton University Press.

Diamond, P. A., 1998. "Optimal income taxation: An example with a u-shaped pattern of optimal marginal tax rates", *American Economic Review*, No. 88.

Diamond, P. and Saez, E., 2011. "The Case for a Progressive Tax: From Basic Research to Policy Recommendations", *Journal of Economic Perspectives*, 25(4), pp. 165–190.

Duncan, D., Sabirianova Peter, K., 2016. "Unequal inequalities: Do progressive taxes reduce income inequality?", *Int Tax Public Finance* No. 23, pp. 762–783.

Echevarría, Cruz, 2014. "Income tax progressivity, growth, income inequality and welfare", *Series* No. 6.

Engel, E., Galetovic, A., Raddatz, C., 1998. "Taxes and Income Distribution in Chile: Some Unpleasant Redistributive Arithmetic", *NBER Working Paper* No. 6828, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Feldstein, M., 1999. "Tax avoidance and the deadweight loss of the income tax. Review of Economics and Statistics", No. 81(4), pp. 674–680.

Feldstein, M., 2012. "The Mirrlees's review", *Journal of Economic Literature*, No. 50(3), pp. 781–790.

Foster J., Seth S., Lokshin M., Sajaia Z., 2013. "A Unified Approach to Measuring Poverty and Inequality Theory and Practice", *The World Bank*.

Freije, S., and Yang, J., 2018. "Distributional Impact of Taxes and Transfers, Mongolia", *The World Bank*.

Hassan, F., and Bogetic, Z., 1999, "Distribution of Income and the Income Tax Burden in Bulgaria", *WB Policy Research Working Paper* No. 1421, *The World Bank*.

Heshmati A., 2004. "Inequalities and their Measurement" *Institute for the Study of Labor*.

Ivanna Vladkova Hollar and Rodrigo Cubero, 2010. "Equity and Fiscal Policy: The Income Distribution Effects of Taxation and Social Spending in Central America", *IMF Working Papers* 2010/112, *International Monetary Fund*.

Kakwani N.C., 1980. "Income Inequality and Poverty Methods of Estimation and Policy Application" *Oxford University Press*.

Kakwani, N.C., 1977. "Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison", *Economic Journal*, Vol. 87(345), pp. 71–80.

Ke-Young Chu, Hamid Davoodi and Sanjeev Gupta, 2000. "Income Distribution and Tax, and Government Social Spending Policies in Developing Countries", No. 295547,

WIDER Working Papers, United Nations University, World Institute for Development Economic Research (UNU-WIDER).

Li, W., and Sartre, P., 2004. “Progressive Taxation and Long-Run Growth”, American Economic Review 94, No.5, pp. 1705-1716.

Lindert, P., 2004. “Growing public: Social spending and economic growth since the eighteenth century”, Cambridge University Press.

Lustig, N. 2016, “Commitment to Equity Handbook: A guide to estimating the impact of Fiscal policy on inequality and poverty”, Brookings Institution Press and CEQ institute.

Mirrlees, J. A., 1971. “An exploration in the theory of optimum income taxation”, Review of Economic Studies, No. 38, pp. 175–208.

Nishiyama, S., and Smetters, K., 2005. “Consumption Taxes and Economic Efficiency with Idiosyncratic Wage Shocks”, Journal of Political Economy 113, No.5, pp. 1088-1115.

OECD, 2012. “Income Inequality and Growth: The Role of Taxes and Transfers”, OECD Economics Department Policy Notes, No. 9.

Ohta H., 2017. “Economic Growth through Distribution of Income in Japan: Road to Stable Growth with Progressive Income Tax System”, Ritsumeikan International Study, 2017, vol. 30, no. 1, pp. 84–111

Onishi, Junko and Tungalag Chuluun, 2015. “Review of Program Design and Beneficiary of Profiles of Social Welfare Programs in Mongolia”, The World Bank.

Papanikolaou, Nikolaos, 2021. “Tax Progressivity of Personal Wages and Income Inequality”, Journal of Risk and Financial Management, pp. 14-60.

Parliament of Mongolia, 2019. “Law on personal income tax /revised version/” Retrieved from: <https://legalinfo.mn/mn/detail/14410>

Piketty, T., E. Saez, and S. Stantcheva, 2014. “Optimal Taxation of Top Labor Incomes: A Tale of Three Elasticities”, American Economic Journal: Economic Policy, Vol. 6(1), pp. 230–271.

Rhee, Tae-hwan, 2012. “Macroeconomic Effects of Progressive Taxation”, Retrieved from: <https://www.aeaweb.org/conference/2013/retrieve.php?pdfid=394>

Roed, K., and Strom, S., 2002. “Progressive Taxes and Labour Market: Is the Trade-off Between Equality and Efficiency Inevitable?”, Journal of Economic Surveys 16, No. 1, pp. 77-110.

Saez, E. and Stantcheva, S., 2013. “Generalized social marginal welfare weights for

optimal tax theory", NBER working paper, No. 18835.

Saez, E., 2001. "Using elasticities to derive optimal income tax rates", Review of Economic Studies, No. 68, pp. 205–229.

Saez, E., 2002. "Optimal income transfer programs: Intensive versus extensive labour supply responses", Quarterly Journal of Economics, No. 117(2), pp. 1039–73.

Saez, E., J. Slemrod, and S.H. Giertz, 2012. "The Elasticity of Taxable Income with Respect to Marginal Tax Rates: A Critical Review", Journal of Economic Literature, Vol. 50(1), pp. 3–50.

Sarte P., 1997. "Progressive Taxation and Income Inequality in Dynamic Competitive Equilibrium", Journal of Public Economics, 1997, vol. 66, No. 1, pp. 145–171.

Stiglitz J. E., 2015. "Inequality and Economic Growth. The Political Quarterly", 2015, Vol. 86, No. S1.

Sung M. J. and Park K., 2011. "Effects of Taxes and Benefits on Income Distribution in Korea", Review of Income and Wealth, Vol. 57, No. 2, pp. 345–363.

The National Statistical Office (NSO) of Mongolia, "Household Socio-Economic Survey", Database retrieved from: <http://web.nso.mn/nada/index.php/catalog/121>

The National Statistical Office (NSO) of Mongolia, "Labour Force Survey", Database retrieved from: <http://web.nso.mn/nada/index.php/catalog/130>

United Nations Development Policy and Analysis Division, 2015. "Concepts of inequality", Development issues No. 1.

Weller, C. and L. Singleton, 2004. "Political freedom, external liberalization, and financial stability", International Review of Applied Economics, Vol. 18, No. 1, pp. 43–61.

Wenli, Li, and Pierre-Daniel Sarte, 2004. "Progressive Taxation and Long-Run Growth", American Economic Review, No. 94 (5), pp. 1705-1716.