



Нээлттэй Нийгэм Форум

# ТӨРИЙН ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГАА БОЛОН АВЛИГА

Судлаач: О.Мөнхбат /Доктор/

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

2009 он

DDC

364.168

M-816



НЭЭЛТТЭЙ  
НИЙГЭМ  
ФОРУМ

Хаяг: Жамъян гүний гудамж-5/1,  
Сүхбаатар дүүрэг, Улаанбаатар-48,  
Монгол Улс

Утас: 976-11-313207

Факс: 976-11-324857

Вэб: <http://www.forum.mn>

И-мэйл: [osf@forum.mn](mailto:osf@forum.mn)

Уг судалгаагаар гаргасан дүгнэлт, саналууд нь  
судлаачийн үзэл бодлыг илэрхийлнэ.

© Энэхүү номыг хэсэгчлэн болон бүтнээр нь хэвлэхийг хүсвэл ННФ-ын  
хаягаар хандаж зохих зөвшөөрөл авна уу.

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

ISBN 978-99929-0-802-5

“ADMON” компанид эхийг бэлтгэж хэвлэв.

## **АГУУЛГА**

<b>Удиртгал</b> .....	5
-----------------------	---

### **БҮЛЭГ 1. Төр, орон нутгийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа**

1.1. Худалдан авах ажиллагааны тухай ойлголт, үндсэн чиг үүрэг болон зарчмууд .....	13
--	----

### **БҮЛЭГ 2. Худалдан авах ажиллагаа болон авлига**

2.1. Худалдан авах ажиллагааны үе шатуудад гардаг авлига, түүнээс урьдчилан сэргийлэх нь .....	29
---	----

### **БҮЛЭГ 3. Монгол дахь худалдан авах ажиллагааны орчинд шинжилгээ хийх нь**

3.1. Худалдан авах ажиллагааны улс төр, эрх зүйн орчин.....	49
3.2. Худалдан авах ажиллагааны эдийн засгийн орчин .....	81
3.3. Худалдан авах ажиллагааны нийгмийн орчин .....	88
3.4. Худалдан авах ажиллагааны технологийн орчин.....	94

### **БҮЛЭГ 4. Худалдан авах ажиллагааны захиалагч, түүний чадавхийн төлөв байдал**

4.1. Худалдан авах ажиллагаа явуулах эрх бүхий Захиалагч .....	103
4.2. Сангийн яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого, зохицуулалтын Газар .....	112

### **БҮЛЭГ 5. Худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгоход чиглэсэн дүгнэлт, бодлогын санал зөвлөмж**

5.1. Удиртгал хэсэгт хийх дүгнэлт .....	121
---	-----

5.2. Улстөр эрх зүйн орчинд хийх дүгнэлт.....	124
5.3. Эдийн засгийн орчинд хийх дүгнэлт.....	125
5.4. Нийгмийн орчинд хийх дүгнэлт.....	126
5.5. Технологийн орчинд хийх дүгнэлт.....	128
5.6. Захиалагчийн чадавхид хийх дүгнэлт.....	129
5.7. Бодлогын санал, зөвлөмж.....	131
<b>Ашигласан ном зохиол.....</b>	<b>134</b>

## УДИРТГАЛ

### Сэдвийн үндэслэгээ

2000 онд анх батлагдсан Төр болон Орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах журмын тухай хуулийн шинэчлэн найруулсан төслийг 2005 онд УИХ –аар хэлэлцэн “Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хуулийг баталсан цагаас хойш худалдан авах ажиллагааны орчинд нэлээдгүй өөрчлөлтүүд гарав. Тэдгээрээс тоймлон дурдвал, 1) эдийн засгийн өөрчлөлт: улсын төсвөөс худалдан авах ажиллагаанд зарцуулдаг хөрөнгийн хэмжээ нэмэгдсэн: 2005 онд Монгол улсын нийт төсвийн орлогыг 708.2 тэрбум төгрөгөөр, төсвөөс зарцуулах зарлагын доод хэмжээг 775.1 тэрбум төгрөгөөр тооцон баталснаас төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд нийт төсвийн 27.6 хувь буюу 222.8 тэрбум төгрөгийг зарцуулж байсан бол 2008 оны байдлаар Монгол улсыг хөгжүүлэх сан болон бусад эх үүсвэрийг оролцуулаад нийт үнийн дүн ихэд өссөн,<sup>1</sup> 2) 2005 оны хуульд 2007 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт, 3) Авилгалын эсрэг НҮБ-ын Конвенцид<sup>2</sup> Монгол улс нэгдэн орсон: эл Конвенцийн дугаар зүйлд худалдан авах ажиллагааны талаар Оролцогч улсуудын авбал зохих арга хэмжээг заажээ, 4) Авлигын эсрэг Монгол улсын хууль батлагдаж улмаар Авлигатай тэмцэх газар байгуулагдсан: энэ хугацаанд тус байгууллага нь нийт 200 орчим эрүүгийн хэрэгт мөрдөн байцаалт явуулсны тал илүү хувь нь албан тушаалтан албан үүргээ биелүүлэхдээ түүний дотор худалдан авах, тендерийн үйл ажиллагаатай холбоотойгоор эрх мэдлээ хэтрүүлэн

<sup>1</sup> 2005 болон 2008 оны Төсвийн тухай хууль

<sup>2</sup> Тодотгохуй: Авилгалын эсрэг НҮБ-ын Конвенци нь НҮБ-ын албан ёсны хэд хэдэн хэлээр боловсруулагдсан байна. Манай улс англи хэлнээс орчуулан буулгасан бөгөөд Монгол орчуулга нь нэр томъёоны хувьд нэлээд маргаантай болжээ. Тухайлбал, УИХ-ын баталсан Монгол орчуулганд “corruption” нь Авилгал гэсэн атал үүний дараахан батлагдсан Авлигын эсрэг хуульд авлига гэж томъёологдсон байна. Мөн аль 2000 онд “procurement” гэсэн англи үгийг Монгол хэлнээ худалдан авах ажиллагаа гэж хөрвүүлж хоёр ч удаа энэ нэрээр хууль баталсан атал энэ конвенцийн Монгол орчуулганд ханган нийлүүлэлт гэж буулгажээ. Судлаач НҮБ-ын конвенцийн хувьд УИХ-аар баталсан байдлаар нь буюу Авилгал гээд харин бусад тохиолдолд авлига болон худалдан авах ажиллагаа гэсэн хуулийн томъёололоор хэрэглэж байгааг анхаарна уу.

буюу урвуулан ашигласан<sup>3</sup> байлаа, 5) Монголын томоохон улс төрийн хүчнүүдийн сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр болон хамтарсан Засгийн газар байгуулах тухай гэрээнд худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох асуудлыг анх удаа дурдсан, 6) Үндэсний ач холбогдол бүхий томоохон худалдан авах ажиллагаанууд бүтэлгүй болж их хэмжээний хохирол учирсан: Лүн, Шандын чиглэлийн, Өлгий-Цагаан нуур чиглэлийн 40 км хатуу хучилттай зам зэрэг авто замын тендер хугацаа хоцрох, хүчингүй<sup>4</sup> болсон зэрэг үйл явцыг энд дурдаж болно.

Түүнчлэн төр болон орон нутгийн хөрөнгөөр хийгддэг худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн орчин өмнөхөөс муудаж, институцижсан байдал сайжрал олоогүйн сацуу авлигын эрсдэл урьд урьдаас нэмэгдсэн болох нь судалгааны дүнгээс харагдаж байгаа юм.<sup>5</sup>

Нээлттэй Нийгэм Форумын бодлогын судалгааны тэтгэлэгт хөтөлбөрийн хүрээнд 2006 онд хэрэгжсэн судалгааны явцад худалдан авах тогтолцооны эрх зүй, бүтэц зохион байгуулалтын боловсронгуй бус байдал, сонирхогч талуудын чадавхийн хомсдолоос үүдсэн хяналтгүй, шударга өрсөлдөөнийг үгүйсгэдэг, татвар төлөгчдийн мөнгийг шамшигдуулдаг гаж тогтолцоо бий болсныг тэмдэглээд төрийн үйлчилгээний энэхүү чухал салбарт авилгал, хээл хахууль зэрэг нийгмийн сөрөг үзэгдлүүд даамжирч, ил тод, нээлттэй, үр ашигтай байх гэсэн худалдан авах ажиллагааны үндсэн зарчмууд зөрчигдөх нь түгээмэл болж байна гэсэн дүгнэлт өнөөдөр ч тулгамдсан хэвээр байна.<sup>6</sup>

Түүнчлэн Монгол улсын засгийн газраас баталсан Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ, худалдан авах ажиллагааны хүний нөөцийг хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт тааруу, дөнгөж 50 хувийн биелэлттэй дүгнэгдсэн<sup>7</sup> зэрэг нь

<sup>3</sup> Тодотгохуй: Онцгой байдлын сайд асан Отгонбаяр болон Онцгой байдлын газрын дарга асан Даш нар эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж улсад их хэмжээний хохирол учруулсан нь шүүхээр тогтоогдож хоригдох ял авсан байна.

<sup>4</sup> Монгол улсын Засгийн газар. Монгол улсын 2009-2011 оны төсвийн төсөл. Улаанбаатар, 61-р тал

<sup>5</sup> Монгол улсын Сангийн яамны худалдан авах ажиллагааны бодлого зохицуулалтын Газар болон Эдийн засаг, хамтын ажиллагааны хөгжлийн байгууллагын Худалдан авах ажиллагааны ажлын хэсэг (2007) Худалдан авах ажиллагааны судалгааны тайлан. [www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn)

<sup>6</sup> О.Мөнхбат (2006) Төрийн болон орон нутгийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тогтолцоог боловсронгуй болгох нь. Бодлогын судалгааны тайлан. [www.forum.mn](http://www.forum.mn)

<sup>7</sup> Монгол улсын засгийн газар. Үндэсний хөтөлбөрүүдийн хэрэгжилт. <http://www.open-government.mn>

худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох хэрэгцээ шаардлага урьдын адил байгааг харуулна.

Иймээс худалдан авах ажиллагааны эргэн тойронд бий болсон өнөөгийн сөрөг нөхцөл байдлыг засан залруулахгүй сунжруулах нь олон нийт, татвар төлөгчдийн хөрөнгө мөнгө шамшигдан урсаж, төрийн үйлчилгээ чанаргүйдэн, хүнийсч, авилгал, хээл хахууль даамжрах аюулыг агуулж байгаа тул эл асуудлыг шинжлэн судалж, бодлогын түвшинд авч хэрэгжүүлбэл зохих санал зөвлөмж боловсруулах шаардлагатай байгаа юм.

### **Сэдвийн судлагдсан байдал**

Төрийн худалдан авах ажиллагаа болон түүнтэй холбогдох чиглэлээр сүүлийн жилүүдэд хэд хэдэн судалгаа шинжилгээг үндэсний болон орон нутгийн хэмжээнд хэрэгжүүлжээ. Эдгээрээс анхны бөгөөд нэлээд ул суурьтай хийгдсэн судалгааны тоонд 2003 онд Дэлхийн банкны санаачлагаар хийсэн Монгол дахь худалдан авах ажиллагааны Үнэлгээ судалгааг нэрлэж болно.<sup>8</sup> Энэхүү судалгаагаар Монгол улсад хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн орчин болон сонирхогч талуудын байдалд дүн шинжилгээ хийж, санал зөвлөмж боловсруулсан байна.

Мөн 2006 онд Нээлттэй нийгэм Форумын Бодлогын тэтгэлэгт хөтөлбөрийн хүрээнд “Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тогтолцоог боловсронгуй болгох нь” сэдэвт бодлогын судалгааг хэрэгжүүлсэн байна. Энэхүү бодлогын судалгаанд төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн орчин, институцичлэгдсэн байдал хийгээд сонирхогч талуудын чадавхийг судлан шинжилж, тэдгээрийг боловсронгуй болгох бодлогын зөвлөмж, хувилбарыг боловсруулжээ.

2007 онд Монгол улсын Сангийн яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого зохицуулалтын Газар болон Эдийн засаг, хамтын ажиллагааны хөгжлийн байгууллагын Худалдан авах ажиллагааны ажлын хэсэг хамтран Худалдан авах ажиллагааны тогтолцоог үнэлэх туршилтын судалгааг явуулжээ. Судалгааны хүрээнд худалдан авах тогтолцоог 1) хууль эрх зүйн хүрээ, 2) тогтолцооны институцийн бүтэц, зохион байгуулалт, 3) тогтолцооны үйл ажиллагаа болон дотоодын зах зээлийн

<sup>8</sup> The World Bank. (2003). *Mongolia Country Procurement Assessment*. Document of the World Bank: Report. Sep 12, 2003.

өрсөлдөөнт байдал, 4) тогтолцооны шударга, ил тод байдал гэсэн тулгуур үзүүлэлтүүдээр судалжээ. Энэ туршилтын судалгааны үр дүнд худалдан авах ажиллагааны хууль эрх зүйн орчин, институцичлэгдсан байдал болон авлига хээл хахуулиас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр дүгнэлт гаргаж санал зөвлөмж боловсруулсан байна.

Түүнчлэн орон нутгийн түвшинд сурах бичгийн хүрэлцээ хангамж, “үдийн цай” хөтөлбөрийн хэрэгжилт, цэцэрлэгийн хүүхдийн хоолны үйлчилгээ зэрэг худалдан авах ажиллагаатай холбоотой сэдвүүдээр хэд хэдэн бичил мониторинг судалгаа Нээлттэй Нийгэм Форумын санхүүгийн дэмжлэгтэйгээр хэрэгжжээ.<sup>9</sup>

Эдгээр судалгааны дүнд судалсан асуудлын хүрээнд тулгарч байгаа бэрхшээлийг шийдвэрлэхэд чиглэсэн бодлогын шинжтэй санал зөвлөмж боловсруулан төр захиргааны төв болон орон нутгийн байгууллагуудад хүргүүлжээ.

### **Судалгааны судлагдахуун, төвлөрөл**

Худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох зорилтыг хэрэгжүүлэх нь дан ганц төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийг шинэчлэх, Сангийн яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого, зохицуулалтын Газрын статусыг өөрчлөх хүрээгээр хязгаарлагдахгүй болох нь харагдаж байгаа юм. Харин төрийн алба болон төрийн үйлчилгээний бүхий л хүрээнд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох хууль эрх зүйн актууд болон тэдгээрийг хэрэгжүүлэх хууль хяналт, мониторингийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа, авлигын эсрэг үндэсний болоод олон улсын бодлогын чиг хүрээ, хүсэл зориг үзэл санаатай холбон судлах нь илүү үр өгөөжтэй болох нь харагдаж байна. Ялангуяа шударга, үр ашигтай, хэмнэлттэй худалдан авах ажиллагааг дэмжих, хөгжүүлэх асуудал нь авлигатай тэмцэх тэмцэлтэй шууд холбогдож байгаа юм. Төрийн худалдан авах ажиллагаатай холбогдол бүхий олон улсын болон бүс нутгийн томоохон гэрээ конвенцуудад энэхүү ажиллагааг авлигатай тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх асуудалтай нягт холбон үзсэн байдаг нь Авилгалын эсрэг НҮБ-ын Конвенц, Эдийн засаг, хамтын ажиллагааны Хөгжлийн Байгууллагын “Авлигын эсрэг конвенц”<sup>10</sup> хийгээд Азийн Хөгжлийн

<sup>9</sup> Нээлттэй нийгэм Форум (2008) *Төрийн үйлчилгээний мониторинг. ТББ-уудын мониторингийн тайлангийн эмхтгэл*. УБ:Адмон

<sup>10</sup> <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties>



банк (АХБ)/ Эдийн засаг, хамтын ажиллагааны Хөгжлийн Байгууллагын (ЭЗХАХБ)-ын “Ази-Номхон далайн улсуудын Авлигын эсрэг Санаачлага”<sup>11</sup> зэрэг нэр хүнд бүхий баримт бичиг, санал санаачлагуудаас харагддаг.

Түүнчлэн Монгол улсад хийгдэж байгаа төрийн худалдан авах ажиллагаа нь авлигад өртөх эрсдэл өндөр, улс төр-эдийн засгийн бүлэглэлүүдийн хүчтэй нөлөөлөл, хяналтанд оршдог байгаа учраас энэхүү судалгааны судлах зүйл, төвлөрлийг худалдан авах ажиллагаа болон авлига гэсэн хүрээнд хандуулж байна.

Монгол улсын хувьд худалдан авах ажиллагаанд авлига бугшин, газар авч байгаа нь дараах хэдэн объектив хүчин зүйлээр нөхцөлдөж байгаа юм. Үүнд:

- Монгол улсын хувьд худалдан авах ажиллагаанд асар их хөрөнгө зарцуулж байгаа бөгөөд 2008 онд төв, орон нутгийн төсөв, Монгол улсыг хөгжүүлэх сан зэрэг засгийн газрын тусгай сангууд, гадаадын зээл тусламж болон төрийн өмчит байгууллага компаниудыг оруулаад наад зах нь нэг их наяд (нэг триллион) төгрөг зөвхөн төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд зарцуулагдахаар байна.
- Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах түвшинд улс төр-эдийн засгийн олигарх бүлэглэлүүд хяналтаа тогтоон, сонирхлын зөрчилд автсан албан тушаалтнууд томоохон худалдан авах ажиллагааны бүх үе шатанд хяналт тавьж, өөрсдийн явцуу эрх ашигт нийцүүлэн зохион байгуулах боломж бололцоотой.
- Авлигын эсрэг хийж байгаа тэмцэлд улс төрийн хүсэл зориг сул, төрийн худалдан авах ажиллагаа зэрэг авлигын эрсдэл бүхий салбарыг эрүүлжүүлэх, шударга, ил тод байдлыг дархлаажуулах асуудал орхигдсон. Эдүгээ хүртэл төрийн албан хаагчдын ёс зүй, ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой хуулиуд батлагдаагүй, авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн урт хугацааны бодлого байхгүйн зэрэгцээ Монгол улсын эрх зүйн актуудыг авлигын эсрэг олон улсын гэрээ конвенцид нийцүүлэн шинэчлэн боловсруулаагүй зэрэг нь худалдан авах ажиллагааг эрүүлжүүлэх үйл явцыг зогсонги байдалд оруулжээ.
- Худалдан авах ажиллагааны хүрээнд нийлүүлэгдэж байгаа бараа ажил, үйлчилгээний хэрэглэгч нь олон нийт байдаг боловч төрийн хяналтын механизм үр өгөөжгүй, иргэний нийгмийн хөгжил

<sup>11</sup> <http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/>

дорой, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө хязгаарлагдмал, төрийн албан хаагчид авлигад идэгдсэн өнөөгийн нөхцөл байдалд тэд/олон нийт нийлүүлэлтийн чанарт хяналт тавих боломжгүй нь авлигачдад таатай нөхцөл бүрдүүлж байна.

### **Судалгааны зорилго, зорилт**

Монгол улс дах төрийн худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн орчинг холбогдох олон улсын болон үндэсний эрх зүйн тогтолцооны хүрээнд судлан, түүний эдийн засаг, нийгэм, технологийн орчин зүйлсэд PEST шинжилгээ хийж.<sup>12</sup> сонирхогч талуудын чадавхид дүн шинжилгээ хийх замаар бодлогын санал зөвлөмж боловсруулах явдал энэхүү судалгааны зорилго байлаа.

Эл зорилгод хүрэх үүднээс дараах үндсэн зорилтыг дэвшүүлж хэрэгжүүлэв. Үүнд:

- Худалдан авах ажиллагааг тодорхойлон нийгмийн хэвийн оршин тогтнохуйд түүний гүйцэтгэх үүрэг, функцийг авч үзлээ. Түүнчлэн авлигаас ангид худалдан авах ажиллагааны үндсэн зарчмуудыг олон улсын хийгээд үндэсний албан ёсны баримт бичиг, хууль эрх зүйн актуудын жишээн дээр шинжлэв,
- Худалдан авах ажиллагаанд гардаг авлигыг авч судаллаа. Ингэхдээ а) төр, орон нутгийн хөрөнгөөр худалдан авч байгаа бараа, ажил, үйлчилгээ зайлшгүй шаардлагатай эсэх буюу хэрэгцээ тодорхойлох үе, б) тендерийн баримт бичиг боловсруулах бэлтгэл үе, в) гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулах, гэрээ байгуулах үе шат, г) гэрээний хэрэгжилт түүнд тавих хяналт д) гэрээний гүйцэтгэлийн дүгнэлт үнэлгээ гэсэн гол үе шатуудад гарч болох авлигын эрсдэл түүнээс урьдчилан сэргийлэх явдлыг Монголын жишээн дээр тулгуурлан авч үзлээ.
- Худалдан авах ажиллагааны улс төр, эрх зүй, эдийн засаг, нийгмийн болон технологийн орчныг судлан PEST шинжилгээг хийлээ. Улс төрийн орчны шинжилгээг а) худалдан авах ажиллагааны талаархи бодлого, б) авлигатай тэмцэх улстөрийн хүсэл зориг гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд авч үзэв. Харин эрх зүйн орчны шинжилгээг а) худалдан авах ажиллагаатай холбоотой олон улсын хийгээд

<sup>12</sup> PEST шинжилгээ гэдэг нь (1) Political: улс төр, (2) Economical: эдийн засаг, (3) Social: нийгмийн болон (4) Technology: технологи хэмээсэн гадаад дотоод хүчин зүйлийн шинжилгээний англи товчилсон нэр томъёо

үндэсний гэрээ конвенц, хууль тогтоомж, б) авлигатай холбогдол бүхий эрх зүйн актууд, в) авлигад өртөх эрсдэл бүхий салбартай холбогдолтой хуулиудыг авч судаллаа. Эдийн засгийн орчны тухайд худалдан авах ажиллагааны санхүүжилтын эх үүсвэрүүд, Монгол улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний өнөөгийн байдал, үндэсний компаниудын өрсөлдөх чадварт шинжилгээ хийж, тэдгээрийн чадавхийг товч судлан үзлээ.

- Нийгмийн орчны хүрээнд худалдан авах ажиллагаа болон авлигын талаарх олон нийт, иргэний нийгмийн оролцооны өнөөгийн төлөв байдал, чадамж чадавхид судалгаа хийв.
- Технологийн хүрээнд худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох, гарч болзошгүй авлигын эрсдэлийг бууруулахад чиглэсэн олон улсын сайн туршлагууд, мэдээллийн технологийн ашиглалт, хяналт мониторингийн судалгаа шинжилгээний өнөөгийн байдлыг авч шинжиллээ.
- Худалдан авах ажиллагааг шударга, хэмнэлттэй, үр өгөөжтэй явуулахад шийдвэрлэх үүрэг гүйцэтгэдэг Захиалагчийн чадамж, чадавхийг шинжлэн үзэж дүн шинжилгээ хийлээ
- Худалдан авах тогтолцоог боловсронгуй болгоход чиглэсэн бодлогын санал зөвлөмжийг боловсрууллаа.

**UIH.MN**  
СУДАЛГААНЫ САН

# НЭГДҮГЭЭР БҮЛЭГ

## ТӨР, ОРОН НУТГИЙН ХӨРӨНГӨӨР БАРАА, АЖИЛ, ҮЙЛЧИЛГЭЭ ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГАА

**Товч агуулга:** Энэ бүлэгт худалдан авах ажиллагаа гэж юу болох, нийгмийн хэвийн оршин тогтнохуйд түүний гүйцэтгэх үүрэг, функцийг авч үзэв. Түүнчлэн авлигаас ангид худалдан авах ажиллагааны үндсэн зарчмуудыг олон улсын хийгээд үндэсний албан ёсны баримт бичиг, хууль эрх зүйн актуудын жишээн дээр шинжлэн үзлээ.

### 1.1. ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААНЫ ТУХАЙ ОЙЛГОЛТ, ҮНДСЭН ЧИГ ҮҮРЭГ, БОЛОН ЗАРЧМУУД

#### **Худалдан авах ажиллагааг тодорхойлох нь**

Худалдан авах ажиллагаа гэдэг бол тодорхой худалдан авагч хямд үнэ, өндөр чанар, нийлүүлэлтийн түргэн шуурхай байдал, баталгаа зэрэг хүчин зүйлсийг тооцон үзэж, өөрт шаардлагатай бараа бүтээгдхүүн, ажил үйлчилгээг худалдан авах үйл явцыг ерөнхийлөн томъёолсон нэр юм. Өрсөлдөөнд суурилсан чөлөөт зах зээл, нийлүүлэлт нь эрэлтээ давсан нөхцөл байдалд ижил төрлийн нийлүүлэгчдээс хамгийн оновчтой нэгнийг сонгон авах замаар худалдан авах ажиллагааг гүйцэлдүүлэх нөхцөл бүрддэг байна. Бид хоол хүнс, хувцас хунар, гэрийн эд хогшил, нийтийн аж ахуйн үйлчилгээ зэрэг өдөр тутмын амьдралд зайлшгүй шаардлагатай зүйлсийг худалдан авдгийн нэгэн адил нэг улс орон нөгөө улсаас, эсвэл өөрийн орны пүүс компани, хувь хүмүүсээс шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээг худалдан авах гэх мэт өрх гэр, байгууллага, компани, төр засаг, улс орнуудын хэмжээнд явагдаж байдаг хамгийн түгээмэл үйл ажиллагаа юм. Гэхдээ өрх гэрийн хөрөнгө мөнгөөр хийгддэг худалдан авах ажиллагааны хувьд “гэрийн эзэн лаагаа ч иднэ үү

луувангаа ч иднэ үү өөрсдөө мэдэх хэрэг” гэсэн зарчим үйлчилж байдаг бол төрийн худалдан авах ажиллагаа нь нийтийн (татвар төлөгчдийн) хөрөнгөөр хийгдэж, нийтийн хэрэглээнд зориулагддаг тул цар хүрээ, хөндөгдөж буй ашиг сонирхол, ач холбогдлын хувьд ч бүх нийтийг хамарсан шинжтэй болж, нийгэм улс төрийн өнгө аясыг олдог ажээ. Тиймээс ч худалдан авах ажиллагааг ихэвчлэн эдийн засгийн агуулгаар нь авч үздэг байсан үе нэгэнт ард хоцорч эдүгээ ардчилал, ил тод байдал, авлигатай тэмцэх зэрэг нийгэм улстөрийн утгаар нь өргөн хэрэглэх болов. Орчин үеийн нийгэмд төрийн худалдан авалт нь мөн нийгмийн хийгээд улс төрийн тодорхой зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэх үндсэн хэрэгслүүдийн нэг болж байгааг судлаачид тэмдэглэн хэлж байна.<sup>13</sup>

Учир нь Төр бол хамгийн том худалдан авагч тул өөрийн захиран зарцуулж байгаа асар их мөнгөний урсгалыг хаашаа чиглүүлж байгаагаас үүдэж буюу эрэлтийг даган нийлүүлэлт өсдөг зах зээлийн хуулийг өөрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх нэгэн хэрэгсэл болгодог. Жишээлбэл: ядуурлыг бууруулах үүднээс жижиг дунд бизнес эрхлэгчдийг дэмжиж, тэдний санал болгож байгаа бараа, ажил, үйлчилгээг худалдан авах, тодорхой салбарын хөгжлийг дэмжихийн тулд хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг хэрэгжүүлэх гэх мэт нийгэм улс төрийн тодорхой зорилгод хүрэх бодлого барьдаг аж.

Энэ утгаараа төрийн худалдан авах ажиллагаа нь нийгмийн хөгжлийн чиг хандлагыг тодорхойлох хүчирхэг арга хэрэгслүүдийн нэг ажээ.

Төрийн худалдан авах ажиллагаа болон түүний гол зарчмуудын тухай үндэсний болон олон улсын шинжтэй баримт бичгүүдэд томъёолон заасан нь бий. Тухайлбал, Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас эрхлэн гаргасан “Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь”\* гарын авлагад эл ажиллагааг өргөн хэрэглээний бараа, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа болон хөрөнгө оруулалтын үйл явцыг ч хамруулан өргөн утгаар нь авч үзжээ. Үүнд төрийн хөрөнгөөр санхүүжиж байгаа “...сурах бичиг, ном харандаа, цагаан хэрэглэлээс авахуулаад эм тариа, түлш шатахуун, эмнэлэг, сургуулийн тоног төхөөрөмж болон үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах, зам, эрчим хүч, барилга угсралтаас эхлээд хууль эрх зүй, инженерийн гэх мэт зөвлөх

<sup>13</sup> Dwyer.F.R, Tanner.J.F (2001) *Business Marketing: Connecting Strategy, Relations, and Learning*. NY: McGraw-Hill Higher Education.

\* Тодотгохуй: Транспэрэнси Интернэшнл Монгол ТББ-аас энэ гарын авлагыг Монгол хэлнээ хөрвүүлсэн бөгөөд Зохиогч өөрийн судалгаандаа Англи эхийг Монгол орчуулгатай харьцуулан, тулгаж ашиглалаа. Үз: Транспэрэнси Интернэшнл Монгол (2007) Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь. УБ: Бэмби Сан Хэвлэлийн Газар

үйлчилгээ худалдан авах<sup>14</sup> бүхий л ажиллагаа хамрагддаг аж. Түүнчлэн төрийн хөрөнгөөр худалдан авах ажиллагаа бол тодорхой бараа ажил, үйлчилгээг худалдан авах хэрэгцээ шаардлагыг тодорхойлох, тендерийн баримт бичгийг боловсруулах зэрэг бэлтгэл үе шат болон шалгаруулах, гэрээ байгуулах эрх олгох, гэрээний хэрэгжилтэнд хяналт мониторинг хийх, үр дүнг үнэлэх зэрэг бүх л үе шатыг хамрах ёстой гэсэн зарчмыг Транспэрэнси Интернэшнл баримталдаг байна. Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцид\* худалдан авах ажиллагааг томъёолон тодорхойлоогүй авч авлигатай үр дүнтэй тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх шаардлагыг хангаж чадахуйц орчин нөхцлийг Оролцогч улсууд хангах үүрэгтэйг тодорхой зааж, тулгуур зарчмуудыг томъёолсон байна.<sup>15</sup>

Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай Монгол улсын хуульд төрийн худалдан авах ажиллагааг нарийвчлан тодорхойлоогүй бөгөөд зөвхөн түүний үндсэн зарчмуудыг томъёолон заажээ. Ер нь хуульд ашиглаж байгаа нэр томъёог нарийвчлан тодорхойлох нь түүний зохицуулж байгаа харилцааг сайтар ойлгох, хуулийн үйлчлэх хүрээ хязгаарыг зөв тогтоож, улмаар хуулийг зөв зохистой хэрэглэх үндэс болж өгдөг байна.

Энэхүү шинжилгээний явцад хийсэн судалгаанаас харахад олонхи хүмүүс түүний дотор УИХ-ын гишүүдийн дунд худалдан авах ажиллагаа гэдэг нь зөвхөн хөрөнгө оруулалтын томоохон төслүүдэд хамаатай гэсэн ойлголт түгээмэл тааралдаж, төрийн байгууллагууд, орон нутаг, төрийн өмчийн компанид хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагааг орхигдуулан үл тоомсорлож байна. Гэтэл Монгол улсад хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагааны талаас илүү хувь нь чухамхүү энэ түвшинд хийгдэж байгаа юм.

Төрийн худалдан авах ажиллагааны мөн чанар нь нэгдүгээрт, зарцуулагдаж байгаа өмч хөрөнгө нь ард нийтийн мэдлийн,<sup>16</sup> хоёрдугаарт,

<sup>14</sup> Wiehen.M, Olaya.J (2007) The term of Procurement. In Kenneth. K (Ed) *Curbing Corruption in Public Procurement*. Transparency International. P.13

\* Тодотгохуй: Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцийг Монгол Улсын Их Хурал 2005 оны 10-р сарын 27-ний өдөр соёрхон баталсан байна. Эл конвенцын Монгол орчуулга ихээхэн учир дутагдалтай бөгөөд үг үсэг, найруулгын төдийгүй нэр томъёоны хувьд тун будлиантай болсныг урьд нь бид дурдсан. Жишээ нь аль 2000 онд батлагдсан хуульд Procurement хэмээх англи үгийг худалдан авах ажиллагаа хэмээн орчуулан хэвшүүлсэн атал энэ Конвенцид ханган нийлүүлэлт гэж орчуулан хэрэглэжээ. Нэгдсэн Үндэсний Байгууллага. Авлигатай тэмцэх НҮБ-ийн Конвенц, 9-р зүйл

<sup>15</sup> Нэгдсэн Үндэсний Байгууллага. Авлигатай тэмцэх НҮБ-ийн Конвенц, 9-р зүйл

<sup>16</sup> Монгол Улсын Үндсэн Хуулийн 1-р бүлгийн гурав, зургадугаар зүйлд тус тус зааснаар засгийн бүх эрх мэдэл ард түмэнд байж, хуульд зааснаас бусад бүхий л баялаг ард түмэн, төрийн өмч байна гэж үзвэл худалдан авах ажиллагаанд зарцуулж байгаа төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгө нь чухамдаа ард олон, нийтийн өмч болж байгаа юм.

энэ хөрөнгийн зарцуулалт нь ард нийтийн тохитой тухтай, аюулгүй, эрүүл саруул амьдралын орчин нөхцлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн, гуравдугаарт, эл хөрөнгийг ард нийтийн нэрийн өмнөөс тэдний сонгож байгуулсан төрийн байгууллага, албан тушаалтнууд шударга, ил тод захиран зарцуулна гэсэн шинжүүдээр тодорхойлогдоно.<sup>17</sup>

*Энэхүү судалгааны ажлын хүрээнд худалдан авах ажиллагааг “Итгэн олгосон эрх мэдлийн хүрээнд төрийн байгууллага, албан тушаалтнууд ард нийтийн өмчийн хөрөнгөөр тэдний (ард нийтийн) нэрийн өмнөөс нийгмийн хэвийн амьдрал, сайн сайхны тусын тулд шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаа” хэмээн тодорхойлж байгаа юм.*

Төрийн худалдан авах ажиллагаа нь төвлөрсөн, төвлөрсөн бус хийгээд холимог шинжтэй байж болно. Төвлөрсөн тогтолцооны үед төрийн хөрөнгөөр хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагааг төрийн нэг байгууллага хариуцан явуулдаг бөгөөд сонгодог жишээ нь социализмын үеийн Монголын төр засгийн худалдан авалтын тогтолцоо ажээ. Төвлөрсөн бус тогтолцооны үед төсөв захиран зарцуулах эрх бүхий субьектүүд түүний дотор орон нутгийн нэгжүүд улсын нэгдсэн төсөв болон орон нутгийн төсвийн санхүүжилтээр шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээг бие даан явуулна. 1990–ээд оноос хойш арав орчим жилийн турш ийм шинж чанар бүхий тогтолцоо манай улсад үйлчилж байсан бөгөөд төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын тухай хууль эрх зүйн орчинд хийгдсэн удаа дараагийн өөрчлөлтийг даган хувьсан шинэчлэгдэж иржээ. Холимог тогтолцоо гэдэг нь төвлөрсөн эс төвлөрсөн дээрх хоёр тогтолцооны аль алины нь шинж чанарыг агуулсан гибрид шинжтэй байна. Энэ тогтолцооны үед хуульд заасан босго үнэ бүхий томоохон худалдан авалт, хөрөнгө оруулалтыг төсвийн болон төрийн захиргааны төв байгууллагууд хариуцан харин үүнээс бусад худалдан авах ажиллагааг төв, орон нутгийн түвшний эрх бүхий байгууллагууд бие даан гүйцэтгэдэг байна. Өнөөдөр Монголд хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагааны

<sup>17</sup> Тодотгохуй: Public гэсэн англи үг манайд орчуулагдан буухдаа төр, засаг гэсэн утгаар хэвшсэн нь эдүгээ ардчиллын үндсэн зарчмуудыг зөвөөр ойлгон тайлбарлахад ноцтой хүндрэл учруулж байна. Чухамдаа ардчилсан нийгмийн хувьд Public хэмээх эл үг засаглал эрх мэдлээр (Power) тодорхойлогдохдоо олон нийтийн, ард олны гэсэн утгаар хэрэглэгдэж, ард олны эрх мэдэл, засаглал гэсэн санааг илэрхийлдэг. Монгол сэтгэлгээний хувьд ард олон төр засаг гэсэн ойлголт давхцаж байгаагүй агаад төр бол ард олноос ангид, тэдний дээр оршдог гэсэн уламжлал буй тул ардчиллын утга санаа алдагдаж, төр нь бус харин ард олон нь төрдөө үйлчилдэг гэсэн санааг баталгаажуулж, улмаар төрийн эрх мэдлийг хэрэгжүүлж байгаа цөөнх болох албан тушаалтнуудыг тахин шүтэх, автократизм гүнзгийрч байна.



тогтолцоо бол чухамдаа холимог шинж чанартай бөгөөд эрх зүйн үндэс нь төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах журмын тухай хуулиар нөхцөлдөж байна. Энэ хуулийн 6 дугаар бүлгийн 45 дугаар зүйлд худалдан авах ажиллагааны удирдлага, захиалагчыг худалдан авалтын өртгөөс хамааран ангилалтайгаар тогтоосны хамт 45.6-д “нэг төрлийн бараа, ажил, үйлчилгээг хэд хэдэн захиалагч хамтран худалдаж авах” боломжийг мөн тусгасан нь бий.<sup>18</sup>

Мөн төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь худалдан авах ажиллагаатай холбогдолтой бодлого зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх, тендерийн жишиг баримт бичиг, урьдчилсан сонголтын баримт бичгийн төсөл, зарлан мэдээлэлт (53.2.1), тендерийн үнэлгээ ба гэрээ (53.2.2) зэргийг баталдаг зэрэг нь холимог тогтолцооны шинжийг илэрхийлж байгаа юм.

### **Худалдан авах ажиллагааны чиг үүрэг**

Төрийн худалдан авах ажиллагааны чиг үүргийг 1. Төрийн нийгэм улс төрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх үндсэн арга хэрэгслүүдийн нэг, 2. Нийтийн хэрэгцээнд шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээг төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр гүйцэлдүүлж, ард нийтийн амьдралын тохь тухтай, аюулгүй, эрүүл орчинг бүрдүүлэх, 3. Улс орны хөгжлийг тодорхойлох эдийн засаг болон нийгмийн бусад салбаруудад томоохон хөрөнгө оруулалт хийх үйл ажиллагааг шударга, хэмнэлттэй, үр өгөөжтэйгээр зохион байгуулах, 4. Төр засгийн институцийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг хэвийн явагдах нөхцлийг бүрдүүлэх явдал мөн хэмээн ерөнхийлөн тодорхойлж болох юм.

### **Худалдан авах ажиллагааны зарчмууд**

Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас төрийн худалдан авах зарчмуудыг тодорхойлохдоо ардчилал, шударга ёсыг тулгуур үндэс болгожээ. Энэ байгууллагаас худалдан авах зохистой ажиллагаа нь дараах зарчим буюу шударга ёс, ил тод байдал, хариуцлага тооцох механизм, шударга, хэмнэлт, үр ашигтай байх гэсэн зарчмуудад тулгуурлах ёстой<sup>19</sup> гэж үзсэн байна.

<sup>18</sup> Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай Монгол улсын хуулийн 45 дугаар зүйл. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

<sup>19</sup> Wiehen.M, Olaya.J(2007) The term of Procurement. In Kenneth. K (Ed) *Curbing Corruption in Public Procurement*. Transparency International. P.13

Түүнчлэн Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагын үндэслэгч бөгөөд 1994-1998 онд түүний захирлаар ажиллаж байсан Жэрэми Поуп “Авлигын эсрэг сурвалж бичиг” бүтээлдээ хэмнэлттэй байх, шударга, хууль бус давуу байдал үүсгэхгүй байх, ил тод, үр ашигтай байх, хариуцлага тооцох тогтолцоо зэрэг зарчмуудыг санал болгосон байна.<sup>20</sup>

Авлигын эсрэг НҮБ-ын Конвенцид худалдан авах тогтолцооны үндсэн зарчмуудыг авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд үр өгөөжтэй, ил тод, өрсөлдөөнд суурилсан байх, худалдан авах ажиллагаанд оролцох нөхцөл, сонгон шалгаруулалтын дүрэм, дотоодын хяналтын болон давж заалдах боловсронгуй тогтолцоотой байх, түүнчлэн хариуцлага болон тайлагнах механизмтай байх явдал гэж тодорхойлсон байна.<sup>21</sup>

Хөгжиж байгаа улс орнуудын Худалдан авах тогтолцооны чадавхийг бэхжүүлэх тухай Дэлхийн Банк болон Эдийн Засгийн Хамтын ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллага/Хөгжлийн Тусламжийн Хорооны хамтарсан ажлын хэсгээс боловсруулсан үндэсний тогтолцоог үнэлэх шалгуур үзүүлэлтүүдийн тоонд хууль эрх зүйн орчин, институтсан байдал зэрэг бүтцийн үзүүлэлтээс гадна шударга ёс, өрсөлдөх боломж, ил тод байдал зэрэг зарчмуудыг багтаасан байна.<sup>22</sup>

2005 онд батлагдсан Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдаж авах тухай Монгол улсын хуульд “худалдан авах ажиллагаанд ил тод, өрсөлдөх тэгш боломжтой, үр ашигтай, хэмнэлттэй, хариуцлагатай байх зарчмыг баримтална” хэмээн заажээ.<sup>23</sup>

Дээр дурдсан олон жишээнээс харахад шударга ёс, ил тод байдал, хариуцлага тооцох тогтолцоотой, хэмнэлттэй, үр ашигтай байх гэсэн зарчмууд төрийн худалдан авах ажиллагааны үндэс суурийг бүрдүүлдэг байна. Эдгээрээс гадна сүүлийн жилүүдэд дэлхий улс орнуудын анхааралдаа авч байгаа нэгэн чухал зарчим бол байгаль орчинд ээлтэй худалдан авах ажиллагааны зарчим юм. Сүүлийн жилүүдэд Монголын байгаль орчны ерөнхий нөхцөл байдал эрс муудаж, зарим тохиолдолд гамшгийн шинжтэй болж байгаа үед төр, олон нийтийн хөрөнгөөр

<sup>20</sup> Ж.Поуп (2000). *Авлигын эсрэг сурвалж бичиг*. Англи хэлнээс орчуулсан. Улаанбаатар: ТоонотПринт ХХК.

<sup>21</sup> Нэгдсэн Үндэсний Байгууллага. Авлигатай тэмцэх НҮБ-ийн Конвенц, 9-р зүйл

<sup>22</sup> OECD/DAC–World Bank Round Table on Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries: Methodology for assessment of National Procurement Systems. <http://www.oecd.org/dataoecd/1/36/37390076.pdf>

<sup>23</sup> Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай Монгол улсын хуулийн Нэгдүгээр бүлгийн 6 дугаар зүйлийн 1 дэх заалт. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагаанд хүрээлэн буй орчныг хамгаалах асуудал хурцаар тавигдах ёстой хэмээн үзэж байна.

Ингээд Монгол улсад төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагаанд баримталбал зохих зарчмуудыг дараах байдлаар томъёолж, эдүгээ үйлчилж байгаа хуулийн жишээн дээр товч тайлбаруудыг хийлээ.

**Шударга ёс** гэдэг нь худалдан авах ажиллагааг авлигаас ангид, үнэнч шударгаар, холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу явуулах, шударга нээлттэй тендерээр, зүй ёсны зорилго хийгээд сонирхогч талуудын ашиг сонирхолд нийцсэн бараа, ажил, үйлчилгээг шударга үнээр худалдан авах үйл явцыг хэлнэ.

Integrity гэсэн англи үгийг монгол хэлнээ шударга ёс хэмээн хөрвүүлэн буулгасан бөгөөд эдүгээ албан ёсны бүхий баримт бичиг, хууль тогтоомжид энэ байдлаараа хэвшсэн байна. Шударга ёс гэсэн ойлголт нь авлигатай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх хүрээнд түлхүү хэрэглэгдэж, авлигаас ангид, цэвэр тунгалаг төрийн албыг илэрхийлдэг байна. Гэтэл Төр орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны тухай Монгол улсын хуульд (1 дүгээр бүлэг, 6 дугаар зүйл) энэ зарчим орхигдсон байгаа нь авлигын эрсдэл бүхий эл салбарын хувьд ноцтой хор уршигтай болж болох юм.

**Ил тод байдал** бол худалдан авах ажиллагааны нээлттэй байдлыг хэлэх бөгөөд сонирхогч бүхий л талуудад худалдан авах ажиллагаатай холбоотой мэдээллийг үе шат бүрээр нь алагчлахгүй, хууль бус давуу байдал үүсгэхгүйгээр нээлттэй хүртээмжтэй байлгах, мэдээллийн бүх хэрэгсэл түүний дотор электрон, интернет сувгийг энэ зорилгод өргөнөөр ашиглах явдлыг хэлнэ. 2005 онд батлагдсан хуульд<sup>24</sup> ил тод байдлын асуудлыг тодорхой хэмжээгээр баталгаажуулах эрмэлзлэлийг агуулснаараа өмнөх хуулиас онцлогтой болж чадсан юм. СЭЗЯ (хуучин нэрээр) томоохон тендер шалгаруулалтад оролцож байсныг болиулж харин түүний бодлого, арга зүй, хяналтын эрх үүргийг тодорхой хуульчилж тогтоосон босго үнээс давсан худалдан авах ажиллагааны гэрээг хянаж, зөвшөөрөл олгож байх шинэ механизмыг тусгасан. Тендер шалгаруулалтын явцад гарсан гомдол маргааныг хянаж шийдвэрлэх үүргийг тус яаманд хэвээр үлдээсэн боловч бэлтгэл ажил нь хангагдсан тохиолдолд хөндлөнгийн бие даасан шинжээчдийг томилж хийлгэх шинэ механизм тусгасан нь олон улсын хэмжээнд нэвтэрч эхэлж буй

<sup>24</sup> “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хууль. 2005 оны 12-р сарын 01–ний өдөр

шүүхийн өмнөх шатанд маргааныг шийдэх харьцангуй шинэ хандлага юм.

*Нээлттэй нийгэм форумаас зохион байгуулсан “Төрийн ил тод байдал” үндэсний форумын төгсгөлийн баримт бичигт худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлыг хангах чиглэлээр тодорхой санал зөвлөмж боловсруулж, холбогдох төрийн байгууллагуудад хүргүүлсэн юм.*

Мэдээллийн хүртээмж, нээлттэй байдлыг хангах чиглэлд нэлээд эерэг нөхцлийг бүрдүүлж, тендерийн урилгыг олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр түгээх зарчмыг тодруулан хуульчилж, томоохон тендер шалгаруулалтын зар болон үр дүнг Сангийн яамны эрхлэн гаргах цахим хуудсанд зарладаг байхаар журамлаж, тендертэй холбогдсон маргааныг таслах, гомдол өргөдлийн хариуг өгөх арга механизмыг нэлээд тодорхой тусгажээ.

*Үүний үр дүнд e-procurement.mn цахим хуудсыг тогтмол ажиллагаатай болгож, худалдан авах ажиллагаатай холбоотой хууль тогтоомж, журам, жишиг баримт бичгийг байршуулан, үнэ төлбөргүй татан авах нөхцлийг хангасан бөгөөд 2008 оны 11-р сарын байдлаар захиалагч байгууллагууд хуульд заасны дагуу 100 сая төгрөгөөс дээш төсөвт өртөгтэй ажил болон 50 саяаас дээш төсөвт өртөгтэй бараа, үйлчилгээг нийлүүлэх гүйцэтгэгчийн сонгон шалгаруулах нийт 986 тендер шалгаруулалтын урилгыг дээрх цахим хуудсаар зарласан баримт байна.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2008*

Үнэлгээний хороонд худалдан авах ажиллагааны мэргэжилтэнг оруулах, томоохон захиалагч бүр эл ажиллагааг хариуцсан албан тушаалтантай байхыг заасан нь иргэдэд мэдээлэл өгөх, гомдол саналыг нь хүлээн авах тодорхой эзэнтэй болгоход эерэг зүйл болов. Хяналт мониторинг хийх, статистик мэдээ тайлан гаргах үйл явцыг хуульчлан заасан нь дэвшилттэй зүйл болжээ.

Түүнчлэн худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлыг бэхжүүлэх чиглэлээр тусгагдвал зохих олон зүйлс орхигдсон нь мөн ажиглагддаг. Тухайлбал, иргэд, олон нийтийн оролцоо, хяналт тавих үйл ажиллагааг баталгаажуулан хуульчлаагүй.

Мониторинг хийх, хяналт шалгалт хийх үүргийг иргэний нийгмийн байгууллагуудад шилжүүлэх зэрэг ил тод, нээлттэй байх зарчмыг хэрэгжүүлэхэд чанарын өөрчлөлт хийж чадах радикал өөрчлөлтийг мөн л тусгаж чадаагүй. Тендерийн үр дүн, эцсийн үр өгөөжийг хянан дүгнэх, түүнд иргэд оролцох боломжийг огт тусгаагүй байна.

### **2007 оны 12-р сард хийсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт болон ил тод байдал<sup>25</sup>**

Худалдан авах ажиллагааны хуульд оруулсан энэхүү нэмэлт өөрчлөлт бол а) шинэ хууль нь тендер шалгаруулах үйл ажиллагааг удаашруулж, засгийн газрын хөрөнгө оруулалтын бодлогод муугаар нөлөөлж байна, б) дотоодын компаниудыг дэмжиж чадахгүй байна гэдгээр шалтагласан УИХ-ын нэр бүхий хэсэг гишүүдийн санал санаачилгаас үүдэлтэй. Үнэн хэрэг дээрээ энэ бол төсвийн хөрөнгөөр хийгддэг зам барилга, эрчим хүчний салбар дахь томоохон худалдан авах ажиллагааг шууд гэрээ байгуулах гэдэг нэрийн дор цөөн хэдэн улс төр бизнесийн бүлэглэлүүд хувааж авах боломжийг бүрдүүлсэн үйл ажиллагаа болжээ. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай хуулийн 3 дугаар бүлгийн 34 дүгээр зүйлд “зам барилга, эрчим хүчний салбарт” тендер зарлахгүйгээр шууд гэрээ байгуулах заалтыг нэмж оруулсан нь өмнөх хуулийн ололтыг нэгмөсөн нүхчин дарж, тэдгээрт агуулагдаж асан ил тод, нээлттэй байдлын үзэл санааг шүүрдэн хаяжээ.

**Хариуцлага тооцох механизм** гэдэг нь худалдан авах ажиллагааны сонирхогч талууд болох захиалагч (төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд) тендерт оролцогч (захиалагчаас ангид, тендерт материалаа ирүүлсэн пүүс компани болон бусад хуулийн этгээд) өөрсдийн ажил, үүргээ зөв зохистой, гүйцэтгэж чадсан эсэхийг хянан дүгнэх үйл явцыг хэлнэ.

2005 онд батлагдсан хуулийн 7 дугаар бүлгийн 54-57 дугаар зүйлүүдэд хариуцлага тооцох механизмын талаар заасан байна. Эл хуулиар гомдол гаргахдаа эхний шатанд тендерийн хороонд бус харин эцсийн шийдвэр гаргаж байгаагийн хувьд захиалагч байгууллагад гаргадаг болохоор зохицуулжээ. Гомдол гаргах хугацааг тодорхой заан тендерт оролцогч зөрчлийг мэдсэнээс эсхүл мэдэх боломжтой байснаас хойш 7 хоногийн

<sup>25</sup> “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай. 2007 оны 2-р сарын 06-ний өдөр

дотор гаргахаар болж харин 14 хоногийн дотор зөрчлийг арилгаагүй эсвэл захиалагчийн шийдвэрийг буруу гэж үзсэн тохиолдолд гомдол гаргагч нь дараагийн шатанд буюу төрийн захиргааны төв байгууллагад хандана гэж заажээ. Хэрэв гэрээний төсөвт өртөг холбогдох босго үнээс давсан, гэрээ байгуулах эрх олгосноос хойно гомдол гарсан бол төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь уг гомдлыг бие даасан хөндлөнгийн гурван шинжээчдээс бүрдсэн шинжээчдийн багт шилжүүлэн шийдвэрлүүлэхээр хуульд тусгажээ. Мөн тендертэй холбогдсон аливаа гомдлыг захиргааны шүүхэд хандан гаргах, түүнчлэн гүйцэтгэгч сонгох гэрээнд гарын үсэг зурагдсанаас хойш хохирлыг арилгуулахаар зөвхөн захиргааны шүүхэд хандана хэмээн хуульчилсан байна. Хууль зөрчигдсөн тохиолдолд буруутай этгээдэд оногдуулах шийтгэлийг хэрэв эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхгүйгээр бол Төрийн албаны болоод Захиргааны хариуцлагын хуулийн дагуу мөнгөн торгууль, давтан зөрчил гаргасан этгээдийг тухайн албан тушаалаас халах хүртэл арга хэмжээ авахаар заасан нь хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулж, хариуцлага хүлээх байдлыг нэмэгдүүлсэн чухал өөрчлөлт болжээ.

Үүний сацуу тендерийн материалтай танилцах эрхийг тендерт оролцогсод олгосон нь тэдний зүгээс тендер шалгаруулалт шударга явагдсан эсэхэд хяналт тавих нөхцлийг хөнгөвчилсэн байна. 2005 оны хуулийн 6 дугаар бүлгийн 50 дугаар зүйлд үнэлгээний хорооны бүрэлдэхүүнд оролцон ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчийн үүргийг заахын зэрэгцээ тэдгээр албан хаагчдын болон тендерт оролцогчийн ёс зүйн хэм хэмжээг шинээр оруулсан нь авилгал, хээл хахуулиас сэргийлэх чухал ач холбогдолтой болжээ. Түүнчлэн энэ хуульд төрийн болоод орон нутгийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагааг хянахад төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын гүйцэтгэх эрх, үүргийг нэлээд нарийвчлан зааж өгсөн байна. Ялангуяа бараа, үйлчилгээний хувьд 800 сая төгрөг, ажлын хувьд нэг тэрбум төгрөгөөс дээш төсөвт өртөгтэй төслүүдийн тендер шалгаруулалтыг хууль тогтоомжид нийцэж явагдсан эсэхэд гэрээ байгуулахаас өмнө хянан нягталсны эцэст захиалагчид гэрээ байгуулах эрх олгодог болгохоор заасан нь захиалагчийг алдаа гаргахаас урьдчилан сэргийлэх, томоохон төслийн эрсдлийг бууруулахад чухал механизм болжээ. Түүнчлэн “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хуулийн хэрэгжилтийг жил бүр Засгийн газарт тайлагнахаар хуульчилсан нь эргэх холбоо бүхий хяналтыг хөгжүүлэхэд ач холбогдолтой болсон.

*Нийт 50 төсвийн ерөнхийлэн захирагч 2008 оны худалдан авах ажиллагааны урьдчилсан гүйцэтгэлийн мэдээг ирүүлэх ёстойгоос 7 захирагч мэдээг ирүүлээгүй бөгөөд зарим төсвийн захирагчын мэдээг бүрэн гүйцэт биш байгаа боловч энэ үзүүлэлт нь 2007 оны үзүүлэлтээс ихээхэн эерэг байгаа юм.*

*Баримт бичгийн судалгаа*

Захиалагч байгууллагууд худалдан авсан бараа, ажил, үйлчилгээ бүрийн тендер шалгаруулалтын үр дүнг баримтжуулж, холбогдох бүх мэдээллийг агуулсан хавтаст материал үүсгэж, тендерг оролцсон этгээд хийгээд хяналт шалгалтын эрх бүхий байгууллагууд танилцах боломжоор хангахыг заасан байна.

### **2007 оны 12-р сард хийсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт болон хариуцлага тооцох механизм**

Хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр (5/47 зүйлийн 8 дахь хэсэг) үнэлгээний хороо, гэрээ байгуулах зөвшөөрөл олгох зэргийг Засгийн газрын гишүүний баталсан журмаар зохицуулна гэсэн нь журмыг хуулиас дээгүүрт тавьж, худалдан авах ажиллагааг нэг албан тушаалтны хүсэл зориг, эрх ашигт нийцүүлэн явуулах үндсэн нөхцлийг хангажээ. Түүнчлэн 7 бүлгийн 56 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт “шүүхээс тодорхой тендертэй холбогдсон гомдол саналыг шалгах, төрийн захиргааны гаргасан шийдвэрийг түдгэлзүүлэхийг хориглоно” гэсэн нь шүүхийн бүрэн эрхэд халдаж, хариуцлагын механизмын үндсийг үгүйсгэхэд хүргэжээ.

**Хэмнэлттэй, үр ашигтай байх.** Худалдан авах ажиллагаа нь эдийн засгийн хэмнэлттэй байх ёстой аж. Гэхдээ энэ нь хамгийн бага үнэтэй бараа, ажил, үйлчилгээг худалдаж авна гэсэн үг биш бөгөөд харин төлж байгаа үнэ өртөгт таарсан буюу тендерийн баримт бичигт заасан техникийн үзүүлэлтэд бүрэн дүүрэн нийцсэн бараа ажил, үйлчилгээ байх ёстой гэсэн санааг агуулж байгаа юм. Харин үр ашигтай байх зарчим бол худалдан авах ажиллагааны журманд авах бараа, ажил, үйлчилгээний үнэ, бүрдэл хэсгүүдийг тусгаж, ингэхдээ бага үнэ өртөг бүхий барааг худалдан авах горим журам нь энгийн, шуурхай байх шаардлагатай агаад үнэ өсөх тусам үндсэн бусад зарчмуудыг зөрчихгүйгээр горим журмыг сайжруулж, илүү цогц, төгс болгохыг хичээх нь зүйтэй. Түүнчлэн аливаа худалдан авах ажиллагааны дүнд авч байгаа бараа үйлчилгээг анх авахад

хямд боловч цаашдын ашиглалтын зардал өндөр өртөг гарах тохиолдолд хэмнэлттэй, үр ашигтай байх зарчим утга учраа алддаг байна. Хэдийгээр холбогдох хуульд “Тендерийг үнэлэхдээ.. урсгал зардал, эсхүл зардал болон үр ашгийн тооцоог... нэмж харгалзаж болно” (28.4 болон 28.4.2)<sup>26</sup> гэсэн боловч үүнийг хэрэгжүүлэх асуудал хангалтгүй байна. Үүнээс үүдээд Монголд хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагааны нэг том дутагдал бол ашиглалтын явцад гарах зардлыг эс тооцдогийн улмаас асар үнэтэй сэлбэг хэрэгсэл худалдан авах юм уу эсвэл бүр тоног төхөөрөмжийг шинээр авахад хүрдэг үрэлгэн байдлыг өөгшүүлэх явдал аж.

*Багануур ХК-д CAT-777D өөрөө буулгагч автомашинд зориулж, “Вагнер – Ази ТТ” ХХК-аас нийлүүлсэн хөдөлгүүрийн зарим эд анги удаа дараалан эвдэрч, үйлдвэрлэлийн хэвийн үйл ажиллагааг алдагдуулснаас тус компанид 446.1 сая төгрөгийн хохирол учруулсан бөгөөд нийлүүлэгдэж байгаа тоног төхөөрөмж үйлдвэрлэлээс гарснаас олдоц муу, үнэ ихтэй байдаг. Энэ тухай аль 2004 онд Үндэсний Аудитын Газрын шалгалтаар яригдаж байсан боловч зүгээр л өнгөрсөн. Ер нь манай төрийн өмчийн уул уурхайн томоохон компаниудад нийлүүлж байгаа тоног төхөөрөмж технологийн хувьд хуучирсан, эсвэл дахин үйлдвэрлэхээ больсон байх нь түгээмэл. Нэгэнт өндөр үнээр авсан болохоор сэлбэг хэрэгслийг нь худалдан авахад хүрдэг, тэрнийг нь нийлүүлдэг компани амандаа багтсан үнээ хэлдэг.*

*Ярицлагын судалгаа. 2008*

2005 онд батлагдсан “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хуульд (7 дугаар, 8 дугаар зүйл) хэмнэлттэй үр ашигтай байх зарчмыг худалдан авах ажиллагааны дараах журмын тусламжтайгаар хангахыг эрмэлзсэн байна. Үүнд:

- Нээлттэй тендер шалгаруулалт: *(Энэ нь бусад журмыг хэрэглэх үндэслэл байхгүй тохиолдолд худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулах үндсэн журам бөгөөд хуулиар төсөвт өртгийг үндэслэлгүйгээр хуваан хэд хэдэн тендер зарлахыг хориглосон ч хэд хэдэн багц бүхий тендер шалгаруулалтыг зөвшөөрч, харин багц төсөвт өртгийн нийлбэр дээр үндэслэн холбогдох журмыг сонгохыг заажээ. Шударга, ил тод зарчим дээр тулгуурлан эл*

<sup>26</sup> Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хуулийн 28 дугаар зүйл.



*журмыг хэрэглэсэн тохиолдолд төсөвт өртгийг хэмнэх замаар шаардлагад нийцсэн бараа ажил, үйлчилгээг нийлүүлэх боломж олгоно)*

- Хоёр үе шаттай нээлттэй тендер шалгаруулалт: *(Эл журмыг төсөвт өртөг өндөртэй эсвэл хэд хэдэн цогц бараа, ажил үйлчилгээ нийлүүлэх шаардлагатай бөгөөд техникийн тэгш бус санал ирэх магадлалтай эсвэл зах зээл дээр хэд хэдэн боломжит техникийн шийдлүүд байгаа түүнчлэн захиалагч техникийн тодорхойлолтыг урьдчилан тогтоох боломжгүйн улмаас туршилагатай зөвлөх авах хэрэгцээтэй тохиолдолд хэрэглэхийг хуульчилсан байна. Энэхүү журам нь шаталсан хэлбэрээр олон тооны нийлүүлэгчийг өрсөлдүүлэх замаар хамгийн сайн саналыг сонгох боломж олгодгоороо тендер шалгаруулах үйл ажиллагааны үр дүнтэй хэлбэр юм.)*
- Хязгаарлагдмал тендер шалгаруулалт: *(худалдан авахаар төлөвлөсөн бараа, ажил, үйлчилгээны онцлог шинж чанараас үүдээд түүнийг зах зээлд нийлүүлэх чадвартай этгээдийн тоо хязгаарлагдмал үед болон нээлттэй тендер шалгаруулалт нийлүүлэх бараа, ажил, үйлчилгээний тоо хэмжээ, цар хэмжээнээс шалтгаалан амжилтгүй болсон тохиолдолд эл журмыг ашиглана. Эл журам нь цаг хугацаа хэмнэх, хүнд суртлыг бууруулан тендерийн үр ашигтай байх зарчимд эергээр нөлөөлдөг авч авлигын боломжийг нэмэгдүүлэх сөрөг нөлөөтэй.)*
- Харьцуулалтын арга: *(бараа ажил, үйлчилгээний төсөвт өртөг хуульд заасан босго үнээс хэтрээгүй тохиолдолд хэрэглэх бөгөөд гурваас дээш үнийн санал авах замаар гэрээ байгуулна. Бага төсөвт өртөгтэй худалдан авах ажиллагааны үед хэмнэлттэй ажиллах нөхцлийг бүрдүүлдэг боловч хуурамч үнийн санал авах замаар хүссэн нийлүүлэгчдээ эрх олгох боломжтой тул авлига хээл хахуульд өртөх эрсдэл өндөртэй)*
- Шууд гэрээ: *(нээлттэй хязгаарлагдмал тендерийн шаардлагад нийцэх санал ирээгүй, оюуны өмчийн эрхийн улмаас зөвхөн нэг этгээдтэй гэрээ байгуулах боломжтой, тодорхой нөхцөл байдлын улмаас гүйцэтгэгчийг нэн даруй сонгох үед эл журмыг хэрэглэнэ. Хэдийгээр үр ашигтай байх зарчид илүүтэй нийцдэг мэт авч мөн л авлигад өртөх, хэмнэлттэй ажиллах, ил тод байх зэрэг зохистой худалдан авах ажиллагааны үндсэн гол зарчмуудтай зөрчилддөг.)*

Дээр дурдсан журмын тендер шалгаруулах журмууд нь өрсөлдөөнийг дэмжиж, улмаар хэмнэлтийн зарчмыг хангах зорилготой бол харьцуулалт, шууд гэрээний журмууд нь үр ашигтай шуурхай энгийн худалдан авах санааг илэрхийлсэн байна. Гэхдээ эдгээр журмуудыг хэрэглэхдээ худалдан авах ажиллагааны үндсэн зарчмуудын аль нэгийг нөгөөгөөр нь золигт гаргах маягаар хандвал авлига хээл хахууль болон хүнд суртлыг гааруулах сөрөг үр дагавартай билээ.

*2008 оны 11-р сар гэхэд урьдчилсан байдлаар улсын хэмжээнд төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр нийт 655,7 тэрбум төгрөгийн худалдан авалт хийсний 87 хувь буюу 578,5 тэрбум төгрөгийн худалдан авах ажиллагааг нээлттэй тендер шалгаруулалтын журмаар, 5 хувь буюу 31.1 тэрбум төгрөгийн ажиллагааг харьцуулалтын аргаар, 1 хувь буюу 3.8 тэрбум төгрөгийн худалдан авах ажиллагааг хязгаарлагдмал тендер шалгаруулалтаар, 7 хувь буюу 47.3 тэрбум төгрөгийн ажиллагааг шууд гэрээ байгуулах журмыг ашиглан зохион байгуулжээ.*

*Баримт бичгийн судалгаа 2009*

### **2007 оны 12-р сард хийсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт болон хэмнэлттэй, үр ашигтай байх зарчим**

Тус нэмэлт өөрчлөлт нь хэдийгээр томоохон хөрөнгө оруулалтын гэрээг цаг алдалгүй шуурхай байгуулах гэсэн эрмэлзлэлтэй мэт авч үнэн хэрэгтээ ил тод, хэмнэлттэй, шударга өрсөлдөөнийг үгүйсгэснээр үр ашигтай байх зарчмыг нугалан хэлбэрдүүлсэн үйл ажиллагаа болсон байна.

Төр болон хувийн хэвшлийн ялгаа зааг бүдэг, төрийн албан хаагчдын ашиг сонирхлын зөрчлийг шийдвэрлэх эрх зүйн тогтолцоо байхгүй манай орны хувьд шууд гэрээ байгуулах үйл ажиллагаа нь авлига, хээл хахуулийг шийдвэр гаргах улс төрийн түвшинд гааруулсан явдал болж, шударга өрсөлдөөнөөр хэмнэлттэй худалдан авах ажиллагааг хийх нөхцлийг устгаж, улмаар чадваргүй гүйцэтгэгчийг сонгож цаг алдсанаар үр ашигтай байх зарчим алдагдахад хүргэжээ.

**Байгаль орчинд ээлтэй байх.** Энэ зарчим нь манайд хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагааны үед огтхон ч яригддаггүй гэж хэлж болох зарчим юм. Гэтэл байгаль орчны нөхцөл асар хурдацтай муудаж байгаа Монгол улсын хувьд зайлшгүй анхаарвал зохих асуудал юм. Сүүлийн жилүүдэд байгаль орчинд ээлтэй техник технологийг нэвтрүүлэх хэд хэдэн томоохон тендер зарлагдсан боловч захиалагчийн хариуцлагагүй байдал, ашиг сонирхлын зөрчил, хээл хахууль зэрэг хүчин зүйлсээс үүдэн амжилтгүй болоход хүрчээ.

*2007 оны дөрөвдүгээр сарын 18-нд Түши, эрчим хүчний яамнаас зарласан тендэрт 8900 нарны зай нийлүүлэх тендэрт тус компани оролцжээ. Тендэрт оролцсон 13 компаниас “Бодь электроникс” хамгийн бага үнээр буюу нэг нарны цахилгаан үүсгүүрийг 308 ам.доллараар нийлүүлэх санал тавьсан аж, Гэтэл ТЭХЯ-наас тендэрийн шийдвэрийн хугацааг хойшлуулж, “Бодь электроникс”-ийн гэрээ байгуулсан үйлдвэрт яамнаас хун томилон техник үзүүлэлтийн шалгалт хийхээр болжээ. ТЭХЯ болон уг тендэрт 340 ам.долларын үнийн санал тавьсан “Баян констракин” ХХК-ийн төлөөлөгчид дээрх үйлдвэрт очоод ирсний дараа “Бодь электроникс” компанид яамнаас “Танайх техник үзүүлэлтээр тендэрт тэнцсэнгүй” гэсэн хариуг өгчээ. “Баян констракин”-ийг судалж үзэхэд найман хүний бүрэлдэхүүнтэй, Монголд нэг ч байшин босгоогүй атлаа ТЭХЯ-ны 20 орчим тэрбум төгрөгийн тендэрийг авсан байна. Хэвлэлийн бага хурлын үеэр “Бодь электроникс”-ийн удирдлага мэдэгдэхдээ: “Ер нь зөвхөн энэ салбар ч биш. Засгийн газраас зарласан бүх тендэрийг нэр бүхий хэдхэн компани хувааж авдаг” гэж байв.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2008<sup>27</sup>*

Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах журмын тухай хуульд тендер шалгаруулах шалгуур үзүүлэлтэд байгаль орчны хамгааллын асуудлын талаар тодорхой заалт зохицуулалт байдаггүй байна.

*Хуульд зааснаар “тендерийг үнэлэх үндсэн шалгуур нь тендерийн үнэ”(28.3) бөгөөд тендерийн үнэ дээр нэмж харгалзан тооцож болох шалгуурт “...хугацаа, үр ашгийн*

<sup>27</sup> Нээлттэй Нийгэм Форум. Монгол улсын Эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм 2007.

*тооцоо, техникийн туслалцаа, үнийн баталгаа, техникийн үзүүлэлт...” (28.4-28.4.1-28.4.6) зэрэг голлон техникийн шинжтэй үзүүлэлтийг дурджээ. Гэхдээ худалдан авах ажиллагааны хуулийн 28.4.6<sup>28</sup> –д энэ хуульд нийцсэн бусад шалгуур үзүүлэлт байж болно гэсэн заалт байгаа нь байгаль орчны хамгааллын шалгуур үзүүлэлтийг оруулж болох мэт боловч захиалагч байгууллагууд үүнийг харгалзан үздэггүй байна.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2008*

### **2007 оны 12-р сард хийсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлт болон байгаль орчинд ээлтэй байх зарчим**

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хуулийн энэхүү нэмэлт өөрчлөлтөнд байгаль орчныг хамгаалахтай холбогдсон зарим нэг зүйл заалт ороогүй ажээ.

UIH.MN  
СУДАЛГААНЫ САН

<sup>28</sup>Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хуулийн 28 дугаар зүйл.

# ХОЁРДУГААР БҮЛЭГ

## ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГАА БОЛОН АВЛИГА

**Товч агуулга:** Энэхүү бүлгийн хүрээнд худалдан авах ажиллагаанд гардаг авлигын асуудлыг авч үзлээ. Ингэхдээ а) төр, орон нутгийн хөрөнгөөр худалдан авч байгаа бараа, ажил, үйлчилгээ зайлшгүй шаардлагатай эсэх буюу хэрэгцээ тодорхойлох үе, б) тендерийн баримт бичиг боловсруулах бэлтгэл үе, в) гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулах, гэрээ байгуулах үе шат, г) гэрээний хэрэгжилт түүнд тавих хяналт болон д) гэрээний гүйцэтгэлийн дүгнэлт үнэлгээ гэсэн гол үе шатуудад гарч болох авлигын эрсдэл түүнээс урьдчилан сэргийлэх явдлыг Монголын жишээн дээр тулгуурлан авч үзлээ.

### **2.1. ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААНЫ ҮЕ ШАТУУДАД ГАРДАГ АВЛИГА, ТҮҮНЭЭС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ НЬ**

Худалдан авах ажиллагаа болон авлига хоёр холбоотой юу гэсэн асуултанд судлаачид тийм гэж санал нэгтгэй хариулдаг. Учир нь төр олон нийтийн өмч бол авлигачдын халаасаа түнтийлгэх гол эх үүсвэр бөгөөд албан тушаалтан эрх мэдэлтнүүд эл өмчийг захиран зарцуулах явцдаа нийтийн ашиг сонирхлыг хөсөрдүүлэх замаар хууль бусаар хөрөнгөжих бэлжих санаархлаа хэрэгжүүлдэг байна. Ялангуяа төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаа бол эрх мэдэлтнүүд албан тушаал, эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж, хувийн ашиг хонжоо олдог үндсэн сувгуудын нэг болдог нь Монгол төдийгүй олон улсын туршлагаас харагдаж байна. Транспэрэнси Интернэшнл Олон Улсын Байгууллагын судалгаагаар худалдан авах ажиллагаанд зарцуулагдаж байгаа мөнгөний 30 хүртэл хувь, зарим

тохиолдолд 50 хүртэл хувь авлигачдын хармаанд үлддэг<sup>29</sup> гэсэн бол Монголын олон нийтийн дунд явуулсан тоон судалгааны дүнгээс харахад нийт респондентын 77.5 хувь тендер авилгалд ямар нэг байдлаар автсан<sup>30</sup> хэмээн үзжээ.

Монгол улсын хувьд худалдан авах ажиллагаанд авлига бугшин, газар авч байгаа нь дараах хэдэн обьектив хүчин зүйлээр нөхцөлдөж байна. Үүнд:

- Худалдан авах ажиллагаанд жил бүр асар их хөрөнгө мөнгө төсөвлөгдөн зарцуулагддаг. Монгол улсын хувьд худалдан авах ажиллагаанд зарцуулдаг хөрөнгө сүүлийн жилүүдэд тогтвортой өсч ирсэн байна. Жишээ нь 2005 онд Монгол улсын төсөвт төрийн өмчийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагааг нийт төсвийн 27.6 хувь буюу 222.8 тэрбум төгрөгийн өртөгтэй байхаар тооцсон<sup>31</sup> бол 2008 онд төв, орон нутгийн төсөв, Монгол улсыг хөгжүүлэх сан зэрэг засгийн газрын тусгай сангууд, гадаадын зээл тусламж болон төрийн өмчит байгууллага компаниудыг оруулаад нэг их наяд (нэг триллион) орчим төгрөг зөвхөн төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд зарцуулагдахаар байна. Өөрөөр хэлбэл, 2008 онд дотоодын нийт бүтээгдхүүн үнээрээ 5.929.8 тэрбум буюу зургаан их наяд орчим болно гэж үзвэл зургаан төгрөг бүрийн нэгийг бид худалдан авах ажиллагаанд зарцуулж байна гэсэн үг юм.
- Бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах түвшинд улс төр-эдийн засгийн олигарх бүлэглэлүүд хяналтаа тогтоон, сонирхлын зөрчилд автсан албан тушаалтнууд томоохон худалдан авах ажиллагааны бүх үе шатанд хяналт тавьж, өөрсдийн явцуу эрх ашигт нийцүүлэн зохион байгуулах боломж бололцоотой. Судлаачид өнөөгийн монголын зах зээлийг цөөн тооны компаниуд хянаж байдаг бөгөөд тэдгээрийн цаана төрийн өндөр дээд албан тушаалтнууд байдаг хэмээн үздэг.
- Авлигын эсрэг хийгдэж байгаа тэмцэл улс төрийн хүрээнд сул дорой, төрийн худалдан авах ажиллагаа зэрэг авлигын эрсдэл бүхий салбарыг эрүүлжүүлэх, шударга, ил тод байдлыг дархлаажуулах асуудал орхигдсон. Авлигатай тэмцэх нь улс орны эн тэргүүний зорилтын нэг хэмээн цаасан дээр тунхагладаг авч эл зорилтыг

<sup>29</sup> Transparency International. [www.transparency.org](http://www.transparency.org)

<sup>30</sup> О.Мөнхбат (2007) *Төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тогтолцоог боловсронгуй болгох нь*. Бодлогын судалгаа. Улаанбаатар:

<sup>31</sup> 2005 оны Төсвийн тухай хууль

хэрэгжүүлэх чин хүсэл зориг эрх баригчдад байдаггүй тул ихэвчлэн олон улсын байгууллагуудын шахалтын дор ганц нэг хууль батлах зэргээр зэрэмдэглэдэг. Монгол улс 2005 онд Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид нэгдэн орж, Авлигын эсрэг хуулийг баталж, Авлигатай Тэмцэх Газар байгуулсан боловч бодлого эрх зүйн орчныг туйлбартай бэхжүүлэх асуудал хоцорсон хэвээр байна. Эдүгээ хүртэл төрийн албан хаагчдын ёс зүй, ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой хуулиуд батлагдаагүй, авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд чиглэсэн урт хугацааны бодлого байхгүйн зэрэгцээ Монгол улсын холбогдох олон тооны эрх зүйн актуудыг авлигын эсрэг тэмцлийн хүрээнд бүрэн гүйцэд шинэчлэн боловсруулаагүй зэрэг нь худалдан авах ажиллагааг эрүүлжүүлэх үйл явцыг зогсонги байдалд оруулжээ.

- Худалдан авах ажиллагааны хүрээнд нийлүүлэгдэж байгаа бараа ажил, үйлчилгээний хэрэглэгч нь олон нийт байдаг боловч төрийн хяналтын механизм үр өгөөжгүй, иргэний нийгмийн хөгжил дорой, хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө хязгаарлагдмал, төрийн албан хаагчид авлигад идэгдсэн өнөөгийн нөхцөл байдалд тэд/олон нийт нийлүүлэлтийн чанарт хяналт тавих боломжгүй нь авлигачдад таатай нөхцөл бүрдүүлж байна.

Хэдийгээр авлига нь дэлхий нийтийг хамарсан хурц тулгамдсан асуудал мөн авч түүний тухай нийтээр хүлээн зөвшөөрсөн нэгдмэл нэг тодорхойлолт байдаггүйг олон улсын нэр хүнд бүхий байгууллагууд онцлон тэмдэглэсэн байх нь бий. Үнэхээр авлига хэр олон хэлбэрээр илрэн гарна төдий чинээн олон янзаар эл үзэгдлийг тодорхойлсон байдаг байна. Эдгээр тодорхойлолт нь соёл, эрх зүйн болон бусад хүчин зүйлээс шалтгаалж өөр хоорондоо зөрүүтэй байдаг агаад эдгээр тодорхойлолтын хүрээнд ч гэсэн (ялангуяа эрүүгийн хуулийг боловсруулахад) аль заалтыг оруулах, алийг нь хасах гэдэг дээр нэгдсэн зөвшилцөл байдаггүй ажээ.

Түгээмэл хэрэглэгддэг тодорхойлолтын нэг бол авлигын эсрэг тэмцдэг нэр хүнд бүхий байгууллага болох Транспэрэнси Интернэшнлээс гаргасан тодорхойлолт юм. Энэ тодорхойлолтонд авлига гэдэг нь “төрийн салбарт ажиллаж буй албан тушаалтан болон улс төрч эсвэл төрийн албан хаагч өөрт нь итгэмжлэгдсэн төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах замаар өөрийгөө эсвэл ойр дотны хүмүүсээ зохисгүй, хууль бус аргаар баяжуулах зан үйлтэй холбоотой” гэж томъёолжээ. Өөрөөр хэлбэл “авлига гэдэг нь оногдуулсан эрх мэдлээ хувийн ашиг

хонжоо болгон урвуулан ашиглахыг хэлнэ”<sup>32</sup> гээд түүнийг 1) эрх мэдлээ урвуулан ашиглах 2) ноогдсон эрх мэдэл “төрийн, хувийн хэвшил ялгаагүй” 3) хувийн ашиг хонжоо “зөвхөн хувьдаа олж буй ашиг төдийгүй гэр бүл, найз нөхөддөө олж өгч буй ашиг хонжоо” гэсэн гурван шалгуур үзүүлэлтээр хэмжиж үзсэн байна. Энэхүү тодорхойлолтонд хувийн хэвшил дэх авлигын асуудал буюу төрийн салбар дах авлигыг өөгшүүлэхэд хувийн хэвшлийн гүйцэтгэж буй үүрэг роль тусгагдаагүй байна. Тиймээс олонхи байгууллага “Төрийн буюу хувийн албан тушаалыг хувийн ашиг хонжоо олох зорилгоор урвуулан ашиглах” хэмээх авлигын товчилсон тодорхойлолт хэрэглэдэг. Нэлээд цогц тодорхойлолтыг Азийн Хөгжлийн Банк санал болгосон бөгөөд “Авлига нь төрийн болон хувийн хэвшилд өөрийн ажиллаж буй албан тушаалыг урвуулан ашиглах замаар өөрийгөө болон/эсвэл ойр дотны хүмүүсээ зохисгүй, хууль бус аргаар баяжуулах буюу баяжихад нь түлхэц болох зан үйлтэй холбоотой” хэмээн томъёолжээ.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид авлигыг “Төрийн албан тушаалтныг өөрийн эрх мэдлийн хүрээнд ямарваа нэгэн үйлдэл хийсний эсхүл үл хийсний төлөө түүнд буюу өөр нэгэн этгээд буюу байгууллагад шууд буюу шууд бусаар хууль бус ашиг хонжоо олгохыг амлах, санал болгох буюу өгөх” хэмээн тодорхойлсон байна<sup>33</sup>.

Монгол улсын Авлигын эсрэг хуульд авлигыг “энэ хуулийн 4.1-д<sup>34</sup> заасан этгээд албан тушаалын эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчил” гэж тодорхойлсон байдаг.

Худалдан авах ажиллагаа бол төр, хувийн хэвшлийн хамтран хийдэг бизнес төдийгүй нийгмийн бүхий л хүрээнд авлигатай тэмцэх бодлого боловсруулж хэрэгжүүлэхэд цогц байдлаар хандах шаардлагатайн улмаас энэхүү судалгааны зорилгод нийцүүлэн авлигыг “төр болон хувийн хэвшилд итгэмжлэн өгсөн эрх мэдэл/ үүрэг хариуцлагыг хувийн

<sup>32</sup> Жерми Поуп (2003) *Авлигын эсрэг сурвалж бичиг*. Англи хэлнээс орчуулсан. Улаанбаатар: Хэвлэлийн Тоонотпринт ХХК

<sup>33</sup> Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц, 15а дугаар зүйл. 2005 оны 12 дугаар сарын 14.

<sup>34</sup> Дор дурдсан этгээд энэ хуулийн үйлчлэлд хамаарна: 1. төрийн улс төр, захиргаа, тусгай албан тушаалд байнга, эсхүл түр хугацаагаар томилогдсон буюу сонгогдсон албан хаагч; 2. төрийн болон орон нутгийн өмчит, түүнчлэн төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээдийн удирдах болон захиргааны албан тушаалтан; 3. олон нийтийн радио, телевизийн Үндэсний зөвлөлийн дарга, Ерөнхий захирал; 4. төрийн тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжийн дагуу түр буюу байнга гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдах болон гүйцэтгэх ажилтан; 5. энэ хуулийн 3.1.9-д заасан сонгуульд нэр дэвшигч.



ашиг хонжоо олох зорилгоор урвуулан ашиглах” хэмээн тодорхойлж байна.

Дээрх дурдсанчлан худалдан авах ажиллагаа бол төр болон хувийн хэвшлийн зүгээс нийгэмд хандсан үйл ажиллагаа мөн тул төрийн алба, засаг захиргааг хамраад зогсохгүй улс төрийн нам, бизнесийн холбоод болон иргэний нийгэм, нийт ард иргэдийг ерөнхийлэн хамрах ёстой аж. Энэ тодорхойлолтонд авлига бол хувь хүн зөвхөн өөртөө давуу тал бий болгохоос гадна гэр бүл, хамаатан садан, найз нөхөд эсвэл бизнесийн буюу улс төрийн харилцаатай бусад хувь хүн, байгууллага зэрэгт давуу тал, бусад хувийн ашиг хонжоо бий болгох зорилгоор үйлддэгтэй үйлдэл гэсэн ерөнхий санааг тусгаж, улс төрийн авлига (дээд түвшний) болон төрийн захиргааны авлига (доод түвшний) аль алийг нь агуулж байгаа юм.

Авлига болон авлигын эрсдлүүд нь худалдан авах ажиллагааны бүхий л үе шатанд гардаг байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа нь дараах үе шатын дагуу явагдана.

1. Тухайн бараа ажил үйлчилгээг худалдан авах хэрэгцээ шаардлагыг тогтоох үнэлгээ хийх үе/эрэлт хэрэгцээг тодорхойлох
2. Бараа ажил үйлчилгээг худалдан авахад шаардлагатай тендерийн баримт бичиг бэлдэх/ шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээнд тавигдах стандартыг тогтоож, өрсөлдөөнийг хангах үүднээс сонирхогч талуудыг мэдээллээр хангах нөхцлийг бүрдүүлэх,
3. Гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулж гэрээ байгуулах үе/худалдан авах бараа ажил, үйлчилгээг тавигдсан стандарт шаардлагын дагуу нийлүүлж чадах гүйцэтгэгчийг хуулийн дагуу сонгон шалгаруулах,
4. Гэрээг хэрэгжүүлэх үе/шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээг гэрээнд заасны дагуу нийлүүлэх,
5. Санхүүгийн тооцоо хийж худалдан авах ажиллагааг дуусгавар болгох/төлөвлөсөн худалдан авах ажиллагааг амжилттай явагдсан эсэхийг үнэлэх буюу шаардлагатай бол аудит хийх, дэлгэрэнгүй тайлагнах,

Гарч болох авлигын эрсдэл болон авлигын үйлдлүүд нь дээрх үе шат болгонд өөр өөр байдаг аж. Энэ салбарт авлигаас урьдчилан сэргийлэх болон түүнтэй тэмцэх оновчтой стратеги боловсруулах нь дээрх үе шатанд гарч буй эрсдлүүдийг зөв үнэлэн улмаар тэдгээрийг засч

залруулах, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

Авлигын эрсдлүүдэд дүн шинжилгээ хийхдээ анхаарах ёстой нэг зүйл бол ажилтнуудын чадавхи доройгоос үүдэн тухайн худалдан авах ажиллагаа амжилтгүй явагдахад хүргэсэн тохиолдлыг цэвэр авлигын шинжтэй гэмт хэргээс ялгаж ойлгох явдал юм. Ялангуяа худалдан авах тогтолцоо сул дорой хөгжсөн Монголын хувьд ажилтнуудын чадавх, хариуцлага сэтгэл зовнисон үзэгдэл мөн тул энэ нь аливаа ажиллагаа амжилтгүй болоход нөлөөлсөн байж болохыг үгүйсгэж үл болох бөгөөд үүний сацуу гэмт хэргийн шинжтэй үйлдлүүд гарсан байхыг мөн анхаарч учир шалтгааныг илүү нарийвчлан тодорхойлж арга хэмжээ авах шаардлагатай. Гэхдээ авлигын үйлдэл мэт санагдсан зүйл нь энгийн алдаа байж болох учраас бүх зүйлийг авлигатай холбож үзэж болохгүй агаад шүүхээр тогтоогдоогүй тохиолдолд гэм буруутгүй гэж тооцох зарчмыг энд бид мартаж үл болно. Мөн аль нэг зарчмыг эрхэмлэх үүднээс бусад зарчмуудыг хохироох асуудал байж болохгүй юм. Жишээ нь, худалдан авах ажиллагааны хуульд оруулсан 2007 оны нэмэлт өөрчлөлт нь төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг төлөвлөсөн цаг хугацаанд шуурхай хийх зорилгыг агуулсан мэт авч ил тод байдал, өрсөлдөөний зарчмыг үгүйсгэн авлигын эрсдэлийг эрс нэмэгдүүлсэн байна. Учир нь эдгээр зарчмуудыг орхигдуулснаар шууд гэрээ байгуулах эсвэл тендер зарлах, үнэлгээ хийх хугацааг багасгах зөвлөмжүүд нь сөрөг үр дагавар авчрах эрсдэлтэй. Мөн ил тод байдлыг бий болгох зарим арга хэмжээ нь худалдан авах ажиллагааг үр дүн муутай болгохуйц байгаа бол энэ арга хэмжээ хүссэн үр дүндээ хүрэхгүй.

Худалдан авах ажиллагааны үе шат тус бүрт түгээмэл гардаг авлигын үйлдэл, эрсдлүүдийг дараахь жишээгээр үзүүлээ. Үүнд:

#### **1. Тухайн бараа ажил үйлчилгээг худалдан авах хэрэгцээ шаардлагыг тогтоох үнэлгээ хийх үе/эрэлт хэрэгцээг тодорхойлох нь**

Худалдан авах ажиллагааг амжилттай явуулах үндсэн нөхцөл нь чухамдаа аливаа бараа, ажил, үйлчилгээ цаг үеэ олсон, зайлшгүй шаардлагатай эсэхийг тогтоохоос эхэлдэг. Учир нь шаардлагагүй бараа, ажил, үйлчилгээг худалдан авах нь татвар төлөгчдийн мөнгийг үргүй зарагдахад хүргэх төдийгүй авлига, хээл хахуультай шууд холбогддог байна.

*БГД-ийн гурав, дөрөвдүгээр хорооллын дунд байдаг голын зурвас хэсгийн тохижилтонд зориулж жил бүр нэгдсэн болон*

*орон нутгийн төсвөөс багагүй хөрөнгө мөнгө зарцуулдаг. Үнэн хэрэгтээ жил бүр өмнөх жилд хийсэн ажлаа нурааж дахин шинээр хийдэг. 2008 онд одоогийн байгаа төмөр хашааны гадуур гантиг хавтангаар хийсэн хашилт хийхээр болж хийх компанийг нь сонгож ажлаа эхэлсэн. Хавтанг зүгээр л цаавуудаж хооронд наасан болохоор доржноо салж унаад л унасан хавтанг нь хүн хулгайлж аваад л явж байна. Ийм шаардлагагүй худалдан авах ажиллагаа нь хэдэн албан тушаалтныг л баяжуулж байна.*

*Ярилцлагын судалгаа 2008*

Бараа, ажил, үйлчилгээг худалдан авах хэрэгцээ шаардлагыг тогтоох үнэлгээ хийх үе/эрэлт хэрэгцээг тодорхойлох шатанд доор дурдсан эрсдэлтэй нөхцлүүд үүсдэг байна. Үүнд:

- Хөрөнгө оруулалт болон худалдан авах ажиллагаа шаардлагагүй буюу эрэлт хэрэгцээгүй байхад ийм үйл ажиллагаа явуулах. Эрэлт хэрэгцээг зохиомлоор бий болгож, тодорхой нэг компанид ашиг олох боломж олгох нь нийгэмд өчүүхэн бага юм уу эс бөгөөс огтхон ч үр өгөөжгүй байдаг байна.
- Засвар үйлчилгээ хийх, хэсэгчлэн солих боломжтой байсаар байтал (ингэх нь авлигачдын хувьд ашиг орлого багатай байдаг) шинэ тоног төхөөрөмж бүхлээр нь худалдан авах (ингэвэл авлигачдад ихээхэн хөрөнгө мөнгө төлөвлөх бололцоо олгож том хэмжээний авлига авах боломж бүрдүүлдэг) зэргээр үргүй зардал гаргаж, эдийн засгийн хувьд үр ашиггүй, байгаль орчинд хохирол учруулах хөрөнгө оруулалт хийгдэхэд хүрдэг аж.
- Худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө байхгүй байх юм уу байсан ч уг төлөвлөгөө нь шаардлага хангахгүй байх. Энэ тохиолдолд гэнэтийн худалдан авах ажиллагааг төлөвлөж, цаг хугацаанд хавчигдсан нэрээр шууд гэрээ байгуулах боломж олгодог байна.
- Бараа, ажил үйлчилгээний төсөвт өртгийг зориуд өндөр тогтоож, ажлын цар хүрээг тухайн нийлүүлэгчийн сонирхолд нийцүүлэн хэтрүүлэн тооцох. Сонгуулийн сурталчилгаандаа дэмжлэг авсан зэрэг хууль бус дэмжлэг тусалцаа авсаныхаа төлөө хээл хахуулийн мөнгийг гэрээний төсөвт шингээж өгөх нь бий. Ихэвчлэн "тодорхой", урьдчилан тохиролцсон гүйцэтгэгчтэй байгуулсан гэрээний төсөвт энэ мөнгийг тусгаж өгдөг ажээ. Энэ нь заавал шууд мөнгөн хэлбэрээр байх албагүй. Шийдвэр гаргагчдын сонирхлын

зөрчлийг зохицуулах асуудал орхигдсон тохиолдолд мөн хуучин ажил олгогч юм уу эсвэл төрийн албанаас буусан тохиолдолд очиж ажиллах пүүс компанийн сонирхолд нийцүүлэн бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах санал боловсруулж гэрээ байгуулах шийдвэр гаргах тохиолдол олонтоо гардаг байна.

Эдгээр эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд 1. Худалдан авч буй бараа, үйлчилгээ нь цаг үеэ олсон эсэхийг нягтлах, 2. Хөрөнгө оруулалтын төслийн хувьд бол тоног төхөөрөмж, байгууламж шинээр авах шаардлагатай эсэх, түүний оронд одоо байгаа тоног төхөөрөмжийг засварлаж, хэвийн ажиллагааг хангаж болох эсэхийг тогтоох, 3. Төлөвлөж буй бараа, ажил, үйлчилгээ ойрын ирээдүйд зайлшгүй шаардлагатай эсэх ажлын цар хүрээг санаатайгаар хэт өндөр тооцсон эсэхийг нягтлан шалгах, 4. Хөрөнгө оруулалтыг хийхийн тулд сайтар төлөвлөсөн зураг төслийн хувилбарууд боловсруулагдсан эсэхийг шалган тогтоох зэрэг ажлыг явуулах нь зайлшгүй шаардлагатай байна.

## **2. Бараа ажил үйлчилгээг худалдан авахад шаардлагатай тендерийн баримт бичиг бэлдэх/ шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээнд тавигдах стандартыг тогтоож, өрсөлдөөнийг хангах үүднээс сонирхогч талуудыг мэдээллээр хангах нөхцлийг бүрдүүлэх,**

Энэхүү үе шат нь худалдан авах бараа, ажил, үйлчилгээнд тавигдах стандартыг нарийвчлан тогтоож, энэ талаарх мэдээллийг сонирхогч талуудад жигд хүргэх үйл ажиллагааг багтаана.

*Тендерийн стандарт баримт бичиг ашиглах нь авлигаас урьдчилан сэргийлж, үнэлгээний хорооны гишүүд субъектив байдлаар асуудалд хандахаас хамгаалж чаддаг. Стандартын бус тендерийн баримт бичиг ашиглах нь худалдан авах ажиллагааны үр дүнг санаатайгаар өөрчлөх, хууль бус шийдвэр гарах үндэс болдог байна. Сангийн яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого зохицуулалтын газраас тендертэй холбоотой 10 орчим жишиг журам, аргачлал, заавар боловсруулсан нь дээрх эрсдэлээс зайлсхийхэд чухал алхам болжээ. Эдгээрийн тоонд 1. Тендер шалгаруулалтын явц үр дүнг хянаж зөвшөөрөл олгох журам, 2. Тендерт оролцогчид давуу эрх олгох журам, 3. Тендерийн үнэлгээний заавар, 4. Үнэлгээний хорооны зохион байгуулалт, үйл ажиллагааг зохицуулах журам, 5. Худалдан авах ажиллагааг тайлагнах*

*журам, 6. Шинжээчдийн багийн ажиллах журмын хавсралтууд, 7. Шинжээчийн багийн ажиллах журам, 8. Цахим сүлжээнд тендерийн урилга, үр дүнг зарлан мэдээлэх журам зэргийг нэрлэж болно.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2008*

Тендерийн бичиг баримт боловсруулах үед түгээмэл гардаг эрсдэл, алдаа дутагдлыг дараах байдлаар томъёолж болох юм.

- Тендерийн баримт бичиг болон үйл ажиллагааны удирдамжийг тодорхой нэг нийлүүлэгчид давуу тал олгох зорилгоор боловсруулж, өрсөлдөөнийг хязгаарлах зорилго тавих нь бий. Тодорхой нэг тендерт оролцогчид давуу тал олгохын тулд мөн хэрэгцээтэй ажил, бараа, үйлчилгээний үнийг хэт өндөр тогтоодог.
- Тендерийн баримт бичиг болон үйл ажиллагааны удирдамжинд шаардлагагүй, ямар ч ач холбогдолгүй зүйл шаарддаг нь авлигын үйлдлийг нуун дарж, ээдрээтэй, толгой эргүүлсэн байдлыг үүсгэх замаар хянах шалгахад хүндрэл учруулдаг.
- Мөн тендерийн баримт бичиг хэрхэн боловсруулах талаар зөвлөх үйлчилгээ үзүүлж буй компани нь тухайн тендерт оролцогчийн сонирхолд нийцүүлэн зураг төсөл боловсруулах. Шууд гэрээ байгуулах хуулийн заалтыг мушгин гуйвуулах замаар өөрийн дэмждэг пүүс компанитай гэрээ байгуулах,

Дээр дурдсан эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд дараах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэх нь зүйтэй аж. Эн тэргүүнд 1. Ижил төрлийн бараа худалдан авах гэрээг нэгтгэж багцлалгүй тусад нь байгуулах замаар Засгийн газраас тогтоосон босго үнээс доош буулган, нээлттэй тендер зарлахгүй байх боломжийг үүсгэсэн эсэхийг шалгах, 2. Гэрээ шууд байгуулах үндэслэлийг нарийвчлан заагаагүй байх юм уу эсвэл хуурамч үндэслэл боловсруулсан эсэхийг нягтлах, 3. Техникийн шаардлагуудыг сул тогтоох (ажлын техникийн шаардлагыг нарийн заахын оронд “Улсын стандартын шаардлага”-д нийцүүлэн гэх мэтээр томъёолох) замаар гүйцэтгэгчдийн ажлын гүйцэтгэлийн чанарыг үнэлэх явдлыг хязгаарлахад чиглэсэн нөхцөл байгаа эсэхийг шалгах шаардлагатай байдаг байна.

Түүнчлэн нэгэнт боловсруулсан тендерийн баримт бичигт заасан мэдээллийг сонирхогч талуудад жигд, нээлттэй, ил тод хүргэж чадах нөхцөл бүрдсэн эсэхийг тогтоохын тулд 1. Олон улсын болон бусад

томоохон худалдан авах ажиллагааны талаар Захиалагч цахим хуудсаар цацсан эсэх, 2. Тендерийг хязгаарлагдмал хүрээнд зарлах, эсхүл тендерийн урилгад хангалттай мэдээлэл тусгагдсан эсэх, 3. Тендерийн баримт бичгийг урьдчилж задлах эсхүл холбогдох мэдээллийг урьдчилж өгөх, 4. Бүрхэг, тодорхой бус урьдчилан сонгон шалгаруулалтын шаардлага тавих, 5. Урьдчилсан сурталчилгаа хийгдсэн эсэх, тендерийн санал бэлтгэх хангалттай хугацаа олгосон эсэхийг судлан тогтоох шаардлагатай байдаг байна. Тендер хэрхэн зарлагдаж, шаардлагатай мэдээлэл сонирхогч талуудад хүргэгдэж байгааг бид судлан үзэхэд 2005 онтой харьцуулахад эл үзүүлэлт ихээхэн дэвшилттэй байгаа нь харагдлаа.

*2005 оны байдлаар “Зууны мэдээ”, “Өдрийн сонин” болон “Өнөөдөр” зэрэг өдөр тутмын сонинуудад сард дунжаар 30 орчим янз бүрийн тендерийн зар нийтлэгдэж байсан агаад тэдгээрийн ихэнх нь нэг зарыг хэд хэдэн сонинд зэрэг тавьж, давтан хэвлүүлсэн бол 2007 оны 10-р сарын 01-нээс 11-р сарын 01 хүртэл нэг сарын хугацаанд зөвхөн Зууны мэдээ сонинд гэхэд нийт 30 шаруй тендерийн урилга хэвлэгдсэн байсан бөгөөд 2008 оны 10-р сард хийсэн судалгаагаар энэ тоо 40 хүрчээ. Тендерийг цахим хуудсаар дамжуулан нийтэд зарлах тухайд сүүлийн хоёр жилийн хугацаанд мөн нааштай өөрчлөлт гарсан байна. Хэрэв 2006 оны байдлаар УИХ-ын тамгын газраас аваад засгийн газрын яам тамга, тэдгээрийн харъяа агентлаг, газруудын 33 ширхэг цахим хуудсуудыг шүүрдэж үзэхэд 90 гаруй хувьд нь төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авахтай холбоотой ганиц ч зар байгаагүйн зэрэгцээ Сангийн яамны дэргэд нээсэн [www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn) цахим хуудас гэхэд таван сарын турш огт шинэчлэгдээгүй, тендерын ганиц ч урилга хэвлэгдээгүй байлаа. Харин 2007 оны 11-р сарын 11-ний байдлаар гэхэд [www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn) цахим хуудсанд нийт 628 тендер зарлагдсан бөгөөд үүнээс хүлээж авах хугацаа дууссан 390, хугацаа дуусаагүй 24, шалгарсан 169, хүчингүй болсон 45 тендер байсан бол 2008 оны 12-р сарын байдлаар 756 тендер зарлагдаснаас хүлээж авах хугацаа дуусаагүй нэг, хүлээж авах хугацаа дууссан 490, хүчингүй болсон 58, шалгарсан 207 тендер байна.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009 он*

Мөн тендерийн энэ шатанд 1. Олон улсын стандартад нийцсэн тодорхой үнэлгээний горим журамтай байх, 2. Жижиг сажиг зүйлээр далимдуулан

дадлага, туршлагатай тендерт оролцогчдыг хасахаас зайлсхийх, 3. Тодруулга авах явцад асуусан зүйлд дор бүр нь хариу өгөх, ийм төрлийн мэдээллийг бүх сонирхогч талуудад адилхан хүргэх 4. Бүх оролцогч нарт захиалагчийн гэрээний төсөвт дүнгийн талаарх мэдээлэл өгөх, 5. Асуулт хариултын үеийн болон тендерийн өмнөх уулзалтын протоколыг тодорхой хөтлөх зэрэгт онцгой анхаарал хандуулах хэрэгтэй юм.

### **3. Гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулж гэрээ байгуулах үе/худалдан авах бараа ажил, үйлчилгээг тавигдсан стандарт шаардлагын дагуу нийлүүлж чадах гүйцэтгэгчийг хуулийн дагуу сонгон шалгаруулах,**

Худалдан авах ажиллагааны энэ үе шат олон нийтийн анхаарлыг ихэд татдаг. Чухамдаа өмнөх хоёр үе шат буюу хэрэгцээ шаардлагыг үнэн зөв тодорхойлж, тендерийн баримт бичгийг чанартай, сайтар боловсруулсан тохиолдолд эл шат бол харьцангуй техник шинжтэй болдог. Үүний сацуу энэ шатанд захиалагч, тендерт оролцогч нарын зүгээс олон тооны хууль бус үйлдэл гардаг бөгөөд гэхдээ эдгээр үйлдэл заавал шунахай сэдэлтэй байх албагүй бөгөөд талуудын туршлагагүй, чадвар чадамж доройгоос улбаалан санамсаргүй шинжтэй байж болдгийг мөн санах нь зүйтэй.

Захиалагчдын тухайд авлигын эрсдэл дагуулж болох дараах үйлдэл гарах магадлалтай байдаг аж. Жишээлбэл:

- Хээл хахууль, төрийн өмч хөрөнгийг завших эрмэлзлэл, ашиг сонирхлын зөрчил зэргээс үүдэн шийдвэр гаргагчид зүй бус нөлөөнд автах,
- Сонгон шалгаруулалтын нөхцөл нь субъектив шинжтэй байх тохиолдолд нөлөөнд автсан этгээдэд дураар авирлах боломж олгож, хариуцлагаас зайлсхийх нөхцөл бүрдүүлдэг,
- Тендерт оролцогч нь тендерийг шалгаруулахаас өмнө нууц мэдээллүүдийг худалдан авах, хуулиар хамгаалагдсан мэдээллийг хууль бусаар олж авах зэргээр давуу байдал олж авснаар сонгон шалгаруулалт анхнаасаа шударга бус явагдах урьдчилсан нөхцөл бүрдэх,
- Хязгаарлагдмал эсвэл шууд гэрээ байгуулах үндэслэлийг хуурамчаар гаргаж улмаар хэт өндөр үнээр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах,
- Тендерийн санал хүлээж авах болон тендер нээх ажиллагааны хоорондын хугацааг сунгах, мөн тендерийн санал хүлээж авах, тендер нээх газар өөр өөр байх,

- Тендерт оролцогч болон тэдгээрийн төлөөлөгч нарын нэр, санал болгосон үнэ зэргийг тендерийн нээлт дээр тэмдэглэж авахгүй байх,
- Худалдан авах ажиллагааны явцад үнэлгээ хийхэд шаардагдах чухал мэдээллүүд алга болох юм уу хяналт шалгалт хийж буй ажилтанд эх материалыг бус хуулбарыг өгөх,
- Ижил төрлийн худалдан авах ажиллагаанд нэг л оролцогч дахин дахин тендерт орж гэрээ хийх эрхийг тухай бүрд авсан байх,
- Тендерийн санал авсны дараа үнэлгээний шалгууруудыг өөрчлөх, мөн тендерийн үнэлгээний тайлан засвартай байх эсхүл түүнийг дахин гаргасан байх юм уу эсвэл энэхүү тайланг хийж амжихааргүй богино хугацаанд гаргах зэрэг нь шийдвэр гаргагчдын үйл ажиллагаа шударга бус, хууль зөрчих сэдлийг агуулсныг илэрхийлдэг байна.

Түүнчлэн эдгээр үйлдлүүд нь 1. Үнэлгээний хорооны гишүүд тендерийн шалгаруулалтанд шударга үнэлгээ өгөхөд зайлшгүй шаардагдах техникийн туршлагагүй байх, 2. Тендерийн шалгаруулалт цөөн хэдэн хүний хяналтанд дор явагддагаас үүдэн үнэлгээний хорооны гишүүдэд албан үүргээ шударгаар биелүүлэх боломжгүй зэргээс болж гарах магадлалтайг мөн дурдах нь зүйтэй.

Үүний сацуу тендерт оролцогчийн зүгээс доор дурдсан хууль бус үйлдлүүд гаргах нь түгээмэл ажиллагддаг аж. Үүнд:

- Тендерийн үйл ажиллагааны явцад тендер шалгаруулалтанд ганцхан оролцогч үлдэх боломж гаргах үүднээс оролцогч нар тохиролцож нэг нэгээрээ сайн дураараа тендерт оролцохоос татгалзах,
- Хамгийн бага үнийг тендер шалгаруулах үндсэн нөхцөл хэмээн үзсэн шалгаруулалтын үед бага үнэ заан ялж гэрээ байгуулах эрх олж авсаны эцэст үнийн өсөлт, гадаад валютын зөрүү гэх зэргээр шалтгаалан анхны төсөвт өртгийг нэмэх, нөхвөр олж авах,
- Захиалагчийн төсөвт үнэ болон ирүүлсэн тендерийн саналын хооронд зөрүү маш бага байх тохиолдол нь ихэнхдээ тухайн оролцогч нь хууль бус давуу байдал олж авсан болохыг илэрхийлдэг,
- Тендерийн материалын формат ижилхэн, яг ижил нэгж үнүүд, адилхан бичлэг /эсхүл адилхан бичлэгийн алдаатай байх, дүрмийн болон арифметикийн алдаанууд, хувилсан бичиг баримтууд хавсаргах гэх мэтээр ижилхэн байх,



- Тендерийн саналууд хоорондоо ижил төстэй байх, өрсөлдөж буй оролцогч нар нэг санхүүгийн байгууллагаас тендерийн баталгаа авсан байх
- Тендерийн баталгааны он, сар, өдөр адилхан байх эсхүл тоотын дугаар дараалсан байх, тендерт оролцогч нь хэд хэдэн хаяг жагсаасан байх,
- Тендерийн саналуудын нэгж үнэ хоорондоо хэтэрхий зөрүүтэй байх
- Тендерт оролцогч нар адил хийц загвартай бараа бүтээгдэхүүн санал болгох,
- Тендерт өрсөлдөж буй оролцогч пүүс компани цаанаа нэг эзэнтэй байх

*Бага үнэ нэрлэж гэрээ байгуулах эрх олж авсан боловч хугацаандаа гэрээт ажил, үйлчилгээ, бараа нийлүүлэхгүй байх, улмаар анхны төсөвт өртгийг нэмэх арга заль Монгол улсад даамжирч байгааг 2009 оны төсвийн тодотгол хэлэлцэх хоёрдугаар хэлэлцүүлгийн үед болсон үйл явц харуулж байна. Эл хэлэлцүүлгийн үед 2008 онд автозам, барилгын гол нэр төрлийн материалуудын үнийн огцом өсөлтөөс шалтгаалан 35 компанид учирсан гэх 11,5 тэрбум төгрөгийн алдагдлыг төсвийн тодотголд тусган нөхөн олгох УИХ-ын гишүүн Р.Будын саналыг 52,9 хувиар дэмжлээ.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009 он*

Дээр дурдсан эрсдлээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд Үнэлгээний хорооны гишүүд нь 1. Шаардагдах техникийн болон худалдан авах ажиллагааны туршлагатай байх, 2. Шийдвэр гаргагчид ашиг сонирхлын зөрчилгүй байх, 3. Захиалагч нь тендерт оролцогчтой хувийн харилцаа холбоогүй байх, 5. Зөвшөөрөгдөөгүй ажил давхар эрхэлдэггүй байх гэсэн наад захын шаардлага хангасан байх шаардлагатай агаад ашиг сонирхлын зөрчилгүй байх нь чухал ач холбогдолтой. Үнэлгээний хорооны гишүүдийн хууль бус ажиллагааны үед ихэвчлэн 1. Гомдол гарах нөхцөл байдал үүссээр байтал гомдол огт ирэхгүй байх, 2. Нэг тендерт оролцогчид тогтмол худалдан авах гэрээ хийх эрх олгох, юмуу 3. Ажлын график барихгүй, хугацаа хожигдуулах асуудал үүсгэж шалтгааныг тайлбарлахгүй, бичиг баримтаар баталгаажуулахгүй байх зэрэг үйлдлүүд ажиглагддаг байна.

*Үнэлгээний хорооны гишүүдийг томилох асуудал нь удирдлагын түвшинд шийдэгддэг гэтэл манай ихэнх дарга нар өөрсдийн албан ёсны чиг үүрэгтэй ижил ойролцоо бизнес эрхэлдэг. Манайд албан тушаалтны ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах механизм байдаггүй учраас үүнийг хянах боломжгүй аж. Төрийн албаны хуулийн Төрийн жинхэнэ албан хаагчийн үйл ажиллагаанд хориглох тухай 15 дугаар бүлгийн заалтууд нь тухайн албан тушаалтныг л тодорхой аж ахуйн ажлыг гардан хийхийг л хориглодог тул компаниа бусдын нэр дээр болгосон тохиолдолд хуулийн хариуцлага тооцох боломжгүй болдог. Мөн төр орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 50 дугаар зүйлд худалдан авах ажиллагааг төлөвлөх, бэлтгэх, хэрэгжүүлэх, хяналт тавих болон бусад үүрэгтэй төрийн албан хаагч ашиг сонирхлын зөрчил гарахнөхцөл байвал тендерийн ажиллагаанд оролцохгүй байх үүрэгтэй гэж заасан нь бий боловч ашиг сонирхлын мэдүүлэг гаргах тогтолцоо байхгүй тул биелэгдэхгүй өнгөрдөг.*

*Ярилцлагын судалгаа. 2008*

#### **4. Гэрээг хэрэгжүүлэх үе/шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээг гэрээнд заасны дагуу нийлүүлэх нь**

Тендер шалгаруулалт явагдсаны эцэст гэрээ байгуулах эрх олгогдон, гүйцэтгэгч тодорхой болж гэрээг хэрэгжүүлэх үе шат эхэлдэг. Хэрэв тендерийн шалгаруулах шатанд Сонирхогч талуудын анхаарал ихэд нэмэгддэг бол гэрээг хэрэгжүүлэх явцад энэ үзүүлэлт буурдаг байна. Хяналт мониторингийн механизм сул, иргэний нийгмийн чадавхи сул манай орны хувьд чухам энэ шатанд чанар муутай бараа, ажил, үйлчилгээ нийлүүлэх магадлал өндөрсөж үр дүнд нь татвар төлөгчдийн хөрөнгө мөнгө “буруу гараар” орох бололцоо нэмэгддэг байна. Худалдан авах ажиллагааны энэ шатанд:

- Тендерт ялагч/гүйцэтгэгч хээл хахуульд өгсөн мөнгө болон бусад нэмэлт зардлаа нөхөхийн тулд чанар муутай гологдол бараа, эсхүл баримт бичигт заасан техникийн стандартад үл нийцэх бараа бүтээгдэхүүн нийлүүлдэг. Үүнээс болж баталгаат хугацаанаас өмнө эвдрэл гэмтэл учирч улмаар тэдгээрийг арилгахын тулд нэмэгдэл хөрөнгө гаргахад хүрдэг аж,
- Гүйцэтгэлийн явцад гэрээг дахин дахин засварлаж, гол заалтуудад нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар төсөвт өртөгийг нэмэгдүүлэх

тохиолдол гарснаар тендер зарлаж өрсөлдүүлэх гол утга учрыг алдагдахад хүргэдэг,

- Худалдан авах ажиллагааны гүйцэтгэлд хяналт мониторинг хийх чиг үүрэгтэй төрийн албан хаагчид "худалдагдсан" буюу хараат бус байдлаа алдсан тохиолдолд огт гүйцэтгээгүй ажил үйлчилгээний төлбөр нэхэмжлэх боломжийг нээдэг,
- Нийлүүлж буй бараа, материалын техникийн тодорхойлолт нь гэрээнд заасан тодорхойлолтоос зөрөх, төслийн гүйцэтгэл гэрээнд заасан хэмжээнээс доогуур үзүүлэлттэй эсвэл гүйцэтгэсэн ажил, бараа үйлчилгээ нь хэвийн ашиглагдах боломжгүй байх зэрэг шударга бус үйлдэл гарах нь элбэг байдаг байна.

*2006-2008 онуудад нийслэлийн замыг засахад ихээхэн хөрөнгө мөнгө зарцуулсан боловч гүйцэтгэлийн чанар нь үнэхээр хангалтгүй байна. Чанар муутайгаас гадна анх төлөвлөсөн ажлын цар хүрээ гүйцэтгэлээсээ ихээхэн зөрдөг. Жишээ нь Гэсэр сүмээс Баян хошуу хүрэх авто зам болон явган хүний зам барих ёстой байтал явган хүний зам нь хагас дутуу баригдсан боловч санхүүжилт нь бүрэн хийгдсэн. Гэрээний хэрэгжилтэнд хяналт тавьдаггүйгээс энэ мэт асуудал их гардаг. Үүний сацуу замтай холбоотой худалдан авах ажиллагааны тендерийн жишиг баримт бичиг байдаггүй нь мөн үүнд муугаар нөлөөлдөг гэж санагддаг.*

*Ярицлагын судалгаа.2008*

Дээрх эрсдэлээс сэргийлэхийн тулд 1. Гэрээ байгуулах эрх олгосны дараа гэрээний техникийн тодорхойлолт эсхүл гүйцэтгэх ажлын цар хүрээнд өөрчлөлт оруулахгүй байх, 2. Хяналт шалгалтын үед гүйцэтгэсэн ажил нь техникийн тодорхойлолтын дагуу хийгдээгүй тохиолдолд гэрээг цуцлах хүртэл арга хэмжээ авах, 3. Хэрэгжилтийн үе шат бүрт бараа, үйлчилгээний нийлүүлэлтийн хугацааг чанд мөрдөж, гүйцэтгэлээр нь санхүүжилтыг хийх, 4. Захиалагч нь хэрэгжүүлж байгаа төслийн удирдах болон хэрэгжүүлэх нэгжийн эрх бүхий албан хаагч нарыг үндэслэлгүйгээр олон удаа халж солихгүй байх, 5. Гүйцэтгэсэн ажилд газар дээр нь хяналт тавихгүй байх, эсхүл хийж буй хяналт шаардлага хангахгүй байх, 6. Ажлын гүйцэтгэлийн тайлан, бүртгэл болон хурлын протоколыг тогтмол хөтлөх, 7. Гүйцэтгэлийг газар дээр нь шалгаж үнэлгээ хийн баримтжуулах зэрэг үйл ажиллагааг тогтмолжуулах хэрэгтэй аж.

**5 Санхүүгийн тооцоо хийж худалдан авах ажиллагааг дуусгавар болгох/ төлөвлөсөн худалдан авах ажиллагааг амжилттай явагдсан эсэхийг үнэлэх буюу шаардлагатай бол аудит хийх, дэлгэрэнгүй тайлагнах,**

Транспэрэнси Интэрнэшнл олон улсын байгууллагын судалгаанаас үзэхэд худалдан авах ажиллагааны эхний болон төгсгөлийн үе шатуудад авлигын үйлдэл гарах нь ихэсч байдаг аж.<sup>35</sup>

Эрсдлийг нэмэгдүүлж болох гол шалтгаан нь

- Мэдээлэл авах боломж хязгаарлагдмал, хаалттай байх
- Нээлттэй тендер явуулахад зориулсан тусгай нөхцлүүдийг буруугаар ашиглах,
- Худалдан авах гэрээ байгуулах болон гэрээний хэрэгжилтийн явцад хяналт тавьж, мониторинг хийх явдал сул буюу үр дүн муутай байх
- Тендерийн төсвийн санхүүжилт гүйцэтгэлтэй уялдсан эсэхэд хяналт тавихад бэрхшээл учрах, ил тод биш байх

Эдгээр эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэхийн тулд 1. Шаардлага хангасан, үр өгөөжтэй хяналтын тогтолцоо ашиглах, 2. Томоохон хөрөнгө оруулалтын гэрээний /ялангуяа Монгол улсыг хөгжүүлэх сангаас санхүүжүүлж байгаа төслүүд/ хэрэгжилтэнд УИХ-ын зүгээс хяналт тавьж мониторинг хийх механизмтай байх, 3. Авлигын шинж тэмдэг илрэх, сэжиг бий болсон талаар олон нийтээс мэдээлэл авч мөрдөн шалгах ажиллагааг Авлигатай Тэмцэх Газраас үр өгөөжтэй явуулдаг байх, 4. Олон нийтэд буюу эрх бүхий иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөөлөгчдөд шалгалт, аудитын байгууллагаас хийсэн шалгалтын тайлан, баримт бичиг, тэдгээрийн нэхэмжлэлийг ямар нэг саад тотгоргүй өгөх нөхцлийг хангаж, мэдээлэгчийг хамгаалах үр дүнтэй арга хэмжээ авах, 6. Үр өгөөжтэй аудитын шалгалтын тогтолцоотой байж, аудитын шалгалтыг цаг тухайд нь хожимдолгүй, бүх талын нарийвчилсан шалгалт явуулах, 7. Хяналт шалгалтын явцад илэрсэн дутагдлыг засч залруулах талаар бодитой ажил хийж буруутан этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүртэл хүлээлгэх бүхий л арга хэмжээг авах зэрэг нь худалдан авах ажиллагааны төгсгөлийн шатанд гардаг аливаа хууль бус үйлдлийг таслан зогсооход чухал ач холбогдолтой ажээ.

<sup>35</sup> Худалдан авах гэрээний мониторингийн систем ашиглалтын нарийвчилсан үр дүн, Транспэрэнси Интернэшнлээс боловсруулсан худалдан авах ажиллагаан дахь авлигын эрсдлүүдийг тооцох аргачлал: [http://www.transparency.org/regional\\_pages/americas/contracciones\\_publicas/diagnostico\\_y\\_medicion](http://www.transparency.org/regional_pages/americas/contracciones_publicas/diagnostico_y_medicion)

*Уул нь худалдан авах ажиллагааг тайлагнах үйл явцыг төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 49 дүгээр зүйлд Худалдан авах ажиллагааг тайлагнах тодорхой заалт байдаг бөгөөд тендерийн хавтас хэрэгт ямар ямар баримт бичиг, материал байх ёстойг тодорхой зааж өгсөн төдийгүй уг хуулийг хэрэгжүүлэхтэй холбогдон гарсан “Худалдан авах ажиллагааны журам” байдаг хэдий ч төсвийн захирагчид үүнийг даган мөрдөхдөө хойрго, сахилга батын хувьд учир дутагдалтай байдаг.*

*Ярицлагын судалгаа. 2008 он*

Худалдан авах ажиллагааны бүхий л үе шатанд авлига хээл хахууль үүсэх өндөр магадлалтай болохыг дээрх судалгаа шинжилгээ харуулж байна. Үүний сацуу дээрх үе шатуудыг алгасах замаар авлига хээл хахуулийн өргөн боломж нөхцөл бүрдүүлдэг нэг үйлдэл бол **яаралтай худалдан авах ажиллагаа** байдаг аж. Олон улсын туршлагаас харахад зайлшгүй шаардлагаар ийм худалдан авах ажиллагааг хийхийг хүлээн зөвшөөрсөн байдгийн нэгэн ижил Монгол улсын хууль тогтоомжид мөн ийм боломжийг заан зохицуулсан байдаг аж. Тухайлбал ийм төрлийн ажиллагааг Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 3 дугаар бүлгийн 31-34 дүгээр зүйлүүдэд тендер шалгаруулалтын онцгой журмаар зохицуулсан байна.

*Монголын нөхцөлд санхүүгийн жилийн эцэст яаралтай худалдан авах ажиллагаа хийх нь ихэсдэг. Учир нь энэ үед хийгдэж буй худалдан авах ажиллагааны гэрээнд төдийлөн хяналт тавьж чаддаггүйн сацуу төрийн байгууллагууд оны эцсээр ашиглаагүй төсвийн үлдэгдлээ улсын төсөвт буцаах болдог тул зарлагадаагүй үлдсэн мөнгийг зарцуулж дуусгах эрмэлзлэл нь авлига хээл хахуулийн шунахай сэдэлтэй хорших нь бий. Энэ үед “онцгой” нөхцөл байдал гэж үзэн нээлттэй тендер зарлахын оронд “шууд гэрээ байгуулах” тендер шалгаруулалтын онцгой журам хэрэглэх замаар эл санаагаа хэрэгжүүлдэг байна. Мөн манайд зуд, ган гачиг, малын халдварт өвчин гарах зэрэг байгалийн гамшиг тохиолдсон үед яаралтай худалдан авах ажиллагааг хийдэг. Саяхан гарсан хүүхдийн тэжээл дэх меламина хорт бодисыг тогтоох лабораторийн тоног төхөөрөмжийг мөн л эл аргаар*

*нийлүүлэхээр болсон. Энэ бүх тохиолдолд хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагааг хянах боломж тун хязгаарлагдмал байдаг.*

*Ярилцлагын судалгаа.2008*

Гамшгийн үед худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулах, тээвэрлэх гэх зэрэг үйл ажиллагаанд их хэмжээний мөнгө төсөвлөсөн байдаг тул авлигад өртөх магадлал өндөр аж. Иймд улс орнууд ялангуяа олон улсын байгууллагууд эл асуудалд онцгой анхаарал хандуулдаг байна.

*Транспэрэнси Интернэшнл олон улсын байгууллагын судалгаагаар хоргодох байр барих, ундны усаар хангах, ариун цэврийн байгууламжаар хангах зэрэг хөрөнгө ихээр шаардагдах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд авлига их хэмжээгээр гардаг байна. Иймээс хүмүүнлэгийн байгууллагуудад авлигын эрсдлийг бууруулахын тулд, мэргэжлийн зохион байгуулагч шалгаруулж ажилд авах, тусламжийн ажилтнуудыг сургалтанд хамруулах зэрэг нэмэлт хөрөнгө оруулалт хийх шаардлага гардаг аж.*

Онцгой байдлын үед гарах авлигын гэмт үйлдлүүдийг шийдвэрлэхдээ эдийн засгийн хэмнэлт болон үр ашгийн алинд илүү ач холбогдол өгөхийг сайтар тунгаан, баримтжуулан сонголт хийх тохиолдол гарч болзошгүйг урьдчилан тооцоолох шаарлагатай байдаг. Гамшгийн үед үйл ажиллагаа явуулахдаа ямар ч тохиолдолд авлигаас урьдчилан сэргийлж чадахуйц сайн менежмент хийж, гамшигт нэрвэгдсэн нутгийн ард түмний өмнө хариуцлага хүлээж, ил тод тайлагнах шаардлагатай.

Мөн худалдан авах ажиллагааны шударга байдалд иомоохон эрсдэл учруулдаг хүчин зүйлийн нэг бол **Албан тушаалтны хувийн компани тендерт оролцох** явдал юм.

Ил тод байдал сул, ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах, хариуцлага тооцох тогтолцоо бүрдээгүй үед албан тушаалтны хувийн компани эсвэл түүний хувьцааг нь эзэмшдэг компани нь тендерт оролцох боломжтой болж улмаар авлигын эрсдэлийг эрс нэмэгдүүлдэг байна.

*Манай аймгийн захиргааны байрны засварын тендерийг дарга нарын мэдлийн компаниуд хуваагаад авчихсан. Жишээ нь нэг даргын компани гэхэд л вакуум цонхыг, нөгөө нэг даргын компани нь дотоод засал гэх мэт. Үгүй ядахдаа чанартай*

*юм хийгээд өгчихдөг бол яахав гэхсэн, ёстой нүглийн нүдийг гурилаар хуурав гэдгийн үлгэрээр халтуурдаад хаячихсан.*

*Ярицлагын судалгаа. 2008*

Ийм үйлдэл гарсан гэсэн сэжиг байх тохиолдолд тухайн компанийг эрх бүхий албан тушаалтны компани мөн эсэхийг нягтлах үүднээс илүү дэлгэрэнгүй мэдээлэл цуглуулах шаардлагатай<sup>36</sup> бөгөөд дараах нөхцөл байдал бүрдсэн нөхцөлд онцгой анхаарах ёстой аж. Үүнд:

- Үүсгэн байгуулагчдын бүрэлдэхүүн нь будлиантай, тодорхой бус компаниуд Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны томоохон гэрээ байгуулах эрхийг олонтоо авч, гүйцэтгэгчээр оролцсон бол,
- Тодорхой албан тушаалтны гэр бүлийн гишүүд тухайн тендерт оролцож буй компаний хувьцааг эзэмшиж байгаа буюу уг компанийн удирдлагад өндөр албан тушаал эзэлдэг бол;
- Уг компани нь тодорхой албан тушаалтны мэдэл, нөлөөн дор байдаг гэдгийг иргэний нийгмийн байгууллага мэдээлсэн бол,
- Албан тушаалтан нь тухайн компани дээр байнга ирж очдог

гэх мэт тохиолдол ордог байна.

Мөн **зохиомлоор бий болгосон хуурамч компаниуд** гарч ирэх нь худалдан авах ажиллагааны үйл ажиллагааг будлиантуулах бас нэгэн ноцтой нөхцөл болдог байна. Ийм компаниудын улирдлагын бүтэц нь байнгын үйл ажиллагаа явуулдаггүй бөгөөд үнэн хэрэгтээ компаний жинхэнэ эзэд болох зүсээ хувиргасан төрийн албан хаагчид, тэдний гэр бүлийн гишүүдийг нуух зорилго бүхий туслан гүйцэтгэгч эсхүл тендерт оролцогчдын хуйвалдааны гар хөл болсон хүмүүс байдаг. Дэлхийн Банкнаас дараах нөхцөл байдал нь зохиомлоор бий болгосон/далд компани байж болох дохиоллыг өгдөг хэмээн тодорхойлсон нь бий<sup>37</sup>.

Үүнд:

- Томоохон төслүүд дээр өмнө нь дуудаж байгаагүй аж ахуйн нэгж туслан гүйцэтгэгчээр оролцох
- Тухайн компани нь үүсгэн байгуулагч болон удирдлагатай холбоотой мэдээллийг нууцалдаг хууль үйлчилдэг (offshore) газар бүртгүүлсэн байх

<sup>36</sup> Ed Campos. Corruption in public procurement: the challehges. [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)

<sup>37</sup> Мөн тэнд

- Компани нь гүйлгээгээ бизнесийн нууцыг хамгаалахыг шаарддаг улс оронд шилжүүлэхийг шаардах
- Компани нь урьд өмнө тодорхой үйл ажиллагаа явуулж байсан ажлын туршлагагүй байх
- Компанийн өмчид тодорхой барилга байгууламж байхгүй байх
- Компанитай холбоо барих хаяг нь хувийн хаяг, эсхүл дуудлагад авто хариу өгдөг утас байх
- Хянан нягтлах явцад уг компани нь үйл ажиллагаа явуулж байсан талаар ноцтой баримт мэдээлэл олдохгүй байх гэх мэт нөхцөл байдлыг нэрлэж болох юм.

Дээр дурдсан эрсдлээс урьдчилан сэргийлэх арга зам бол 1. Ашиг сонирхлын зөрчлийг зохицуулах үр өгөөжтэй хууль эрх зүйн орчинтой байх, 2. Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн журам, тэдгээрийг хэрэгжүүлэх, хянах боловсронгуй тогтолцоотой байх, 3. Гүйцэтгэлийн баталгаа, түүний хэмжээг зохистой тогтоож мөрдүүлэх зэрэг үйл ажиллагааг дурдаж болно.



## ГУРАВДУГААР БҮЛЭГ

### МОНГОЛ ДАХЬ ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААНЫ ОРЧИНД ШИНЖИЛГЭЭ ХИЙХ НЬ

**Товч агуулга:** Энэ бүлэгт худалдан авах ажиллагааны улстөр, эрх зүй, эдийн засаг, нийгмийн болон технологийн орчныг судлан PEST<sup>38</sup> шинжилгээг хийлээ. Улстөрийн орчны шинжилгээг а) худалдан авах ажиллагааны талаархи бодлого, б) авлигатай тэмцэх улстөрийн хүсэл зориг гэсэн шалгуур үзүүлэлтийн хүрээнд авч үзэв. Харин эрх зүйн орчны шинжилгээг а) худалдан авах ажиллагаатай холбоотой олон улсын хийгээд үндэсний гэрээ конвенц, хууль тогтоомж, б) авлигатай холбогдол бүхий эрх зүйн актууд, в) авлигад өртөх эрсдэл бүхий субъектуудтай холбогдолтой хуулиудыг авч судаллаа.

Эдийн засгийн орчны тухайд худалдан авах ажиллагааны санхүүжилтын эх үүсвэрүүдэд шинжилгээ хийж, тэдгээрийн зохицуулалтын тогтолцоог судлан үзлээ. Нийгмийн орчны хүрээнд худалдан авах ажиллагаа болон авлигын талаарх олон нийтийн санал бодлыг судлав. Мэдээлэл технологийн хүрээнд худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох, гарч болзошгүй авлигын эрсдэлийг бууруулахад чиглэсэн олон улсын сайн туршлагауд, мэдээллийн технологийн ашиглалтыг авч шинжиллээ.

#### **3.1. ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААНЫ УЛС ТӨР, ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИН**

Төрийн хөрөнгөөр хийгдэж байгаа бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны тогтолцоо нь тухайн улс оронд бүрэлдэн бий болсон улс төр, эрх зүйн орчноор нөхцөлддөг ажээ. Төвлөрсөн тогтолцооны үед

<sup>38</sup> Тэмдэглэгээ: PEST шинжилгээ гэдэг нь (1) Political: улс төр, (2) Economical: эдийн засаг, (3) Social: нийгмийн болон (4) Technology: технологи хэмээсэн гадаад дотоод хүчин зүйлийн шинжилгээний англи товчилсон нэр томьёо

төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагааг улсын хэмжээнд нэгэн байгууллага хариуцан эрхэлж, нэгдмэл байдлаар ханган нийлүүлэлтийг хийдэг байна. Энэхүү тогтолцооны сонгодог жишээ бол 1990 оноос өмнө Монгол улсад үйлчилж асан төвлөрсөн төлөвлөгөөт тогтолцоо бөгөөд улс төрийн нөхцөл байдал нь тухайн үеийн нэг намын тогтолцоо, коммунист үзэл сурталд суурилсан төлөвлөгөөт эдийн засгаар тодорхойлогдож байлаа.

Харин 1990 оноос Монгол дахь төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны бүхий л орчинд эрс өөрчлөлт гарсан юм. Улс орон ардчиллын замаар хөгжих болсноор нэг өмчийн ноёрхол, төвлөрсөн эдийн засгийн тогтолцоо нуран унаж, өмчийн олон хэлбэр, төвлөрлийг сааруулсан тогтолцоо руу шилжив. Худалдан авах ажиллагаа ч төвлөрсөн бус тогтолцоо руу шилжиж эхэлсэн бөгөөд төвлөрлийг бууруулах, ардчиллыг хөгжүүлэх үзэл номлолын дор түүний улстөр-эрх зүйн орчин бүрэлдэж эхэлсэн байна.

Улс орны төр засгийн жолоог атгаж байгаа эрх баригчдын улс төрийн хүсэл зоригоос авлигын эсрэг тэмцэл үр өгөөжтэй байх эсэх нь олон талаар шалтгаалдаг. Ялангуяа улс төржсөн төрийн албатай, ил тод, нээлттэй байдал хязгаарлагдмал, улстөр-эдийн засгийн бүлэглэлүүд хүчирхэгжсэн, нийгмийн амьдралын бүхий л хүрээнд төрийн оролцоо өндөр манай орны тухайд эрх баригчдын улс төрийн хүсэл зориг магадгүй шийдвэрлэх үүрэгтэй ч байж болох юм. Тиймээс томоохон нам хүчнүүдийн бодлогын баримт бичгүүд, практик шийдвэрүүдэд шинжилгээ хийх замаар авлигатай түүний дотор худалдан авах ажиллагаанд гарч буй авлига, хээл хахуультай тэмцэх тухайд Монголын төр, засгийн эрх баригчдад улс төрийн хүсэл зориг байгаа эсэхийг судлав.

#### **А. Намуудын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр**

Монгол улс нь парламентын засаглалтай, сонгуулийн мажоритар тогтолцоотой хэдий боловч УИХ-ын сонгуулийн үеэр нэр дэвшигчээс илүүтэй улс төрийн намуудын мөрийн хөтөлбөр чухал үүрэг гүйцэтгэдэг тул тэдгээрийг судалснаар тухайн хүчнүүдийн хэтийн бодлогыг тодорхойлж болдог. МАХН болон АН-ын 2004 болон 2008 оны УИХ-ын сонгуульд дэвшүүлсэн мөрийн хөтөлбөрт авлигыг түүний дотор худалдан авах ажиллагаанд гарах авлигын эрсдлийг бууруулах талаар ямар зорилго, зорилт дэвшүүлсэнийг үзье.

МАХН болон АН-ын 2004 болон 2008 оны УИХ-ын сонгуульд дэвшүүлсэн мөрийн хөтөлбөрт авлигыг бууруулах асуудлыг ямар нэг хэмжээгээр дурдсан боловч тэдгээрийг урт хугацааны бодлого болгон хэрэгжүүлэх цаг хугацаа, арга замын талаар тодорхой тусгаагүй нь харагддаг.

Эх орон-Ардчилал эвслийн 2004 оны УИХ сонгуулийн 16-н бүлэг бүхий мөрийн хөтөлбөр авлигын асуудлыг Дэг журам гэмт хэрэг, улс төр эрх зүй гэсэн хэсэгтээ товч авч үзээд “Хээл хахуулийг устгах,...авлигачдыг хуулийн дээд хэмжээ хүртэл шийтгэдэг, албан тушаалтны орлогын мэдүүлгийг мэдээлдэг, авлигатай тэмцэх тусгай албыг байгуулах,..ашиг сонирхлын зөрчлийг хянадаг Омбудсманы алба байгуулна..”<sup>39</sup> гэжээ. Харин төрийн алба, үйлчилгээ болон бизнесийн өрсөлдөх чадвар, шударга орчин зэрэг бусад 14 бүлэгтээ авлига түүний дотор худалдан авах ажиллагааг эрүүлжүүлэх асуудлыг дурдаагүй байна.

АН нь 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн 10 зүйл бүхий хөтөлбөрийнхөө таван зүйлд авлигын асуудлыг арав гаруй удаа онцлон заажээ.<sup>40</sup> Ялангуяа авлигын засаглалын эх үүсвэр төрийн алба, эдийн засгийн гол эх сурвалж худалдан авах ажиллагааг шударга, авлигаас ангид байлгах, боловсронгуй болох асуудлыг авч үзсэн нь анхаарал татаж байна. АН авлигатай тэмцэхийг төр засаг, төрийн алба, үйлчилгээг эрүүлжүүлэхтэй холбон ойлгож, хөтөлбөрийн багагүй хэсгийг үүнд зориулсан нь одоогийн УИХ- дахь АН-ын бүлэг, эл намд харьяалагддаг эрхэм гишүүд авлигатай тэмцэхэд бодлогын түвшинд анхаарал тавьж ажиллаж магадгүй гэсэн найдлага төрүүлж байна.

Ардчилал өрнөсөн сүүлийн арван найман жилийн дийлэнх хугацаанд дангаар төр барьж, барилцаж байгаа МАХН-ын хувьд 2004 оны таван бүлэг бүхий хөтөлбөрт авлигатай тэмцэх талаар огт дурсаагүй бөгөөд тэр бүү хэл авлига, хээл хахууль гэсэн үг ч алга байна. Харин “Эдийн засгийн бодлого”, “Төрийн байгуулалтын бодлого” бүлгүүдэд төсөв, төрийн үйлчилгээг ил тод нээлттэй байлгана гэсэн ерөнхий зорилтыг дэвшүүлсэн байна.<sup>41</sup>

Түүнчлэн МАХН-ын 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн арван хоёр бүлэг бүхий мөрийн хөтөлбөрийн хоёр бүлэгт авлигын тухай таван удаа дурдсан бөгөөд “Төрийн ажил, үйлчилгээг ил тод, авилгаас ангид ..болгож, шударга ёсны дагуу хариуцлага хүлээдэг ардчилсан тогтолцоог... төлөвшүүлэн

<sup>39</sup> “Эх орон- Ардчилал” эвслийн 2004 оны УИХ-ын сонгуулийн Мөрийн хөтөлбөр. Монголын мэдээ сонины 2004 оны 100, 101,102-р дугаар.

<sup>40</sup> АН-ын УИХ-ын 2008 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр. Нээлттэй нийгэм форум. Сонгууль 2008. [www.forum.mn/index](http://www.forum.mn/index)

<sup>41</sup> МАХН-ын УИХ-ын 2004 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр. Үнэн сонины 2004 оны 099-р дугаар.

хөгжүүлнэ... төсвийн хөрөнгийг захиран зарцуулсан байдал, түүний үр нөлөөг олон нийтэд... тайлагнадаг болно”<sup>42</sup> гэж онцолсон нь авлигыг хязгаарлах бууруулах тал дээр Монголын улс төрийн энэ том хүчин өмнөхөөсөө илүү анхаарна байх гэсэн горьдлого төрүүлж байгаа юм.

### **Товчоолох нь**

Монголын голлох улс төрийн хүчнүүд мөрийн хөтөлбөрүүдэд авлигын тухай болон худалдан авах ажиллагаа зэрэг эрсдэлтэй салбаруудыг авлигаас урьдчилан сэргийлэх асуудлыг зарим нэг байдлаар хөндөж байсан авч түүнийг бууруулах талаар бодлогын шинжтэй санал санаачлага, төсөл хөтөлбөрүүдийг нарийвчлан боловсруулаагүйн сацуу ийм тэмцлийг засгийн эрх барих явцдаа туйлбартай хүчилж, нөөц бололцоог бүрэн дүүрэн дайчилж байсангүй.

Түүний зэрэгцээ бүх шатны сонгуулийн үеэр дээрх намуудаас нэр дэвшигчид намдаа хандив нэрээр хэдэн арван сая төгрөг өгч, хэрэв намын сонгуульт гишүүн бол улирал бүр хэдэн зуун мянган төгрөгний татвар хураалгаж байгаа нь хэзээ нэг цагт төрийн албанд очсон цагт зарцуулсан мөнгөө хэд дахин нөхөх болно гэсэн авлигач сэдлийг өөгшүүлэх гол хөшүүрэг болж байна.

Дээр дурдсан баримтууд нь Монголын төр засгийн эрх баригч МАХН, АН (2004 оны хувьд Эх орон Ардчилал эвсэл) авлигатай тэмцэх асуудлыг өөрсдийн тэргүүлэх чиглэл, хойшлуулшгүй зорилт хэмээн үзэж байгаагүй аж.

Эдгээр улс төрийн хүчнүүдийн 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт авлигатай тэмцэх асуудалд урьд өмнөхөөс илүүтэй ач холбогдол өгсөн нь ойрын ирээдүйд Монголын нийгмийг туйлдаан сөхрөөж байгаа энэ сөрөг үзэгдэлтэй илүү хүчтэй, илүү өгөөжтэй тэмцэж магадгүй гэсэн таамаглал төрүүлж байна.

### **Б. УИХ-аас төрийн худалдан авах ажиллагааг зохицуулах, энэ салбарт гарч болох авлигатай тэмцэх хууль эрх зүйн орчинг баталгаажуулах үйл явц,**

Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн орчинд 1. Монгол улсын нэгдэн

<sup>42</sup> МАХН-ын УИХ-ын 2008 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр. Нээлттэй нийгэм форум. Сонгууль 2008. [www.forum.mn/index](http://www.forum.mn/index)

орсон олон улсын гэрээ, конвенци, 2. Худалдан авах ажиллагааны тухай үндэсний хууль тогтоомж, 3. Төрийн алба, банк санхүү, хувийн хэвшилтэй холбоотой хууль тогтоомжууд Эрүүгийн болон Иргэний хууль тогтоомжууд болон 3. Эрх бүхий байгууллагуудаас гаргасан дүрэм журам багтана. Судалгааны тайланд эхний гурван эрх зүйн эх сурвалжийг судлан үзсэн бөгөөд ингэхдээ худалдан авах ажиллагаанд гарч болох авлигын эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх үйл явцтай холбоотой эрх зүйн актуудыг голлон анхаарлаа. Ингэхдээ Авилгалын Эсрэг НҮБ-ын Конвенцийн зүйл, заалт, үзэл санаанд үндэсний хууль тогтоомжийг нийцүүлэх гэсэн асуудалд төвлөрч, шаардлагатай нэмэлт өөрчлөлтүүд дээр анхаарлаа хандуулав.

### **Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенц<sup>43</sup>**

УИХ-аас авлигатай тэмцэх чиглэлээр хийсэн томоохон алхмын нэг бол Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид нэгдсэн явдал мөн. Монгол Улс тус конвенцид 2005 оны 4 дүгээр сарын 29-нд гарын үсэг зурж, 2006 оны 1 дүгээр сарын 11-нд соёрхон баталжээ.<sup>44</sup>

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенц нь 8 бүлэг, 71 зүйлээс бүрдэнэ. Тулгуур болсон гол зарчмуудыг найман бүлгийн дөрөвт нь тусгасан байдаг. Үүнд:

- Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ (II бүлэг)
- Эрүүгийн хэрэг үүсгэх, шүүхийн шийдвэр гүйцэтгэх үйл ажиллагаа (III бүлэг)
- Олон улсын хамтын ажиллагаа (IV бүлэг)
- Хөрөнгө буцаан олгох арга хэмжээ (V бүлэг) зэрэг орно.

Конвенцын хоёрдугаар бүлэгт авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг тусгасан бөгөөд эдгээр ерөнхий зарчмыг Оролцогч Улсууд өөрийн эрх зүйн тогтолцооны тулгуур зарчимд нийцүүлэн хэрхэн хэрэгжүүлж болохыг заана.

Авлига нь бусад гэмт хэргийн нэгэн адил хууль бус үйлдэл, түүнээс давуу байдал олох хүсэл эрмэлзлэл газар авсан, нийгмийн хяналт сул байдаг

<sup>43</sup> Тодотгохуй: Энэхүү конвенцийн Монгол орчуулганд авлига нь Авилгал гэж хөрвүүлэгдэн буусан атал үүний дараахан батлагдсан Авлигын эсрэг хуульд авлига гэж томъёологдсон байна. Судлаач НҮБ-ын конвенцийн хувьд УИХ-аар баталсан байдлаар нь буюу Авилгал гээд харин бусад тохиолдолд авлига гэсэн хуулийн томъёололоор хэрэглэж байгааг дээр дурдсан болно.

<sup>44</sup> 2008 оны 11-р сарын байдлаар Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид 140 улс гарын үсэг зурж, 127 улс соёрхон баталсан байна.

орчинд оршин байдаг. Иймд авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ нь авлига үүсэх боломжийг хязгаарласан, шударга ёсыг дэмжиж, ил тод байдлыг хүлээн зөвшөөрсөн, хууль ёсны хэм хэмжээний хүчирхэг дүрэм журамтай, төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн хүчин чармайлтыг нэгтгэж чадсан орчинд илүү үр дүн өгдөг ажээ.

Эл конвенцид төрийн худалдан авах ажиллагаанд гардаг авлигатай тэмцэх асуудлыг бие даасан зүйл болгон анхаарч үзсэн бөгөөд авлигатай цогц байдлаар тэмцэхэд чухал ач холбогдолтойг заажээ. Гэхдээ конвенцийн үзэл санааг хэрэгжүүлэх гол үндсэн нөхцөл бол Оролцогч улсууд үндэсний эрх зүйн тогтолцоогоо эл конвенцид нийцүүлэн нэмэлт өөрчлөлт, шинэчлэлийг хийх шаардлагатай юм. Конвенцийн Конвенцийн 7-р бүлэгт Оролцогч улс бүр Конвенцийн дагуу хүлээсэн үүргийн биелэлтийг хангахын тулд дотоодын хууль эрх зүйд холбогдох нэмэлт өөрчлөлтийг оруулахаар заасан бөгөөд эдгээр авах арга хэмжээг 1. Заавал биелүүлэх, 2. Хэрэгжүүлэхийг санал болгох хэмээн ангилж болно.<sup>45</sup>

Монгол улсын Үндсэн хуульд “Монгол улсын олон улсын гэрээ нь соёрхон баталсан буюу нэгдэн орсон тухай хууль хүчин төгөлдөр болмогц дотоодын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилнэ” гэсэн байдаг.

Мөн Монгол улсын Авлигын эсрэг хуулийн 2.2 дугаар зүйлийн дагуу “Монгол Улсын олон улсын гэрээнд авлигын эсрэг хууль тогтоомжоос өөрөөр заасан бол олон улсын гэрээний заалтыг дагаж мөрдөнө” гэж заасан зэргээс үзэхэд хэдий эл Конвенцийн заалт хүчин төгөлдөр мэт авч үнэн хэрэг дээрээ дотоодын хууль тогтоомжийг нийцүүлэн өөрчлөхгүй бол амьдрал дээр хэрэгжих бололцоогүй гэдэг нь харагддаг.

Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцээс гадна Монгол улсын Засгийн газар нь Азийн хөгжлийн банк/Олон улсын эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын (ADB/OECD) Авлигын эсрэг төлөвлөгөөнд үүрэг хүлээсэн байдаг.

Үүний сацуу Монгол улс нь Азийн хөгжлийн банк/ Олон улсын эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Ази, Номхон далайн Авлигын эсрэг санаачлагад 2001 оны 11 дүгээр сард нэгдэн орсон бөгөөд Хууль зүй, дотоод хэргийн ямаар дамжуулан тус Санаачлагын Удирдах хороонд төлөөлөл оролцуулдаг. Санаачлагын хүрээнд хийгдсэн судалгааны дүнгээс харахад төрийн өмчийн хөрөнгөөр худалдан авах

<sup>45</sup> НҮБ. Авлигын эсрэг конвенцийн 7-р бүлэг, 2-р зүйл

ажиллагаанд гардаг авлигыг бууруулах механизм, авлигын гэмт хэргээс олсон эд хөрөнгийг нөхөн сэргээх, буцаан олгох, эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх асуудлыг Монгол улсын дотоодын хууль тогтоомжид тусгаагүй хэвээр байна.

### **Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай Монгол улсын хууль**

2005 оны 12-р сард “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хуулийг УИХ соёрхон баталсан юм.

Энэ удаагийн хууль бол 2000 оны 4-р сарын 14-ний өдөр УИХ –аар баталсан “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр худалдан авах бараа, ажил, үйлчилгээний гүйцэтгэгч сонгох журмын тухай” хуулийн шинэчлэн найруулсан хувилбар байлаа. Хуулийн гол зорилт бол “төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр худалдан авахад баримтлах зарчим, журмыг тогтоон, уг үйл ажиллагааг зохион байгуулах, хяналт тавихтай холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулах” явдал аж.<sup>46</sup>

Хуулийг боловсруулах үйл ажиллагааг НҮБ, Дэлхийн Банк, Азийн Хөгжлийн банк зэрэг олон улсын банк санхүүгийн болон бодлогын байгууллагууд хүчтэй дэмжсэн байна. Энэ хуулийг боловсруулахдаа НҮБ-ын Олон улсын худалдааны хуулийн Комиссоос гаргасан жишиг хуулийн загварын стандарт шаардлагад нийцүүлэх асуудалд нэлээд анхаарал хандуулсан нь харагддаг.<sup>47</sup>

*Энэхүү жишиг хуульд 1.Нийтлэг үндэслэл, 2. Худалдан авалтын журмууд/аргууд, тэдгээрийг хэрэглэх нөхцөл, Тендер шалгаруулах үйл ажиллагаа, 3.Тендерийн үнэлгээ ба харьцуулалт, 4. Үйлчилгээ худалдан авах үндсэн журам, 5. Худалдан авалтын журмыг солих, 5. Үнэлгээ хийх гэсэн үндсэн хэсгүүдийг багтаажээ. 2005 оны Монгол улсын хуулийн бүтэц үндсэндээ дээр дурдсан бүтэцтэй бөгөөд тавигдах шаардлага, хангавал зохих нөхцөл байдал ч ижил төсөөтэй байна.*

*Бичиг баримтын судалгаа. 2008*

<sup>46</sup>Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль 2005 он.Монгол улсын хууль 1-р бүлэг.1.1

<sup>47</sup> UNCITRAL. <http://www.uncitral.org/english/texts/procurement/mlprocur.htm>

Эл хууль Монгол улсад төрийн худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгоход нааштай чухал алхам болсон бөгөөд 2000 оны хуулийн олон цоорхойг цойлдож, бүрхэг бүдэг заалтуудыг тодотгон хоёрдмол утга санаа агуулсаныг нь нэгэн мөр болгон тайлбарласнаараа төрийн хөрөнгөөр худалдан авах ажиллагаанд ээргээр нөлөөлжээ.

Эл хуулийг агуулгаар нь шатлан дараах байдлаар

- А. Нийтлэг үндэслэл (хуулийн зорилт, үйлчлэх хүрээ, нэр томъёо)
- Б. Тендер шалгаруулалтыг зохион явуулах (нээлттэй тендерийн журам, тендер шалгаруулалтын онцгой журам, зөвлөх үйлчилгээ сонгох журам, гэрээ байгуулах, худалдан авах ажиллагааны удирдлага зэрэг худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулах бүх үе шат орно)
- В. Худалдан авах ажиллагаатай холбогдсон гомдол санал болон хууль зөрчигдсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага, санкц (гомдол маргаан шийдвэрлэх механизм, албан ёсны санкц болон ёс зүйн хэмжээ)
- Г. Хяналт хэрэгжүүлэх, тайлан, бүртгэлийг явуулах

хэмээн эрэмбэлэн хувааж, тус бүр дээр нь авч үзье

#### **А. Нийтлэг үндэслэл (хуулийн зорилт, үйлчлэх хүрээ, нэр томъёо)**

2000 оны хуульд зорилтыг задлан, тендерийн бүхий л үе шатыг нэг бүрчлэн тооцсон байсныг шинэ хуульд заасан худалдан авах ажиллагаа явуулах болон хяналт тавих гэж ерөнхийлөн заасан байна. Ингэснээр зөвхөн гүйцэтгэгчийг сонгож гэрээ байгуулах эрх олгоод зогсох бус худалдан авах ажиллагааг бүхэлд нь буюу төлөвлөлт, тайлагналт, гэрээний хэрэгжилтийн үе шатуудыг хамрах боломжтой болжээ. Энэ нь төрөөс олгосон тусгай эрхийн дагуу явагдан Иргэний хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай хууль болон янз бүрийн түвшний тогтоол, захирамж зэрэг актуудаар зохицуулагддаг хувийн, олон нийтийн өмчөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг энэ хуульд заасан ажиллагаанаас ялгасан байна. Түүнчлэн “Захиалагч” гэж 50 ба түүнээс дээш хувийн төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд хэмээн заасан нь Монголын Төмөр Зам зэрэг томоохон байгууллагуудыг нэмж хамруулах нөхцлийг бүрдүүлжээ. Мөн гадаадын зээл тусламжийн хөрөнгөөр төсөл хэрэгжүүлэгч нэгж, эрх бүхий дээд байгууллагаас олгогдсон эрхийн дагуу хэд хэдэн захиалагчийг төлөөлөн



худалдан авах ажиллагаа явуулж байгаа хуулийн этгээдийг нэмж оруулснаар эл хуулийн үйлчлэх хүрээ нэмэгджээ. Үүний сацуу тендерийн хороо гэсэн ойлголтыг хасч зөвхөн захиалагчийн байгуулах үнэлгээний хороо гэсэн нэр томъёог тодорхой тайлбарлажээ. Мөн хэд хэдэн хуулийн этгээдүүд богино хугацаагаар нэгдэн тендерт оролцох боломжтой болсны хамт “тендерийн баталгаа”, “гүйцэтгэлийн баталгаа” нь банкны баталгаа байхын зэрэгцээ бусад санхүүгийн байгууллагын гаргах үнэт цаас, засгийн газрын бонд байхыг зөвшөөрсөн байна.

### **Б. Тендерийг зохион явуулах (босго үнэ тогтоох болон худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулах үе шатууд)**

Төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулахад “босго үнэ” буюу гэрээний төсөвт өртөгний хэмжээ ихээхэн чухал үүрэгтэй. 2000 оны хуульд тендерийг зохион байгуулахад хяналт тавьж оролцох тендерийн хороо гэсэн нэгжийг тухай бүр босго үнээс хамааруулан байгуулахаар заасан байсныг 2005 оны шинэ хуульд тусгаагүй байна. Харин тендер зарлалгүйгээр шууд болон харьцуулалтын аргаар, төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас зөвшөөрөл олгодог хийгээд цахим хуудсаар заавал зарлах бараа, ажил, үйлчилгээний төсөвт өртгийн дээд хэмжээг засгийн газар тогтоож өгөхөөр шинэ хуульд заажээ.<sup>48</sup>

Ингэснээр харьцуулалтын босго үнэ (бараа-30 сая, ажил 50 сая төгрөг)-ээс бага тохиолдолд нээлттэй тендер шалгаруулалт зарлахгүй болж харин давсан тохиолдолд захиалагч үнэлгээний хороо байгуулж, хамгийн сайн үнэлэгдсэн тендерийг шалгаруулан, гэрээ байгуулах эрхтэй болжээ. Давуу эрх олгох нөхцөлд орон нутгийн бизнесийг дэмжих заалт нэмж оруулсан нь үндэсний үйлдвэрлэгчдийг тендерт орох сонирхлыг бий болгоход эерэгээр нөлөөлсөн хэдий ч түүнийг мөрдөх аргачлал илүү төвөгтэй болсон байна. Харьцуулалтын босго үнээс давсан тохиолдолд захиалагч үнэлгээний хороо байгуулан тендерийг зохион байгуулахаар зааж, тэдгээрийн гүйцэтгэх үүргийг тодотгон, ажлын хариуцлагыг захиалагч байгууллага хүлээхийг тодорхой заажээ. Үнэлгээний хорооны бүрэлдэхүүнд худалдан авах ажиллагаагаар мэргэшсэн ажилтан орсон байхаар заасан нь олон талын ач холбогдолтой болж байгаа юм. Засгийн газрын тогтоосон босго үнээс давсан худалдан авах ажиллагааны тендерийн урилгыг төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв

<sup>48</sup> “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” 2005 он.Монгол улсын хуулийн 7.1.4.5.

байгууллагын вэб хуудсаар заавал зарлан мэдээлэх, тендерийг нээх хугацааг тендер хүлээн авснаас 1 цагийн дотор нээнэ гэж зааснаар 2000 оны хуультай холбогдон үүсч байсан олон сөрөг байдлыг арилгахад чухал ач холбогдолтой болсон байна. Мөн тендерийн төсөвт өртөг нэг л төгрөгөөр хэтрэх юм бол түүнээс татгалздаг байсан хуулийн хуучин заалтыг захиалагчийн тооцоолсон төсөвт өртөг таван хувиас илүүгүйгээр хэтэрсэн тохиолдолд хэлцэл хийж, тендерийн үнийг бууруулах боломжийг захиалагчид олгожээ. Түүнчлэн гэрээ байгуулах эрх олгох тухай шийдвэрийг гэрээ байгуулагдах хүртэл зөвхөн тендерт шалгарсан оролцогч мэддэг байсан хуучин заалтыг өөрчлөн, бүх оролцогчдод нэгэн зэрэг мэдэгддэг байхаар өөрчилжээ. Тендерт ялж, төрийн хөрөнгөөр худалдан авч буй бараа, ажил, үйлчилгээ нийлүүлэх эрх авсан гүйцэтгэгчтэй хийх гэрээг түүнийг байгуулах эрх олгосон тухай мэдэгдэл хүргүүлснээс хойш ажлын таваас доошгүй хоногийн дараа байгуулахаар заасан байна. Шинээр баталсан хуульд төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын бүрэн эрхийг нэгтгэн тодорхой зааж өгсөн нь төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг илүү чанд хянан зохицуулах боломжийг нэмэгдүүлжээ. 2000 онд батлагдсан хуульд хоёр юм уу түүнээс дээш байгууллагууд хамтран тендерт оролцох боломжийг албан ёсоор заагаагүй байсан нь мөнгө, санхүүгийн хуримтлал багатай шинэхэн байгуулагдсан монголын хувийн хэвшлийнхний хамтарч гэрээгээр гүйцэтгэх боломжийг хязгаарлаж байлаа. Шинэ хуульд “тендерт оролцогч гэж захиалагчаас хараат бус дангаараа болон хамтран ажиллах гэрээнийн үндсэн дээр нэг тендер ирүүлсэн хэд хэдэн этгээдийг хэлнэ” хэмээн заасан нь олон улсын практикт байдаг Joint Venture хэлбэрээр нэг тендер ирүүлдэг туршлагыг хэрэгжүүлэх боломж олгож байна.

#### **В. Худалдан авах ажиллагаатай холбогдсон гомдол санал болон хууль зөрчигдсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлага, санкц (гомдол маргаан шийдвэрлэх механизм, албан ёсны санкц болон ёс зүйн хэмжээ)**

2000 оны хуульд тендер хууль бус явагдсан гэсэн тохиолдолд тендерт оролцогч гомдлоо 1. Тендерийн хорооны дарга, 2. Төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, 3. Шүүх –д гаргах эрхтэй хэмээн заасныг шинэ хуулиар шинэчлэн өөрчилж, эхний шатанд тендерийн хороонд бус харин эцсийн шийдвэр гаргаж байгаагийн хувьд захиалагч байгууллагад гаргадаг болохоор зохицуулжээ. Гомдол гаргах хугацааг тодорхой заан тендерт оролцогч зөрчлийг мэдсэнээс эсхүл

мэдэх боломжтой байснаас хойш 7 хоногийн дотор гаргахаар болж харин 14 хоногийн дотор зөрчлийг арилгаагүй эсвэл захиалагчийн шийдвэрийг буруу гэж үзсэн тохиолдолд гомдол гаргагч нь дараагийн шатанд буюу төрийн захиргааны төв байгууллагад хандана гэж заажээ. Хэрэв гэрээний төсөвт өртөг холбогдох босго үнээс давсан, гэрээ байгуулах эрх олгосноос хойно гомдол гарсан бол төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага нь уг гомдлыг бие даасан хөндлөнгийн гурван шинжээчдээс бүрдсэн шинжээчдийн багт шилжүүлэн шийдвэрлүүлэхээр хуульд тусгажээ. Мөн тендертэй холбогдсон аливаа гомдлыг захиргааны шүүхэд хандан гаргах, түүнчлэн гүйцэтгэгч сонгох гэрээнд гарын үсэг зурагдсанаас хойш хохирлыг арилгуулахаар зөвхөн захиргааны шүүхэд хандана хэмээн хуульчилсан байна. Хууль зөрчигдсэн тохиолдолд буруутай этгээдэд оногдуулах шийтгэлийг хэрэв эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхгүйгээр бол Төрийн албаны болоод Захиргааны хариуцлагын хуулийн дагуу мөнгөн торгууль, давтан зөрчил гаргасан этгээдийг тухайн албан тушаалаас халах хүртэл арга хэмжээ авахаар заасан нь хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулж, хариуцлага хүлээх байдлыг нэмэгдүүлсэн чухал өөрчлөлт болжээ.

Үүний сацуу тендерийн материалтай танилцах эрхийг тендерт оролцогсод олгосон нь тэдний зүгээс тендер шалгаруулалт шударга явагдсан эсэхэд хяналт тавих нөхцлийг хөнгөвчилсэн байна. Шинээр баталсан хуульд үнэлгээний хорооны бүрэлдэхүүнд оролцон ажиллаж байгаа төрийн албан хаагчийн үүргийг заахын зэрэгцээ тэдгээр албан хаагчдын болон тендерт оролцогчийн ёс зүйн хэм хэмжээг шинээр оруулсан нь авилгал, хээл хахуулиас сэргийлэх чухал ач холбогдолтой болжээ.

#### **Г. Хяналт хэрэгжүүлэх, тайлан, бүртгэлийг явуулах**

Шинээр батлагдсан хуульд төрийн болоод орон нутгийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагааг хянах төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагын гүйцэтгэх эрх, үүргийг нэлээд нарийвчлан зааж өгсөн байна. Ялангуяа бараа, үйлчилгээний хувьд 800 сая төгрөг, ажлын хувьд нэг тэрбум төгрөгөөс дээш төсөвт өртөгтэй төслүүдийн тендер шалгаруулалтыг хууль тогтоомжид нийцэж явагдсан эсэхэд гэрээ байгуулахаас өмнө хянан нягталсны эцэст захиалагчид гэрээ байгуулах эрх олгодог болгохоор заасан нь захиалагчийг алдаа гаргаж, хариуцлага хүлээхээс урьдчилан сэргийлэх, томоохон төслийн эрсдийг бууруулахад чухал механизм болжээ. Түүнчлэн “Төрийн болон

орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хуулийн хэрэгжилтийг жил бүр Засгийн газарт тайлагнахаар хуульчилсан нь эргэх холбоо бүхий хяналтыг хөгжүүлэхэд ач холбогдолтой болжээ. Захиалагч байгууллагууд худалдан авсан бараа, ажил, үйлчилгээ бүрийн тендер шалгаруулалтын үр дүнг баримтжуулж, холбогдох бүх мэдээллийг агуулсан хавтаст материал үүсгэж, тендерт оролцсон этгээд хийгээд хяналт шалгалтын эрх бүхий байгууллагууд танилцах боломжоор хангахыг заасан байна.

*2005 оны сүүл мушигж батлагдсан “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хууль нь худалдан авах ажиллагааны ил тод байдлыг хангаж, авлигын эрсдлийг бууруулах, хэмнэлттэй үр өгөөжтэй байдлыг нэмэгдүүлэх ач холбогдолтой болжээ. Энэ хуулиар худалдан авах ажиллагааны үе шатуудад тавигдах шаардлагуудыг сайтар нарийвчилж, мэдээллийн технологийн цахим хэлбэрүүдийг нэвтрүүлэн вэб хуудас, мэдээллийн сан бий болгох, улсын хэмжээний тайлан мэдээг гаргах, ил тод хариуцлагын тогтолцоог чангатган, эргэж тайлагнах, гүйцэтгэлд хяналт тавих, мэргэжсэн боловсон хүчнээр хангах зэрэг заалтуудыг анх удаа оруулж өгсөн нь ихээхэн дэвшилттэй зүйл болсон юм.*

### **Авилгалын эсрэг НҮБ-ын Конвенцид нийцсэн байдал**

Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль нь манай улс Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид нэгдэхээс өмнө батлагдсан боловч конвенцийн үзэл санаа түүний дотор уг конвенцийн 9-р зүйл дэх урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээний талаарх заалтуудтай үндсэндээ нийцэж байгаа юм. Ялангуяа тендер шалгаруулах явцад авлигын гэмт хэрэг үйлдсэнийг шүүх тогтоосон бол ерөнхий нөхцөл хангаагүй гэж үзэх (14.1.7), тендерт оролцогчдын хоорондох зүй бус ажиллагаа (30.1.2), ашиг сонирхлын талаарх заалтууд болон хахуулийн эсрэг арга хэмжээнүүд (50.1.4 – 50.1.5) нь худалдан авах ажиллагаанд гарч болзошгүй эрсдэлээс урьдчилан сэргийлэхэд тодорхой ач холбогдолтой болжээ.

Гэхдээ зарим нэгэн хоёрдмол утгаа санаа болон туйлбаргүй байдал Монголын хуулийн заалтад байгааг Конвенцид заасан дотоодын

хяналтын талаарх заалт<sup>49</sup> болон худалдан авах тухай хуулийн гомдол барагдуулах журмыг харьцуулсан харьцуулалтаас харагддаг. Монгол Улсын Хуульд заасан дагуу гомдол гарган шийдвэрлүүлэх эхний этгээд нь худалдан авалт хийж байгаа нэгж, дараагийн шат нь төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага (ТАЭТЗТБ) байна<sup>50</sup>. Мөн тендер шалгаруулахаас өмнө гаргасан гомдол (энэ тохиолдолд ТАЭТЗТБ нь шууд шийдвэр гаргаж болно) болон тендер шалгаруулсаны дараа гаргасан гомдол (учир нь ТАЭТЗТБ нь тендер шалгаруулалтыг хүлээн зөвшөөрч гэрээг баталсан байх тул энэ талаар гаргасан гомдлыг хэлэлцэхэд ашиг сонирхлын зөрчилд орохгүйн тулд ТАЭТЗТБ нь бие даасан шинжээчдийн багаар дүгнэлт гаргуулна)-ын хоорондын ялгааг заасан байна. Гомдол барагдуулах бүрэн үр дүнтэй бөгөөд бие даасан тогтолцоо байж чадах эсэх нь худалдан авах ажиллагааны сонирхогч талуудын үйл ажиллагаа болон бодит хэрэгжүүлэлтээс хамаарахад хүрдэг тул тийм ч үр өгөөжтэй тогтолцоо биш аж. Учир нь гомдлын талаарх шийдвэрийг (тендер шалгаруулалттай холбоотой асуудлаар) ТАЭТЗТБ гаргах нь хэдийгээр шинжээчдийн санал дүгнэлтэнд үндэслэсэн байсан ч тендер оролцогчдын хувьд хэтэрхий өрөөсгөлөөр (өөрийн гаргасан шийдвэрийг өөрөө дүгнэсэн) ойлгогдож болох талтай.

*Дэлхийн банкнаас санхүүжүүлж буй Засаглалыг дэмжих төслийн Авлигын эсрэг тогтолцоог сайжруулах дэд хэсгийн олон улсын зөвлөхийн зүгээс худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох, түүний хяналт, гомдлын тогтолцоог бэхжүүлэхэд дараах хоёр арга зам буюу 1, төвлөрсөн бус худалдан авах тогтолцоог сонгож ТАЭТЗТБ-ийг худалдан авах үйл явцад огт оролцдоггүй зөвхөн зохицуулах үүргийг голчлон гүйцэтгэдэг байгууллага болгох юм уу эс бөгөөс 2, (Төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас /Сангийн яам/ бүрэн бие даасан худалдан авалттай холбоотой гомдол барагдуулах бие даасан эрх мэдэл бүхий этгээд болох зөвлөл байгуулах санал гаргасан байдаг. Сангийн яамны Худалдан авах ажиллагааны Бодлого зохицуулалтын газар нь зөвхөн хуульд заасан босго үнэ бүхий худалдан авах ажиллагааны тендер шалгаруулалтыг хянаж, гэрээ байгуулах эрхийг захиалагчид олгох, бодлого*

<sup>49</sup> НҮБАЭК-ийн 9-р зүйлд Оролцогч улс нь “дотоодын хяналтын үр дүнтэй систем, түүний дотор гомдол зарга шийдвэрлэх үр дүнтэй систем [...]” бий болгоно гэсэн тодорхой шаардлагыг заасан байна.

<sup>50</sup> Хуулинд мөн гомдол гаргагч нь гомдлоо шүүхэд гаргах тухай заажээ. (Худалдан авах ажиллагааны тухай хуулийн 56-р зүйл)

*зохицуулалтын асуудал эрхлэхээс өөрөөр худалдан авах ажиллагаанд оролцдоггүй мөн зөвхөн худалдан авалтаар гарсан санал гомдлыг шийдвэрлэдэг бие даасан хуулийн этгээд байгуулах нь бусад хяналтын байгууллагуудтай давхардал бий болгох учраас дээрх хоёр санал төдийлэн оновчтой биш юм.*

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид (2005 он) нэгдэн, Авлигын эсрэг хуулийг баталсны дагуу Авлигатай Тэмцэх Газар (2007 он) байгуулсан нь авлигын эсрэг тэмцэлд түлхэлт өгсөн ач холбогдолтой юм. Гэсэн хэдий ч дээр дурдсан олон хууль тогтоомжид холбогдох нэмэлт өөрчлөлт огт ороогүй эсвэл дутуу дулимаг хийгдсэн, УИХ-ын гишүүний болоод төрийн албан хаагчын ёс зүйн дүрэм, ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай болон төсвийн хариуцлагын тухай хуулиуд ч ойрын хугацаанд УИХ-аар хэлэлцэгдэхгүй нь магад болжээ. Ил тод, нээлттэй байдалд чухал ач холбогдолтой “Мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тухай хууль ч төсөл хэвээр үлдэж байгаа нь Монголын парламентын хүсэл зоригийг сэргээр илэрхийлж байгаа олон жишээний нэг билээ.

*Шинэ хууль байтугай өмнө нь баталсан хуулиудыг ашиг сонирхлын зөрчилд идэгдсэн улс төрчид элдэв арга шалтаг хэлэн гоочилж, авлигыг хязгаарласан заалтуудыг нь элдэв нэмэлт өөрчлөлт хийх нэрийн дор авч хаяж байгаа нь бас л нэг дээрхийн илэрхийлэл юм. Үүний сонгодог жишээ бол 2005 онд батлагдсан “Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” хуульд<sup>51</sup> 2007 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт юм.*

### **Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” хуульд<sup>52</sup> 2007 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт**

Энэ нэмэлт өөрчлөлтөөр “зураг төсөл, барилга угсралт, тохируулгын ажлыг түлхүүр гардуулах гэрээгээр бүхэлд нь тендер зарлах” боломжийг нээн өгч, “авто зам, эрчим хүчний төсөл” -үүдийн гүйцэтгэгчийг шууд

<sup>51</sup> Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай 2005 оны хууль. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

<sup>52</sup> Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай 2005 оны хууль. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

сонгох эрхийг захиалагчид олгожээ.<sup>53</sup> Автозам, эрчим хүч зэрэг төсвийн хөрөнгө оруулалтын хамгийн том салбарт тендер зарлахгүйгээр шууд гэрээ байгуулах эрхийг төсвийг захиран зарцуулагч нарт олгосон нь шударга өрсөлдөөн, ил тод нээлттэй, хэмнэлттэй байх зарчмыг үгүй болгож, авлига хээл хахууль гаарах нөхцлийг бүрдүүлсэн санаатай үйлдэл болсон байна. Түүнчлэн түлхүүр гардуулах гэрээ бол чухамдаа цөөхөн том компаниудын эрх ашигт үйлчилсэн заалт болсон бөгөөд зураг төсөл, угсралт, тохируулга зэргийн аль нэгнээр нь дагнасан жижиг дунд компаниудыг зах зээлээс шахаж, монопольчлолыг дэмжсэн зүйл болжээ.

*Түлхүүр гардуулах гэрээ гэдэг нь “барилга байгууламжийн зураг төсөл, инженерийн тооцоо, тоног төхөөрөмж нийлүүлж суурилуулан, уг барилга байгууламжийг ашиглалтанд бэлэн болгоход холбогдсон хоорондоо уялдаа холбоо бүхий хэд хэдэн ажил, бараа үйлчилгээг бүхэлд нь хамарсан нэг гэрээг” хэлдэг байна.*

*Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 5 дугаар зүйл.*

Дээр дурдсан хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн сюрприз үүгээр дуусаагүй бөгөөд бүр гайхалтай нь “тендер шалгаруулалттай холбогдох гомдлыг хүлээн авсан шүүх энэ хуулийн 55.4.1-55.4.3 –т зааснаас бусад тохиолдолд төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг түдгэлзүүлэхийг хориглоно” (7/56-р зүйлийн 3 дахь хэсэг) гэж шүүхийн үйлчлэх хүрээг хязгаарлан түүний бүрэн эрхэд халдаж байна.

*2007 онд Монгол улсын Сангийн яамны худалдан авах ажиллагааны бодлого зохицуулалтын Газар болон Эдийн засаг, хамтын ажиллагааны хөгжлийн байгууллагын Худалдан авах ажиллагааны ажлын хэсэг хамтран Худалдан авах ажиллагааны тогтолцоог үнэлэх туршилтын судалгааны дүгнэлт хэсэгт “2007 оны нэмэлт өөрчлөлт нь худалдан авах ажиллагааны хууль эрх зүйн орчинд ухралт бий болгоход хүргэсэн үйл явдал тул яаралтай хүчингүй болгох нь зүйтэй” гэжээ.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009*

<sup>53</sup>Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлт. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

Дээр дурдсанчлан худалдан авах ажиллагааны энэхүү хууль Азийн Хөгжлийн Банк, Дэлхийн Банкны мэргэжлийн туслалцаатайгаар боловсруулагдаж, олон улсын жишигт нийцсэн, 2000 онд батлагдсан хуулийн олон арван цоорхойг нөхөж чадсан тун боломжийн хууль байлаа. Гэтэл 2007 оны нэмэлт өөрчлөлт дээрх хуулийн үйлчлэх хүрээг хязгаарлаж, улс орон нутгийн өмчийн хөрөнгө оруулалтын дийлэнх хувийг эзэлдэг барилга угсралт, зам гүүр, эрчим хүчний салбарт захиалагч буюу төр засгийн эрх мэдэлтнүүдийг дураар дургих боломжийг нээжээ.

*2008 онд эрчим хүчний салбарт улсын төсөв болон Монгол улсыг хөгжүүлэх сангаас 79.7 тэрбум төгрөгийг барилга байгууламж, төсөлд зарцуулж байгаа бол авто замын салбарт 103.8 тэрбумын төсөл арга хэмжээг, барилгын салбарт 42.6 тэрбум төгрөгийн нийт 58 төсөл хэрэгжүүлэхээр төлөвлөжээ.(Эх сурвалж: Сангийн Яам)*

Энэ мөнгөний дүнд орон нутгийн төсөв, гадаадын зээл тусламж, төрийн өмчит байгууллага компанийн худалдан авах ажиллагаанд зарцуулж байгаа хөрөнгийн хэмжээ ороогүй гэдгийг онцлон дурдья. Хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийг зам барилгатай бизнесийн ашиг сонирхлоор холбоотой УИХ-ын хэдэн гишүүн санаачилсан бөгөөд үүнийгээ тендер шалгаруулах нь цаг их авч хугацаа алдахад хүргэж байна, засгийн газрын хөрөнгө оруулалт цаг хугацаандаа хийгдэхгүй байна, үндэсний үйлдвэрлэгчдээ дэмжих хэрэгтэй байна гэсэн “эх оронч” үгсээр халхавч болгон тайлбарлаж байсан юм.

*Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны талаар Нээлттэй Нийгэм Форум, МУИС-ийн Нийгмийн Судалгааны Хүрээлэнгээс олон нийтийн дунд явуулсан судалгааны дүнгээс харахад нийт респондентын 77.5 хувь тендер авлигад ямар нэг байдлаар автсан хэмээн үзсэн бол дөнгөж 7.6 хувь нь автаагүй гэжээ.*

*Анкетын судалгаа.2005*

Хэдийгээр шууд гэрээ байгуулах, түлхүүр гардуулах гэрээ зэрэг нь аливаа худалдан авах ажиллагаанд байдаг журмууд авч тэдгээрийг хэрэглэх нарийвчилсан механизм болон хяналтын сайн тогтолцоо байхгүй нөхцөлд өрсөлдөөнийг хязгаарлан, авлигын эрсдэлийг эрс нэмэгдүүлдэг ажээ.



*Хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн дүнд чөлөөт өрсөлдөөнийг хязгаарлахад чиглэсэн хэд хэдэн ноцтой заалт орсноос хуулийн 9.2-т “Захиалагч нь 1.000.000.001 төгрөгөөс дээш төсөвт өртөг бүхий тендэр шалгаруулалтад гадаадын этгээд оролцохыг хориглож үл болно” гэсэн заалтыг “Захиалагч нь 10,000,000,001 төгрөгөөс дээш төсөвт өртөг бүхий ажил, 100,000.001 төгрөгөөс дээш төсөвт өртөг бүхий бараа, үйлчилгээний тендэр шалгаруулалтад гадаадын этгээд оролцохыг хориглож үл болно” гэж өөрчлөн найруулжээ. Мөн хуулийн 34 дугаар зүйлд заасан шууд гэрээ байгуулж болох нөхцлүүд дээр “Улсын төсвийн хөрөнгөөр барьж байгуулах авто зам, эрчим хүчний төслийн хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нь тухайн чиглэлийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг дотоодын нийт аж ахуйн нэгжүүдийн хүчин чадалтай тэнцүү буюу түүнээс хэтэрсэн тохиолдолд Засгийн газар жишиг үнийг үндэслэн гүйцэтгэгчдийг шууд сонгох шаардлагатай” гэж “шууд гэрээ байгуулж болох тухай” заалтыг нэмж оруулжээ.<sup>54</sup> (34.1.6)*

Түүнчлэн 2005 оны хуулийн 34.3-д “шууд гэрээ байгуулсан тохиолдолд захиалагч гэрээний хувийг уг аргыг хэрэглэх болсон үндэслэлийн хамт Төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагад хүргүүлнэ” гэсэн заалт нь ийм төрлийн тендер шалгаруулалт хуулийн дагуу явагдсан эсэхийг шалгах боломжийг Сангийн Яамны Худалдан авах ажиллагааны Бодлого зохицуулалтын газарт олгож байсан нь захиалагч нарын хууль бус үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх нэг алхам болж байв. Гэвч дээр дурдсан нэмэлт өөрчлөлтөөр (34.4.) Энэ хуулийн 34.1.6-д заасан гүйцэтгэгчдийг шууд сонгох төслийн жагсаалтыг Засгийн газар батална<sup>55</sup> гэсэн заалт оруулсан нь дээрх боломжийг мэдэгдэхүйц хумьжээ.

### **Авлигын эсрэг Монгол улсын хууль**

Эл хууль нь 2006 оны 7 дугаар сарын 6-нд батлагдсан бөгөөд 2006 оны 11 сарын 1-ээс эхлэн даган мөрдөж эхэлсэн. Энэхүү хуулийг баталсан нь Монгол улс дахь авлигын эсрэг тэмцэлд томоохон түлхэц болсон юм.

<sup>54</sup> Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлт. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

<sup>55</sup> Мөн тэнд

*Хуулийн ач холбогдол, үр нөлөөний талаар олон нийтийн санал бодол нааштай эерэг байгаа нь судалгаа шинжилгээнээс харагддаг. 2008 оны 3 дугаар сард хийгдсэн “Монгол улс дах авлигын суурь судалгаа”-д тэмдэглэсэнээр “сүүлийн зургаан сарын явцад Авлигын эсрэг хуульд итгэх итгэлээ илэрхийлсэн респондентын тоо 6%-иар өсч, хүн амын 25% гаруй хувьд хүрчээ. Энэ нь АТГ-ын үйл ажиллагаа болон бусад хүчин зүйлээс шалтгаалсан байж болох юм” гэжээ.<sup>56</sup>*

Эл хууль нь авлигатай тэмцэхэд ач холбогдол бүхий эхлэл болж авлигатай тэмцэх талаар олон улсын өмнө Монгол улсын хүлээсэн үүрэг амлалтыг биелүүлэх хөрс болж, олон нийтийн боловсрол, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа, авлигын хэрэг зөрчилд хэрэг бүртгэл явуулах, мөрдөн байцаах, гүйцэтгэх ажлын мэдээ цуглуулах, хөрөнгө орлогыг нээлттэй мэдээлэх зэрэг Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн гол шаардлагуудыг биелүүлсэн зэрэг ач холбогдол бүхий алхам болжээ.

*Авлигын эсрэг анхдугаар хуулийг аль 1996 онд баталсан боловч түүнийг хэрэгжүүлэх бодитой үйл ажиллагааг авч хэрэгжүүлэх, авлигын эсрэг тэмцлийг бодлогоор дэмжих ажил бүрэн орхигдсоноос эл хууль үр өгөөжөө өгөөгүйгээс гадна ард олны дотор итгэл алдах, үл итгэх уур амьсгал үүсэхэд түлхэц өгсөн муу уршиг дагуулжээ. Мөн Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийг 2002 онд баталсан авч төлөвлөгөөний биелэлт тун хангалтгүй, хариуцах, хэрэгжүүлэх эзэнгүй болсон байна. Хөтөлбөрийн биелэлтийг холбогдох албан тушаалтнуудын гаргасан тайлангаас харвал 22.2% нь биелсэн, 4.6% нь огт биелээгүй гэсэн бол үлдсэн 73.2 хувийг эзлэх заалт яасан нь мэдэгдэхгүй, огт тодорхойгүй орхигджээ.<sup>57</sup>*

Гэхдээ энэхүү хуульд авлигад хамгийн өртөмтгий төрийн үйлчилгээ болох худалдан авах ажиллагааг шударга явуулах үндсэн нөхцөл болсон ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудлыг огт тусгаагүй байна. Зүй нь, төрийн албан тушаалтан чиг үүргээ хэрэгжүүлэх үед гарч болзошгүй төрийн болон хувийн ашиг сонирхлын зөрчлыг мэдүүлэх, түүнийг зохицуулах механизм болон шийдвэр гаргахад оролцож буй албан тушаалтны заавал

<sup>56</sup> Азийн Сан. Монгол улс дахь авлигын суурь судалгаа. 2006 – 2008. <http://asiafoundation.org/publications/pdf/298>

<sup>57</sup> Зориг сан. МУИС. Авилгалтай тэмцэх Үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт Мониторинг судалгаа. 2004 он

баримтлах горим журмыг хуульчилж өгөх шаардлагатай байлаа. Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны үед ашиг сонирхлын зөрчил бүхий албан тушаалтан тендерт оролцогч аль нэг талд хууль бус давуу байдал олгох зэргээр шууд болон шууд бус авлига гарах нөхцлийг бүрдүүлдэг байна.

Түүнчлэн энэ хууль албан тушаалтны бэлэг авах үйл явцыг огт зохицуулаагүй орхижээ. Монгол улсын хууль тогтоомжинд албан тушаалтан бэлэг, шан харамж авах<sup>58</sup> асуудлыг тусгасан нь тун ерөнхий шинжтэй аж. Өөрөөр хэлбэл төрийн албан тушаалтны авсан бэлэг, түүнийг өгсөн хувь хүн эсвэл хуулийн этгээдийн нэрсийг багтаасан бэлэг бүртгэх тогтолцоо байхгүй, төрийн албан тушаалтан хууль бусаар бэлэг авсан хэрэг зөрчлийг илрүүлэх, хянах, шийдвэрлэх, хүлээлгэх хариуцлагын тухай огт заагаагүй байна.

### Эрүүгийн хууль

Худалдан авах ажиллагааны явцад гарч байгаа гэмт хэргийн шинжтэй хэрэг зөрчлөөс хамгаалах эрх зүйн үндсийг Эрүүгийн хууль болон Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль бүрдүүлдэг байна. Монгол Улсын Эрүүгийн хууль нь Монгол Улсын тусгаар тогтнол, үндэсний аюулгүй байдал, хүний эрх, эрх чөлөө, нийтийн болон хувийн өмч, үндэсний баялаг, байгаль орчин, эрх зүйн журам, энхтайван, хүн төрөлхтөний аюулгүй байдлыг гэмт халдлагаас хамгаалахад чиглэдэг байна.<sup>59</sup>

*Эрүүгийн хуулийн “Албан тушаалын гэмт хэрэг”<sup>28</sup> дугаар бүлгийн худалдан авах ажиллагаанд түгээмэл гардаг албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулан ашиглах зэрэг гэмт үйлдэлтэй холбоотой зүйл заалтууд нь худалдан авах ажиллагаанд гарч болзошгүй гэмт үйлдлээс сэргийлэх, буруутан этгээдтэй эрүүгийн хариуцлага тооцох гол эрх зүйн хөрс суурь болдог. Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенц болон АТГ-ыг байгуулсантай холбогдон энэ хуульд хэд хэдэн чухал нэмэлт өөрчлөлт оруулсан байна.*

<sup>58</sup> Төрийн албаны тухай хуулийн 15.1.6 –т албан тушаалынхаа бүрэн эрхийг хэрэгжүүлсний төлөө бусад байгууллага, аж ахуйн нэгж, иргэнээс мөнгөн шагнал, шан харамж, зээл авах, төлбөргүй буюу хөнгөлөлттэйгээр үйлчлүүлэх зэрэг хууль бусад хангамж эдлэхийг хориглосон нь бий.

<sup>59</sup> Эрүүгийн хууль. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

Эрүүгийн хуулийг Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенц болон Авлигын эсрэг хуульд нийцүүлэх зорилгоор, түүнчлэн хуулийн дагуу Авлигатай тэмцэх газрын мөрдөн байцаах эрх бүхий гэмт хэргийн зэрэглэлийг эцэслэн шийдвэрлэсний үр дүнд 2007 оны 9 дүгээр сарын 8-нд дараах нэмэлт өөрчлөлтийг оруулжээ. Үүнд:

263 дугаар зүйл. Төрийн албан тушаалтан албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах – Төрийн албан тушаалтан нь ашиг хонжоо олох эсвэл бусад хувийн ашиг сонирхлын төлөө аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэний эрх, ашиг сонирхолд үлэмж хэмжээний хохирол учруулж албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулан ашигласантай холбоотой гэмт хэргийн тухай. Төрийн албан тушаалтан гэдэгт төрийн байгууллагад удирдах, гүйцэтгэх албан тушаал эрхэлж байгаа этгээдийг хамааруулсан.

264 дүгээр зүйл. Төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх - Төрийн албан тушаалтан нь аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхолд үлэмж хэмжээний хохирол учруулж албан үүргийн хувьд хуулиар олгогдсон эрх мэдлээ хэтрүүлсэнтэй холбоотой гэмт хэргийн тухай.

265 дугаар зүйл. Төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулах - Төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтан нь аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхолд үлэмж хэмжээний хохирол учруулж хувьдаа болон бусдад давуу байдал тогтоох, ашиг хонжоо олох зорилгоор хууль тогтоомж, дүрмээр олгогдсон албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашигласантай холбоотой гэмт хэргийн тухай. */Энэ хэсэгт 2008 оны 2 дугаар сарын 1-ний өдрийн хуулиар өөрчлөлт орсон/*

266 дугаар зүйл. Төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх - Төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтан нь аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдийн хууль ёсны эрх, ашиг сонирхолд үлэмж хэмжээний хохирол учруулж албан үүргийн хувьд хууль тогтоомж, дүрмээр олгогдсон эрх мэдлээ илтэд хэтрүүлсэнтэй холбоотой гэмт хэргийн тухай.

267 дугаар зүйл. Албан тушаалтны нэр барих - Албан тушаалтан бус этгээд залилан мэхлэх гэмт хэргийн шинжгүй бөгөөд их буюу онц их хэмжээний ашиг олсон, эсхүл бусдад их хэмжээний хохирол учруулж төрийн болон төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтны нэр барьж үйл ажиллагаа явуулсантай холбоотой гэмт хэргийн тухай. */Энэ зүйлийг 2008 оны 4 дүгээр сарын 25-ны өдрийн хуулиар нэмсэн/*

268 дугаар зүйл. Хээл хахууль авах (түүнчлэн идэвхгүй хээль хахууль) - Албан тушаалтан хээл хахууль өгөгчийн ашиг сонирхлын үүднээс албан үүргийн хувьд гүйцэтгэх үүргээ хэрэгжүүлэхгүй байх, эсхүл гүйцэтгэх ёсгүй үйлдлийг хийхээр урьдчилан амлах буюу амлахгүйгээр өөрөө, эсхүл бусдаар дамжуулан хээл хахууль авсантай холбоотой гэмт хэргийн тухай.

268<sup>1</sup> дүгээр зүйл. Мөнгө угаах /энэ зүйлийг 2008 оны 2 дугаар сарын 1-ний өдрийн хуулиар нэмсэн/ - Зэвсэг, хар тамхи, хүн худалдаалах, эсхүл хуурамч мөнгөн тэмдэгт үйлдвэрлэж олсон орлого, түүнчлэн зохион байгуулалттай бүлэг, гэмт бүлэглэл, терроризмыг санхүүжүүлэх зорилготой илт хууль бус эд хөрөнгө гэдгийг мэдсээр байж эх үүсвэрийг нь халхавчлах буюу нуун далдлах, эсхүл уг эд хөрөнгийг хууль ёсны болгох зорилгоор гүйлгээнд оруулсан бол хөдөлмөрийн хөлсний доод хэмжээг тавин нэгээс хоёр зуун тавь дахин нэмэгдүүлсэнтэй тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, эсхүл таван жил хүртэл хугацаагаар хорих ял шийтгэнэ.

269 дүгээр зүйл. Хээл хахууль өгөх (өөрөөр хэлбэл, идэвхтэй хээл хахууль) - Албан тушаалтанд өөрөө буюу бусдаар дамжуулж хээл хахууль өгснийг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцох тухай.

270 дугаар зүйл. Хээл хахууль зуучлах- Хээл хахууль өгч авахад зуучилсан бол эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцох тухай. Тайлбарын дагуу, хээл хахууль зуучилсан этгээд энэ тухайгаа эрх бүхий байгууллагад сайн дураараа мэдэгдсэн бол эрүүгийн хариуцлагаас чөлөөлнө.

*Авлигатай Тэмцэх Газрын Мөрдөн шалгах хэлтэс нь 2008 онд хуульд заасан харьяаллын 189 эрүүгийн хэрэгт мөрдөн байцаалтын ажиллагаа явуулжээ. Эдгээр хэргийг Эрүүгийн хуулийн зүйл, хэсгээр ангилвал төрийн албан тушаалтан албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах 57 буюу 17.6 хувь, төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх 24 буюу 7.4 хувь, төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулах 21 буюу 6.5 хувь, төрийн бус байгууллага болон аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх 4 буюу 1.2 хувь хээл хахууль авах 57 буюу 17.6 хувь, хээл хахууль өгөх 42 буюу 13.0 хувь, хээл хахууль зуучлах 8 буюу 2.5 хувь, төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах 6 буюу 1.8 хувь, бусад 104 буюу 32.1 хувийг эзэлж байна.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2008 оны 12-р сар*

Монгол Улсын гишүүнээр элсэн орсон авлигын эсрэг олон улсын гэрээ конвенцид заасан авлигын шинж чанартай хэд хэдэн хэрэг зөрчилд Монгол улсын Эрүүгийн хуулинд эрүүгийн хариуцлага тооцдоггүй байна. Тухайлбал, шүүн таслах ажиллагаанд саад учруулах, гадаадын төрийн болон олон улсын байгууллагын албан тушаалтанг хахуульдах, нөлөө үзүүлэхийг санал болгох, хууль бусаар баяжих, хувийн хэвшил дэх хээл хахууль, хувийн хэвшлийн эд хөрөнгийг завших, нуун дарагдуулах зэрэг орно. Эдгээр хэрэг зөрчилд хамаарах үйлдэл нь авлигад автах, гэмт этгээдийн өөрсдийгээ хамгаалах, хууль хэрэгжүүлэх эрх бүхий байгууллагаас хууль бусаар ашиг хонжоо олох чухал хэрэгсэл болдог.

*Худалдан авах ажиллагааны үед гарч байгаа авлигыг санал болгогч тал нь нүүс компани зэрэг өмчийн янз бүрийн хэвилийн бизнесийн байгууллага байдаг. Эдгээр нь авлигыг урьдчилан сайтар төлөвлөсөн зохион байгуулалтайгаар өгдөг бөгөөд хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэг тогтолцоо манай улсад байхгүйн улмаас энэ асуудал улам бүр хүндэрч байна. Түүнчлэн Монголын олон нийтийн дунд хувийн хэвилийн байгууллагыг хэн нэгэнд авлига өгсөн тохиолдолд өөрийнхөө мөнгийг өгч байгаа болохоос улсын мөнгийг өгч байгаа биш яахав гэсэн байдлаар хандах нь нийтлэг ажиглагддаг. Чухамдаа авлигад өгсөн мөнгөө төр, татвар төлөгчдын хөрөнгөнөөс хэд дахин нугалан олж байдгаараа авлигын өртөг нь жирийн ард түмэнд хүндээр тусдаг билээ.*

Тиймээс дээрх дурдсан хэргүүдэд эрүүгийн хэрэг үүсгэх, авлигын гэмт хэргээр хуулийн этгээдэд хариуцлага тооцох (байгууллагад хариуцлага хүлээлгэх) зэрэг заалтуудыг Эрүүгийн хуульд тусгах хэрэгцээ хурц хэвээр байна.

### **Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль**

Энэ хуулийн зорилт нь эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааг явуулахтай холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулахад оршино. Авлигын эсрэг хуулийг хэрэгжүүлэх үүднээс Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд 2008 оны 2 дугаар сарын 1-нд дараахи нэмэлт өөрчлөлтийг оруулжээ. Үүнд: Авлигатай Тэмцэх Газар нь Эрүүгийн хуулийн 263.1 /Төрийн албан тушаалтан албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах/, 264.1 /Төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх/, 266.1 /Төрийн бус

байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх/, 270.1 /Хээл хахууль зуучлах/, 273.1 /Төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах/ дугаар зүйлд заасан гэмт хэрэгт хэрэг бүртгэлт явуулна. (26 дугаар зүйл: Хэрэг бүртгэх эрх бүхий байгууллага, 2 дугаар зүйл.) Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 26 дугаар зүйлийн дагуу Авлигатай тэмцэх газар нь авлигатай холбоотой хэрэг зөрчлөөр хэрэг бүртгэх эрхтэй болсон байна. Энэ утгаараа эл хууль нь төр орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны үед гардаг албан тушаалаа урвуулан ашиглах, эрх мэдлээ хэтрүүлэх, төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах зэрэг гол гол хэрэг зөрчлийг зохицуулахад тун чухал ач холбогдолтой аж. Мөн үндэстэн дамжсан худалдан авах ажиллагаа түгээмэл болж, улс орнуудын эдийн засгийн хамтын ажиллагаа өргөжсөн үед худалдан авалтыг шударга, хуулийн дагуу явуулах нөхцлийн нэг болох гадаадын төрийн албан тушаалтанд авлигын хэрэгт эрүү үүсгэх болон гэрч, шинжээчийг хамгаалах боломжийг эл хуульд суулгаж өгөх нь тулгамдсан шинжтэй зорилт болжээ.

*Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 4 дүгээр зүйл. Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль гадаадын иргэн, харъяалалгүй хүнд үйлчлэх тухай зүйлд зөвхөн Монгол Улсын нутаг дэвсгэрт гэмт хэрэг үйлдсэн гадаадын иргэн болон харъяалалгүй хүнийг заасан байна. Тиймээс НҮБАЭЖ-ийн 16-р зүйлийн 1-д нийцүүлэх үүднээс Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн харъяалалыг өргөтгөж авлигын хэрэгт гадаадын төрийн албан тушаалтныг хамруулах ёстой. 6-р бүлэг, 45-48-р зүйлүүд: Гэрч, шинжээч 6-р бүлэг нь хэдийгээр гэрч, шинжээчдийн талаар заасан байгаа боловч тэдгээрийг хамгаалах талаар заалт байхгүй байна*

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 27.3-т заасны дагуу Авлигатай тэмцэх газар Эрүүгийн хуулийн 263.2 /Төрийн албан тушаалтан албаны эрх мэдэл буюу албан тушаалын байдлаа урвуулах/, 264.2 /Төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх/, 265. /Төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтан эрх мэдлээ урвуулах/, 266.2 /Төрийн бус байгууллага, аж ахуйн нэгжийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хэтрүүлэх/, 268 /Хээл хахууль авах/, 269 /Хээл хахууль өгөх/, 270.2 /Хээл хахууль зуучлах/, 273.2 /Төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бусаар зарцуулах/ дугаар зүйлд заасан гэмт хэрэгт мөрдөн байцаалт явуулахаар болжээ.

*Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны үед гарч байгаа авлига нь асар их*

*хэмжээний мөнгө, эд баялгийг хууль бусаар завиших боломжийг авлигач төрийн түшээд, хувийн хэвшлийнхэнд олгодог бөгөөд энэ тохиолдолд эд хөрөнгийг захиран зарцуулах эрхийг хязгаарлах асуудлыг хууль эрх зүйн зохицуулалтанд оруулсан байх нь ихээхэн чухал байдаг. Буруутан этгээд хууль бусаар олсон эд баялаг орлогоо нуун дарах үүднээс бусдад хуурамчаар шилжүүлэх зэргээр ул мөрөө баллах оролдлогыг таслан зогсоох нь улс нийгэм, иргэдэд учирсан хохирлыг нөхөн барагдуулахад шийдвэрлэх ач холбогдолтой байдаг ажээ.*

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 76 дугаар зүйлд Эд хөрөнгө захиран зарцуулах эрхийг хязгаарлах асуудлыг тусгасан байна. Иргэний нэхэмжлэл, эд хөрөнгө хамгаалах шийдвэрийг хангахын тулд шүүх, прокурор, түүнчлэн хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч нь прокурорын зөвшөөрөлтэйгээр тогтоол гарган сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч, түүнчлэн эд хөрөнгийн хариуцлага хүлээх этгээдийн эд хөрөнгөө захиран зарцуулах эрхийг хязгаарлаж болно. Эд хөрөнгө захиран зарцуулах эрхийг хязгаарлахдаа өмчлөгч буюу эзэмшигчээс эд хөрөнгөө бусдад шилжүүлэхгүй байх, шаардлагатай тохиолдолд ашиглахгүй байх үүрэг авахуулах, эсхүл тухайн эд хөрөнгийг гаргуулан авч хадгална. Хуульд зааснаар төлбөрт гаргуулж болохгүй эд хөрөнгийг захиран зарцуулах эрхийг хязгаарлаж болохгүй. Эд хөрөнгө захиран зарцуулах эрхийг хязгаарлах арга хэмжээ авахдаа эд хөрөнгийн үнэлгээний мэргэжилтнийг оролцуулж болно. Банк болон бусад санхүүгийн байгууллагад байгаа мөнгөн хөрөнгийг захиран зарцуулах эрхийг хязгаарлаж болно.

*Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил үйлчилгээ худалдан ажиллагааны үед гүйцэтгэгч байгууллагууд гэрээ байгуулах эрхийг олж авахын тулд авлига өгөх авах ажиллагааг анхнаасаа зохион байгуулалттай байдлаар хийх эрмэлзлэлтэй байх нь олонтой. Ялангуяа томоохон худалдан авах ажиллагааны эрх олж авахын тулд зөвхөн үндэсний төдийгүй гадаадын нүүс компани төрийн холбогдох албан тушаалтанг хахуульдах зэргээр авлигын эрсдэлийг нэмэгдүүлдэг байна. Эдгээр тохиолдолд эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх, хуулийн этгээдэд хариуцлага тооцох зэрэг эрх зүйн зохицуулалт чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна.*



**Гэмт этгээдийг гадаадын оронд шилжүүлэн өгөх, Эрх зүйн харилцан туслалцаа (ЭЗХТ) үзүүлэх, Хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага тооцох, Авлигаас олсон мөнгийг нөхөн сэргээх/ буцаан олгох эрх зүйн орчинг Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулиар зохицуулсан байдал**

Гэмт этгээдийг гадаадын оронд шилжүүлэн өгөх, ЭЗХТ үзүүлэх асуудлыг Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуулийн 398-409 дүгээр зүйлээр зохицуулсан байна. Эдгээр зүйлд холбогдох олон улсын гэрээний дагуу гэмт этгээдийг шилжүүлэн авах, өгөх, эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэхтэй холбоотой бүх хэрэг хамаарна. Олон улсын гэрээ байхгүй тохиолдолд гэмт этгээдийг шилжүүлэн өгөх, эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх боломжгүй юм. Монгол Улс нь Азийн хөгжлийн банк/Олон улсын эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллагын Санаачлагын гишүүн 7 оронтой (БНХАУ, Энэтхэг, Казахстан, Солонгос, Кыргызстан, Вьетнам) ЭЗХТ үзүүлэх тухай хоёр талт олон улсын гэрээг байгуулжээ.

Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд Монгол Улсад ирүүлсэн гэмт этгээдийг шилжүүлэн өгөх тухай хүсэлтийг авч үзэхдээ нэг үйлдэлд хоёр өөр улсад эрүүгийн хэрэг давхар үүсгэх шаардлага тавьсан боловч ЭЗХТ үзүүлэн хүсэлт ирүүлэн журманд энэ тухай холбогдох заалт тусгаагүй байна. Монгол улсын хууль тогтоомжинд гадаадын төрийн албан тушаалтанг хахуульдах, хууль бусаар баяжих зэрэг хэрэг зөрчлийг тусгаагүй байна.

*Хэдийгээр Монгол улсын үндэсний компаниуд гадаадын зах зээл дээр томоохон худалдан авах ажиллагааны тендерт оролцох санхүүгийн болоод техник технологийн чадавхи дорой хэдий авч гадаадын зээл тусламжийн нэлээдгүй хувь авлигад зарцуулагддаг олон улсын жишиг болон хоёр улсын гэрээнд зааснаар зарим томоохон худалдан авах ажиллагаа үндэсний эрх зүйн актаар зохицуулагдахгүй байх тохиолдол гардаг. Ийм тохиолдолд үндэсний хууль тогтоомжид гадаадын төрийн албан тушаалтанг хахуульдсан тохиолдолд хуулийн хариуцлага хүлээлгэдэг нөхцлийг бүрдүүлэх нь чухал ач холбогдолтой юм.*

Монгол улсад хуулийн этгээдэд авлигын асуудлаар хариуцлага ногдуулдаггүй аж. Тиймээс авлигын мөрдөн байцаалтын эзэн нь хуулийн этгээд байгаа хэргүүдэд эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэн тухай хүсэлт ирүүлсэн нөхцөлд Монгол Улс хэрхэн шийдвэрлэх нь ойлгомжгүй байна. Гэмт этгээдийг шилжүүлэн өгөх тухайд Монгол улсын Үндсэн хуулиар өөрийн орны иргэнийг гадаад улсад шилжүүлэн өгөхийг

хориглосон байдаг.<sup>60</sup> Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн дагуу Монгол Улс нь эл асуудлаар гэмт этгээдийг гадаадын оронд шилжүүлэхийн оронд шүүн таслах ажиллагааг өөрийн улсад явуулахыг шаардаж болох юм. (жишээ нь, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн 44 (11) дүгээр зүйл).

Монгол улсад гэмт хэргээс олсон мөнгийг (авлига хамаарна) нөхөн сэргээх асуудлыг тусгай хуулиар эсвэл эрүүгийн байцаан шийтгэх ажиллагааны зүйл заалтаар зохицуулаагүй байна. Гэхдээ, авлигаас олсон мөнгийг мөшгөн мөрдөх, битүүмжлэх, хураан авах, эх оронд нь буцаах зэрэг асуудлыг Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц, зарим төрлийн эрх зүйн туслалцаа үзүүлэх тухай хоёр талт олон улсын гэрээгээр шийдвэрлэх боломжтой. Хэдийгээр хуульд эл асуудлыг заан зохицуулаагүй авч Авилгалын эсрэг НҮБ-ын Конвенцын Оролцогч Улсын хувьд Монгол Улс нь бодлогын хувьд, хүсэлт ирүүлсэн улсад тодорхой нөхцөлөөр хураан авсан бүх эд хөрөнгийг нь буцаах үүрэг хүлээдэг байна.

### **Мөнгө угаахтай тэмцэх хууль эрх зүйн зохицуулалт**

Монгол Улс нь мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх зорилгоор Нэгдсэн үндэстний байгууллагаас баталсан Терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх конвенц, Мансууруулах эм, сэтгэцэд нөлөөлөх бодисын хууль бүс эргэлтийн эсрэг конвенц, Авлигын эсрэг конвенц, Үндэстэн дамнасан зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эсрэг конвенц зэрэг хэд хэдэн олон улсын эрх зүйн баримт бичгийг соёрхон баталсан. Дээрхи Конвенцуудын дагуу Монгол Улс нь өөрийн нутаг дэвсгэртээ мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх, тэдгээрээс урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр цогц үйл ажиллагаа явуулах үүрэг хүлээсээр ирсэн.

Олон улсын санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллагаас (Financial Action Task Force - ФАТФ) мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхтэй үндэстний болон олон улсын түвшинд хэрхэн тэмцэх тухай стандартыг боловсруулсан бөгөөд гишүүн болон бусад орнуудад тэдгээрийг хэрэгжүүлэх шаардлага тавьдаг. ФАТФ нь мөнгө угаахтай тэмцэх чиглэлээр гишүүн орнуудын гаргаж буй ахицанд дүн шинжилгээ хийх, үнэлгээ өгөх замаар зорилгодоо хүрэхээр ажилладаг бөгөөд Олон улсын валютын сан, Дэлхийн банк гэх мэт бусад олон улсын байгууллагуудтай арга зүй, туршлагаасаа харилцан солилцож, хамтран ажилладаг.

Монгол улс нь Ази номхон далайн мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх бүлэгт (The Asia/Pacific Group on Money Laundering буюу APG) 2004

<sup>60</sup> Монгол Улсын Үндсэн хууль. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

онд гишүүнээр элсэн орсон. Тус бүлэг нь ФАТФ-ын Зөвлөмжийн хэрэгжилтийг судлах, мөнгө угаахтай тэмцэх ажиллагааны Ази номхон далайн бүс дэх уялдаа холбоог сайжруулах үндсэн чиг үүрэгтэй олон улсын байгууллага юм. Дээрх хугацаанд Монгол Улс үйл ажиллагаанд нь идэвхтэй оролцож иржээ. АРГ –ийн гишүүний хувьд Монгол Улс нь ФАТФ-ын 40+9 зөвлөмжийг хэрэгжүүлэх үүргийг хүлээдэг.

*Худалдан авах ажиллагааны явцад хууль бусаар олж авсан мөнгө хөрөнгө нь мөнгө угаах механизмаар дамжин эргээд хууль ёсны эргэлтэнд орох явдал олон улсын практикт олноор тохиолдож байна. Түүнчлэн хөгжиж байгаа орнууд Татварын өршөөлийн хуулийг байн байн баталдаг нь энэ боломжийг улам бүр нэмэгдүүлж, буруутан этгээдийг хуулийн хариуцлагаас зайлсхийх боломжийг олгодог ажээ. Монгол улсын хувьд 2007 онд сүүлийн удаа Татварын өршөөл үзүүлэх хууль батлагдсан бөгөөд ингэхдээ тодорхой бизнес эрхлэгчдийг татвараас зайлсхийсэн үйдлийнхээ төлөө хуулийн хариуцлага хүлээхээс зайлсхийх боломж олгосон улс төрийн захиалгатай арга хэмжээ байсан гэж олон нийт үзэх нь бий.*

### **Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль**

Өндөр өртөгтэй томоохон худалдан авах ажиллагааны үед авлига хээл хахуулийн үр дүнд асар их мөнгийг богино хугацаанд олж авах магадлал өндөр байдаг байна. Авлигын дүнд бий болсон энэ их мөнгийг авлигачид үл хөдлөх хөрөнгө худалдан авах, хөрөнгө оруулах зэргээр эдийн засгийн эргэлтэнд оруулахыг эрмэлздэг бөгөөд эл оролдлогыг таслан зогсооход мөнгө угаахын эсрэг хууль тогтоомж чухал үүрэг гүйцэтгэдэг байна. Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай Монгол улсын хуулийн 3 дугаар зүйлд “мөнгө угаах” гэж хууль бусаар олсон эд хөрөнгө гэдгийг мэдсээр байж, түүний гарал үүслийг нуун далдалж уг эд хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхээ хууль ёсны болгох зорилгоор гүйлгээнд оруулахыг хэлнэ гэж тодорхойлжээ.<sup>61</sup>

Эрүүгийн хуульд (268<sup>1</sup> дугаар зүйл) мөнгө угаахыг хязгаарлагдмал утгаар авсан бөгөөд эл зөрчил нь Олон улсын санхүүгийн гэмт

<sup>61</sup> Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

хэрэгтэй тэмцэх байгууллагын (ФАТФ) Дөчин зөвлөмжийн 1, 2 дугаар зөвлөмж, Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенц гэх мэт холбогдох олон улсын конвенцид заасан заалт тусгагдаагүй байна. Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн 3 дугаар зүйл болон Эрүүгийн хуулийн 2681 дугаар зүйлийг хооронд нь уялдуулах нь зүйтэй. Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуульд мөнгө угаах гэдгийг тодорхойлохдоо хууль бусаар олсон эд хөрөнгөд хамааруулаад, энэхүү ойлголтыг Эрүүгийн хуулийн “хүндэвтэр, хүнд, онц хүнд гэмт хэрэгт” холбогдохоор тодорхойлжээ. Энэ нь олон улсын санхүүгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх байгууллагаас хэрэгжүүлдэг шалгалтын бүх “ноцтой зөрчил”-ийг агуулсан боловч дээрх байгууллагаас сүүлийн үед санал болгож байгаа зөрчлийн жагсаалтыг бүрэн багтаагаагүй байна. Дээрх хууль нь бусад мөнгө угаахтай тэмцэх тухай хууль тогтоомжтой харьцуулахад өргөн хүрээг хамарсан боловч дээрх дутагдлаас үүдэн хязгаарлагдмал болж байгаа юм. Түүнчлэн “эд хөрөнгө” гэдгийг тодорхойлоогүй тул түүнийг хэрэглэхэд асуудал гарахын сацуу уг нэр томъёо нь бүх төрлийн эд хөрөнгийг багтааж байгаа эсэхэд эргэлзэхэд хүргэж байна. Санхүүгийн мэдээллийн алба нь Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн дагуу Монгол банкны бүтцэд тусгайлсан чиг үүрэг бүхий нэгж хэлбэрээр 2006 оны 11 дүгээр сард байгуулагдсан бөгөөд сэжигтэй гүйлгээний талаарх мэдээллийг шалгах, эл чиглэлээр холбогдох байгууллагад мэдээлэл гаргаж өгөх үүргийг хүлээдэг байна. Уг хуулийн 17.2-т санхүүгийн мэдээллийн албаны хяналтын байцаагчдад мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль тогтоомжийн биелэлтийг хянан шалгаж хууль тогтоомжийн зөрчил арилгахыг шаардах эрхийг олгосон байна. Үүнээс гадна тэд мөнгө угаахтай холбоотой мэдээллийг эрх бүхий байгууллагад шилжүүлж шалгуулах болон санхүүгийн бусад тусгай зөвшөөрлийг хүчингүй болгох саналыг холбогдох түвшинд оруулах эрхтэй аж.

Үүний сацуу мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах асуудлыг ямар байгууллага эсвэл байгууллагууд хариуцах тухай хуульд мөн бүрэн гүйцэд зааж өгөөгүй байна.

Авлигын эсрэг хуулийн дагуу өндөр албан тушаалтнууд түүний дотор улс төрийн албан тушаалтнууд хөрөнгө орлогоо өргөн мэдүүлэх үүрэгтэй тул бэлэн мөнгөний гүйлгээний тайлан, сэжигтэй гүйлгээний тайлан зэргийг авах боломжтой болох нь дээр дурьдсан мэдүүлэх үүргийн зөрчлийг илрүүлэхэд үнэ цэнэтэй хэрэгсэл болно.

## Гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах тухай Монгол улсын хууль<sup>62</sup>

Энэхүү хууль нь худалдан авах ажиллагаатай шууд холбогддог бөгөөд олон улсын байгууллага, хандивлагч орноос Монгол улсын Засгийн газар зээл тусламж авах, түүнийг ашиглах, хэрэгжүүлэх төсөл боловсруулах, батлах, зээл, тусламжийн орлогыг төвлөрүүлэх, бүртгэх, хяналт тавихтай холбогдсон харилцааг зохицуулдаг байна. Сүүлийн жилүүдэд хийгдэж байгаа томоохон худалдан авах ажиллагаа нь чухамдаа гадаадын зээл, тусламжаар санхүүжиж байгааг судалгаа харуулдаг. Эргэн төлөгдөх нөхцөл бүхий гадаадын зээлээр хэрэгжүүлэх төсөл боловсруулах, түүний гүйцэтгэгчийг сонгох үйл ажиллагаа нь төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны тухай Монгол улсын хуулиар зохицуулагддаг байна. Гэхдээ талууд тохиролцсон бол зээл, тусламж олгож буй талын тогтоосон журмыг баримтална гэж энэ хуульд заажээ.

*Энэ онд зөвхөн зам барилгын салбарт Гадаадын зээл тусламжийн хөрөнгөөр, АХБ, БНХАУ, БНСУ-ын зээлийн хөрөнгөөр “Бүс нутгийн авто зам хөгжүүлэх төсөл”-ийн хүрээнд Чойр-Сайншанд-Замын-Үүд чиглэлийн 432км, Кувейтын сангийн зээлийн хөрөнгөөр “Эрдэнэт-Булган-Уньт” төслийн хүрээнд 73.9км, Япон улсын засгийн газрын буцалтгүй тусламжийн хөрөнгөөр “Зүүн чиглэлийн гол авто зам барих төсөл”-ийн хүрээнд Багануур-Хэрлэнгийн гүүр, Мөрөн-Өндөрхаан чиглэлийн 58км хатуу хучилттай авто зам, Хэрлэнгийн голын төмөр бетон гүүр, Германы сэргээн босголтын банкны зээлээр “Бүс нутгийн тээврийн дэд бүтцийг хөгжүүлэх төсөл”-өөр 69.4км хэсэгчилсэн хайрган хучилттай авто замууд, Улаанбаатар хотод Японы засгийн газрын тусламжаар Энгельсийн гүүрэн гарц барих ажил төлөвлөгджээ.*

*Баримт бичгийн судалгаа.2009*

Хэдийгээр энэ хуульд гадаадын зээл тусламжийн талаарх төрийн байгууллагын бүрэн эрхийг УИХ, Засгийн газар, гадаадын зээл тусламжийн асуудал эрхэлсэн болон гадаад хэргийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, яам агентлаг хийгээд аймаг

<sup>62</sup> Гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах тухай Монгол улсын хууль. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

нийслэлийн засаг дарга гэсэн субъект тус бүрээр заасан боловч (5-6 дугаар бүлэг) ийм зээл тусламжийн үр ашигтай зарцуулалтанд хяналт тавих, олон нийтэд тайлагнах асуудлыг ерөнхийлсөн байдлаар томъёолж, эзэнгүйдүүлжээ. Түүнчлэн гадаадын зээл тусламжийн нэдсэн бүртгэл мэдээллийн сан байгуулах тухай заалт байгаа авч түүнийг олон нийтэд нээлттэй болгох асуудлыг бүрэн орхигдуулжээ. Гэтэл гадаадын зээл тусламжийн нэлээдгүй хэсэг нь чухамдаа мэдээллийн хаалттай байдлаас үүдэн авлига хээл хахуульд үрэгдэх магадлал өндөртэй байдгийн сацуу зээлдэгч улс оронд ашиггүй нөхцөл бүхий зээлийн гэрээнүүд хийгдэж, эрх мэдэлтнүүд үүнийхээ төлөө их хэмжээний авлига авах тохиолдол олонтоо гардаг байна.

*Сүүлийн жилүүдэд гаднаас “шахааны зээл” оруулдаг болсон нь нууц биш. Анх УИХ, Засгийн газраар ямар нэгэн зээл авах асуудлаа дэмжүүлж авчихаад тэгээд л түүнийхээ үр ашиг энэ тэрийг тооцолгүй хоёрдах, гуравдахь шатны гээд л үргэлжлүүлээд байх сонирхолтой байдаг. Энд ямар нэгэн хяналт, хариуцлагын тогтолцоо гэж байдаггүй.*

*УИХ-ын гишүүн, ТӨХ-ны дарга асан З.Энхболд*

## **В. Гүйцэтгэх засаглал болон авлигын эсрэг тэмцэх нь**

2004 оноос хойш хэд хэдэн засгийн газар огцорсноос үүдээд зарим улс төрчид төрийн бодлогын тасралтгүй үргэлжлэх шинж, уламжлалт байдал алдагдах аюултай хэмээн шүүмжлэх, болгоомжлох нь бий. Үнэн хэрэгтээ засгийн газар огцорч байснаас бус тэднийг томилдог УИХ огцорч байгаагүй, мөн УИХ-ыг хянадаг улс төрийн хүчний харьцаанд өөрчлөлт орж байгаагүй тул дээрх болгоомжлол үндэслэлгүй билээ. Тэгээд ч сүүлийн арав орчим жил Монголын улстөрийн дээд давхраанд 130-150 орчим хүн л байнга тоглолт хийж байгаа бөгөөд үүний хорь хүрэхгүй хувьд л УИХ-ын сонгуулийн үеэр өөрчлөлт орж байгааг бид харж байна. Эдгээр хүмүүс 1. УИХ-д дахин сонгогдох, 2. Засгийн газарт орж ажиллах, 3. Улс төрийн томоохон намуудад сонгууль хүлээх, 4. Үндэсний томоохон компани, банк санхүүгийн хүрээллийн шийдвэр гаргах түвшинд ажиллах зэргээр улс төрийн тавцанд нөлөөллөө хадгалж байна. Энэ бүхэн нь хэрэв ямар нэгэн бодлогын шинжтэй жишээлбэл, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа тасалдсан, хаагдсан бол лав л засгийн газар огцорсонтой холбох үндэслэлгүй болохыг харуулж байна. Чухамдаа 2004 онд

дэвшүүлсэн Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрөөс авлигатай тэмцэх, түүний дотор худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох тухай үг, үгүүлбэр олж харахгүй бөгөөд эл хөтөлбөрийн амин чухал таван үндсэн зорилтын нэгэнд төрийн албаны хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, ил тод байдлыг хэвшүүлэх гэсэн ерөнхий үгүүлбэрийг оруулсанаас өөр авлигын эсрэг бодитой төлөвлөсөн зорилтыг дэвшүүлээгүй нь харагдаж байгаа юм.<sup>63</sup>

Шинээр байгуулагдсан С.Баярын засгийн Газар 2008-2012 онуудад баримтлах үйл ажиллагааны хөтөлбөртөө дэвшүүлсэн найман тэргүүлэх чиглэл, зорилтын нэгээр “Авлига, хүнд суртлаас ангид, хариуцлагатай улс төрийн ардчилсан тогтолцоог хөгжүүлэх” явдал гэж дэвшүүлсэн байна.<sup>64</sup> Гэсэн хэдий ч хөтөлбөрийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэх арга зам болон хөрөнгийн эх үүсвэрүүдэд дээрх зорилтын талаар тусгайлан дурдсан зүйл байхгүй байгаа нь авлигатай тэмцэх засгийн газрын чин хүсэл зоригт дахиад л эргэлзэхэд хүргэж байна. Авлигын асар эрсдэл бүхий худалдан авах ажиллагааг авлигаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэхэд чухал үүрэг бүхий Сангийн яамны худалдан авах ажиллагааны бодлого, зохицуулалтын газрыг институцийн хувьд бэхжүүлэх ямар нэгэн ажил төлөвлөгдөөгүй нь Засгийн газраас УИХ-д өргөн барьсан шинэ засгийн газар, түүний дэргэдэх агентлагуудын шинэ бүтцийн тухай төсөл харуулж байна. Худалдан авах тогтолцоог эрүүлжихэд зөв бодлого боловсруулах, хяналт мониторингийг үр дүнтэй хийх зорилтыг Сангийн яамны газрын хэмжээнд хэрэгжүүлэх боломжгүй тул түүний статусыг нэмэгдүүлж, хүн хүчний хувьд ч бэхжүүлэх шаардлагатай гэдэг нь харагддаг. Ингэж чадвал худалдан авах ажиллагаанаас наад зах нь 55 орчим тэрбум төгрөг хэмнэх боломжтой гэсэн судалгааны дүн байдаг билээ.<sup>65</sup>

МАХН, АН-ын хооронд 2008 оны 9-р сарын 12 ний өдөр байгуулсан хамтын ажиллагааны гэрээнд худалдан авах тогтолцоог шинэчлэх, өөрчлөх гэсэн заалт байгаа боловч шинэ засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, бүтцэд тусгагдаагүй болохыг судалгаа харуулж байна.

<sup>63</sup> Монгол улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр 2004. [www.forum.mn](http://www.forum.mn)

<sup>64</sup> Монгол улсын засгийн газраас 2008-2012 онд баримтлах үйл ажиллагааны хөтөлбөр. [www.forum.mn](http://www.forum.mn)

<sup>65</sup> Мөнхбат.О (2006) Төр, орон нутгийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах тогтолцоог боловсронгуй болгох нь. Бодлогын судалгаа. Нээлттэй Нийгэм Форум.

**Товчоолох нь**

Авлигатай тэмцэх улс төрийн хүсэл зоригийг эрх барих томоохон хүчнүүдийн сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр, удаа дараагийн УИХ-ын үйл ажиллагаа болон Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг шинжлэх замаар судлан дараах дүгнэлтийг хийж байна.

- Монголын засаг төрийн эрх барих улс төрийн нам хүчнүүдийн авлигын эсрэг хийх тэмцлийн улс төрийн хүсэл зориг туйлбартай бус, сул дорой байна.
- Эрх баригч намуудын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт авлигатай тэмцэх түүний дотор төр орон нутгийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг авлигаас сэргийлэх асуудал ор тас тусгагдаагүй, эс бөгөөс тусгагдсан хэдий авч бодлогоор дэмжигдээгүй, хэрэгжих механизм тодорхойгүйн улмаас хоосон уриа лоозонгийн шинжтэй болж хувирчээ
- Авлигын эсрэг тэмцлийн эрх зүйн таатай орчин бүрдүүлэхэд чиглэсэн УИХ-ын үйл ажиллагаа хангалтгүй, шаардлагатай шинэ хуулиудыг батлах, одоогийн хууль эрхийн актуудыг авлигын эсрэг үзэл санаанд нийцүүлэх ажил хийгдэхгүй атлаа харин ч урьд олсон амжилтаас ухрахад хүргэсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтүүдийг хийж байна.
- Төрийн албаны шийдвэр гаргах, бодлого боловсруулах түвшинд гардаг авлигыг эс хайхрах, байхгүй мэт дүр эсгэн, эрүүл мэнд, боловсрол, цагдаа, татвар, гааль зэрэг салбарт гүйцэтгэх ажилтны түвшинд нийтлэг ажиглагддаг хээл хахууль, шан харамжтай тэмцэх байдлаар аргацаах хандлага газар авч байна.
- Засгийн газар авлигын асуудалд хангалттай анхаардаггүй, түүнд ор нэр төдий хандаж байгаа нь үйл ажиллагааны хөтөлбөрүүд, бүтэц бүрэлдхүүний талаархи бодлогын баримт бичгүүдээс харагдаж байна.
- Хэдийгээр авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид нэгдэн орж, авлигын эсрэг хууль батлагдан, Авлигатай Тэмцэх Газар байгуулагдсан зэрэг улс төрийн ач холбогдол бүхий бодлогын томоохон шийдлүүд хийгдсэн боловч эдгээрийн олонхийг Монголын төр өөрөө санаачлан хийсэн гэхээсээ олон улсын шахалт, шаардлагаар хийхэд хүрчээ.



### 3.2. ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААНЫ ЭДИЙН ЗАСГИЙН ОРЧИН

Монголд хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагаа нь хэдийгээр төр, орон нутгийн өмчийн гэсэн тодотголтой авч санхүүжилтын өөр өөр эх үүсвэр, үүнээс үүдсэн эдийн засгийн харилцан адилгүй орчинд хийгддэг гэж хэлж болно. Одоогийн байдлаар Монгол хийгдэж байгаа төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны эх үүсвэр нь 1. Улсын төсөв, 2. Орон нутгийн төсөв, 3. Монгол улсыг Хөгжүүлэх сан зэрэг Засгийн газрын тусгай сангууд, 4. Засгийн газар хоорондын гэрээний дагуу орж ирж байгаа гадаад зээл, тусламж, 5. төрийн өмчийн болон түүний оролцоотой улсын үйлдвэрийн газруудын хөрөнгө гэсэн хэд хэдэн үндсэн сувгаас бүрэлдэж байна.

*www.e-procurement.mn цахим хуудсаар зарласан тендерийг санхүүжилтын эх үүсвэрээр ангилан үзэхэд төвлөрсөн төсвийн санхүүжилтээр 554, орон нутгийн 53, гадаадын зээл 61, гадаадын тусламж 27, байгууллагын өөрийн хөрөнгөөр 283 болон бусад 41 тендер зарлагдсан байна.*

2008 онд төв, орон нутгийн төсөв, Монгол улсыг хөгжүүлэх сан зэрэг засгийн газрын тусгай сангууд, гадаадын зээл тусламж болон төрийн өмчит байгууллага компаниудыг оруулаад наад зах нь нэг их наяд (нэг триллион) төгрөг зөвхөн төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд зарцуулагджээ. Тэгвэл 2008 онд дотоодын нийт бүтээгдхүүн үнээрээ 5.929.8 тэрбум буюу зургаан их наяд орчим болно<sup>66</sup> гэж үзвэл зургаан төгрөг бүрийн нэгийг бид худалдан авах ажиллагаанд зарцуулж байна гэсэн үг юм.

Худалдан авах ажиллагаа шударга, хэмнэлттэй явагдах үндсэн нөхцлүүдийн нэг бол үндэсний зах зээлийн өрсөлдөөнт байдал хийгээд өрсөлдөх чадвар бөгөөд өрсөлдөөн хумигдах эс бөгөөс дотоодын пүүс компани гадаад зах зээлд өрсөлдөх чадвар дорой байх, шударга бус монополь давамгайлах нь худалдан авах ажиллагааны үр өгөөжтэй шинжийг үгүйсгэх гол нөхцөл болдог байна. Өөрөөр хэлбэл тухайн улс орны эдийн засгийн өрсөлдөөнт байдал, өрсөлдөх чадвар болон худалдан авах ажиллагааны үр өгөөжтэй байдал шууд хамааралтай гэсэн үг юм. Зарим тохиолдолд эдийн засгийн эрх чөлөөний индексийг

<sup>66</sup> Монгол Улсын Засгийн Газар (2008) *Монгол улсын 2009-2011 оны төсвийн төсөл*. Улаанбаатар.

өрсөлдөх чадвартай хутган ойлгох явдал байдаг. Үнэн хэрэгтээ энэ хоёр ойлголт хэдий холбоотой авч мөн өөр хоорондоо харьцангуй ялгаатай утга санааг илэрхийлдэг байна. Эдийн засгийн эрх чөлөө гэдэг нь хувь хүний сонголтын эрх чөлөө, хувь хүмүүсийн солилцооны эрх чөлөө, өрсөлдөөний эрх чөлөө, хувь хүн болон түүний эд хөрөнгө өмчийн эрхийн халдашгүй эрх чөлөө<sup>67</sup> гэсэн утга санааг илэрхийлдэг бол эдийн засгийн өрсөлдөх чадвар нь тухайн улс орны эдийн засгийн өсөлт, хэт ирээдүйд өсөн нэмэгдэх чадварыг голлон тэмдэглэдэг байна. Харин эдгээр үзүүлэлтүүд буурах тусам эдийн засагт гажуудал үүсэн үргүй зардал, хэт өндөр үнэ, зах зээлийг хууль бусаар монопольчлон ноёрхох зэрэг сөрөг үр дагавар дагуулдгаараа ижил шинжтэй бөгөөд үндэсний үйлдвэрлэгчид гадаад зах зээл дээр өрсөлдөн экспортоо нэмэгдүүлэх чадваргүй тул дотоодын томоохон худалдан авагчид баримжаалсан хөгжлийн стратегийг баримталж эхэлдэг байна. Харин улс орны иргэд ядуу, худалдан авах чадвар дорой манайтай ижил улс оронд төр томоохон худалдан авагч болж, төсвийн хөрөнгө буюу төр орон нутгийн худалдан авах ажиллагаа бизнесийн өсөлтийн гол суваг болж хувирдаг аж.

“Дэлхийн эдийн засгийн эрх чөлөөний тайлан”<sup>68</sup>-д Монголын эдийн засгийн эрх чөлөөний байдал 7.1 оноотойгоор<sup>69</sup> 44-р байранд орж Итали (52-р байр), Франц (52-р байр) зэрэг өндөр хөгжилтэй орнууд болон Чех (52-р байр), Польш (56-р байр) зэрэг хуучин социалист орнуудын өмнө орсон аж. Фрэйзер Институт улс орны эдийн засгийн эрх чөлөөг 1) Төр засгийн хэмжээ, 2) Эрх зүйт төр, 3) Эрүүл мөнгө хүртэх боломж, 4) Олон улсын худалдаанд оролцох эрх чөлөө болон 5) Зээл, хөдөлмөрийн болон бизнесийн зохицуулалт гэсэн үндсэн таван шалгуур үзүүлэлтээр хэмжин гаргадаг байна. Хэдийгээр манай улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний үзүүлэлт ийнхүү өндөр гарч байгаа боловч Монгол улсын эдийн засаг өрсөлдөх чадвар тун доогуурт ордог байна. Дэлхийн Эдийн засгийн Форумас гаргадаг үндэсний өрсөлдөх чадварыг хэмжихдээ “аливаа улсын бүтээмжийн түвшинг улмаар аливаа эдийн засгийн хүрч болох хөгжил цэцэглэлтийн түвшинг тодорхойлдог хүчин зүйлс, бодлогууд институцийн нэгдмэл цогц” гэсэн утгаар тодорхойлон үздэг аж.<sup>70</sup> Энэхүү

<sup>67</sup> Нээлттэй Нийгэм Форум (2007) *Дэлхийн эдийн засгийн эрх чөлөөний тайлан*. Улаанбаатар. 15-р тал.

<sup>68</sup> Мөн тэнд.

<sup>69</sup> Тодотгол: Индексийн утга нь 0 онооноос 10 онооны хооронд хэлбэлзэх бөгөөд индекс 0 рүү ойртох тусам эрх чөлөө буурч, харин 10 гэсэн оноо руу дөхөх тусам эрх чөлөөний эерэг үзүүлэлт нэмэгдэнэ. Үз: <http://www.freetheworld.com>

<sup>70</sup> Шваб.К, Портер.Е (2006) *Дэлхий дахины өрсөлдөх чадварын тайлан* 2005-2006. Англи хэлнээс орчуулсан. Улаанбаатар:Нээлттэй Нийгэм Форум.

өсөлтийн өрсөлдөх чадвараараа манай улс дэлхийн 117 улсаас 96-р байранд буюу Мозамбик, Кени улсын ард орсон байна.

*Зах зээлийн ноёрхлын цар хүрээгээрээ 2008 онд 122-р жагсаж байсан Монгол улс 2009 онд 134 орноос 130-д эрэмбэлэгдэн жагсжээ. Мөн дотоодын өрсөлдөөний эрчмээр манай улс 2008 онд 83-р байсан бол 2009 он гэхэд 95-рт ухарсан байна.*

*Source: The Global Competitiveness Report 2008-2009*

Үүний сацуу Монгол улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм судалгааны тайланд эл үзүүлэлт манай оронд буурч байгааг “зах зээлийн зарим салбаруудад өрсөлдөөн шударга бус шинжтэй болж,...[.]...олон бараа үйлчилгээний үнэ зохиомлоор хэт өндөр түвшинд хадгалагдан...[.]...тендерээр танил тал, авлигатай холбоотойгоор чанаргүй бараа, үйлчилгээ нийлүүлэгдэж”<sup>71</sup> байна гэж дүгнэжээ.

Монгол улсын эдийн засгийн өрсөлдөх чадвар дорой байгаа нь худалдан авах ажиллагааны эдийн засгийн орчинд дараах сөрөг нөлөөллийг үүсэхэд хүргэж байна. Үүнд:

1. Үндэсний пүүс компаниуд гадаад зах зээлд өрсөлдөх чадваргүй, экспортод баримжаалсан бизнес хөгжлийн бодлого баримталж чаддаггүй тул дотоодын зах зээлд баримжаалсан бодлого барьдаг,
2. Хүн амын дийлэнх олон ядууралд нэрвэгдсэн, худалдан авах чадвар дорой тохиолдолд гол худалдан авагч нь төр болон хувирдгаас үндэсний томоохон пүүс компаниуд төр засагтай хамтран бизнес хийхийн тулд улс төрийн шийдвэр гаргагчтай хууль бус “түншлэл”-ийг үүсгэн улс төр-эдийн засгийн бүлэглэлүүд үүсэх үндсэн нөхцлийг бүрдүүлдэг байна,
3. Төсвийн мөнгө орлогын үндсэн суваг болсноос төр орон нутгийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг хяналтанд авах, өрсөлдөгчдийг бүхий л аргаар шахан зайлуулах эрмэлзлэл хувийн хэвшлийн тодорхой хэсэгт үүсч эл хүслээ төрийн эрх мэдэлд хүрэх, үүний тулд авлига хээл хахууль, эрх баригчдын ашиг сонирхлын зөрчлийг ашиглах явдал гүнзгийрдэг байна,
4. Эдгээрийн дүнд зах зээл монополизмлогдож жижиг дунд биенес шахагдан, ядуурлын түвшин нэмэгдэж, нийгмийн бүтцэд дунд

<sup>71</sup> Нээлттэй Нийгэм Форум(2008) *Монгол улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм-2007* Улаанбаатар. 12-р тал

давхрааны эзлэх хувь улам бүр буурч, улстөр-эдийн засгийн бүлэглэлүүдийн нөлөө өсч байна.

Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны эдийн засгийн орчинд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг институци бол хувийн хэвшлийн пүүс компаниуд юм.

Монгол улс зах зээлийн тогтолцоонд шилжин, өмчийн олон хэвшлийг хүлээн зөвшөөрснөөс хойшхи хугацаанд дотоодын нийт бүтээгдэхүүнд хувийн хэвшлийн эзлэхүүн тэг хувиас 75-80 хувь хүртэл өсч, улсын үйлдвэр, албан газрын 90 гаруй хувь хувьчлагджээ.<sup>72</sup> Өнөөдрийн байдлаар Монгол улсад 50 мянга гаруй аж ахуйн нэгж улсын бүртгэлд бүртгэгдсэн авч эдгээрийн тал илүүгүй хувь тогтвортой үйл ажиллагаа явуулдаг байна. Худалдан авах ажиллагааг ил тод шударга явагдахад эдгээр пүүс компаниудын бизнесийн ёс зүй болон авлигыг үл тэвчих үзлийн төлөвшил чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Учир нь төрийн худалдан авах ажиллагаа бол үндэсний бизнесийн хувьд ашиг орлогын нэг чухал суваг тул эл ажиллагаа нь шударгаар өрсөлдөх, ил тод нээлттэй орчинд явагдах нь хувийн хэвшлийн хувьд чухал ач холбогдолтой юм. Энэ утгаараа хувийн хэвшлийн пүүс компаниуд төрийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаанд идэвхтэй, өөрсдийн эрх үүргээ мэддэг байж, хариуцлагатай, чадавхитай оролцох нь эдгээр байгууллагуудын хувийн ашиг сонирхолд нийцдэг. Үүний сацуу төрийн үйлчилгээний энэ чухал тогтолцоог ил тод, нээлттэй байж, авлига хээл хахуулиас ангид оршиход чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

Гэтэл өнөөгийн байдлаар хувийн хэвшлийнхэн бизнесийнхээ орон зайд явуулж байгаа аливаа зүйлдээ “хэрэгтэй” танил талаа хайх, хээл хахууль өгөх зэрэг хууль бус үйлдлийг шударга өрсөлдөөнөөс илүү хэмээн үзэх хандлага түгээмэл байна.

*Монголын Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхимаас явуулсан судалгаанд хамрагдсан бизнес эрхлэгчдийн 62.8 хувь нь засгийн газрын албан тушаалтнуудтай харьцах хамгийн дөт зам бол тэнд ажилладаг найз нөхөд, хамаатан садныхаа туслалцааг авах явдал гэсэн бол 21.6 хувь ажил хариуцсан албан тушаалтанд хахууль өгөх явдал хэмээн хариулжээ. Мөн 37.5 хувь нь авилгал хээл хахууль өмнөхөөсөө улам нэмэгдсэн гэж үзжээ.*

*МХАҮТ. “Монголын эдийн засаг бизнесийн орчин” судалгаа. 2005 он*

<sup>72</sup> Asian Development Bank. (2004). *Private Sector Assessment: Mongolia*.

Үүний гол шалтгаан нь нийгмийн тогтолцоонд авилгал тархан, хахууль өгөхгүйгээр ажил бүтэхгүй хойно ингэхээс өөр яахав гэх юм уу, чадаж байгаа юманд арга байхгүй гэж өгсөн авсныг зөвтгөх хандлага түгээмэл болсонтой холбоотой байна.

*Өнөөгийн бизнесменүүдийг хөрөнгөжин баяжихад нь тус болсон хүчин зүйлсээс төрөл садны холбоо гэж 30,3 хувь, найз нөхдийн холбоо хэмээн 30.7 хувь хариулсан бөгөөд харин хээл хахууль их тус болсон гэж судалгаанд оролцсон хүмүүсийн 39.6 хувь хариулжээ.*

*Тоон шинжилгээ. Анкет судалгаа 2005.*

Хувийн хэвшлийн пүүс компаниудад бизнес эрхлэхэд зайлшгүй шаардлагатай чадавхи сулаас ийм төрлийн хууль бус ажиллагаанд орооцолдоход нь ташуур болдог байна. Тендер бэлтгэх болон шалгаруулалтад оролцоход багагүй баримт бичиг бүрдүүлдэг бөгөөд хуулийн дагуу шаардлагатай баримт бичиг бүрдүүлэх нь тендерт амжилттай оролцох нэг үндэс төдийгүй албан тушаалтны эрхшээлд орох, хууль бус давуу байдал олж авахыг эрмэлзэхээс урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой. Захиалагчийн зүгээс гэхэд л арав орчим зүйлээс бүрдсэн тендерийн баримт бичгийг боловсруулдаг агаад тендерт оролцох пүүс компаниуд ч үүнээс дутуугүй тооны баримт бүрдүүлнэ. Дээрх асуудлыг хувийн хэвшлийн олон байгууллагуудад энэ бүхнийг хуульд нийцүүлэн бүрдүүлэх боловсон хүчин хомсдолтой, түүнчлэн ийм төрлийн зөвлөгөө өгөх газар байдаггүйтэй холбон тайлбарлаж болох юм.

*Хувийн хэвшлийн зүгээс төрийн худалдан авах ажиллагаанд оролцоход шаардагдах чадавхийг сайжруулах асуудлыг дагнасан төрийн болоод ТББ байгууллага Монголд байдаггүй байна. Сангийн Яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого төлөвлөлтийн Газар болон Худалдаа аж үйлдвэрийн Танхим, Ажил олгогч эздийн Холбоо зэрэг байгууллагуудаас явуулдаг ийм төрлийн арга хэмжээ нь ихэвчлэн нэг удаагийн, хавсарга шинжтэй ажээ. Олон улсын байгууллагуудаас дотоодын нийлүүлэгчдийн чанарыг 134 орноос 129-рт үнэлсэн<sup>73</sup> нь дээрх байдлын бас нэг үр дагавар юм.*

<sup>73</sup> World Economic Forum (2008) Global Competitiveness Report 2008-2009

Мөн бизнестэй холбоотой мэдээлэл олж авах, холбогдох хууль тогтоомжтой танилцахад хүндрэлтэйн сацуу тэдний үйл ажиллагаанд нөлөөтэй хуулийн хэлэлцүүлэгт оролцох боломжгүй зэрэг хүчин зүйлс нь байдлыг улам хүндрүүлж байна.

*Монголын Залуу Үе танхим буюу JCI олон улсын байгууллагын гишүүд болох 15 бизнесменээс “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хууль батлагдсаныг мэдэж байгаа эсэхийг асуухад дийлэнхи олонхи нь (13 нь) огт мэдээгүй харин хоёр нь хальт сонссон гэж хариулжээ.*

*Ярилцлагын судалгаа 2006*

Мөн төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны талаар явуулсан олон нийтийн санал асуулгад оролцсон хүмүүсийн багагүй хувь судалж байгаа асуудлын талаар ямар нэгэн мэдлэггүй, мэдэхгүй гэсэн хариултыг өгч байсныг дурдах нь зүйтэй юм.

Төрийн болон Орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 52 дугаар зүйлд Худалдан авах ажиллагааг олон нийтэд таниулах, сурталчлах, зар, үр дүнг түгээх (52.1.12) болон эл чиглэлээр явагдах сургалтын түвшин, чанар, стандартыг боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран тогтоох, зохион байгуулах асуудлыг (52.1.11) төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага хариуцдаг байна.<sup>74</sup>

Энэхүү зүйл заалт нь зөвхөн захиалагчдад хандсан шинжтэй буюу худалдан авах ажиллагаатай холбоотой мэргэжил арга зүйн зөвлөгөөгөөр захиалагчийг хангана гэсэн (52.1.2) үзэл санааг агуулсан байгаа юм. Сангийн яамны Худалдан авах ажиллагааны Бодлого, зохицуулалтын Газрын (ХААБЗГ) соён гэгээрүүлэх, сургах, мэргэшүүлэх ажиллагаа ч чухамдаа захиалагчид хандсан байдаг байна. Гүйцэтгэгч, тендерт оролцогчдын чадавхийг сайжруулах асуудал хуульд тодорхой тусаагүй бөгөөд “тендерт оролцох эрхээ хязгаарлуулсан этгээдийн бүртгэлийг хөтлөх, хяналт тавих, мэдээлэх” (52.1.14) гэсэн нэг заалтыг оруулсан байна.

*Сангийн яамны ХААБЗГазрын хувьд хувийн хэвшлийг чадавхжуулах асуудлыг дэмждэг. Гэхдээ бидний нөөц боломж*

<sup>74</sup>Төрийн болон Орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 52 дугаар зүйл.

*хязгаарлагдмал, мөн хувийн хэвшлийг хамардаг бизнесийн олон холбоод, ТББ –ууд энэ чиглэлээр хамтран ажиллах талаар санаачлага гаргадаггүй зэрэг олон хүчин зүйлээс үүдээд тэр бүр сургалт, семинар хийгээд байж чаддаггүй.*

*Ярилцлагын судалгаа. 2009*

Энэ нь мөн сонирхогч талуудын чадавхи сайжрахад эергээр нөлөөлөхгүй нь мэдээж. Ийнхүү төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны гол сонирхогч тал болох хувийн хэвшилд энэ чиглэлийн соёл, чадавхи бий болгох механизм, тогтолцоо байхгүй байгаа нь асуудлыг улам хүндрүүлж байна. Олон улсын сайн туршлагаас харахад худалдан авах ажиллагааны мэдлэг ур чадвар олгоход чиглэсэн үйл ажиллагааны хамгийн наад захын хэлбэр бол 1. Хувийн хэвшил буюу гүйцэтгэгчид зориулсан гарын авлага, 2. Төрийн байгууллагуудаас хэрэгжүүлэх богино хугацааны сургалтын тогтвортой үйл ажиллагаа болон 3. Үндэсний их дээд сургуулиудад худалдан авалтын сургалтын хөтөлбөр нэвтрүүлэх зэрэг орно.

*Одоогийн байдлаар Сангийн Яамны Худалдан авах бодлого, зохицуулалтын газар нь зөвхөн Захиалагчид зориулсан гарын авлага болон тендерийн баримт бичиг бэлдэх дүрэм, жишиг журам боловсруулсан байна. Түүнчлэн хэдийгээр цөөнгүй сургалт (үүний дотор сургалтын үндэсний хөтөлбөрийг нэрлэж болно) зохион байгуулсан боловч түүндээ хувийн хэвшлийг хамруулаагүй байна. Худалдан авах ажиллагааны хөгжлийн төв ТББ нь үндэсний сургагч бэлдэж улмаар 2-3 их дээд сургуульд худалдан авах ажиллагааны курс хичээлийг сонгох байдлаар хэрэгжүүлсэн нь 180 гаруй их дээд сургуультай манай орны хувьд тун хангалтгүй байгаа юм. Хэдийгээр Авлигатай Тэмцэх Газраас Төр, иргэний нийгмийн Түншлэл хөтөлбөр хэрэгжүүлж эхэлсэн боловч худалдан авах ажиллагаа зэрэг чиглэлээр дагнасан ажил одоогоор хийгээгүй байна.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009*

Ажилгүйдэл, ядуурлыг бууруулах, ажлын байр бий болгож жижиг дунд бизнесийг дэмжих гэсэн төрийн бодлого нь засгийн газар болон түүний төв байгууллагуудын үйл ажиллагаагаар дамжин хэрэгждэггүй байна. Өөрөөр хэлбэл захиалагч байгууллагууд тендер шалгаруулах зэрэг

худалдан авах ажиллагаандаа жижиг дунд бизнесийг дэмжих бодлогыг харгалзан үздэггүй нь дээрхийн баталгаа юм.

Ийнхүү Монгол хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагааны эдийн засгийн орчин нь 1. цөөн тооны үндэсний компаниудын монопольчлолоос үүдэн чөлөөт өрсөлдөөн хязгаарлагдсан, 2. Төр болон хувийн хэвшлийн “түншлэл”, ашиг сонирхлын зөрчлийн дүнд улс төр-эдийн засгийн бүлэглэлүүд хүчирхэгжсэн, 3. авлига, хээл хахууль өргөн тархаж, бизнесийн хүрээллийнхэн хуулийн дагуу ажиллахын оронд хууль бус давуу байдал олж авахыг эрмэлздэг, 4. Жижиг дунд бизнесийн зүгээс худалдан авах тендерийн үйл ажиллагаанд шударгаар өрсөлдөх боломжгүй зэрэг сөрөг хүчин зүйлээр тодорхойлогдож байна.

### **3.3. ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААНЫ НИЙГМИЙН ОРЧИН**

Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг үр өгөөжтэй, авлигаас ангид ил тод явагдахад нийгмийн орчин тун чухал үүрэгтэй. Нийгмийн орчин гэдгийн дор судлаач 1. Олон нийт, 2. Иргэний нийгмийн байгууллагууд гэсэн үндсэн субъект бүхий социаль орон зайг ойлгож байна.

*Тендерийн үйл явцад олон нийтийн оролцоо байдаг эсэх тухайд оролцдог гэж хариулсан респондентууд 8.2 хувьтай, заримдаа байдаг гэж 12.8 хувь, огт байдаггүй хэмээн хариулсан хүмүүс хамгийн олон буюу 32.8 хувийг эзэлж байна.*

*Тоон шинжилгээ. Анкетын судалгаа. 2005 он*

Иргэний нийгэм болон иргэний нийгмийн байгууллагууд гэсэн ойлголтуудыг адилтган үзэх нь түгээмэл байдаг. Үнэн хэрэг дээрээ иргэний нийгэм хэмээх ойлголт бол хамрах хүрээ, агуулгын хувьд иргэний нийгмийн байгууллагаас өргөн юм.

Энэхүү нэр томъёо нь латин гаралтай *societas civilis* үг бөгөөд эртний грекийн *politike koinona* гэсэн ойлголттой нягт уялдаатай бөгөөд эдгээр нь “институцууд болон бодлого боловсруулахад иргэд нь идэвхтэй оролцдог, хууль нь олон нийтийн эрх ашгийг илэрхийлж, эрх баригчид



нь олон нийтийн сайн сайхан байдлыг эрхэмлэдэг засаглалтай, улс төрийн нийгмийг томъёолно.<sup>75</sup>

Иргэний нийгмийн талаарх үзэл баримтлалуудыг бүлэглэн ангилж, норматив болон аналитик шинжтэй гурван тодорхойлолтод хувааж болно гэж АНУ-ын Нью Жерси, Ратгерсийн их сургуулийн профессор Яан Кубик үзсэн байдаг.

Норматив буюу анхдугаар тодорхойлолт иргэний нийгэм нь түүхэн явцын дунд үүсэн бий болсон, орчин үеийн нийгмийн харилцаанд байх ёстой хэм хэмжүүр хэмээн үздэг.

Хоёрдугаарх тодорхойлолт нь иргэний нийгмийг төрийн дарамт шахалтаас институцийн хувьд хамгаалагдсан, хувь хүмүүс чөлөөтэй эвсэл холбоод байгуулж болох нийгмийн орон зай хэмээн үздэг байна.

Гуравдугаар тодорхойлолтын хувьд иргэний нийгэм бол гишүүд нь нийтлэг зорилгоо хэрэгжүүлэхийн төлөө хамтарч ажилладаг зохион байгуулалттай бүлэг холбоод аж.

Төрийн бус байгууллагын тухай Монгол улсын хуульд зааснаар:

- “Төрийн бус байгууллага” гэж иргэд, төрийн байгууллага /хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх эрх мэдлийг хэрэгжүүлэх байгууллага/-аас бусад хуулийн этгээдээс нийгмийн болон өөрсдийн ашиг сонирхол, үзэл бодлын үүднээс сайн дурын үндсэн дээр байгуулагдан үйл ажиллагаагаа төрөөс хараат бус, өөрийгөө удирдах зарчмаар явуулдаг ашгийн төлөө бус байгууллагыг;
- “Нийгэмд үйлчилдэг төрийн бус байгууллага” гэж соёл, урлаг, боловсрол, хүмүүжил, шинжлэх ухаан, эрүүл мэнд спорт, байгаль орчин, орчин ахуйн хөгжил, хүний эрх, хүн амын тодорхой бүлэг давхаргын эрх ашгийг хамгаалах энэрлийн зэрэг чиглэлээр нийгмийн тусын тулд үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагыг;
- “Гишүүддээ үйлчилдэг төрийн бус байгууллага” гэж өөрийн гишүүдэд үйлчилдэг, тэдний хууль ёсны ашиг сонирхлыг хамгаалах үндсэн зорилготой, нийгэмд үйлчилдэгээс бусад төрийн бус байгууллагыг хэлнэ<sup>76</sup> гэжээ.

Дээр дурдсанаас үзэхэд энэ хуулиар ТББ нь Худалдан авах ажиллагааны гол сонирхогч талууд болох хувийн хэвшил, олон нийт иргэний

<sup>75</sup> “Ардчиллын төлөө иргэний нийгмийн түншлэл” Олон улсын иргэний нийгмийн чуулганы баримт бичгийн эмхэтгэл. 2003. УБ.

<sup>76</sup> Төрийн бус байгууллагын тухай Монгол улсын хууль. 4 дүгээр зүйл. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

нийгмийн байгууллагуудын аль алины нь ашиг сонирхол, эрх ашигт үйлчилж болох боломжтой бөгөөд энэ судалгааны хувьд мөн энэ утгаараа ашиглагдах байгаа юм. Худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг ТББ-ын тухайд төрөөс хараат бус, ашгийн төлөө бус байгууллага гэсэн шинж чухал ач холбогдолтой билээ.

Иргэний нийгмийн байгууллагууд гэж бид эл нийгмийн институцичлэгдсэн шинж буюу тухайн орон зайд тоглох тоглоомын дүрэм болох зан үйл, үйлдлийн хэм хэмжээ болон тоглогчдын үйл ажиллагааны зохион байгуулагдсан байдлыг хэлж байгаа юм. Эл тохиолдолд иргэний нийгмийг төрийн бус байгууллагуудын хүрээгээр хязгаарлаж байгаа бөгөөд манай судалгааны тухайд худалдан авах ажиллагааны сонирхогч тал болохын хувьд эл ойлголтыг илүү тодотгож өгч байгаа болно. Энэ судалгаандаа иргэний нийгмийн байгууллагыг төрийн дарамт, шахалт, нөлөөллөөс ангид байж төрийн үйл ажиллагаанд иргэдийн оролцоо, хяналтыг боломжтой, зайлшгүй элемент болгохыг эрмэлзэж буй төрийн бус байгууллагын хэлбэрээр зохион байгуулагдан институцижсэн тогтолцоо хэмээн тодорхойлоо.

Түүнчлэн төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд хяналт тавих, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөв байдал, чадавхийн асуудлыг судлан үзсэн юм. Эдүгээ манай улсад улсын бүртгэлтэй нийт 5000 гаруй ийм байгууллага байдаг гэдэг. Ер нь судлаачдын үзэж байгаагаар ХХ зууны төгсгөлд өрнөсөн үйл явц дэлхий даяар иргэний нийгмийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа эрчимжихэд тун хүчтэй түлхэц болсон агаад ялангуяа хуучин социалист орнуудад эл байдал онцгой хурдацтай явагдсан ажээ.

Монголын ТББ-ын үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлд халамж, үйлчилгээ, нийгмийн тодорхой бүлгүүдийн хамгаалал зэрэг нийгмийн дунд болон микро түвшинд хандаж үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд зонхилох хувийг эзэлж байгаа агаад харин төсөв, төрийн худалдан авах ажиллагаа зэрэгт хяналт тавих, олон нийтийн оролцоог нэмэгдүүлэхэд чиглэсэн макро түвшний байгууллагууд тун бага хувийг эзэлж байна. Харин 2005-2008 оны хооронд уул уурхай, ашигт малтмалын салбарын ил тод байдал, түүний ард олны амьдрал болон байгаль орчин үзүүлж байгаа нөлөөлөл, улс төрийн авлига хээл хахуулийн асуудлаар дагнан үйл ажиллагаа явуулдаг иргэний хөдөлгөөнүүд бий болж, улмаар улс төрийн засаглал, эрх мэдлийн төлөө тэмцэлд хүчтэй түрэн орж, зарим нь улстөрийн бие даасан намыг байгуулах зэргээр идэвхтэй ажиллаж эхэлсэн нь 2000 оноос

хойш харьцангуй зогсонги байдалд орсон иргэний нийгмийн хөдөлгөөн, холбоодын бүтэц, чиг үүргийн хүрээг эрчимжүүлж эхэлсэн байна. Гэвч 2008 оны 7-р сарын 1-ний үйл явдлаас хойш иргэний нийгмийн байгууллагуудын улс төр, засаглалын чиглэлээрх үйл ажиллагаа үндсэндээ зогссон байна.

Монгол улсад олон улсын төрийн бус байгууллагууд цөөнгүй авч мөн л макро түвшинд иргэдийн оролцоог идэвхжүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа явуулдаг нь цөөнх аж. Олон улсын ТББ –уудын үйл ажиллагааны үндсэн чиглэлүүдэд ядуурлыг бууруулах, нийгмийн тодорхой бүлгүүдийн эрх ашгийг хамгаалах зэрэг чиглэлүүд давамгайлж байгаа нь харагддаг.

Түүнчлэн ТББ –ууд болон иргэд, олон нийтийн хамтын ажиллагаа тун хангалтгүй байгаа нь манай судалгаанаас харагдаж байна.

*Төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаанд огт хамрагдаж байгаагүй хэмээн нийт респондентын 72.3 хувь нь хариулсан бөгөөд хамрагдаж байсан гэж хариулсан (27.7 хувь) хүмүүсийн тавь гаруй хувь нь эмэгтэйчүүд, залуучууд зэрэг тодорхой бүлгийн төлөө үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагуудын үйл ажиллагаанд хамрагджээ.*

*Тоон шинжилгээ. Анкетын судалгаа. 2006 он*

Ялангуяа ТББ –уудын талаарх иргэдийн мэдлэг хомс байгаа агаад нэгэнт мэдээлэл, мэдлэг үгүй хойно үйл ажиллагаанд нь идэвхтэй оролцох тухай ярих нь утга учир багатай.

*Судалгаанд хамрагдсан дөрвөн хүний гурав нь орон нутгийнхаа ТББ –ын талаар огт мэдлэггүй буюу тааруухан мэдлэгтэй гэсэн бол дөнгөж 18.6 хувь нь сайн мэднэ хэмээн хариулжээ.*

*Тоон шинжилгээ. Анкетын судалгаа. 2006 он*

Ийм нөхцөл байдал худалдан авах ажиллагааны нэгэн чухал сонирхогч тал болох иргэний нийгмийн байгууллагуудын хөгжилд эерэг үүрэг гүйцэтгэхгүй нь мэдээж. Түүнээс гадна худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр үйл ажиллагаа эрхэлдэг төрийн бус байгууллага бараг байхгүй гэхэд хилсдэхгүй аж. Монголд үйл ажиллагааг явуулж байгаа ТББ –уудын дотор төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр дагнан ажиллаж байгаа байгууллага цөөхөн

байгаа юм. Үнэн хэрэгтээ авлига гэдэг нь баригдах биегүй, сонсогдох дуу хоолойгүй хийсвэр зүйл биш агаад чухамдаа засгийн газрын худалдан авах ажиллагаа, татвар, гааль зэрэг төрийн үйлчилгээний гол төрлүүдээр “амилж” хүчирхэгжин тархаж байдаг зүйл юм. Гэтэл ийм асуудлыг хөндөж ярихгүй байгаа нь Монголын иргэний нийгмийн байгууллагуудын туйлын хүсэл зориг нь өөр зүйлд чиглэсэн юм уу эсвэл чадавхи, чадамж султай холбоотой хэмээхээс өөр аргагүй мэт.

*Нээлттэй Нийгэм Форумын зүгээс худалдан авах чиглэлээр бодлогын болон мониторинг судалгаа хийх чадавхи бий болгох үүднээс бие даасан судлаачид, ТББ-ын дунд тэтгэлэгт хөтөлбөр зарлаж, одоогийн байдлаар 2 бодлогын судалгаа 4 мониторинг судалгааны төслийг хэрэгжүүлээд байна.*

Төрийн байгууллагаас ТББ-д хандах хандлага, харилцах харилцааны хувьд нэлээд бэрхшээл учруулдаг гэж судлаачид тэмдэглэдэг. Ялангуяа төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны талаарх мэдээлэл олж авах үйл явц тун хүндрэлтэй байдаг агаад ялангуяа худалдан авах ажиллагаанд хяналт тавихын тулд шаардлагатай мэдээлэл олж авах нь ярвигтай зүйлийн нэг болж хувирчээ.

*“Монгол Улсын 2008 оны төсвийн тухай” хуулиар батлагдсан 15.0 тэрбум төгрөгөөр 3 илчит тэрэг, төрөл бүрийн 150 вагон худалдан авч Монгол-Оросын хувь нийлүүлсэн “УБТЗ” нийгэмлэгт түрээслүүлэх зорилгоор төрийн өмчит “Монголын төмөр зам” гэсэн аж ахуйн нэгжийг шинээр байгуулсан байна. Энэ хөрөнгөөр хийгдсэн худалдан авах ажиллагаа хэрхэн явагдсан талаар мэдээлэл авахаар Социологийн Академи ТББ-ын нэрийн өмнөөс холбогдох байгууллагуудад хандсан боловч төлөвлөсөн хөрөнгийн хэмжээ, тендерт оролцсон компаний тоо гэсэн ерөнхий мэдээллээс өөр тендерийн бэлтгэл ажил, шалгаруулалтын шалгуур үзүүлэлт болон өрсөлдсөн компаниудтай холбоотой нарийн ширийн мэдээллийг олж авч чадсангүй.*

Гэтэл Төрийн бус байгууллагын тухай Монгол улсын хуулийн 9-р зүйлд төрөөс төрийн бус байгууллагатай харьцахдаа “Төрийн байгууллагын үйл ажиллагаатай холбогдсон төрийн нууцад үл хамаарах мэдээлэл төрийн бус байгууллагад нээлттэй байж, хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдлийн байгууллагаас гаргах шийдвэрийн төсөл боловсруулах, хэрэгжүүлэх үйл

ажиллагаанд саналыг нь үндэслэн төрийн бус байгууллагыг оролцуулж болно” гэсэн заалтын дагуу мэдээлэл авах төдийгүй шийдвэр гаргах, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд оролцож болохыг заажээ. Хэдийгээр хууль байвч түүнийг хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий төрийн байгууллагууд нь түүнийг хөсөрдүүлдгийн нэг жишээ бол энэ юм.

Үүний сацуу Монголын төрийн бус байгууллагуудын төлөв байдалд ажиглагдаж байгаа нэг сэтгэл зовоосон асуудал бол ашиг сонирхлын зөрчилтэй “халаасны” ТББ-ууд олноор төрөн гарах болсон явдал юм. “Халаасны” гэсэн ойлголтын дор хяналт мониторинг хийх төрийн үйлчилгээ, бодлого гаргах түвшний эрх мэдэлтнүүд болон пүүс компанитай хувийн болон бизнесийн харилцаатай эсхүл тэдний шууд оролцоогоор байгуулагдсан юм уу тэдний хяналтанд орсон, ашгийн бус байгууллага гэсэн нэрээр халхавчилж ашгийг үйл ажиллагаа явуулдаг, ашиг сонирхлын зөрчилтэй, хээл хахуульд автсан ТББ-ыг ойлгож байна.

Төр, хувийн хэвшил болон Иргэний нийгмийн түншлэл гэдэг нь авлига, хээл хахуулиас ангид, хуулийн өмнө үүрэг хариуцлага хүлээсэн, бие даасан, хараат бус хуулийн этгээдүүдийн хууль ёсны хамтын ажиллагаа юм. Гэвч сүүлийн үед эрх мэдэлтнүүд болон томоохон пүүс компаниуд ашиг сонирхлын зөрчилтэй, “халаасны” төрийн бус байгууллагуудыг олноор үүсгэн байгуулж, өөрсдийн хууль бус үйл ажиллагааг халхавчлах арга хэрэгсэл болгож байгаа нь иргэний нийгмийн байгууллагуудын нэр хүндийг унагаж тэдэнд итгэх олон нийтийн итгэлийг хөсөрдүүлэх хор уршигтай юм. Ийм байдал нь улмаар төрийн зарим чиг үүргийг иргэний нийгмийн байгууллагад шилжүүлэн өгөх ардчилсан зарчимд эрх баригчдын зүгээс учруулах саад бэрхшээлийг зөвтгөх үндэс болох юм уу эсвэл өөрсдийн ашиг сонирхолд нийцсэн ТББ-г дэмжиж, шударга нэгнийг шахан зайлуулах нөхцлийг бүрдүүлэхэд хүргэнэ.

*Манай аймгийн хувьд “халаасны” гэж болох ТББ-ууд байдаг. Тэд нар аймгийн засаг захиргааны зүгээс дэмжлэг хүлээж, зарим тендерт хяналт мониторинг хийх эрх, санхүүжилт хүртэл олж авсан байдаг. Тэгэхээр дарга шийдвэр гаргаж, түүнийг хэрэгжүүлэхдээ хувийн компаниараа хийлгээд тэгээд халаасны ТББ нь хяналт мониторинг хийдэг болохоор ямар ч алдаа дутагдал илрэхгүй гэдэг нь тодорхой шүү дээ.*

*Ярицлагын судалгаа. 2009*

Ийм байдлаас урьдчилан сэргийлэх үндсэн арга бол ТББ –ууд үйл ажиллагаа явуулдаг чиглэлээрээ нэгдэж сүлжээ үүсгэх, төрийн бус байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт мониторинг хэрэгжүүлж, үр дүнг олон нийтэд хүргэдэг практикийг хэрэгжүүлэх явдал юм. Гэвч одоогийн байдлаар цөөхөн тооны ийм сүлжээ, холбоо байгаа бөгөөд тэдний үйл ажиллагаа ч төдийлэн тогтворжоогүй нь харагддаг. Энэ бүхэн төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны нэгэн чухал сонирхогч тал болох иргэний байгууллагууд манай оронд төлөвшөөгүй, хөгжлийн хувьд тун дорой байгааг харуулж байна.

Ялангуяа худалдан авах ажиллагааны соёл дорой, сонирхогч талуудын байр суурь идэвхгүй хийгээд чадавхи сул байгаа нь худалдан авах ажиллагааг шударга явуулах, авлига хээл хахуулиас урьдчилан сэргийлэх, тэдгээртэй тэмцэхэд сөргөөр нөлөөлж байгаа юм.

### **3.4. ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААНЫ ТЕХНОЛОГИЙН ОРЧИН**

Худалдан авах ажиллагааг хэвийн явуулахын тулд дан ганц хүний хүчин зүйлээс гадна тухайн чиглэлээр бий болсон шинэ технологийн хөгжлийн ололтыг хэрхэн ашиглаж байгаагаас хамаарна. Технологийн орчин гэдгийн дор судлаач худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгоход чиглэсэн олон улсын сайн туршлага, тэдгээрийг Монгол улсад авч хэрэгжүүлж байгаа байдал болон мэдээллийн ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх аливаа шинэлэг ололт технологи хэрхэн нэвтэрч байгааг томъёолж байгаа юм.

Худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох, авлига, хээл хахуулиас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэх зорилгоор олон улсын нэр хүнд бүхий байгууллагууд олон тооны арга хэмжээнүүд төлөвлөн хэрэгжүүлсэн байдаг байна.

Эдгээрийг мөн чанар, зохицуулалтын түвшин болон хамрах цар хүрээгээр нь

- Бодлого, эрх зүйн шинжтэй арга хэмжээ,
- Хэрэгжилт, үйл ажиллагааны зохицуулалтын шинжтэй арга хэмжээ гэж ангилж болох юм.

Бодлого, эрх зүйн шинжтэй арга хэмжээг худалдан авах ажиллагааны бодлогын орчинг томъёолон, гол сонирхогч талуудын зан үйл,

институцижсэн байдлыг тодорхойлоход чиглэсэн хууль эрх зүйн хэм хэмжээний цогц хэмээн тодорхойлж болно. Ийм төрлийн арга хэмжээнд худалдан авах ажиллагааны шийдвэр гаргах түвшинд гарч болзошгүй эрсдэлийг арилгах, бодлогын алдаатай шийдэлд хүргэхээс урьдчилан сэргийлэх зорилгоор олон улсын парктик, сайн туршлага болон эрдэм шинжилгээний судалгаа шинжилгээний үр дүн гэх зэрэг олон хүчин зүйлд тулгуурлан нэр хүнд бүхий олон улсын байгууллагуудын боловсруулсан жишиг арга хэмжээ, шийдлийн загвар стандартыг нэрлэж болно.

Энэ бүлэг арга хэмжээний тоонд:

1. НҮБ-ын Олон улсын худалдааны хуулийн Комиссоос гаргасан жишиг хуулийн загвар стандарт<sup>77</sup>
2. Транспэрэнси Интернэшнл (ТИ) Олон улсын байгууллагаас боловсруулсан “Төсөл дэхь авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь”(PACS-Project Anti-corruption System) журам<sup>78</sup>

2005 онд батлагдсан Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай Монгол улсын хуулийн бүтэц үндсэндээ дээр дурдсан жишиг хуулийн дагуу буюу 1.Нийтлэг үндэслэл, 2. Худалдан авалтын журмууд/аргууд, тэдгээрийг хэрэглэх нөхцөл, Тендер шалгаруулах үйл ажиллагаа, 3.Тендерийн үнэлгээ ба харьцуулалт, 4. Үйлчилгээ худалдан авах үндсэн журам, 5. Худалдан авалтын журмыг солих, 5. Үнэлгээ хийх гэсэн үндсэн хэсгүүдийг багтааж чадсан бөгөөд худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн орчны олон цоорхойг цойлдож чадсанаар төрийн хөрөнгөөр худалдан авах ажиллагаанд эергээр нөлөөлжээ.

Харин төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 2007 оны 2-р сарын 6-ны нэмэлт өөрчлөлт нь худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох чиглэлд том үхралт болсон бөгөөд чөлөөт өрсөлдөөн, шударга шалгаруулалтыг хорьж, улстөр-эдийн засаглалын бүлгүүдийн явцуу эрх ашигт нийцүүлэхэд дөхөм болжээ.

Транспэрэнси Интернэшнл (ТИ) Олон улсын байгууллагаас боловсруулсан “Төсөл дэх авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь”(PACS-Project Anti-corruption

<sup>77</sup> UNCITRAL. <http://www.uncitral.org/english/texts/procurem/mlprocur.htm>

<sup>78</sup> Транспэрэнси Интернэшнл ОУБ-аас боловсруулсан Барилга угсралтын төслүүд дэх авлигаас урьдчилан сэргийлэх журам. [www.transparency.org/tools/contracting/construction\\_projects](http://www.transparency.org/tools/contracting/construction_projects)

System) журам одоогоор Монгол улсын төрийн болоод төрийн бус байгууллагуудын үйл ажиллагаанд тусгагдаагүй хэвээр байгаа юм. Энэхүү журам нь зам гүүр, барилга байгууламжийн салбарт хийгдэж байгаа төрийн худалдан авах ажиллагааг үр өгөөжтэй болгох арга хэмжээний нэг хэмээн тооцогддог байна.

Өнгөрсөн 2008 болон энэ 2009 онд зөвхөн авто замын салбарт гэхэд багагүй мөнгө төлөвлөгдөж зарцуулагдсан буюу зарцуулагдахаар байгаа юм. Жишээлбэл, Улсын Их Хурлаас 2008 оны 10 дугаар сард баталсан “Монгол улсын 2008 оны төсвийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах тухай хууль”-ийн хавсралтад зааснаар авто замын салбарт 2008 онд улсын төсвөөс 21 611.1 сая, “Монгол улсын хөгжүүлэх сан”-аас 43 464.5 сая, нийт 65 075.6 сая төгрөгийн хөрөнгө оруулалт хийхээр заажээ. Үүнээс гадаадын зээл, тусламжаар хэрэгжиж байгаа төслүүдийн дотоод эх үүсвэрт 5 591.3 сая, авто замын сүлжээний засвар арчлалт, үйлдвэрлэлийн бааз, техник, технологийн шинэчлэлтэд 9 014.5 сая, зураг төсөл, техник эдийн засгийн үндэслэл боловсруулах ажилд 1 300.0 сая, дотоодын санхүүжилтээр баригдаж байгаа авто зам, гүүрийн барилгын ажлуудыг санхүүжүүлэхэд 47 169.8 сая, эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй баригдаж байгаа авто замын барилгын ажлыг санхүүжүүлэхэд 2 000.0 сая төгрөг санхүүжүүлэхээр тус тус тусгасан. Өнөөдрийн байдлаар гадаадын зээл тусламжийн дотоод эх үүсвэрийн гүйцэтгэл 3 852.6 сая төгрөг буюу 68.9 хувь, авто замын сүлжээний засвар арчлалт, үйлдвэрлэлийн бааз, техник, технологийн шинэчлэлтэд 7 086.9 сая төгрөг буюу 78.6 хувь, зураг төсөл, техник эдийн засгийн үндэслэл боловсруулах ажил 900.0 сая төгрөг буюу 69.2 хувь, дотоодын санхүүжилтээр баригдаж байгаа авто зам, гүүрийн барилгын ажил 27 192.3 сая төгрөг буюу 57.6 хувьтай байна. Энэ нь нийт хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөний гүйцэтгэл 41 031.8 сая төгрөг буюу 63.1 хувь болж байна.

Түүнчлэн 2008 онд барьж ашиглалтанд оруулсан болон 2008-2009 онд он дамжин баригдаж байгаа төсөл арга хэмжээнүүдийг дурдвал:

1. Улсын төсвөөс эргэн төлөгдөх нөхцөлтэй өөрийн хөрөнгөөр барьж байгаа Улаанбаатар-Лүн чиглэлийн 106.2км хатуу хучилттай авто зам
2. “Монгол улсыг хөгжүүлэх сан”-ийн хөрөнгө оруулалтаар Баяннуур-Дашинчилэн чиглэлийн 109км, Өндөрхаан-Сүмбэрийн 50км, Хархорин-Цэцэрлэг чиглэлийн 61.7км, Их тамир-Хануйн гүүр чиглэлийн 37.6км, Арвайхээр-Баянхонгор чиглэлийн 23км, Хөшөөцайдам-Өгийн нуур чиглэлийн 10км, Мөрөн-Хатгалын



᠑8.8км хатуу хучилттай авто замууд, Туул голын Горхийн 211.᠑у/м, Дорнод аймгийн Алтан голын 17.4у/м, Хөвсгөл аймгийн Эгийн голын 1᠖0у/м, Баян-Өлгий аймгийн Ховд голын 181.8у/м төмөр бетон гүүрүүд

3. Улсын төсвийн санхүүжилтээр Ховд аймгийн Булган-Үенч чиглэлийн 60км, Хархорин-Хужиртын 3᠖.8км, Улаанбаатар хотын Дамдинсүрэнгийн гудамжны 1.4км авто зам, 48.8у/м төмөр бетон гүүр, Баяннуур-Дашинчилэнгийн 3км, Эрдэнэт-Булган-Уньтын 14.5км, Баянхонгр-Арвайхээрийн 27км, Баянхонгор-Нарийнтээл чиглэлийн 50км, Хархорин-Цэцэрлэгийн 4᠖.9км, Халзанбүргэдэй-Солонготын давааны 100км, Улаангом-Тээлийн гүүрийн 15км хатуу хучилттай, Хатгал-Жанхай-Тойлогтын 30.4км хайрган хучилттай авто замууд, Увс аймгийн Нарийний голын 325у/м, Тээлийн голын 75.3у/м, Улаанбаатар хотын Их тэнгэрийн 258у/м, Завханы Идэрийн голын 1᠖9.1у/м, Баян-Өлгийн Турганы голын ᠑᠖.9у/м төмөр бетон гүүрүүд

Ийм томоохон хөрөнгө оруулалт хийгдэж байгаа салбарт дээр дурдсан олон улсын сайн туршлага болох Төсөл дэхь авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь журмыг хэрэгжүүлдэг практикийг нэвтрүүлснээр худалдан авах ажиллагааны шударга байдлыг нэмэгдүүлэн, авлигаас урьдчилан сэргийлж, олон зуун сая төсвийн хөрөнгийг хэмнэх боломжтой гэдэг нь эргэлзээгүй билээ.

**Хэрэгжилт, үйл ажиллагааны зохицуулалтын шинжтэй арга хэмжээ** бол худалдан авах ажиллагааны нэгэнт батлагдсан бодлого эрх зүйн арга хэмжээг үр өгөөжтэй, амжилттай хэрэгжүүлэх үүднээс авбал зохих практик арга хэмжээний цогцыг хэлнэ. Эдгээр арга хэмжээ нь худалдан авалтын бодлого, эрх зүйн төлөвлөлтийг оновчтой хэрэгжүүлэх, гарч болзошгүй эрсдлийг бууруулахад техник технологийн ололт амжилтыг ашиглах, сонирхогч талуудын сөрөг зан үйлийг таслан зогсоож, эерэг зан үйл, үйлдлийг сэдэлжүүлэхэд чиглэсэн аргачлалыг багтаана. Судалгаа мониторингийн арга хэмжээ гэдэг нь худалдан авах ажиллагааны тогтолцооны бодлого, хууль эрх зүйн болон хэрэгжилтын оновчтой, үр өгөөжтэй байдал, сонирхогч талуудын чадавх хийгээд эрсдэл, сул талыг илрүүлэх чиглэлээр хийгддэг шинжлэх ухааны үндэслэл бүхий судалгаа шинжилгээ, мониторингийн арга хэмжээг хэлнэ. Ийм төрлийн арга хэмжээ нь худалдан авах ажиллагааны өдөр тутмын хэрэгжилтийг үнэлэх, цаашид сайжруулан боловсронгуй болгох үйл явцыг төлөвлөхөд чухал ач холбогдолтой байдаг байна.

Ийм төрлийн арга хэмжээнд

1. Цахим худалдан авах ажиллагаа болон мэдээллийн нэгдсэн сүлжээ
2. Судалгаа мониторинг явуулахад чиглэсэн арга хэмжээ багтана.

### **Цахим худалдан авах ажиллагаа болон мэдээллийн нэгдсэн сүлжээ**

Төр орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр худалдан авах ажиллагааг цахим байдлаар явуулах нь нэгдүгээрт, Засгийн газрын ХАА-ны ил тод байдал нэмэгдэж, авлига, хүнд суртлыг бууруулах боломжийг бий болгоно, хоёрдугаарт, Засгийн газрын ХАА-ны үүрэг хариуцлагыг төвлөрүүлж тодорхой болгох замаар ХАА-нд тавигдах хяналтыг сайжруулах боломж нэмэгдэнэ, гуравдугаарт, Засгийн газар тендер шалгаруулалтыг зохион байгуулах зардал хийгээд хувийн хэвшил тендер шалгаруулалтад оролцох зардлыг багасгаж, дөрөвдүгээрт, Худалдан авах ажиллагаанд өрсөлдөөн өсөж, нийлүүлэх, бараа, ажил, үйлчилгээний өртөг буурах бөгөөд ХАА-гаар мэргэшсэн цөөн тооны ажилтнууд томоохон хэмжээний худалдан авах ажиллагааг чанарын өндөр түвшинд зохион байгуулах боломжтой болох юм.

*БНСУ-ын Засгийн газрын цахим ХАА-ны салбарт Монгол Улстай хамтран ажиллах санамж бичгийг 2007 оны 6 дугаар сард байгуулсан бөгөөд энэхүү ажлын эхлэл болгож Монгол улсад цахим худалдан авах ажиллагааг нэвтрүүлэх техник, эдийн засгийн судалгааг 2007 оны 7 дугаар сараас 11 дүгээр сарын хооронд 3 үе шаттайгаар явуулж, Засгийн газрын ХАА-ны хууль эрхзүйн орчин, ЗГХАА-ны цахим тогтолцоог бий болгоход шаардлагатай орчин нөхцөл, мэдээлэл, харилцаа холбоо, технологийн салбарын хөгжил, цахим ХАА-ны өнөөгийн байдал, ирээдүйд хийхээр төлөвлөж байгаа ажил болон төр, хувийн хэвшлийн харилцаа холбоо зэргийг судлан, дүн шинжилгээ хийжээ.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009<sup>79</sup>*

Цахим худалдан авах ажиллагаа болон мэдээллийн нэгдсэн сүлжээг нэвтрүүлэх чиглэлээр Сангийн яамны ХАА-ны бодлого зохицуулалтын газар тодорхой амжилтанд хүрсэн нь судалгаанаас харагддаг.

<sup>79</sup> Эх сурвалж: Сангийн яам. [www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn)

*2006 оны байдлаар Сангийн яамын дэргэд нээсэн [www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn) цахим хуудас гэхэд таван сарын турш огт шинэчлэгдээгүй, тендерын ганиц ч урилга хэвлэгдээгүй байлаа. Харин 2007 оны 11-р сарын 11-ний байдлаар гэхэд [www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn) цахим хуудсанд нийт 628 тендер зарлагдсан бөгөөд үүнээс хүлээж авах хугацаа дууссан 390, хугацаа дуусаагүй 24, шалгарсан 169, хүчингүй болсон 45 тендер байсан бол 2008 оны 12-р сарын байдлаар 756 тендер зарлагдасны хүлээж авах хугацаа дуусаагүй нэг, хүлээж авах хугацаа дууссан 490, хүчингүй болсон 58, шалгарсан 207 тендер байна.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009 он*

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 52.1.12-т цахим худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн үндсийг заахдаа цахим байдлаар худалдан авалтыг хийх бус харин “худалдан авах ажиллагааны мэдээ мэдээлэл, тендер шалгаруулалтын зар, үр дүнг нийтэд түгээх зорилгоор вэб хуудас хөтлөх, түүнд тендерийн урилга, бусад мэдээлэл тавих арга хэлбэрийг тогтооно” гэж журамлажээ.

*Дээрх хуулийн 52.2 дугаарт худалдан авах ажиллагаанд мэдээллийн технологи, цахим хэрэгслийг нэвтрүүлэх нөхцөл журмыг төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллага тогтооно гэж заасан бөгөөд дурдсан вэб хуудас ([www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn))-т тендерийн урилгыг зарлан мэдээлэх төсөвт өртгийн доод хязгаарыг бараа 50 сая, ажил 100 сая, үйлчилгээ 50 сая төгрөг гэж тогтоожээ. Түүнчлэн Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг тайлагнах тухай журамд зааснаар Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын тухайн жилийн худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөөг [www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn) цахим хуудсаар дамжуулан олон нийтэд мэдээлж байна.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009*

Төвлөрсөн бус тогтолцооны үед худалдан авах ажиллагааны үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх, хэмнэлттэй, чанартай бараа, ажил, үйлчилгээг нийлүүлэх нэг үндсэн нөхцөл бол худалдан авах ажиллагааны удирдлага, төлөвлөлт, тайлагналт, хяналт мониторингийг сайжруулах шаардлагатай бөгөөд мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоо, мэдээллийн сан бүрдүүлэх нь шийдвэрлэх ач холбогдолтой билээ.

Ийм нэгдсэн мэдээллийн тогтолцоо, сан нь захиалагч нараас байгууллага, салбар болон улсын хэмжээний, улирлын, жилийн эцсийн тайлан гаргах, мэдээ, тоо баримт цуглуулах, хяналт мониторингийг программ хангамж ашиглан хийх боломжийг төсвийн захиргааны төв байгууллагад (Сангийн яам) олгох ажээ. Энэхүү системийг суурилуулснаар байгууллага, төсвийн ерөнхийлөн захирагч бүрээр худалдан авах ажиллагааны төлөвлөлт, гүйцэтгэлийг тухай бүр хянах боломжтой болж Сангийн яам шаардлагатай удирдлага, арга зүйгээр ханган ажиллах чадавхийг бий болгох юм. Одоогийн байдлаар Монголд ийм тогтолцоо эхлэл төдий байгаа бөгөөд томоохон захиалагч нар худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө, тендерийн урилга гэх зэрэг цөөн тоон мэдээллийг ирүүлж байгааг [www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn) цахим хуудсанд тавьж байгаа юм. Эдгээр мэдээлэл нь ихэвчлэн статистик шинжтэй бөгөөд тэдгээрт үндэслэн худалдан авах ажиллагаанд чанарын шинжтэй шинжилгээг хийх боломжгүй байна.

*Улсын нэгдсэн тайланд хамрагдсан төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө, тайлан цаасан хэлбэрээр байгаа бөгөөд эдгээрт шаардлагатай зарим мэдээлэл байхгүй, дутуу эсвэл буруу бичигдсэн зэрэг бэрхшээлүүд тулгардаг. Тэрчлэн Сангийн яаманд тендер шалгаруулалтыг зарлах, гэрээ байгуулах эрх олгохоос өмнө зөвшөөрөл авснаас бусад бараа, ажил, үйлчилгээний худалдан авалтын явцын болон гүйцэтгэлийн талаарх нарийвчилсан мэдээлэл байдаггүй. Дээр дурдсан судалгаануудыг Худалдан авах ажиллагааны бодлого, зохицуулалтын газраас механик байдлаар бүртгэн, нэгтгэж байгаа нь улсын хэмжээний тайлангийн бодит байдлыг баталгаажуулахад шаардлагатай дэмжлэг үзүүлж чадахгүй байна. Худалдан авах ажиллагааны хэрэгжилтийн талаарх нэгдсэн мэдээллийн сан байхгүйн улмаас 2006 болон 2007 онуудын худалдан авах ажиллагааны хэрэгжилтэд хяналт-шинжилгээ хийж, үнэлгээ өгөх асуудал нь хүн хүч, цаг хугацаа маш ихээр шаардсан ажил болсон ба үүний үр дүнд улсын хэмжээнд хэрэгжсэн бүх худалдан авах ажиллагааны талаарх найдвартай, бодит мэдээллийг бүрэн бүтэн байдлаар нэгтгэх боломж бүрдээгүй байна.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009<sup>80</sup>*

<sup>80</sup> Эх сурвалж: Сангийн яам. [www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn)

Удирдлагын үр өгөөжтэй нэгдсэн мэдээллийн сүлжээг бий болгоход эн тэргүүнд 1. Цуглуулбал зохих шаардлагатай мэдээллийн жагсаалтыг гаргах, 2. Мэдээллийг цуглуулах, бүртгэх горим журам, арга хэрэгслийг томъёолох, 3. Мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийх стратегийг тодорхойлох, 4. Мэдээллийг оруулах шивэх горим журмыг батлах, 5. Мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийж, үр дүнг хэрэглээний эргэлтэнд оруулах горим журмыг тодорхойлох<sup>81</sup> гэсэн үндсэн нөхцлийг бүрдүүлсэн байх ёстой аж.

### **Судалгаа мониторинг явуулахад чиглэсэн арга хэмжээ**

Өнөөдрийн байдлаар Монгол улсад худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр судалгаа шинжилгээ тун ховор хийгдэж байгаа юм. Дэлхийн банк, Азийн сан зэрэг олон улсын байгууллагуудаас хэрэгжүүлсэн хэд хэдэн судалгаа шинжилгээ нь энэ ажлын эхлэл болсон. Эл асуудлыг хариуцсан төр, засгийн байгууллагуудаас санаачлан хэрэгжүүлсэн ганц нэг судалгааны ажлаас өөр тоймтой зүйл бараг байхгүй гэхэд хилсдэхгүй юм.

2007 онд Монгол улсын Сангийн яамны худалдан авах ажиллагааны бодлого зохицуулалтын Газар болон Эдийн засаг, хамтын ажиллагааны хөгжлийн байгууллагын Худалдан авах ажиллагааны ажлын хэсэг хамтран Худалдан авах ажиллагааны тогтолцоог үнэлэх туршилтын судалгааг явуулжээ. Судалгааны хүрээнд худалдан авах тогтолцоог 1) хууль эрх зүйн хүрээ, 2) тогтолцооны институцийн бүтэц, зохион байгуулалт, 3) тогтолцооны үйл ажиллагаа болон дотоодын зах зээлийн өрсөлдөөнт байдал, 4) тогтолцооны шударга, ил тод байдал гэсэн тулгуур үзүүлэлтүүдээр судалж санал зөвлөмж боловсруулсан байна.

*Сангийн яамны ХАА-ны бодлого зохицуулалтын Газар нь судалгаа, шинжилгээний байгууллагуудтай хамтран судалгаа шинжилгээ хийх хөрөнгө төсвөөр хомс байдаг. Түүнчлэн шийдвэр гаргагчдын зүгээс янз бүрийн судалгаа хийж, үр дүнг нь хэвлэн нийтлэх нь элдэв шуугиан дэгдээх аюултай гэж эмзэглэж, болгоомжтой хандах нь бий.*

*Ярицлагын судалгаа. 2008*

<sup>81</sup> Kettner.P, Moroney.R and Martin.L(1999) *Designing and Managing Programs, An effectiveness-based Approach (2th ed)*.USA: Sage Publications.

Гадаад улс орны туршлагаас үзэхэд худалдан авах ажиллагааны бодлого, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтээр хийгддэг мониторинг судалгаа, оролцогч талуудын эрэлт хэрэгцээ, чадавхийг тодорхойлж үр өгөөжтэй нөлөөллийн арга хэмжээг төлөвлөхөд шаардлагатай хэрэгцээ тодорхойлох судалгаа болон олон нийт, хэрэглэгчийн сэтгэл ханамжийн судалгаа зэрэг нь төр орон нутгийн хөрөнгөөр худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгоход чухал ач холбогдолтой ажээ. Энэ утгаараа Монголд хийгдэж байгаа төр орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр худалдан авах ажиллагааны талаарх судалгаа шинжилгээ үндсэндээ эхлэл төдий байгааг тэмдэглэх нь зүйтэй билээ.

## ДӨРӨВДҮГЭЭР БҮЛЭГ

### Худалдан авах ажиллагааны захиалагч, ТҮҮНИЙ ЧАДАВХИЙН ТӨЛӨВ БАЙДАЛ

**Товч агуулга:** Энэ бүлэгт худалдан авах ажиллагааны Захиалагчийн чадамж, чадавхийг шинжлэн үзэж дүн шинжилгээ хийлээ.

Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны Захиалагч гэдгийг “төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд, 50 буюу түүнээс дээш хувийн төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд болон гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах хуульд заасан эл хөрөнгөөр санхүүжих төслийг гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлэхээр Засгийн газраас эрх авсан байгууллага” гэж хуульд заасан утгаар нь авч хэрэглэж байна.<sup>82</sup>

Захиалагчийг бид дараах хоёр түвшинд буюу

- А. Худалдан авах ажиллагаа явуулах эрх бүхий хуульд заасан этгээд,
- Б. Сангийн яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого зохицуулалтын Газар\* хэмээн авч үзлээ.

#### **4.1. ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГАА ЯВУУЛАХ ЭРХ БҮХИЙ ЗАХИАЛАГЧ**

Төр, орон нутгийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах эрх бүхий субъект Монгол улсын хэмжээнд хэд байдаг талаар зарим тоо баримтыг сөхье.

<sup>82</sup> Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай 2005 оны хуулийн 4 дүгээр зүйл. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

\* Тодотгол: Сангийн яамны харьяа эл газар нь худалдан авах ажиллагааг төвлөрүүлэн зохион байгуулах буюу аливаа нэг худалдан авах ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шууд оролцохгүй, зөвхөн хэрэгжүүлэгч байгууллагуудыг мэргэжлийн арга зүй, шаардлагатай журам заавраар хангаж, тэдгээрийн үйл ажиллагаа, холбогдох хууль тогтоомж, журам зааврын хэрэгжилтэд хяналт тавина.

Төрийн худалдан авах ажиллагааны Монгол дахь тогтолцоо нь төвлөрсөн бус холимог хэлбэртэй учир Засгийн газрын байгууллагуудын хэрэгцээт бараа, ажил, үйлчилгээг төвлөрүүлэн худалдан авч өгдөг тусгай байгууллага, алба байхгүй бөгөөд төрийн болон орон нутгийн хөрөнгийг захиран зарцуулж, ашиглаж буй захиалагч байгууллагууд холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу худалдан авах ажиллагаагаа өөрсдөө хэрэгжүүлж, зохион байгуулах үүрэг хүлээдэг. Засгийн газрын аливаа худалдан авах ажиллагааг хэрэгжүүлэгч нь аль ч тохиолдолд захиалагч байгууллага байх юм. Төрийн болон орон нутгийн хөрөнгөөр худалдан авах бараа, ажил, үйлчилгээний гүйцэтгэгч сонгох журмын тухай хуулинд зааснаар захиалагч гэдэг нь бүх шатны төрийн болон нутгийн захиргааны байгууллагууд, төсөвт байгууллагууд, төрийн болон орон нутгийн өмчит үйлдвэрийн газрууд, төрийн болон орон нутгийн өмч давамгайлсан үйлдвэрийн газрууд бөгөөд ойролцоогоор нийт 5000 орчим байгууллага байна.

Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах эрх бүхий захиалагчийг холбогдох хуульд дараах байдлаар томъёолжээ. Үүнд:

- (45.2.2) Ерөнхийлөгчийн болон Улсын Их Хурлын Тамгын газар, Засгийн газрын Хэрэг эрхлэх газар, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөл, төрийн захиргааны төв болон Улсын Их Хуралд ажлаа хариуцан тайлагнадаг байгууллага, Үндсэн хуулийн цэц, Улсын дээд шүүх, Улсын Ерөнхий прокурор, Шүүхийн ерөнхий зөвлөл, Ерөнхий сайд болон Шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээний агентлаг нь өөрийн хэрэгцээнд худалдан авах бүх бараа, ажил, үйлчилгээний хувьд */Энэ заалтад 2007 оны 2 дугаар сарын 6-ны өдрийн хуулиар нэмэлт орсон/,* (45.2.2) төрийн захиргааны төв байгууллага нь Засгийн газрын гишүүний эрхлэх асуудлын хүрээний агентлаг, байгууллагын хэрэгцээнд худалдан авах 200 саяас дээш төгрөгийн өртөг бүхий бараа, үйлчилгээ, 500 саяас дээш төгрөгийн өртөг бүхий ажлын хувьд */Энэ заалтыг 2007 оны 2 дугаар сарын 6-ны өдрийн хуулиар өөрчилсөн/,* (45.2.3) энэ хуулийн 45.2.2-т заасан агентлаг, байгууллага, аймаг, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар нь 100-200 сая хүртэл төгрөгийн өртөг бүхий бараа, үйлчилгээ, 150-500 сая хүртэл төгрөгийн өртөг бүхий ажлын хувьд */Энэ заалтыг 2007 оны 2 дугаар сарын 6-ны өдрийн хуулиар өөрчилсөн/*
- (45.2.3) Энэ хуулийн 45.2.2 -т заасан агентлаг, байгууллага, аймаг, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар нь 100-200 сая хүртэл



төгрөгийн өртөг бүхий бараа, үйлчилгээ, 150-500 сая хүртэл төгрөгийн өртөг бүхий ажлын хувьд */Энэ заалтыг 2007 оны 2 дугаар сарын 6-ны өдрийн хуулиар өөрчилсөн/* (45.2.4) энэ хуулийн 45.2.3 -т заасан доод хэмжээнээс доош өртөг бүхий бараа, ажил, үйлчилгээний хувьд тухайн худалдан авагч этгээд. (45.3) Орон нутгийн төсвийн хөрөнгө оруулалтын эх үүсвэрээр санхүүжигдэх бараа, ажил, үйлчилгээг худалдан авахад дор дурдсан этгээд захиалагч байна: (45.3.1) аймаг, нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар 50 сая төгрөгөөс дээш өртөг бүхий бараа, үйлчилгээ, 150 сая төгрөгөөс дээш өртөг бүхий ажлын хувьд */Энэ заалтыг 2007 оны 2 дугаар сарын 6-ны өдрийн хуулиар өөрчилсөн/* (45.3.2) сум, дүүргийн Засаг даргын Тамгын газар, эсхүл орон нутгийн төсөвт байгууллага 50 сая хүртэл төгрөгийн өртөг бүхий бараа, үйлчилгээ, 150 сая хүртэл төгрөгийн өртөг бүхий ажлын хувьд */Энэ заалтыг 2007 оны 2 дугаар сарын 6-ны өдрийн хуулиар өөрчилсөн/*.

Түүнчлэн хоёр болон түүнээс дээш захиалагч хамтран буюу төвлөрүүлсэн байдлаар худалдан авах ажиллагааг явуулж болохыг хуульд дараах байдлаар буюу 1. Тодорхой нэр төрлийн бараа, ажил, үйлчилгээг нэгдсэн журмаар худалдан авах нь хэмнэлттэй бөгөөд үр ашигтай бол хоёр болон түүнээс дээш захиалагч худалдан авах ажиллагааг төвлөрүүлэн, эсхүл хамтран зохион байгуулж болно, 2. Худалдан авах ажиллагааг энэ хуулийн (45.4)-т зааснаар төвлөрүүлэн зохион байгуулах шийдвэрийг төсвийн ерөнхийлөн захирагч гаргаж, захиалагчийг томилно, 3. Нэг төрлийн бараа, ажил, үйлчилгээг хэд хэдэн захиалагч хамтран худалдан авах нь хэмнэлттэй бөгөөд үр ашигтай бол энэ тухай хамтарсан шийдвэрийг тухайн захиалагчдын ерөнхий менежер, эсхүл гүйцэтгэх захирал гаргаж, худалдан авах ажиллагааг хэрэгжүүлэх захиалагчийг томилж болно, 4. Энэ хуулийн (45.5)-д зааснаас бусад тохиолдолд худалдан авах ажиллагааг төвлөрүүлэн зохион байгуулахыг хориглоно хэмээн заажээ.<sup>83</sup>

Дээр дурдсанчлан эдүгээ манай улсад худалдан авах үйл ажиллагааг эрхлэх эрх бүхий таван мянга орчим субъект бий агаад энэ үзүүлэлт тогтмол өсч байгаа бөгөөд ялангуяа 2004- оноос хойш засгийн газрын бүтэц томсож өргөжсөн нь үүнд улам ташуур болжээ. Засгийн газрын

<sup>83</sup>Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай Монгол улсын хууль. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

бүтэц өөрчлөгдөх бүр төсөв захиран зарцуулах эрх бүхий нэгжийн тоо өөрчлөгдөж, түүнийг дагаад худалдан авах ажиллагаа эрхлэх субъектүүд мөн ихсэж багасаж байдаг байна.

*Монгол улсад төсвөөс санхүүжиж, зарцуулах эрх бүхий 272 төв захирагчид, төв нэгжүүд байдаг. Түүнчлэн 21-н аймгийн засаг дарга нар Сангийн яамтай төсвийн асуудлаар шууд харилцдагийн зэрэгцээ 350 сумын засаг дарга нар энэ тухайд аймагтайгаа харилцдаг. Нийтдээ Монгол улсад 7.000 гаруй төсвийн нэгж бий аж. Өөрөөр хэлбэл 2.5 сая орчим хүн амтай Нийслэл, Аймаг, Сум (Дүүрэг), Баг (Хороо) гэсэн засаг захиргааны нэгжтэй энэ улсын 357 орчим хүн бүрт нэг төсвийн захирагч оногддог аж.<sup>84</sup>*

Эдгээр субъектуудын дийлэнх хувийг улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтын санхүүжилтийн эх үүсвэрээр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг хэрэгжүүлдэг байгууллагууд эзэлж байна. Захиалагчид тогтвортой байх нь нийлүүлж байгаа ажил үйлчилгээний чанар, үр өгөөжид ажилтнууд мэргэшсэн хариуцлагатай байх гэсэн худалдан авах ажиллагааны гол зарчмыг хэрэгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэдэг аж. Харин томоохон захиалагчид богино хугацааны туршид олонтоо татан буугдах, нэгдэн томрох, жижигрэн олшрох зэргээс үүдэн худалдан авах ажиллагаанд (ялангуяа удаан хугацааны, өндөр өртөг бүхий ажиллагааны үед) хохирол учруулах нь олонтоо байдаг.

Улс төрийн талбар дахь хүчний өөрчлөлтөөс үүдэн сүүлийн жилүүдэд Монгол улсын засгийн газрын бүтэц олонтоо өөрчлөгдөж ирсэн бөгөөд ингэхдээ ихэвчлэн тоо болон бүтцийн хувьд томсож, төсвийн зардал тасралтгүй өсч ирсэн нь харагддаг. Үүнтэй уялдан бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах зардал ч өсөхийн хамт хамгийн гол нь мэргэжилтэй боловсон хүчин үгүй манай орны хувьд төрийн хөрөнгөөр худалдан авах ажиллагааны үндсэн зарчмууд зөрчигдөх нэгэн үндсэн шалтгаан болж байна.

*Судалгаанаас үзэхэд 1996-2000 онд Засгийн газар 8 яам, 9 сайдтай ажиллаж байсан бол 2000-2004 онд 11 яам, 13 сайд, мөн дэд сайдтай, 2004-2006-1 сар хүртэл 14 яам 18 сайд, мөн дэд сайдтай болж өргөжжээ. Өөрөөр хэлбэл 2004-2006*

<sup>84</sup> Source: Mongolia: Public Expenditure and Financial Management Review.2002, The World Bank

*онд социализмын үеийн 1990 онд татан буугдсан яамдаас ч илүү нүсэр болсон бол 2009 онд С.Баярын Эвслийн засгийн газар яамдын тоог цөөлж, 65 байсан агентлагийг 42 болгон цөөрүүлжээ.<sup>85</sup>*

Монгол улсын ерөнхий аудиторовын тооцсоноор “11-н яамтай байсан 2000-2004 онтой харьцуулахад яамдын төсөвт зардал 18.9 хувиар өсч, дотоодын нийт бүтээгдхүүнд яамдын төсвийн эзлэх хувь нэмэгдсэний сацуу зарим яамдын нэг албан тушаалтанд 5.1-6.7 сая төгрөгийн зардал оногддог” аж. Энэ баримтыг дэлхийн улс орнуудын эдийн засгийн чөлөөт байдлын индексийг судалдаг Фрейзер институтын аргачлалаар явуулсан “Монгол улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний индекс: төрийн оролцоо, хэмжээ” судалгаа баталж байгаа юм.

Эл аргачлал нь улс орны нийт хэрэглээ болон түүнд эзлэх улсын байгууллагуудын хэрэглээг тодорхойлсны үндсэн дээр эдийн засгийн эрх чөлөөний индексийг гаргадаг ажээ. Тус судалгаагаар 1990 онд нийт хэрэглээнд улсын байгууллагын хэрэглээ 32.4 хувь эзэлж байсан бол 2003 онд 19.2 хувь болж буурсан байна. Харин 2004 онд дээрх үзүүлэлт 20.7 хувь болж нэмэгдсэн гэсэн тоо гарчээ.<sup>86</sup>

Энэ бүхэн худалдан авах ажиллагааны субъектүүдийн тоог нэмэгдүүлсэн бөгөөд харин чанарт төдийлөн эерэг үзүүлэлт үзүүлээгүй гэж үзэж болох юм.

Ялангуяа захиалагчаас үүдсэн худалдан авах ажиллагааны үр өгөөж дорой сул, хэмнэлтгүй байдал энэ зардлыг өсөхөд нөлөөлж байна. Түүнчлэн захиалагчийн хувьд хуульд заасан чиг үүргээ цаг хугацаанд биелүүлдэггүй, хариуцлагагүй байдал газар авчээ.

*Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 49 дүгээр зүйлийн 49.5 болон “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг тайлагнах журам”-д заасны дагуу жил бүрийн 1 дүгээр сарын 15-ны дотор төсвийн ерөнхийлөн захирагч нар тухайн жилийн худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө болон өнгөрсөн онд төлөвлөсөн худалдан авах ажиллагааны гүйцэтгэлийн тайланг Сангийн*

<sup>85</sup> Монгол улсын засгийн газрын бүтэц. [www.opengovernment.mn](http://www.opengovernment.mn)

<sup>86</sup> Нээлттэй Нийгэм Форум. (2005) *Монгол улсын эдийн засгийн индекс: төрийн оролцоо, хэмжээ*. УБ: Тоо Ном Принт

*яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого, зохицуулалтын газарт ирүүлэх ёстой бөгөөд Худалдан авах ажиллагааны 2008 оны гүйцэтгэлийн ерөнхий тайлан болон 2009 оны төлөвлөгөөг нийт 49 байгууллага ирүүлэхээс 2009 оны 1-р сарын байдлаар 40 төсвийн ерөнхийлөн захирагч тайлан, 32 байгууллага төлөвлөгөөгөө ирүүлж, биелэлтийн хувь тус тус 80, болон 60 орчим хувьтай байна.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009<sup>87</sup>*

Төрийн хөрөнгөөр худалдан авсан бараа, ажил, үйлчилгээг захиалагч нь төрийн болоод орон нутгийн өмчийн байгууллага мөн агаад тэд нийлүүлсэн бүтээгдэхүүний үнэ, чанарт хяналт тавьж, чанаргүй худалдан авалтын төлбөр тооцоог хийхээс татгалзах зэргээр идэвхтэй ажиллах нь хяналт хэрэгжүүлэхэд чухал байдаг байна. Гэвч дээр дурдсанчлан хэрэглэгч, захиалагчийн нэгдмэл байдал алдагдаж, нийлүүлсэн бүтээгдэхүүний хэрэглэгч нь мэдээллээр хаагдмал, эргэх холбоо бүхий хяналт тавих боломжгүйгээс өгснийг л үг дуугүй хүлээн авдаг идэвхгүй байр сууринд шилжиж, төрийн хөрөнгөөр бараа үйлчилгээг нийлүүлэх үйл явц нь бүхэлдээ эрх мэдэлтэн албан тушаалтны монополь өмч болж хувирчээ.

Хэдийгээр худалдан авах ажиллагааны хуульд захиалагч бүр худалдан авах ажиллагаагаар мэргэжсэн, түүгээр дагнасан мэргэжилтэнтэй байх эрх зүйн орчныг бүрдүүлсэн авч ихэнх байгууллагуудад бие даасан мэргэжилтэн байхгүй агаад аль нэг ажилтан (ихэнхдээ төсвийн асуудал хариуцсан ажилтан байх нь бий аж) хавсарч эл албыг хашдаг байна. Түүнчлэн орон нутгийн түвшинд хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагааны захиалагчдын чадавхи төв суурин газар болон төрийн захиргааны төв байгууллагуудаас ихээхэн доогуур байдаг нь судалгаанаас харагддаг.

*Сангийн яамны статистик тоо баримтаас үзэхэд нийтийн өмнө нээсэн бөгөөд тэмдэглэл хөтөлсөн тендерийн эзлэх хувь яамдын хувьд 100% байхад, аймгуудад 84.49, тендерийн жишиг баримт бичиг эсвэл жишиг заалтуудыг хэрэглэж байгаа тендерийн хувь яамдын хувьд 100%, аймгуудад 85.3% байна.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009*

<sup>87</sup> Эх сурвалж: [www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn)

Энэ бүхэн худалдан авах ажиллагааны захиалагчын чадавх, чадамжийн асуудалтай шууд холбоотой гэдгийг энэ чиглэлээр хийгдсэн судалгаа шинжилгээ<sup>88</sup> болон Сангийн яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого, зохицуулалтын Газрын баримт бичгээс харагдаж байна.

*Худалдан авах ажиллагааны хууль, түүнийг дагалдах журам, зааврыг хэрэгжүүлэхэд төлөвшсөн арга барил туршилага хомс, бэлтгэгдсэн үндэсний боловсон хүчний чадавхи хангалтгүй байна. Үүний улмаас заавар, журмыг буруу ойлгож хэрэгжүүлэх буюу огт хэрэгжүүлэхгүй байх, ашиглаж чадахгүй зэрэг байдал гарч, гүйцэтгэгчийг буруу сонгох, зардлыг нэмэгдүүлэх, Засгийн газрын төслийн хэрэгжилт төлөвлөсөн хугацаанаасаа хэтрэх, олон нийтийн дунд Засгийн газрын байгууллагын нэр хүнд унах, санаатай буюу мэдлэг чадвар дутсанаас хууль тогтоомжийг зөрчих явдал гарч, төсвийн зарцуулалт хариуцсан ажилтнуудыг олон нийт, хувийн хэвшлийн зүгээс буруутгах, төрийн албан хаагчдын дунд мэдэхгүй, ойлгохгүйгээс хуулийн зарчим, журмын тухай эсрэг санал, дүгнэлтэд хүрч, ач холбогдлыг үгүйсгэх явдал гарч байна.*

*Баримт бичгийн судалгаа.2009*

Энэ байдлаас гарах үндсэн арга замыг төр орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр худалдан авах ажиллагаа хариуцсан ажилтнууд, холбогдох удирдах албан тушаалтнуудыг худалдан авах ажиллагаатай холбогдсон хууль, жишиг бичиг баримтыг амьдралд хэрэгжүүлэх, ашиглах чадварыг эзэмшүүлж үе шаттай сургалтанд яаралтай хамруулах явдал мөн агаад энэ чиглэлээр тодорхой ажил хийгдэж байгааг дурдах нь зүйтэй.

Монгол дахь төрийн худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг олон улсын байгууллагуудын нэг Дэлхийн банк нь Сангийн яамтай хамтран “Худалдан авах ажиллагааны үр ашгийг нэмэгдүүлэх” төслийн хүрээнд захиалагчийн чадавхийг нэмэгдүүлэх сургалтын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлж байна.

*Төрийн яам, агентлаг болон орон нутагт худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр ойролцоогоор 3300 ажилтан байгаа*

<sup>88</sup> Үз: О.Мөнхбат (2006) *Төр орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тогтолцоог боловсронгуй болгох нь*. Нээлттэй Нийгэм Форум. Сангийн яам (2007) *Худалдан авах ажиллагааны тогтолцоог үнэлэх туршилтын судалгаа*

*судалгаа байгаа бөгөөд Дэлхийн банкны төслийн хүрээнд 2006 онд онд нийт 3400 гаруй хүн, 2007, 2008 онуудад тус бүр ойролцоогоор 800 орчим хүн сургалтанд хамрагдсан байна.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009.*

*Эх сурвалж: Сангийн яам*

Түүнчлэн Монгол улсын Засгийн газрын 2007 оны 6 дугаар тогтоолоор “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны хүний нөөцийг хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөр” батлагджээ.

*Энэ хөтөлбөрийн хүрээнд худалдан авах ажиллагааны хэрэгжилтийг сайжруулах зорилгоор Авилгатай тэмцэх газар, Үндэсний аудитын газар, Төрийн өмчийн хороо, Улсын мэргэжлийн хяналтын газрын санхүүгийн хяналт шалгалтын байцаагч нарт худалдан авах ажиллагааны хууль болон түүнийг дагалдан гарсан журам, зааврыг таниулах сургалт зохион байгуулж, хяналт шалгалтын 100 гаруй ажилтан хамрагдсан байна. Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд шаардагдах хөрөнгийн эх үүсвэрийг Засгийн газрын болон олон улсын хандивлагч байгууллагуудын хөрөнгөөр санхүүжүүлэхээр заасан байна. Хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг 50 хувьтай байна гэж үзжээ.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009.*

*Эх сурвалж: Монгол улсын Засгийн газар*

Түүнчлэн “Худалдан авах ажиллагааны анхан шатны сургалт зохион байгуулан, сертификат олгох түр журам”, мөн Сангийн сайдын 2008 оны 357 дугаар тушаалаар байнга мөрдөх худалдан авах ажиллагааны сертификат олгох журмыг шинэчлэн баталжээ.

*Сертификат олгох журамд худалдан авах ажиллагааны дагуу хийх сургалтыг тодорхой ангилалтайгаар зохицуулсан байна. Сургалт нь хуулийг хэрэгжүүлэх анхан шатны үндсэн мэдлэг олгох 1 өдрийн сургалт/А1 сургалт/, анхан шатны мэдлэг олгох 3 өдрийн сургалт /А3 Сургалт/, сургагч багш бэлтгэх 5 өдрийн сургалт /Б5 сургалт/ гэсэн хэлбэртэй байна. А1 сургалтад орон нутгийн төсөвт байгууллагууд болон жижиг хэмжээний худалдан авах ажиллагаа хийдэг бусад байгууллагуудын*

*удирдах ажилтанг, АЗ сургалтад яам, агентлаг болон томоохон худалдан авах ажиллагаа хийдэг төсөвт байгууллагуудын удирдах болон гүйцэтгэх ажилтнуудыг хамруулна.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009*

Шинэчилсэн журмын онцлог нь худалдан авах ажиллагаанд оролцох ажилтнуудын мэдлэгийн түвшинг байнга дээшлүүлэх, сургалтыг мэргэжлийн боловсролын байгууллагуудтай хамтран зохион байгуулж, улмаар худалдан авах ажиллагааны хэрэгжилтийг ил тод байлгах хуулийн зарчимд нийцүүлэхэд оршиж байгаа болно.

*ХАА-тай холбоотой асуудал хариуцсан Засгийн газрын байгууллага, төрийн болон орон нутгийн өмчит аж ахуйн нэгжид ажиллах хүмүүсийг мэргэшүүлэх, давтан сургах тогтолцоог бүрдүүлэх зорилтыг хэрэгжүүлэх ажлын хүрээнд тус яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого, зохицуулалтын газраас “Худалдан авах ажиллагааны төв” ТББ-тай хамтран ХАА-ны сургалтыг зохион байгуулж, 2007-2008 оны эхний хагас жилийн байдлаар нийт 1000 гаруй ажилтнууд хамрагдаж үүнээс 700 орчим нь сертификат авчээ.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009*

Дээрх тоо баримтаас үзэхэд төрийн худалдан авах ажиллагааг хэрэгжүүлж байгаа захиалагч байгууллага бүрийн чадавхийг бэхжүүлэх чиглэлээр үе шаттай арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэний үр дүнд худалдан авах ажиллагаагаар мэргэжсэн боловсон хүчнээр бүрэн хангагдсан мэт сэтгэгдэл төрж байна. Гэтэл бодит амьдрал дээр байдал огт өөр байгаа бөгөөд мэргэжсэн боловсон хүчин хомсдолтой хэвээр, ийм чиг үүргийг хэрэгжүүлж байгаа төрийн албан хаагчдын чадавхи сул дорой байгаа юм. Энэ нь дараах хэдэн шалтгаанаас үүдэлтэй. Үүнд:

1. Захиалагч байгууллагад худалдан авах ажиллагааг дагнан хариуцсан чиг үүрэг бүхий орон тоо өнөөг хүртэл бий болоогүй харин хавсарга байдлаар гүйцэтгэж байна.
2. Захиалагч байгууллагын шийдвэр гаргах түвшинд худалдан авах ажиллагааны мэргэжсэн боловсон хүчний гүйцэтгэх үүргийг ойлгодоггүй, эсбөгөөс ойлгохыг хүсэхгүй байгаагаас энэ чиг үүргийг хавсарга байдлаар үздэг сэтгэлгээ хэвээр байгаа тул худалдан авах ажиллагааг удирдан зохион байгуулах чадавхи,

мэргэжлийн ур чадвар бүхий үндэсний мэргэшсэн боловсон хүчин бүрэлдэж чадахгүй байна.

3. Төрийн албаны боловсон хүчний тогтвортой суурьшилтай ажиллах нөхцөл бололцоогүй манай улс орны нийтлэг дутагдал энд бүр ч хүчтэй илэрч худалдан авах ажиллагаа хариуцсан хүмүүс богино хугацаанд байнга халагдаж солигдож байдаг тул мэргэших, дадлагажих боломжоор хомс ажээ.
4. Захиалагч байгууллагуудын зүгээс худалдан авах ажиллагааны талаарх төрийн бодлого чиглэл, хуулиар хүлээсэн үүрэгтээ хариуцлагагүй хандаж байгаа нь боловсон хүчнийг сургах мэрэгшүүлэхэд хүндрэл учруулж байна.

*Сангийн яамны ХАА-ны бодлого зохицуулалтын газраас боловсруулж гаргасан тендерийн жишиг баримт болон бусад олон журмыг боловсруулсан боловч манай төрийн байгууллагууд тэдгээрийг даган мөрдөхдөө хойрго байна. Тухайлбал, сурах бичиг худалдан авах тендерийн 90 гаруй хуудас маш дэлгэрэнгүй жишиг баримт бичиг боловсруулсан боловч Боловсрол, Соёл, Шинжлэх ухааны Яам дагаж мөрдөхгүй байгаа зэрэг олон жишиг хэлж болно.*

*Ярилцлагын судалгаа. 2008*

Дээр дурдсан хүчин зүйлсээс үүдэн худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулах үүрэг хүлээсэн захиалагч байгууллагуудын боловсон хүчний чадавхиас хамааран худалдан авах ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэх, тайлагнах ажиллагааг цаг алдалгүй, шуурхай үр ашигтай зохион байгуулах ажил доголдон, төсөл арга хэмжээний хэрэгжилт удаашрах, тасрах явдал нэмэгдэх болжээ.

#### **4.2. САНГИЙН ЯАМНЫ ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААНЫ БОДЛОГО, ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ГАЗАР**

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр худалдан авах бараа, ажил, үйлчилгээний гүйцэтгэгч сонгох журмын тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангах зорилгоор 2000 оны 6 дугаар сарын 14-ны өдрийн Засгийн газрын хуралдааны 30-р тэмдэглэлд заасны дагуу Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны бодлого, зохицуулалт хариуцсан нэгжийг Сангийн яамны



/хуучнаар/ үндсэн бүтцэд багтаан байгуулжээ. Засгийн газрын 2001 оны 75-р тогтоолоор уг нэгжийг СЭЗЯамны бие даасан хэлтэс болгон зохион байгуулсан байна. Харин 2004 оны 12 сараас Сангийн яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого зохицуулалтын газар гэсэн статустайгаар Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны бодлого, зохицуулалттай холбогдсон бүх үйл ажиллагааг хариуцсан мэргэжлийн нэгж бөгөөд Сангийн сайдыг худалдан авах ажиллагааны бодлогын зөвлөгөөгөөр хангах үүрэгтэй. Иймээс уг газраас худалдан авах ажиллагааг төвлөрүүлэн зохион байгуулах буюу аливаа нэг худалдан авах ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шууд оролцохгүй, зөвхөн хэрэгжүүлэгч байгууллагуудыг мэргэжлийн арга зүй, шаардлагатай журам заавраар хангаж, тэдгээрийн үйл ажиллагаа, холбогдох хууль тогтоомж, журам зааврын хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг аж.

*Монгол Улсын хэмжээнд төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр баталгаа бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тогтолцоог олон улсын стандартад хүргэж, бүх шатны төсвийн хөрөнгийн зарцуулалтад хэмнэлт, үр ашиг, ил тод байдал, харилцан тайлагнах болон хариуцлагын зарчмуудыг баталгаажуулж, авилгал гарах нөхцлийг бууруулах, дотоодын үйлдвэрлэгч, гүйцэтгэгчийг дэмжих шударга өрсөлдөөнийг өрнүүлэх нөхцлийг бүрдүүлэх замаар эдийн засгийн хөгжлийг хурдасгахад дэмжлэг үзүүлэх явдал хэмээн энэ байгууллага өөрийн эрхэм зорилгыг тодорхойлжээ.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009<sup>89</sup>*

Сангийн яамны үндсэн бүтцэд байх Худалдан авах ажиллагааны бодлого, зохицуулалтын газар нь эдүгээ 15 хүний бүрэлдэхүүнтэйгээр (эдгээрийн зарим нь Дэлхийн банкны төслөөс цалинждаг) үйл ажиллагаа явуулж байна.

Төрийн худалдан авах ажиллагааны удирдлагыг хэрэгжүүлэх ажил нь

1. Худалдан авах ажиллагааны бодлого, арга зүй болон
2. Худалдан авах ажиллагааны сургалт, арга зүй гэсэн үндсэн чиглэлээр хийгддэг агаад эдгээрийн хүрээнд худалдан авах ажиллагааны бодлогын зөвлөгөө, худалдан авах ажиллагааны хяналт, зохицуулалт, худалдан авах ажиллагааны хяналт, тайлагналт хийгээд худалдан авах ажиллагааны судалгаа, дүн шинжилгээг хэрэгжүүлэх ёстой ажээ.

<sup>89</sup> Үз: Сангийн яам, ХААБЗГ: [www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn)

**Худалдан авах ажиллагааны бодлогын чиглэлээр:**

- Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны бодлогын баримт бичиг, стратегийг боловсруулах, шинэчлэн сайжруулах, худалдан авах ажиллагааны хууль тогтоомжийн төсөл, түүнд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санал боловсруулах, хэлэлцүүлэх, батлуулах
- Худалдан авах ажиллагааны холбогдолтой олон улсын гэрээ хэлэлцээрт нэгдэн орох чиглэлээр Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны бодлого, үйл ажиллагааг нийцүүлэх ажлыг зохион байгуулах
- Олон улсын жишигт нийцүүлэн худалдан авах ажиллагаатай холбоотой дүрэм, журам, заавар, аргачлал, жишиг баримт бичгүүдийг боловсруулах, хэлэлцүүлэх, батлуулах
- Олон улсын банк, санхүүгийн болон мэргэжлийн байгууллага, бусад орнуудын худалдан авах ажиллагааны тэргүүн туршлага, шинэ дэвшилтэт хандлага, нийтлэг зарчим, арга хэлбэрийг өөрийн орны нөхцөлд нийцүүлэн Засгийн газрын худалдан авах ажиллагаанд нэвтрүүлэх аргачлал, зөвлөмж боловсруулах
- Монгол улсын худалдан авах ажиллагааны хууль тогтоомжийг олон улсын банк, санхүүгийн байгууллага, хандивлагч орнуудад албан ёсоор танилцуулах, улмаар олон улсын гэрээнд тусгайлан заагаагүй бол гадаадын зээл, тусламжийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авахад Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай Монгол Улсын хуулийг дагаж мөрдүүлэхээр гэрээ, хэлэлцээрт тусгуулах ажлыг зохион байгуулах
- Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны удирдлага, зохион байгуулалт, бүтцийг сайжруулах, түүний чадавхийг бэхжүүлэх арга хэмжээ авах, мэдээллийн тэргүүний технологи, цахим хэрэгслийг нэвтрүүлэх нөхцөл, стандарт, журмыг тогтоон мөрдүүлэх
- Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны зохион байгуулалт, төлөвлөлт, тайлагналтын зохистой тогтолцоог бүрдүүлэх, улмаар худалдан авах ажиллагааны нэгдсэн мэдээ, тайлан боловсруулах журам, маягтын загварыг батлуулан мөрдүүлэх
- Захиалагчийн худалдан авах ажиллагааг мэдээллээр хангах, худалдан авах ажиллагаанд оролцохыг сонирхогч хуулийн этгээд, хувь хүний бүртгэлийг хөтлөх аргачлал, нийтлэг журмыг боловсруулах мөрдүүлэх

- Улсын төсвийн зарлагын удирдлагыг сайжруулах бодлогын хүрээнд Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны үр ашгийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн шинэчлэлийн үйл явцыг эрчимжүүлэх ажлыг зохион байгуулах, энэ чиглэлээр сургалтын тэргүүлэх чиглэл, урт ба дунд хугацааны стратеги, арга, хэлбэрийг тодорхойлох
- Их, дээд сургуулийн тодорхой мэргэжлийн хичээлийн хөтөлбөрт Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны сэдвийг оруулах, улмаар худалдан авах ажиллагааны үндэсний мэргэшсэн боловсон хүчин бэлтгэх тогтолцоог бүрдүүлэх, чадавхийг бэхжүүлэх ажлыг зохион байгуулах
- Худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр явуулах сургалтын түвшин, чанар, стандартыг боловсролын асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагатай хамтран тогтоох, түүнийг мөрдүүлэх ажлыг зохион байгуулах зэрэг ажлууд орно.

Уг байгууллагын үндсэн чиглэлд худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн орчинг сайжруулах асуудал тэргүүлэх байр эзэлдэг. Өнгөрсөн хугацаанд худалдан авах ажиллагааны “Төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” хуулийг шинэчлэн найруулсан төслийг УИХ-аар батлуулан мөрдүүлэхэд эл байгууллага голлох үүрэг гүйцэтгэжээ.

*Энэ газар нь төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн 52 дугаар зүйлд заасан чиг үүргийнхээ дагуу 10 тендерийн жишиг баримт бичиг боловсруулж [www.e-procurement](http://www.e-procurement) цахим хуудсанд байрлуулж, мөн журам заавруудыг нэгтгэсэн 5 эмхэтгэл гаргажээ. Түүнчлэн худалдан авах ажиллагаанд оролцогчид зориулж гарын авлага хэвлүүлжээ.*

*Бичиг баримтын судалгаа. 2009*

Төсвийн асуудал хариуцсан төрийн захиргааны төв байгууллага нь бодлого боловсруулах төдийгүй түүний хэрэгжилтийг хариуцдаг. Энэ хүрээнд буюу худалдан авах ажиллагааны бодлогын хэрэгжилтийг зохицуулах чиглэлээр дараах функцүүдийг гүйцэтгэх ёстой аж. Үүнд:

- Худалдан авах ажиллагааны асуудлаар олон улсын болон гадаад орны байгууллагатай хамтын ажиллагааг өргөжүүлэх, харилцан мэдээлэл, туршлага солилцох, түүнчлэн худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр олгосон техник туслалцааг төлөвлөх, зохицуулах ажлыг эрхлэн гүйцэтгэх

- Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын тухайн жилийн худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө, түүний хэрэгжилтийн байдалд хяналт тавих, үнэлгээ өгөх, дүгнэлт гаргах
- Засгийн газраас тогтоосон томоохон худалдан авах ажиллагааны тендер шалгаруулалтыг зарлан мэдээлэх, гүйцэтгэгчтэй гэрээ байгуулахын өмнө ирүүлсэн саналыг хянан үзэж, гэрээ байгуулах зөвшөөрөл олгох
- Худалдан авах ажиллагааны гомдлыг хянан шийдвэрлэх үүрэг бүхий шинжээч нарыг сургах, шинжээчийн эрх олгох, шинжээчийн эрхийг түдгэлзүүлэх, тэдний тоо бүртгэлийг хөтлөх, улмаар шинжээчдийн багийн үйл ажиллагааг мэргэжил, аргазүйн удирдлага, зохицуулалтаар хангах ажлыг зохион байгуулах
- Улсын хэмжээнд худалдан авах ажиллагааны хууль тогтоомж, тендерийн жишиг баримт бичгийг нэгдсэн журмаар мөрдүүлэхтэй холбогдуулан захиалагч аж ахуйн нэгж, байгууллага болон албан тушаалтанд мэргэжил, аргазүйн зөвлөгөө өгөх, туслалцаа үзүүлэх ажлыг зохион байгуулах
- Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны вэб хуудсыг ажиллуулж, түүнд тендерийн урилга, тендер шалгаруулалтын дүн мэдээг нийтэд түгээх болон бусад мэдээ, мэдээлэл тавих арга, хэлбэрийг тогтоох, мэдээллийг нийтлэх ажлыг зохион байгуулалт, мэргэжил, аргазүйн удирдлагаар хангаж, улмаар томоохон тендер шалгаруулалтын дүн мэдээг олон нийтэд ил тод мэдээлж ажиллах
- Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны удирдлагын мэдээллийн нэгдсэн сүлжээг бүрдүүлж, түүнийг Засгийн газрын байгууллагуудад нэвтрүүлэх, олон нийтийг мэдээллээр хангах
- Төрийн захиргааны төв байгууллагад худалдан авах ажиллагааны мэдээллийн нэгдсэн сан байгуулах, тухайн салбарын худалдан авах ажиллагаанд оролцохыг сонирхогч хуулийн этгээд, хувь хүний болон тендерт оролцох эрх нь хязгаарлагдсан этгээдийн бүртгэлийг хөтлөх, хяналт тавих, нийтэд мэдээлэх ажилд мэргэжлийн туслалцаа үзүүлэх
- Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны сургалтын үндэсний сүлжээ бүрдүүлэх, сургалтын стандартад нийцүүлэн гарын авлага, хэрэглэгдэхүүнээр хангах, сургагч багш бэлтгэх, сургалт зохион байгуулах зэрэг үүсгэл санаачлагад дэмжлэг, туслалцаа үзүүлэх

- Төрийн албан хаагчдыг давтан сургах сургалтын хөтөлбөрийн хүрээнд Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны мэргэшсэн боловсон хүчин бэлтгэх чиглэлээр сургалтын байгууллагатай хамтран ажиллах
- Олон нийтийн болон хувийн хэвшлийн байгууллагад худалдан авах ажиллагааны хууль тогтоомжийг таниулах, тэдний хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хянах мэдлэг, чадварыг бэхжүүлэх чиглэлээр сургалт, семинар зохион байгуулах зэрэг ажлууд орно.

Дээр дурдсан үндсэн функц, чиг үүргээс харахад худалдан авах ажиллагааны бодлогын хэрэгжүүлэлтийн хувьд тун өргөн хүрээтэй үйл ажиллагаа явуулах хэрэгцээ шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

*Өнөөдөр Монгол улсад төрийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа эрхлэх эрх бүхий 5000 гаруй субъект байдаг бөгөөд жилдээ 100.00 мянган худалдан авах ажиллагаа хийгддэг байна. Өөрөөр хэлбэл худалдан авах бодлого, зохицуулалтын таван ажилтны нэг нь гэхэд жилд 20.000 орчим ажиллагааг хянах ёстой болж буй бөгөөд энэ тоог жилийн 365 хоногт хуваах аваас өдөрт 55 орчим худалдан авах ажиллагааг хянах шаардлагатай болж байгаа юм. Хуульд заасан босго үнэ бүхий тендерийг түүвэрлэн үзнэ гэж тооцсон тохиолдолд ч дээрх ачаалал багагүй хэвээр л үлдэнэ.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009*

Хэдийгээр хууль эрх зүйн хувьд ийм боломж бололцоотой авч бодит хэрэгжүүлэлтийн тухайд хөрөнгө төсөв, хүн хүчний хүрэлцээ гэх зэрэг олон тооны бэрхшээл учирдаг байна. Монголын төр засгийн зүгээс энэ газрыг хөгжүүлэн бэхжүүлэх тал дээр ихээхэн хойрго ханддаг нь судалгаанаас харагддаг. Харин олон улсын байгууллагуудын хувьд асуудал өөр байдаг аж. Манай улсад идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулдаг Дэлхийн банк, Азийн Хөгжлийн Банк зэрэг олон улсын банк, санхүүгийн байгууллагууд засгийн газрын худалдан авах тогтолцоог бэхжүүлэх, Сангийн яамны ХАА –ны бодлого зохицуулалтын Газрыг чадавхижуулах тал дээр ихээхэн анхаарал хандуулдаг байна.

Ийм төрлийн арга хэмжээний хүрээнд 1. “Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны үр ашгийг нэмэгдүүлэх” Дэлхийн банкны техник тусалцааны төсөл хэрэгжүүлж “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр худалдан авах бараа, ажил, үйлчилгээний гүйцэтгэгч сонгох

журмын тухай” хуулийг шинэчлэн батлуулахад техникийн туслалцаа, 2. “Худалдан авах ажиллагааны үр ашгийг нэмэгдүүлэх” Дэлхийн банкны TF05276 төслийн хүрээнд худалдан авах ажиллагааны мэргэшсэн боловсон хүчин бэлдэх, 3. ХАА-ны хүн хүчний хомсдолыг даван туулах үүднээс үндэсний зөвлөхүүд цалинжуулан ажиллуулдаг зэрэг үйл ажиллагааг нэрлэж болно. Дэлхийн банкнаас Монгол улсын засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны тогтолцоог үнэлсэн үнэлгээг 2003 оноос эхлэн хэд хэдэн удаа хийсэн агаад үр дүнг “Country Procurement Assessment Report”<sup>90</sup> тайланд тусгасан байна.

Үүний сацуу төсвийн хөрөнгийг ил тод, шударга, үр ашигтай зарцуулж чадахуйц худалдан авах тогтолцоог бүрдүүлэх талаарх Монголын эрх баригчдын улс төрийн хүсэл зориг сул дорой байгаа талаар дэлхийн нэр хүндтэй санхүүгийн энэ том байгууллагаас нилээд шүүмжлэлтэй хандах хандлагатай аж.

*Саяхан Дэлхийн банкнаас явуулсан “Монгол улс:Төсвийн зарлага, санхүүгийн удирдлагын тойм судалгаа” –нд дурдахдаа 2007 оны хуулийн нэмэлт өөрчлөлт нь төрийн худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн харьцангуй сайн ололт амжилтыг устгасан, чөлөөт өрсөлдөөнийг боомилсон ухралт болсон гэж тэмдэглээд худалдан авалтыг шударга хэмнэлттэй зохион байгуулах үйл явцын мөн чанарыг үгүйсгэсэн хэмээн дүгнэжээ.*

*Баримт бичгийн судалгаа. Эх сурвалж: Дэлхийн банк*

Монголын төр засгийн зүгээс сүүлийн жилүүдэд төсөв хэрэгжүүлэх тогтолцоог сайжруулах чиглэлээр харьцангуй идэвхтэй ажилласныг дурдах нь зүйтэй бөгөөд “Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын тухай хуулийг” баталснаас хойш төрийн сангийн нэгдсэн дансны тогтолцоо байгуулж, нэгдсэн өрийн удирдлагын мэдээллийн тогтолцоо, засгийн газрын санхүү, удирдлагын мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоог нэвтрүүлж, Монгол банкинд улс орон даяар төлбөр тооцоо хийх цахим систем суурилсан зэрэг нэлээд хэдэн эерэг арга хэмжээг хэрэгжүүлсэн байна. “Цахим засаглал хөтөлбөр-2005-2012 он” –ийг батлан хэрэгжүүлж байгаа нь засаглалын ил тод, шуурхай байдлыг нэмэгдүүлэх, шат дамжсан хүнд суртлын тогтолцооны сөрөг үр дагаврыг бууруулах боломжтой юм. Эдгээр арга хэмжээ нь төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах

<sup>90</sup> [www.worldbank.com/countryreports/](http://www.worldbank.com/countryreports/)

үйл ажиллагааны санхүүгийн орчныг сайжруулахад зохих хувь нэмэр оруулсныг тэмдэглэх нь зүйтэй.

Түүнчлэн төрийн худалдан авах ажиллагааг мэргэшсэн боловсон хүчнээр хангах чиглэлээр “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны хүний нөөцийг хөгжүүлэх Үндэсний хөтөлбөр”<sup>91</sup>-ийг баталж хэрэгжүүлж байгаа нь мөн л ач холбогдолтой арга хэмжээ билээ.

Гэсэн хэдий ч худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох чиглэлээр хэрэгжүүлж байгаа Монгол төр, засгийн бодлого нь туйлбаргүй, нэгэнт хүрсэн амжилтыг бататгах биш харин эргэн нураах нь цөөнгүй байна.

Төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тогтолцооны одоогийн институцчилэгдсэн байдлыг сайжруулан энэ чиглэлийн үйл ажиллагаанд хяналт хэрэгжүүлэх үндсэн нөхцөл болох бие даасан, хараат бүс байх гэсэн хамгийн гол зарчмыг хангаж чадахуйц туйлбартай бодлого алга байгаа нь Худалдан авах ажиллагааны бодлого зохицуулалтын Газрыг бэхжүүлэх арга хэмжээ авахгүй байгаагаас харагдана. Мөн харьцангуй сайн хууль эрх зүйн орчныг элдэв нэмэлт өөрчлөлт оруулах замаар сулруулж байгаа нь үүний нэг баталгаа юм.

Түүнчлэн захиалагч байгууллагуудын хариуцлагыг нэмэгдүүлэх замаар худалдан авах ажиллагааны үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх чиглэлд тодорхой ажил хийхгүй байна.

*Сангийн яамны ХАА-ны Бодлого зохицуулалтын газраас 2007 оны хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийг хүчингүй болгох гэх зэрэг бодлогод нөлөөлөх цөөнгүй санал санаачлага гаргадаг боловч шийдвэр гаргах түвшний анхаарлын гадна орхигддог. Хамгийн том амжилт гэвэл ерөнхий сайдын гарын үсэгтэй Засгийн газрын албан даалгавар л гаргуулах юмдаа. 2008 оны 4-р сарын 10-нд “Хуулийн хэрэгжилтыг хангах талаар малаар авах зарим арга хэмжээний тухай” гэсэн албан даалгавар гарсан.*

*Ярицлагын судалгаа. 2009*

Чухамдаа төрийн эрх барих дээд байгууллага болон гүйцэтгэх засаглалын зүгээс шийдвэртэй алхам хийхгүй байгаагаас тендер зохион байгуулах ажиллагаанд хуулийн заалтыг санаатайгаар гуйвуулах, нээлттэй, шударга байдлыг гажуудуулах байдал газар авч байна. Худалдан авах ажиллагаан

<sup>91</sup> Монгол улсын засгийн газрын 2007 оны 6 дугаар тогтоол. [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)

дахь хариуцлагын тогтолцооны тодорхой бус байдал, хяналтын оновчгүй механизм, захиалагчын алдаатай ажиллагаа зэрэг нь худалдан авах ажиллагааны үр ашигтай байдалд сөргөөр нөлөөлөх төдийгүй, төрийн өмч хөрөнгийг хувийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн завших, хуйвалдаан зохиох, авлига өгч авалцах зэрэг ноцтой байдлууд үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлж байгаа юм. Худалдан авах ажиллагаанд нээлттэй, үр ашигтай байдлыг бэхжүүлэх, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг хангах явцад тулгарч буй дээр дурьдсан хүндрэл бэрхшээлүүд нь хууль эрх зүйн орчноос гадна удирдлага, зохион байгуулалт болоод хүний хүчин зүйлээс шалтгаалж байгаа юм.

*Сангийн яамны ХАА-ны бодлого зохицуулалтын газар тендерт оролцогчдоос нийт 64 гомдол ирсэнийг хянан үзэхэд гомдол үндэслэлгүй тул хэвээр үлдээсэн нь 12% буюу өнгөрсөн оноос даруй нэг дахин буурч, тендер шалгаруулалтыг хүчингүй болгож дахин тендер зарлах шийдвэр өмнөх оноос 6 хувиар нэмэгдэж, гэрээ байгуулагдсан тул шүүхэд хандах явдал өмнөх оноос даруй 8 хувиар нэмэгдсэн нь тендерийн будлиан улам бүр өсөн нэмэгдэж байгааг харуулж байна.*

*Баримт бичгийн судалгаа. 2009*



## ТАВДУГААР БҮЛЭГ

### ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААГ БОЛОВСРОНГУЙ БОЛГОХОД ЧИГЛЭСЭН ДҮГНЭЛТ, БОДЛОГЫН САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

**Товч агуулга:** Төгсгөл хэсэгт худалдан авах тогтолцоог боловсронгуй болгох үүднээс авч хэрэгжүүлвэл зохих бодлогын шинжтэй арга хэмжээний тухай судлаачийн дүгнэлт, санал зөвлөмжийг боловсрууллаа. Ингэхдээ худалдан авах ажиллагааг хууль бусаар явагдахад хүргэдэг авлига, эрх мэдлээ урвуулан ашиглах зэрэг албан тушаалтан, эрх мэдэлтний гэмт үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх үзэл санааны дор улс төр, эрх зүй, эдийн засаг, нийгэм болон технологийн орчинд авч хэрэгжүүлбэл зохих бодлогын санал зөвлөмж дээр гол анхаарлаа хандууллаа.

Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр ажил, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны өнөөгийн орчин нөхцөл, энд гардаг авлигын эрсдэл, оролцогч талууд хийгээд тэдгээрийн чадавхийн талаар хийсэн энэхүү судалгааны дүнд дараах үндсэн дүгнэлтийг хийж байна.

#### 5.1. УДИРТГАЛ ХЭСЭГТ ХИЙХ ДҮГНЭЛТ

- Худалдан авах ажиллагаа бол дан ганц эдийн засгийн ойлголт биш бөгөөд ардчилал, сайн засаглал, ил тод байдал, авлигатай тэмцэх зэрэг нийгэм улстөрийн утгатай үйл ажиллагаа ажээ. Орчин үеийн нийгэмд төрийн худалдан авалт нь нийгмийн хийгээд улс төрийн тодорхой зорилго, зорилтыг хэрэгжүүлэх төрийн бодлогын хүчирхэг хэрэгсэл болдог байна.
- Төр нь хамгийн том худалдан авагч мөн тул өөрийн захиран зарцуулж байгаа асар их мөнгөний урсгалыг тодорхой салбар

хүрээ рүү чиглүүлэх замаар эрэлтийг даган нийлүүлэлт өсдөг зах зээлийн хуулийг өөрийн бодлогод нийцүүлэх эрмэлзлэлтэй байдаг байна. Тухайлбал, ядуурлыг бууруулах үүднээс жижиг дунд бизнес эрхлэгчдийг дэмжиж, тэдний санал болгож байгаа бараа, ажил, үйлчилгээг худалдан авах, тодорхой салбарын хөгжлийг дэмжихийн тулд хөрөнгө оруулалтын төслүүдийг хэрэгжүүлэх гэх мэт нийгэм улс төрийн тодорхой зорилгод хүрэх бодлого барьдаг аж.

- Худалдан авах ажиллагааг шударга, үр өгөөжтэй хэрэгжүүлэх нь олон нийт, татвар төлөгчдийн мөнгийг ашигтай, хэмнэлттэй зарцуулах боломжийг олгохын сацуу ардчилал, сайн засаглал, шударга ёс, хуулийг дээдлэх үзэл санааг дэлгэрүүлэн бэхжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой байна.
- Төрийн худалдан авах ажиллагаа гэдэг нь итгэн олгосон эрх мэдлийн хүрээнд төрийн байгууллага, албан тушаалтнууд ард нийтийн өмчийн хөрөнгөөр тэдний нэрийн өмнөөс нийгмийн хэвийн амьдрал, сайн сайхны тусын тулд шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах үйл ажиллагаа юм.
- Төрийн худалдан авах ажиллагаа нь нэгдүгээрт, зарцуулж байгаа өмч хөрөнгө нь ард нийтийн мэдлийн, хоёрдугаарт, энэ хөрөнгийн зарцуулалт нь ард нийтийн тохитой тухтай, аюулгүй, эрүүл саруул амьдралын орчин нөхцлийг бүрдүүлэхэд чиглэсэн, гуравдугаарт, эл хөрөнгийг ард нийтийн нэрийн өмнөөс тэдний сонгож байгуулсан төрийн байгууллага, албан тушаалтнууд шударга, ил тод захиран зарцуулна гэсэн шинжээр тодорхойлогдоно.
- Төрийн худалдан авах ажиллагаа нь 1. Төрийн нийгэм улстөрийн бодлогыг хэрэгжүүлэх үндсэн арга хэрэгслүүдийн нэг, 2. Нийтийн хэрэгцээнд шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээг төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр гүйцэлдүүлж, ард нийтийн амьдралын тохь тухтай, аюулгүй, эрүүл орчинг бүрдүүлэх, 3. Улс орны хөгжлийг тодорхойлох эдийн засаг болон нийгмийн бусад салбаруудад томоохон хөрөнгө оруулалт хийх үйл ажиллагааг шударга, хэмнэлттэй, үр өгөөжтэйгээр зохион байгуулах, 4. Төр засгийн институцийн өдөр тутмын үйл ажиллагааг хэвийн явагдах нөхцлийг бүрдүүлэх зэрэг чиг үүргийг биелүүлдэг.
- Шударга ёс, ил тод байдал, хариуцлага тооцох тогтолцоотой, хэмнэлттэй, үр ашигтай байх, байгаль орчинд ээлтэй байх гэсэн

зарчмууд төрийн худалдан авах ажиллагааны үндэс суурийг бүрдүүлдэг байна.

- Төрийн худалдан авах ажиллагаа нь аливаа улс орны төсвийн болоод дотоодын нийт бүтээгдхүүний багагүй хувийг эзэлдэг учраас татвар төлөгчдийн асар их мөнгө энэ ажиллагаанд зарцуулагддаг байна. 2008 онд төв, орон нутгийн төсөв, Монгол улсыг хөгжүүлэх сан зэрэг засгийн газрын тусгай сангууд, гадаадын зээл тусламж болон төрийн өмчит байгууллага компаниудыг оруулаад нэг их наяд (нэг триллион) орчим төгрөг зөвхөн төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд зарцуулагджээ.
- Худалдан авах ажиллагаа нь авлига, хээл хахуульд автах өндөр магадлал бүхий үйл ажиллагаа бөгөөд энд эргэлддэг мөнгөний нилээдгүй хувь авлигачдын халаасанд ордог байна. Транспэрэнси Интернэшнл Олон Улсын Байгууллагын судалгаагаар худалдан авах ажиллагаанд зарцуулагдаж байгаа мөнгөний 30 хүртэл хувь, зарим тохиолдолд 50 хүртэл хувийг авлигачид завшдаг гэсэн тоо гардаг.
- Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагын энэхүү аргачлалд тулгуурлан хамгийн даруухан тооцоо хийвэл Монголд хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагаанаас авлигачдын халааслаж байгаа мөнгөний хэмжээ наад зах нь нэг зуун тэрбум төгрөгнөөс (100 тэрбум) багагүй тоогоор илэрхийлэгдэнэ.
- Худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох зорилтыг хэрэгжүүлэх нь дан ганц төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийг шинэчлэх, Сангийн яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого, зохицуулалтын Газрын статусыг өөрчлөх хүрээгээр хязгаарлагдахгүй болох нь харагдаж байна Харин төрийн алба болон төрийн үйлчилгээний бүхий л хүрээнд авлигаас урьдчилан сэргийлэх, таслан зогсоох хууль эрх зүйн актууд болон тэдгээрийг хэрэгжүүлэх хууль хяналт, мониторингийн байгууллагуудын үйл ажиллагаа, авлигын эсрэг үндэсний болоод олон улсын бодлогын чиг хүрээ, хүсэл зориг, үзэл санаатай холбон судлах нь илүү үр өгөөжтэй болох нь харагдаж байна.
- Шударга, үр ашигтай, хэмнэлттэй худалдан авах ажиллагааг дэмжих, хөгжүүлэх асуудал нь авлигатай тэмцэх тэмцэлтэй шууд холбогдоно. Төрийн худалдан авах ажиллагаатай холбогдол бүхий олон улсын болон бүс нутгийн томоохон гэрээ конвенцуудад энэхүү ажиллагааг

авлигатай тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх асуудалтай нягт холбон үзсэн байдаг нь Авилгалын эсрэг НҮБ-ын Конвенц, Эдийн засаг, хамтын ажиллагааны Хөгжлийн Байгууллагын “Авлигын эсрэг конвенц” хийгээд Азийн Хөгжлийн банк (АХБ)/ Эдийн засаг, хамтын ажиллагааны Хөгжлийн Байгууллагын (ЭЗХАХБ)-ын “Ази-Номхон далайн улсуудын Авлигын эсрэг Санаачлага” зэрэг нэр хүнд бүхий баримт бичиг, санал санаачлагуудаас харагддаг.

Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох санал зөвлөмж боловсруулах үүднээс эл ажиллагааны 1. улстөр эрх зүй, 2. эдийн засаг, 3. нийгмийн болон 4. технологийн гэсэн үндсэн дөрвөн орчинд дүн шинжилгээнд үндэслэн дараах товч дүгнэлт, бодлогын зөвлөмжийг хийлээ.

## **5.2. УЛСТӨР ЭРХ ЗҮЙН ОРЧИНД ХИЙХ ДҮГНЭЛТ**

- Худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох, түүнийг авлига, хээл хахууль зэрэг хууль бус үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх үйл явц нь авлигатай тэмцэх эрх баригчдын хүсэл зоригоос шууд шалтгаалж байна.
- Монголын төр засгийн эрх мэдлийг сүүлийн арав гаруй жил дангаар буюу эвсэлдэн нэгдэж барьж ирсэн улс төрийн намуудын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр болон Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрт хийсэн шинжилгээнээс үзэхэд худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох, авлигаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэхэд чиглэсэн зорилго зорилтыг огт дэвшүүлээгүй юм уу эсхүл гаргасан санал санаачлагаа хэрэгжүүлэх бодитой үйл ажиллагааны хөтөлбөр, хөрөнгө санхүү, хүн хүчний төлөвлөлтийг хийж өгөөгүйгээс тэдгээр нь хоосон лоозон, уриа шинжтэй болсон нь тэдэнд ийм өөрчлөлт шинэчлэл хийх улс төрийн хүсэл зориг дутмаг байгааг нотолж байна.
- Төрийн эрх барих дээд байгууллага УИХ нь худалдан авах ажиллагааны эрх зүйн орчны тухайд ухралт хийж, чөлөөт өрсөлдөөн, шударга шалгаруулалтыг хорьж, улстөр-эдийн засаглалын бүлгүүдийн явцуу эрх ашигт нийцүүлэх үүднээс Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийг 2007 онд баталсан

бөгөөд үүнийг хүчингүй болгохыг олон улсын хийгээд үндэсний байгууллага, судлаачдын зүгээс удаа дараа санал болгож, шаардаж байгааг үл тоомсорлож байгаа нь УИХ-ын улс төрийн хүсэл зориг сул дорой байгааг харуулж байна.

- Төрийн худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгох, авлигыг бууруулахад чухал ач холбогдолтой Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид нийцүүлэн үндэсний хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт хийх, албан тушаалтны ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай хууль, төрийн албан хаагчдын ёс зүйн дүрэм зэрэг шинэ хуулиудыг батлах, улс төрийн намын санхүүжилтыг ил тод болгоход чиглэсэн эрх зүйн зохицуулалт хийх зэрэг шийдвэртэй алхмууд эдүгээ хүртэл огт хийгдэхгүй буюу дутуу дулимаг хийгдэж байгаа нь дээрх дүгнэлтийг баталж байна.

### **5.3. ЭДИЙН ЗАСГИЙН ОРЧИНД ХИЙХ ДҮГНЭЛТ**

- Төр орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаа бол Төр, Хувийн хэвшлийн хамтран хийдэг бизнес бөгөөд түүний оролцогч талууд бол 1. Улстөрчид, улс төрийн намууд, 2.Төрийн албан тушаалтан, эрх мэдэлтэн, 3. Тендерт оролцогч нар (нийлүүлэгч, гүйцэтгэгч, зөвлөх компани) ба туслан гүйцэтгэгч, Банк санхүүгийн байгууллагууд ордог байна. Эдгээр талууд худалдан авах ажиллагааг шударга, хэмнэлттэй, үр өгөөжтэй явагдах үндсэн нөхцлийг хангахын сацуу хууль бус хэлцэлд орох эрсдэл, магадлал өндөр байдаг ажээ.
- Үндэсний пүүс компаниуд гадаад зах зээлд өрсөлдөх чадваргүй тул дотоодын зах зээлд баримжаалсан бодлого барьдаг
- Хүн амын дийлэнх олны ядууралд нэрвэгдсэн манай орны хувьд гол худалдан авагч нь төр болон хувирдгаас үндэсний томоохон пүүс компаниуд төр засагтай хамтран бизнес хийхийн тулд улс төрийн шийдвэр гаргагчтай хууль бус “түншлэл”-ийг үүсгэн улс төр-эдийн засгийн бүлэглэлүүд үүсэх үндсэн нөхцлийг бүрдүүлжээ,
- Төсвийн мөнгө орлогын үндсэн суваг болсноос төр орон нутгийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг хяналтанд авах, өрсөлдөгчдийг бүхий л аргаар шахан зайлуулах эрмэлзлэл хувийн хэвшлийн тодорхой хэсэгт үүсч эл хүслээ төрийн

эрх мэдэлд хүрэх, үүний тулд авлига хээл хахууль, эрх баригчдын ашиг сонирхлын зөрчлийг ашиглах явдал гүнзгийрдэг байна,

- Зах зээл монопольчлогдож жижиг дунд бизнес шахагдан, ядуурлын түвшин нэмэгдэж, нийгмийн бүтцэд дунд давхрааны эзлэх хувь улам бүр буурч, улстөр-эдийн засгийн бүлэглэлүүдийн нөлөө өсч байна.
- Монголд хийгдэж байгаа худалдан авах ажиллагааны эдийн засгийн орчин нь чөлөөт өрсөлдөөн хязгаарлагдан монопольчлогдож, ашиг сонирхлын зөрчлийн улмаас улс төр-эдийн засгийн бүлэглэлүүд хүчирхэгжсэн, авлига, хээл хахууль өргөн тархаж, бизнесийн хүрээллийнхэн хууль бус давуу байдал олж авахыг эрмэлзсэн, жижиг дунд бизнесийн зүгээс худалдан авах тендерийн үйл ажиллагаанд шударгаар өрсөлдөх боломжгүй зэрэг нөхцөл байдлаар тодорхойлогдож байна.

#### **5.4. НИЙГМИЙН ОРЧИНД ХИЙХ ДҮГНЭЛТ**

- Худалдан авах орчны нийгмийн орчин нь идэвхгүй олон нийт, чадавх султай дагнан мэргэжээгүй иргэний нийгмийн байгууллагуудаар тодорхойлогдож байна.
- Төрийн өндөр дээд албан тушаалтны хүрээнд авлига өндөр, ашиг сонирхлын зөрчил ихтэйгээс улбаалан худалдан авах ажиллагаа нь шударга, хэмнэлттэй, авлигаас ангид явагдана гэдэгт олон нийт итгэл алдарчээ.
- Хэдийгээр төсвийн ил тод байдал, түүний зарцуулалтанд олон нийтийн зүгээс хяналт тавих чиглэлээр иргэний нийгмийн байгууллагууд сүлжээ байгуулах зэргээр хамтын ажиллагаагаа идэвхжүүлж байгаа боловч худалдан авах ажиллагааны талаар ажиллаж байгаа ТББ-ууд тооны хувьд цөөн, чадавх чадамжийн хувьд сул дорой хэвээр байна.
- Төсвийн төлөвлөлт зарцуулалт, худалдан авах ажиллагааны салбарт төр болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын хамтын ажиллагаа хангалтгүй байгаа бөгөөд төр иргэний нийгмийн түншлэлийн асуудал эхлэл төдий байна.
- Хэдийгээр нийгмийн халамж, хамгаалал гэх мэт салбарт иргэний нийгмийн байгууллагууд харьцангуй эрх чөлөөтэй ажиллаж,

мэдээлэл авах боломжоор ямар нэгэн хэмжээнд хангагдсан авч засаглал эрх мэдлийн хэрэгжилт, төсөв, түүний зарцуулалт болон худалдан авах ажиллагааны чиглэлд эрх мэдэлтний зүгээс иргэний нийгмийн институтыг мэдээллээр хааж боох, хяналт мониторинг хийх боломжийг хууль бусаар хязгаарлах зэрэг саад бэрхшээл учруулах нь эрс нэмэгджээ.

- Түүнчлэн Монголын төрийн бус байгууллагуудын дотор ашиг сонирхлын зөрчилтэй “халаасны” ТББ-ууд олноор төрөн гарах болов. “Халаасны” гэсэн ойлголтын дор хяналт мониторинг хийх төрийн үйлчилгээ, бодлого гаргах түвшний эрх мэдэлтнүүд болон пүүс компанитай хувийн болон бизнесийн харилцаатай эсхүл тэдний шууд оролцоогоор байгуулагдсан юм уу тэдний хяналтанд орсон, ашгийн бус байгууллага гэсэн нэрээр халхавчилж ашгийг үйл ажиллагаа явуулдаг, ашиг сонирхлын зөрчилтэй, хээл хахуульд автсан ТББ-ыг ойлгож байна.
- Төр, хувийн хэвшил болон Иргэний нийгмийн түншлэл гэдэг нь авлига, хээл хахуулиас ангид, хуулийн өмнө үүрэг хариуцлага хүлээсэн, бие даасан, хараат бус хуулийн этгээдүүдийн хууль ёсны хамтын ажиллагаа юм.
- Гэвч эрх мэдэлтнүүд болон томоохон пүүс компаниуд ашиг сонирхлын зөрчилтэй, “халаасны” төрийн бус байгууллагуудыг олноор үүсгэн байгуулж, өөрсдийн хууль бус үйл ажиллагааг халхавчлах арга хэрэгсэл болгож байгаа нь иргэний нийгмийн байгууллагуудын нэр хүндийг унагаж тэдэнд итгэх олон нийтийн итгэлийг хөсөрдүүлэх хор уршигтай юм.
- Үүнээс үүдэж төрийн зарим чиг үүргийг иргэний нийгмийн байгууллагад шилжүүлэн өгөх ардчилсан зарчимд эрх баригчдын зүгээс учруулах саад бэрхшээлийг зөвтгөх үндэс болох, эсвэл өөрсдийн ашиг сонирхолд нийцсэн ТББ-г дэмжиж, шударга нэгнийг шахан зайлуулах нөхцлийг бүрдүүлэхэд хүргэх аюултай билээ.

## 5.5. ТЕХНОЛОГИЙН ОРЧИНД ХИЙХ ДҮГНЭЛТ

- Авлигаас ангид, үр ашигтай, хэмнэлттэй худалдан авах ажиллагааг төлөвшүүлэн бэхжүүлэхэд энэ чиглэлээр бий болж үр дүнгээ өгсөн олон улсын сайн туршлага, цахим технологи, объектив бодитой судалгаа мониторингийг нэвтрүүлэн ашиглах нь тун чухал ач холбогдолтой юм.
- Худалдан авалтын эрх зүйн үндсийг бүрдүүлдэг Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль бол Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк болон НҮБ зэрэг нэр хүнд бүхий олон улсын байгууллагуудын арга зүй, аргачлал, жишиг хуулийн загвараар боловсруулагджээ. Гэсэн хэдий ч 2007 оны хуулийн нэмэлт өөрчөлт нь энэ сайн туршлагын үр өгөөжийг бууруулсан арга хэмжээ болсон байна.
- Худалдан авах ажиллагаанд цахим технологи нэвтрүүлэх ажлын эхлэл Монголд нэгэнт тавигдсан боловч тендерийн урилга, шалгаруулалтын тоон тайлан, захиалагчдын худалдан авах ажиллагааны төлөвлөгөө зэрэг статистик тоо баримт төдий байгаа бөгөөд тендер шалгаруулалтын явц, үр ашиг, хуулийн хэрэгжилт зэрэгт чанарын шинжтэй дүн шинжилгээ хийх боломж хомс хэвээр байна.
- Худалдан авах ажиллагааны удирдлага, мэдээллийн нэгдсэн тогтолцоо, сүлжээ байгуулах ажил эхэлсэн боловч хуримтлуулах мэдээллийн жагсаалт, тэдгээрт тавигдах техникийн болон төлөөлөх чадварын шалгуур, мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийж, үр дүнг бодлогын болон гүйцэтгэх түвшинд хэрэглэх горим журам байхгүй хэвээр байна.
- Цахим худалдан авах ажиллагааг хөгжүүлэх талаар Сангийн яамны ХАА-ны бодлого зохицуулалтын газар тодорхой амжилтанд хүрч байгаа нь [www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn) цахим хуудасны ажиллагаанаас харагдаж байна.
- Төр орон нутгийн хөрөнгөөр худалдан авах ажиллагааг боловсронгуй болгоход чухал ач холбогдолтой бодлого, хууль тогтоомжийн хэрэгжилтээр хийх мониторинг судалгаа, оролцогч талуудын эрэлт хэрэгцээ, чадавхийг тодорхойлж үр өгөөжтэй нөлөөллийн арга хэмжээг төлөвлөхөд шаардлагатай хэрэгцээ тодорхойлох судалгаа болон олон нийт, хэрэглэгчийн сэтгэл ханамжийн судалгаа хийх ажиллагаа үндсэндээ эхлэл төдий байна.



## 5.6. ЗАХИАЛАГЧИЙН ЧАДАВХИД ХИЙХ ДҮГНЭЛТ

- Захиалагч гэдгийг “төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд, 50 буюу түүнээс дээш хувийн төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд болон гадаадын зээл тусламжийг зохицуулах хуульд заасан эл хөрөнгөөр санхүүжих төслийг гэрээний үндсэн дээр хэрэгжүүлэхээр Засгийн газраас эрх авсан байгууллага” гэж хуульд заасан утгаар нь тодорхойллоо.
- Захиалагчыг а.Худалдан авах ажиллагаа явуулах эрх бүхий хуульд заасан этгээд, б.Сангийн яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого зохицуулалтын Газар\* гэж хоёр түвшинд авч үзлээ.
- Монголд нийт 5000 гаруй худалдан авах эрх бүхий төв, орон нутгийн төр засгийн байгууллага хуулийн этгээдэд худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр нийт 3300 орчим хүн ажиллаж байна.
- Түүнчлэн худалдан авах ажиллагааг төвлөрүүлэн зохион байгуулах буюу аливаа нэг худалдан авах ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шууд оролцохгүй, зөвхөн хэрэгжүүлэгч байгууллагуудыг мэргэжлийн арга зүй, шаардлагатай журам заавраар хангаж, тэдгээрийн үйл ажиллагаа, холбогдох хууль тогтоомж, журам зааврын хэрэгжилтэд хяналт тавьдаг Худалдан авах ажиллагааны Бодлого зохицуулалтын газар Сангийн яамны бүтцэд үндсэн болон төслийн 15 ажилтантай ажиллаж байна.
- Монгол улсад жилдээ 100.000 гаруй худалдан авах ажиллагаа хийгдэж, байгаагийн тал орчим хувь тендер шалгаруулалтын журмын дагуу явагдаж байна.
- Худалдан авалтыг хэрэгжүүлж байгаа Захиалагчийн чадавх дорой, хариуцлага, сахилга бат сул байгаа нь энэ ажиллагааны үр өгөөж, чанар, хэмнэлттэй байдалд сөргөөр нөлөөлж, авлига хээл хахууль гарах нөхцлийг бүрдүүлж байна.
- Хуульд заасан ёсоор томоохон захиалагч бүр худалдан авах ажиллагаагаар мэргэшсэн мэргэжилтэн байх ёстой авч энэ чиг үүргийг хавсарсан байдлаар хийх хандлага давамгайлж байгаа нь байдалд улам муугаар нөлөөлж байна.

\* Тодотгол: Сангийн яамны харьяа эл газар нь худалдан авах ажиллагааг төвлөрүүлэн зохион байгуулах буюу аливаа нэг худалдан авах ажиллагааг хэрэгжүүлэхэд шууд оролцохгүй, зөвхөн хэрэгжүүлэгч байгууллагуудыг мэргэжлийн арга зүй, шаардлагатай журам заавраар хангаж, тэдгээрийн үйл ажиллагаа, холбогдох хууль тогтоомж, журам зааврын хэрэгжилтэд хяналт тавина.

- Захиалагчийн чадавхийг дээшлүүлэх, мэргэшүүлэх чиглэлээр Дэлхийн банк нь Сангийн яамтай хамтран “Худалдан авах ажиллагааны үр ашгийг нэмэгдүүлэх” төслийн хүрээнд захиалагчийн чадавхийг нэмэгдүүлэх сургалтын хөтөлбөр, Монгол улсын засгийн газрын 2007 оны 6 дугаар тогтоолоор “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны хүний нөөцийг хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөр” -ийг хэрэгжүүлж байна.
- Эдгээр хөтөлбөрүүдийн хүрээнд 2006 онд онд нийт 3400 гаруй хүн, 2007, 2008 онуудад тус бүр ойролцоогоор 800 орчим хүн сургалтанд хамрагдсан байна.
- Гэвч Захиалагч байгууллагын шийдвэр гаргах түвшинд худалдан авах ажиллагааны мэргэшсэн боловсон хүчний гүйцэтгэх үүргийг ойлгодоггүй, эсбөгөөс ойлгохыг хүсэхгүй байгаагаас энэ чиг үүргийг хавсарга байдлаар үздэг сэтгэлгээ хэвээр тул худалдан авах ажиллагааг удирдан зохион байгуулах чадавхи, мэргэжлийн үр чадвар бүхий үндэсний мэргэшсэн боловсон хүчин бүрэлдэж чадахгүй байна.
- Төрийн албаны боловсон хүчний тогтвортой суурьшилтай ажиллах нөхцөл бололцоогүй манай улс орны нийтлэг дутагдал энд бүр ч хүчтэй илэрч худалдан авах ажиллагаа хариуцсан хүмүүс богино хугацаанд байнга халагдаж солигдож байдаг тул мэргэших, дадлагажих боломжгүй аж.
- Захиалагч байгууллагуудын зүгээс худалдан авах ажиллагааны талаарх төрийн бодлого чиглэл, хуулиар хүлээсэн үүрэгтээ хариуцлагагүй хандаж байгаа нь боловсон хүчнийг сургах мэргэшүүлэхэд хүндрэл учруулж байна.
- Сангийн яамны ХАА-ны бодлого зохицуулалтын газар нь худалдан авах ажиллагааны бодлого, эрх зүйн орчинг сайжруулах, захиалагчийн чадавхийг нэмэгдүүлэх, худалдан авах ажиллагааны бүх шатанд тавих хяналт шалгалтыг сайжруулах, цахим технологийг нэвтрүүлэх зэргээр шинэ тулгар тогтолцоог төлөвшүүлэн бэхжүүлэхэд идэвхтэй үүрэг гүйцэтгэж байна.
- Гэвч худалдан авах ажиллагааг хөгжүүлэхэд шийдвэр гаргах түвшинд улс төрийн хүсэл зориг сул байгаагаас үүдэн сүүлийн жилүүдэд бодлого эрх зүйн орчин өмнөхөөс муудахын хамт ийм чиг үүрэг бүхий төрийн байгууллагыг /ХАА-ны Бодлого

зохицуулалтын газар/ институтын хувьд бэхжүүлэх асуудал үндсэндээ орхигджээ.

- Хүн хүч, нөөц боломж хомс, эрх мэдэл, бүрэн эрхийн хязгаарлагдмал байдал нь ХАА-ны Бодлого зохицуулалтын газрыг хууль тогтоомжид заасан чиг үүргээ бүрэн хэмжээнд амжилттай хэрэгжүүлэхэд бэрхшээл учруулж, улмаар Монголд хийгддэг худалдан авалтыг боловсронгуй болгоход тулгарч байгаа үндсэн бэрхшээлийн нэг болжээ.
- Чухамдаа төрийн эрх барих дээд байгууллага болон гүйцэтгэх засаглалын зүгээс шийдвэртэй алхам хийхгүй байгаагаас тендер зохион байгуулах ажиллагаанд хуулийн заалтыг санаатайгаар гуйвуулах, нээлттэй, шударга байдлыг гажуудуулах байдал газар авч байна. Худалдан авах ажиллагаанд хариуцлагын тогтолцооны тодорхой бус байдал, хяналтын оновчгүй механизм, захиалагчын алдаатай ажиллагаа зэрэг нь худалдан авах ажиллагааны үр ашигтай байдалд сөргөөр нөлөөлөх төдийгүй, төрийн өмч хөрөнгийг хувийн ашиг сонирхолд нийцүүлэн завших, хуйвалдаан зохиох, авлига өгч авах зэрэг ноцтой байдлууд үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлж байна.

## **5.7. БОДЛОГЫН САНАЛ, ЗӨВЛӨМЖ**

- Төр болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах журмын тухай хуулийн 2007 оны нэмэлт өөрчлөлтийг хүчингүй болгох нь эн тэргүүний зорилт болж байна. Дэлхийн банк, Азийн хөгжлийн банк, Азийн сан зэрэг нэр хүнд бүхий олон улсын байгууллагууд болон үндэсний төрийн болон төрийн бус байгууллагуудаас хийсэн судалгааны дүн энэхүү нэмэлт өөрчлөлт нь чөлөөт өрсөлдөөнийг хязгаарлаж, шууд гэрээ байгуулах замаар тендерийн ил тод байдлыг үгүйсгэн авлига хээл хахууль гаарах нөхцөлийг бүрдүүлж байгааг нотолж байна.
- Худалдан авах ажиллагааг шударга, үр өгөөжтэй явагдах хууль эрх зүйн орчинг бүрдүүлэхэд Албан тушаалтны ашиг сонирхлын тухай болон Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн хууль, Төсвийн хариуцлагын тухай хуулийг батлах,
- Нөлөө үзүүлэхийг санал болгох, шүүн таслах ажиллагаанд саад учруулах, олон улсын байгууллага болон гадаадын төрийн албан

хаагчийг хахуульдах, хувийн хэвшил дэх хээл хахууль, төрийн албан тушаалтан хөрөнгө хувьдаа завших, хууль бусаар баяжих, авлигатай холбоотой гэмт хэргээс олсон орлогыг угаах, хууль бус эд хөрөнгийг нуун дарагдуулах, хуулийн этгээдэд эрүүгийн хариуцлага тооцох зэрэг асуудлыг багтаасан нэмэлт өөрчлөлтийг Эрүүгийн хууль, Мөнгө угаах, терроризмыг санхүүжүүлэхийн эсрэг хуульд оруулах,

- Авлигын нийгэмд учруулж байгаа ёс суртхуун, сэтгэл зүй зэрэг материаллаг бус хохирлыг гэмт хэрэгт тооцон хариуцлага тооцох талаар судалгаа хийж, Эрүүгийн болон ЭБШХ-д тусгах саналыг боловсруулах,
- Нөлөө үзүүлэхийг санал болгох, олон улсын байгууллагын, гадаадын төрийн албан хаагчийг хахуульдах, хувийн хэвшил дэх хээл хахууль, төрийн албан тушаалтан хөрөнгө хувьдаа завших, хууль бусаар баяжих, авлигатай холбоотой гэмт хэргээс олсон орлогыг угаах, хууль бус эд хөрөнгийг нуун дарагдуулах, шүүн таслах ажиллагаанд саад учруулах зэрэг авлигатай холбоотой хэрэг зөрчилд хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах ажиллагаа явуулах эрхийг Авлигатай тэмцэх Газрын олгоход чиглэсэн нэмэлт өөрчлөлтийг Эрүүгийн хууль тогтоомжид оруулах,
- Хууль бусаар олсон эд хөрөнгө гэдгийг мэдсээр байж, түүний гарал үүслийг нуун далдалж уг эд хөрөнгийг эзэмших, ашиглах, захиран зарцуулах эрхээ хууль ёсны болгох зорилгоор гүйлгээнд оруулах зэрэг авлигын хэрэг зөрчилд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэх чиглэлээр Эрүүгийн хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах,
- Гэмт этгээдийг гадаад оронд шилжүүлэх өгөх, эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх, авлигаас олсон орлогыг нөхөн сэргээх буцаан олгохтой холбоотой олон улсын хамтын ажиллагааны талаар үр ашигтай зүйл заалтыг Эрүүгийн байцаан шийтгэх хуульд оруулах.
- Авлигатай тэмцэх Үндэсний хөтөлбөрийг цуцлан, өнөөгийн хууль эрх зүйн орчинд нийцэж, худалдан авах ажиллагаа зэрэг авлигад өртөх өндөр эрсдэлтэй салбаруудыг онцгой анхаарсан, сонирхогч талуудын хамтын ажиллагаа, үйл ажиллагааг уялдан зохицуулсан Авлигын эсрэг Үндэсний Стратегийг боловсруулан хэрэгжүүлэх,
- Худалдан авах ажиллагаанд зарцуулагдаж байгаа их хөрөнгийг ажлын байр бий болгох, жижиг дунд бизнесийг дэмжих, ядуурлыг

бууруулахад чиглэсэн төрийн бодлоготой уялдуулан, өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх асуудлыг бодлогоор дэмжих,

- Худалдан авах ажиллагаанд оролцох үндэсний компаниудын чадавхийг нэмэгдүүлэх үүднээс хувийн хэвшилд зориулсан худалдан ажиллагааны сургалтын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх, энэ ажиллагаанд бизнесийн холбоод, төрийн бус байгууллагуудыг өргөнөөр татан оролцуулах,
- Томоохон худалдан авах ажиллагааны төсөвт өртөгт иргэний нийгмийн байгууллагуудын зүгээс хийх бие даасан хараат бус хяналт, мониторингийн зардалд зориулсан хөрөнгийг суулгаж өгөх,
- “Хармааны” төрийн бус байгууллагуудыг хязгаарлах үүднээс томоохон худалдан авах ажиллагааны хяналт мониторинг хийх ТББ-ын сонгон шалгаруулалтанд ТББ-ын сүлжээг ашиглах, объектив шалгууруудыг тогтоон, ил тодоор явуулах,
- Томоохон захиалагчдын дэргэд худалдан авах ажиллагааны мэргэжилтний орон тоо баталж, мэргэших, мэргэжил дээшлүүлэх сургалтанд хамруулахын зэрэгцээ хариуцлагыг тогтолцоо болон албан тушаалтныг сэлгэх зарчмыг үр өгөөжтэйгээр хэрэгжүүлэх,
- Сангийн яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого зохицуулалтын Газрын бие даасан байдал, үйл ажиллагааны үр өгөөжийг хангах үүднээс өнөөгийн статусыг өргөжүүлэн, Засгийн газрын агентлаг болгон өөрчлөн өргөжүүлэх зэрэг санал зөвлөмжийг боловсруулаа.

## АШИГЛАСАН НОМ ЗОХИОЛ

### Монгол хэлээр

1. Монгол Улсын Үндсэн Хууль
2. “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хууль. 2005 оны 12-р сарын 01 –ний өдөр
3. Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц,
4. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр худалдан авах бараа, ажил, үйлчилгээний гүйцэтгэгч сонгох журмын тухай Монгол улсын хууль 2000 он
5. 2005 болон 2008 оны Төсвийн тухай хууль
6. “Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” Монгол улсын хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах тухай. 2007 оны 2-р сарын 06 –ний өдөр
7. Нэгдсэн Үндэсний Байгууллага. Авлигатай тэмцэх НҮБ-ийн Конвенц.
8. Ж.Поуп (2000). *Авлигын эсрэг сурвалж бичиг*. Англи хэлнээс орчуулсан. Улаанбаатар: ТоонотПринт ХХК.
9. О.Мөнхбат (2006) *Төр орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тогтолцоог боловсронгуй болгох нь*. Нээлттэй Нийгэм Форум
10. Транспэрэнси Интернэшнл Монгол (2007) *Төрийн худалдан авах ажиллагаан дахь авлигаас урьдчилан сэргийлэх нь*. УБ:Бэмби Сан Хэвлэлийн Газар
11. Нээлттэй Нийгэм Форум (2008) *Монгол улсын эдийн засгийн эрх чөлөөний тойм-2007*. Улаанбаатар.
12. Нээлттэй нийгэм Форум (2008) *Төрийн үйлчилгээний мониторинг. ТББ-уудын мониторингийн тайлангийн эмхтгэл*. УБ:Адмон
13. Монгол Улсын Засгийн Газар (2008) *Монгол улсын 2009-2011 оны төсвийн төсөл*. Улаанбаатар.
14. “Эх орон- Ардчилал” эвслийн 2004 оны УИХ-ын сонгуулийн Мөрийн хөтөлбөр. Монголын мэдээ сонины 2004 оны 100, 101,102-р дугаар.
15. МАХН-ын УИХ-ын 2004 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр. Үнэн сонины 2004 оны 099-р дугаар.

16. АН-ын УИХ-ын 2008 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр. Нээлттэй нийгэм форум. Сонгууль 2008. [www.forum.mn/index](http://www.forum.mn/index)
17. МАХН-ын УИХ-ын 2008 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр. Нээлттэй нийгэм форум. Сонгууль 2008. [www.forum.mn/index](http://www.forum.mn/index)
18. “Ардчиллын төлөө иргэний нийгмийн түншлэл” Олон улсын иргэний нийгмийн чуулганы баримт бичгийн эмхэтгэл. 2003. УБ.
19. Зориг сан. МУИС. Авилгалтай тэмцэх Үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт Мониторинг судалгаа. 2004 он
20. Нээлттэй Нийгэм Форум. (2005) *Монгол улсын эдийн засгийн индекс: төрийн оролцоо, хэмжээ*. УБ: Тоо Ном Принт
21. Шваб.К, Портер.Е (2006) *Дэлхий дахины өрсөлдөх чадварын тайлан 2005-2006*. Англи хэлнээс орчуулсан. Улаанбаатар:Нээлттэй Нийгэм Форум.
22. Нээлттэй Нийгэм Форум (2007) *Дэлхийн эдийн засгийн эрх чөлөөний тайлан*. Улаанбаатар.
23. Сангийн яам (2007) *Худалдан авах ажиллагааны тогтолцоог үнэлэх туршилтын судалгаа*

### **Англи хэлээр**

1. Kettner.P, Moroney.R and Martin.L (1999) *Designing and Managing Programs, An effectiveness-based Approach (2th ed)*. USA: Sage Publications.
2. Dwyer.F.R, Tanner.J.F (2001) *Business Marketing: Connecting Strategy, Relations, and Learning*. NY: McGraw-Hill Higher Education.
3. Source: Mongolia: Public Expenditure and Financial Management Review.2002, The World Bank
4. The World Bank. (2003). *Mongolia Country Procurement Assessment*. Document of the World Bank: Report. Sep 12, 2003.
5. Asian Development Bank. (2004). *Private Sector Assessment: Mongolia*.
6. Wiehen.M, Olaya.J (2007) The term of Procurement. In Kenneth. K (Ed) *Curbing Corruption in Public Procurement*. Transparency International.
7. World Economic Forum (2008) *Global Competitiveness Report 2008-2009*

### Цахим мэдээлэл

1. Нээлттэй Нийгэм Форумын портал хуудас: [www.forum.mn](http://www.forum.mn)
2. Монгол улсын Сангийн яамны Худалдан авах ажиллагааны бодлого зохицуулалтын Газар: [www.e-procurement.mn](http://www.e-procurement.mn)
3. Азийн Сан: <http://asiafoundation.org>
4. Монгол улсын Засгийн газар : <http://www.open-government.mn>
5. Монгол улсын Засгийн газар, ХЗДХЯам: [www.legalinfo.mn](http://www.legalinfo.mn)
6. OECD/DAC–World Bank Round Table on Strengthening Procurement Capacities in Developing Countries: Methodology for assessment of National Procurement Systems. <http://www.oecd.org/dataoecd/1/36/37390076.pdf>
7. Council of Europe, Treaty office: <http://conventions.coe.int/treaty/en/treaties>
8. Organization for Economic co-operation and Development: <http://www1.oecd.org/daf/ASIAcom/>
9. Transparency International: <http://www.transparency.org>
10. World bank: [www.worldbank.com](http://www.worldbank.com)
11. The economic Freedom: <http://www.freetheworld.com>