

**БҮГД НАЙРАМДАХЧУУДЫН
ОЛОН УЛСЫН ХҮРЭЭЛЭН**



Улаанбаатар хот, Монгол Улс
Авлигад өртөх эрсдэлийн үнэлгээний тайлан

Улаанбаатар хот, Монгол Улс

Авлигад өртөх эрсдэлийн үнэлгээний тайлан

Бүгд Найрамдахчуудын Олон Улсын Хүрээлэн
IRI.org | @IRIGlobal

Улаанбаатар хот, Монгол Улс: Авлигад өртөх эрсдэлийн үнэлгээний тайлан

Copyright © 2018 Бүгд Найрамдахчуудын Олон Улсын Хүрээлэн. Зохиогчийн эрхийг хуулиар хамгаалсан болно.

Зөвшөөрлийн мэдэгдэл: Энэхүү материалыг болон түүний хэсгүүдийг Бүгд Найрамдахчуудын Олон Улсын Хүрээлэнгийн бичгэн зөвшөөрөлгүйгээр ямар нэгэн электронон эсвэл механик аргаар хуулбарлахыг хориглоно. Үүнд фото хуулбар, бичлэг, мэдээллийг хадгалах сан болон мэдээллийг задруулах тогтолцоо багтана.

Зөвшөөрөл асуусан хүсэлт нь дараах мэдээллийг агуулсан байх хэрэгтэй:

- Хуулбарлах зөвшөөрөл авахыг хүссэн баримт бичгийн нэр,
- Хуулбарлах зөвшөөрөл авахыг хүссэн материалын тайлбар тодорхойлолт,
- Хуулбарласан материалыг ашиглах зорилго болон ашиглах байдал,
- Өөрийн нэр, албан тушаал эсвэл байгууллагын нэр, утасны дугаар, факсны дугаар, имэйл хаяг болон шуудангийн хаяг.

Зөвшөөрөл асуусан хүсэлтийг доорх хаяг руу илгээнэ үү:

Attention Communications Department
International Republican Institute
1225 Eye Street NW, Suite 700
Washington, DC 20005
info@iri.org

Мэдэгдэл: Энэхүү хэвлэлийг АНУ-ын Ардчиллын төлөөх үндэсний сангийн дэмжлэгтэйгээр бүтээв. Хэвлэлд илэрхийлсэн үзэл санаанууд нь тухайн зохиогчийнх ба Ардчиллын төлөөх үндэсний сангийн албан ёсны байр суурь биш болно.

Агуулга

I.	Танилцуулга	3
II.	Үнэлгээний аргачлал	3
III.	Үнэлгээний үр дүн: Төсвийн циклд иргэдийн оролцоо хязгаарлагдмал байгаагаас ил тод байдлыг нэмэгдүүлж, олон нийтийн итгэлийг дээшлүүлэх боломж алдагдаж байна	6
IV.	Үнэлгээний үр дүн: Төрийн худалдан авах үйл ажиллагаанд иргэдийн зүгээс тавих хяналт хангалтгүй байна	9

I. ТАНИЛЦУУЛГА

Бүгд Найрамдахчуудын Олон Улсын Хүрээлэн (БНОУХ) нь АНУ-ын Вашингтон, ДиСи хотод төвтэй ашгийн төлөө бус, нам бус байгууллага юм. Ардчилсан үйл явцыг бэхжүүлж, ардчилсан удирдагчдыг чадавхжуулах үүднээс БНОУХ нь дэлхий даяар иргэний нийгмийн байгууллагууд болон төр засгийн түншүүдтэй хамтран ажилладаг. БНОУХ нь Ардчиллын төлөөх үндэсний сан буюу National Endowment for Democracy (NED)-гийн дэмжлэгтэйгээр “Авлигад өртөх эрсдэлийг тодорхойлох аргачлал¹” (АӨЭТА)-ыг боловсруулсан бөгөөд энэхүү аргачлал нь нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын төвшинд ил тод байдал, хариуцлагыг сайжруулах эхний алхам болох авлигад өртөх эрсдэлүүдийг тогтооход орон нутгийн төр засгийн байгууллагуудад туслалцаа үзүүлэх зорилготой юм.

Анх 1989 оноос ардчиллын замаар замнаж эхэлснээс хойш аливаа ардчилсан өөрчлөлт реформ нь Монгол Улсын олон нийтийн дунд өргөн дэмжлэг хүлээж ирлээ. Иймээс тус улс нь ардчиллын динамик институцүүдийг бий болгож чадсан Азийн цөөхөн орнуудын нэг билээ. Энэ хугацаанд Монгол Улс нь хууль тогтоох ба шүүх засаглалын, улс төрийн намын болон иргэний нийгмийн гэх мэт ардчилсан институцүүдийг бий болгож, бэхжүүлж ирсэн юм.

Төр засгийнхаа институцүүдэд итгэх иргэдийн итгэл, найдварыг бий болгоход учирч байгаа томоохон саад тотгор болсон авлигатай тэмцэхэд БНОУХ дэмжлэг үзүүлж байгаа бөгөөд уг ажлыг тус хүрээлэнгийн ардчилсан засаглалын төлөөх үйл ажиллагаагаар дамжуулан хэрэгжүүлж байна. БНОУХ нь Нийслэлийн Засаг даргын Тамгын газар (НЗДТГ)-тай хамтран ажиллаж ирсэн бөгөөд нийслэл хотод нээлттэй засаглалыг хөгжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлж байна. Энэ ажлын хүрээнд БНОУХ-гийн зүгээс авлигад өртөх эрсдэлийн үнэлгээг 2014 оны 6-р сард анх хийснээр “Ил тод Улаанбаатар академи” болон өөр бусад ил тод байдлын төлөөх санаачлагууд үүсэн бий болсон билээ. АӨЭТА-ын одоогийн хөтөлбөрийн зорилго нь авлигад өртөх эрсдэлийг бууруулах чиглэлээр хотын захиргаанаас авч буй арга хэмжээний явц, үр дүнг үнэлэх, түүнчлэн төр засгийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын хэрэгжүүлж буй санаачлагуудад мэргэжлийн туслалцаа үзүүлж, авлигатай холбоотой эрсдэлүүдийг цаашид улам бууруулахад оршиж байгаа юм.

II. ҮНЭЛГЭЭНИЙ АРГАЧЛАЛ

БНОУХ-гийн АӨЭТА нь тухайлан сонгож авсан нийслэлийн харьяа байгууллагуудын тодорхой үйл ажиллагаануудтай холбоотой авлигад өртөх эрсдэлийг үнэлсэн бөгөөд ингэхдээ оролцогч этгээдүүдийн үзэл ойлголтод

¹ АӨЭТА нь БНОУХ-гийн боловсруулсан аргачлал бөгөөд төр засаг, иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөөлөлтэй шууд түншлэн ажиллах замаар орон нутгийн оролцогчидтой хамтран авлигын эсрэг хүчин чармайлтад дэмжлэг үзүүлэх зорилготой юм. АӨЭТА-аар авлигатай холбоотой эрсдэлүүд болон төр засгийн байгууллагын үйл ажиллагаанд гарч буй дутагдлуудыг илрүүлэн тогтоож, тэрхүү асуудлуудыг шийдвэрлэхэд нь төр засгийн байгууллагуудад дэмжлэг үзүүлдэг. Уг аргачлал нь судлах, үнэлэх, батлан тогтоох, үзүүлэн таниулах гэсэн дөрвөн үе шатнаас бүрдэнэ. Энэхүү тайлангаар үнэлгээний үе шатны үйл ажиллагааны үр дүнг толилуулж буй болно

тулгуурласан болно. Авлигад өртөх эрсдэлийн үнэлгээг явуулахад БНОУХ-гийн Вашингтон хот дахь төв болон Монгол Улс дахь салбарын нийт 5 ажилтан ажилласан бөгөөд 2018 оны 9-р сарын 27-ноос 10-р сарын 3-ны хооронд айлчлал судалгаа хийсэн. Уг судалгааны баг нь нийт 20 хувь хүнээс (12 нь эмэгтэй) хагас стандартчилсан хэлбэрээр ярилцлага судалгаа авав. Ярилцлагын өмнө оролцогч нэг бүрт судалгааны багийн зүгээс ямар мэдээлэл авах гэж байгаа, тухайн үнэлгээ нь ямар зорилготой болох хийгээд уг үнэлгээний тайланг ямар зорилгоор ашиглах талаар тодорхой мэдээлэл өгч байсан болно.

БНОУХ нь судалгааны оролцогчдын дийлэнхийг нийслэлийн худалдан авах ажиллагаа, хөрөнгө оруулалтын газрууд, НЗДТГ-ын санхүүгийн хэлтэс, нөлөө бүхий төрийн албан хаагчид, иргэний нийгмийн лидерүүд болон сонгуульт албан тушаалтнуудаас сонгож бүрдүүлэв. Оролцогчдын төрөл, тоог тогтоохдоо иргэний нийгмийн байгууллага, сонгуульт албан тушаал, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагууд болон иргэдийн манлайллын төлөөллийг хангах зорилго тавьсан болно. Ярилцлагуудыг англи буюу монгол хэл дээр, орчуулгатайгаар явуулсан бөгөөд тэмдэглэлийг англи хэл дээр хөтөлж байв. Мөн уг үнэлгээг БНОУХ-гээс явуулдаг бусад АӨЭТА-ын үнэлгээний ярилцлагад баримталдаг протоколтой нийцүүлж явуулсан болно.

АӨЭТА-ын бэлтгэлийн үе шатанд БНОУХ-гийн зүгээс орон нутгийн оролцогч этгээдүүдтэй хамтран энэхүү үнэлгээний ажлын хамрах хүрээг тогтоосон юм. Үнэлгээний ажиллагааг эхлүүлэхээс өмнө Улаанбаатар хот дахь салбар, Вашингтон хот дахь Монголын асуудлыг хариуцсан багтай хамтран иргэний төсөв болон төрийн худалдан авах ажиллагаанд иргэдийн оролцоо, хяналтыг амжилттай хангахад тулгарч байгаа бэрхшээл, мөн сайжруулах боломж, бололцоонуудыг судалж тодорхойлов. Тиймээс энэхүү тайланг доорх хоёр үндсэн үнэлгээний үр дүнгийн үзүүлэлтийн хүрээнд бүтэцчилсэн болно. Эдгээр нь:

1) Төсвийн үйл явцад иргэдийн оролцоог улам нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна,

2) Төрийн худалдан авах үйл ажиллагаанд иргэдийн зүгээс тавих хяналт хангалтгүй байна.

Тодорхой чиг зорилго бүхий иргэдийн оролцоо аль ч салбар, төвшинд дутагдалтай байгааг харуулсан ерөнхий үзүүлэлт энэхүү үнэлгээний нийт явцад илэрч байв.

ХОЛБОГДОХ ХӨТӨЛБӨРҮҮД

2014 оны 6-р сард БНОУХ-гийн авлигын эсрэг экспертүүдийн баг нийслэлийн удирдлагатай хамтран авлигад өртөх эрсдэлийн үнэлгээг хийж гүйцэтгэсэн юм. Энэ ажлын хүрээнд экспертүүд нь нийслэлийн удирдлагын харьяа байгууллагуудаас сонгож авсан хэд хэдэн алба, хэлтсийн удирдлага болон албан хаагчидтай уулзаж ярилцах замаар тухайн үед нийслэлийн засаг дарга байсан Э.Бат-Үүлийн хэрэгжүүлж байсан авлигын эсрэг хүчин чармайлтын давуу болон сул талуудыг тогтоохыг зорьсон болно. Олж тогтоосон давуу болон сул талуудыг “системийн” ба “процедурын” гэж хоёр ангилсан юм.

Давуу тал	Сул тал
<ul style="list-style-type: none"> • Улс төрийн хүсэл эрмэлзэл, • Авлигын эсрэг хүчин чармайлтад өндөр ач холбогдол өгч буй байдал, • Иргэний нийгмийн оролцоог бэхжүүлэх хүсэл, • Давуу тал бүхий эрхзүйн орчин, • Төрийн албан хаагчийг ажилд авах үйл явц, • Ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх хүчин чармайлт, • Үйл ажиллагааны шуурхай бөгөөд алагчлалгүй байдлыг нэмэгдүүлэх хүчин чармайлт. 	<ul style="list-style-type: none"> • Гомдол гаргасан, мэдээлэл өгсөн этгээдэд өсөрхөх хандлага, • Хотын өмчит аж ахуйн байгууллагууд, • Газар хуваарилалт, ашиглалт, • Шийдвэр гаргалт, • Хөрөнгийн бүртгэл, зөвшөөрөл, худалдан авалт.

2014 оноос хойш дээрх давуу талуудыг дэмжиж, сул талыг бууруулах үүднээс НЗДТГ-аас хөтөлбөрт арга хэмжээнүүд хэрэгжүүлж ирснээс Ил тод Улаанбаатар академийг онцолж болно. NED-ийн санхүүжилтээр БНОУХ-гээс Монголд хэрэгжүүлж байсан ажлуудаас дурдвал иргэдийн төсвийг хөгжүүлэхэд үзүүлсэн дэмжлэг, авлигын эсрэг ёс зүйн сургалт семинарууд, түүнчлэн 13 улс орны 200-гаад холбогдох хүмүүсийг нэгтгэн хамруулсан Нээлттэй Улаанбаатар Форум зэргийг дурдаж болно. 2016 онд нийслэлийн засаг дарга өөрчлөгдсөн боловч төрийн албан хаагчдад зориулсан сургалтууд үргэлжлэн явагдсаны зэрэгцээгээр НЗДТГ-аас ил тод байдал, хариуцлагыг сайжруулах хүчин чармайлтыг үргэлжлүүлэн гаргаж ирлээ. Төрийн албан хаагчдын ёс зүй, ил тод байдал, хариуцлага тайлагналын мэдлэгийг дээшлүүлэх чиглэлээр Ил тод Улаанбаатар академийн хүрээнд явуулсан сургалт амжилттай болсон тул энэхүү 2018 оны авлигад өртөх эрсдэлийн үнэлгээгээр нийслэлийн төвшинд ач холбогдолтой хоёр асуудал болох төсвийн үйл явц ба төрийн худалдан авалтыг онцлон анхаарсан болно. Монгол Улсад урьд өмнөөс хэрэгжүүлж ирсэн авлигын эсрэг үйл ажиллагаанууд нь голчлон улсын төвшинд хамаарч, авлигад холбогдсон этгээдүүдтэй холбоотой судалгаа, мөрдөн байцаалт хэлбэрээр явагдаж иржээ. Ихэвчлэн Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газраас (АТГ) хариуцан хэрэгжүүлдэг дээрх үйл ажиллагаанаас БНОУХ-гийн хөтөлбөрийн ялгарах онцлог нь орон нутгийн төвшинд төвлөрч, авлига үүсэх боломжуудыг ардчилсан засаглалын шалгуураар тодорхойлон тогтоож, сонирхогч талуудын оролцоог хангасан өргөн хүрээтэй үйл ажиллагаагаар дамжуулан авлига үүсэх боломжуудыг бууруулахын зэрэгцээгээр ил тод байдал, хариуцлага тайлагналын одоо байгаа механизмыг нь дэмжихийг зорьдогт оршино. БНОУХ-гийн баг нь дээр дурдсан үндсэн хоёр асуудлыг тогтоохын зэрэгцээгээр нийслэлийн төсөв болон худалдан авалтын үйл явцын аль алинд хамаарах 1) иргэдийн оролцоо, 2) мэдээлэл авах боломж гэсэн үзүүлэлтийг тодорхойлов.

III. ҮНЭЛГЭЭНИЙ ҮР ДҮН: ТӨСВИЙН ЦИКЛД ИРГЭДИЙН ОРОЛЦОО ХЯЗГААРЛАГДМАЛ БАЙГААГААС ИЛ ТОД БАЙДЛЫГ НЭМЭГДҮҮЛЖ, ОЛОН НИЙТИЙН ИТГЭЛИЙГ ДЭЭШЛҮҮЛЭХ БОЛОМЖ АЛДАГДАЖ БАЙНА

Тулгарч буй асуудал

Хэдийгээр хот, аймаг, улсын төсвийг боловсруулан батлахад иргэдийн оролцоог хангах тодорхой хугацааг тогтоосон эрх зүйн орчин² Монгол Улсад бий боловч олон нийтийн үзэл бодлыг төсвийн үйл явцад бодит байдлаар тусгах арга хэрэгсэл орон нутгийн сонгуульт албан тушаалтан, төрийн албан хаагчдын хувьд хязгаарлагдмал байна. Орон нутагт хийгдэх хөрөнгө оруулалтын төлөвлөлтөд иргэдийг оролцуулах систем бүрдүүлэх талаар хуульчилсан тул төрийн байгууллага хоорондын шилжүүлгийн механизм болох Орон нутгийн хөгжлийн сан (ОНХС)-г байгуулсан нь томоохон алхам болжээ. Энэ хүрээнд иргэдийн дунд санал асуулга, судалгаа явуулж, ямар хөрөнгө оруулалтын төслийг илүү чухалчилж байгааг нь тодорхойлох үйл ажиллагаа явагдахаар заагдсан байна. Гэвч энэ үйл ажиллагаа нь зөвхөн орон нутгийн төвшний капиталын хөрөнгө оруулалтаар хязгаарлагдаж байна. Нийслэл Улаанбаатар хотын хувьд л гэхэд хотын төсвийн төслийг танилцуулснаас хойш иргэдийн саналыг авах хугацаа нь ердөө 10 хоног байдаг бөгөөд үүний дараа төсвийн төслийг эргэн хянаж, НИТХ-д өргөн барьдаг ба иргэдийн саналыг зөвхөн олноор цугларах хэлбэрийн нэг удаагийн иргэдийн нийтийн хурлаар л хэлэлцдэг байна³. Иргэдийн саналыг тусгах өгөгдөл ийнхүү хангалтгүй байгаагаас шалтгаалж иргэдийн оролцоотой хэлэлцүүлэг хязгаарлагдмал хэмжээнд хийгддэг байна. Тиймээс иргэдийн хувьд төсвийн үйл явцын талаар, тэр дундаа дүүрэг, хотын төвшинд өөрсдийг нь төлөөлөн ажиллаж буй албан тушаалтнуудын үүрэг роль, хариуцлагын талаар хангалтгүй мэдлэгтэй байна.

Судалгааны үр дүн: Гол давуу талууд

- **Төрийн албан хаагчид шийдлийн төлөө байна.**
Төрийн албан хаагчид нь өнөөгийн системд байгаа дутагдалтай талуудыг бүрэн мэддэг бөгөөд төсвийн циклийг сайжруулж, иргэдийн саналыг илүүтэй тусгах хүсэлтэй болох нь тэдэнтэй хийсэн ярилцлагын үеэр удаа дараа батлагдаж байв. Иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөөллүүд ч мөн төрийн албан хаагчид өөртөө байгаа маш хязгаарлагдмал нөөц эх үүсвэрийг ашиглан аль болохоор шийдэл гаргахыг чармайдаг гэж хэлж байлаа.
- **Иргэдийн саналыг тусгах хуулийн заалттай.**

² Төсвийн тухай хууль, Засгийн газрын тогтоол №30/2012 – “Орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн сан болон Орон нутгийн хөгжлийн сангаас олгох шилжүүлэг тооцох аргачлал”, “Орон нутгийн төсвийн суурь зарлага тооцох аргачлал”, “Орон нутгийн төсвийн төсөл боловсруулах журам”

³ Хотын төсвийг батлах үйл ажиллагаа дараах үндсэн үе шатуудаас бүрддэг: 1) Засгийн газар ирэх жилийн төсвийн төслийг жил бүрийн 10-р сарын 1-ний дотор УИХ-д өргөн мэдүүлэх ба өргөн мэдүүлснээс хойш ажлын гурван өдрийн дотор олон нийтэд мэдээлнэ. 2) УИХ төсвийн төслийг хэлэлцэж 11-р сарын 15-ны дотор батална. 3) Нийслэлийн Засаг дарга нийслэлийн төсвийн төслийг 11-р сарын 25-ны дотор Нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хуралд (НИТХ) өргөн мэдүүлнэ. 4) НИТХ нийслэлийн төсвийн төслийг хэлэлцэж 12-р сарын 5-ны дотор батална.

Ардчиллыг төлөвшүүлэх шатандаа яваа өөр олон улс орнуудтай харьцуулахад Монгол Улс нь нээлттэй төсвийн хуультай, уг хуулиндаа олон нийтийн оролцоог хангаж, саналыг тусгах заалттай юм. НЗДТГ-ын нэгэн онцлон тэмдэглэснээр төсвийн циклийг сонирхох иргэдийн сонирхол сүүлийн таван жилд нэмэгдэж байгаа бөгөөд жилд нэг удаа зохион байгуулагддаг нийслэлийн төсвийн хэлэлцүүлэгт оролцогчдын тоо 100-гаас 300 болж нэмэгдсэн байна.

Судалгааны үр дүн: Гол эрсдэлүүд

- **Төсөв боловсруулах үйл явцад оролцох иргэдийн оролцоо зөвхөн Орон нутгийн хөгжлийн сан (ОНХС)-гаар хязгаарлагдаж байна.**

Төсөв зарцуулах чиглэлийн ач холбогдлын эрэмбийг тогтооход иргэдийн оролцоог хангах боломжийг хуульчилсан гэдэг үзүүлэлтээрээ Улаанбаатар хот Ази тивийн олон хотын өмнө яваа боловч иргэдийн оролцоо нь зөвхөн капитал зардлын төсөв буюу ОНХС-гаар хязгаарлагдаж байна. ОНХС дотроо ч иргэдийн сонгосон санаа буюу төслийг заавал хэрэгжүүлэх албан шаардлага дутмаг, мөн төсвийн талаарх мэдлэг дутмаг байх явдал нийтлэг зэргээс шалтгаалж үйл явц баардаг байна.

- **Олноор ирсэн санал, хүсэлтийг зохицуулах зүйл заалт хангалтгүй байна.**

Төсвийн өнөөгийн циклийн дагуу иргэдэд өөрсдийн саналыг нийслэлийн төсөвт тусгуулах боломжит хугацаа нь 11-р сарын арван хоног л байдаг. Энэ хугацаанд Улаанбаатарын оршин суугчид гаргасан төсвийг зохих ёсоор судлан ойлгож, санал дүгнэлтээ гаргах боломжгүй юм. Мөн нийслэлийн төсвийн төслийн хэлэлцүүлэг ганцхан удаа 11-р сарын 20-доор болдог. Иргэдийн нийтийн хурал хэлбэрээр зохион байгуулагддаг энэ хэлэлцүүлэгт голдуу нийслэл, дүүргийн төрийн албан хаагчид цөөн тооны иргэдийн хамт оролцдог гэж судалгааны ярилцлагын үеэр онцоллоо. Мөн төсвийг 11-р сарын 25-наар эцэслэх ёстой байдаг тул энэ богино хугацаанд багтааж иргэдтэй харилцан, тэдний дуу хоолойг сонсож, төсөвт тусгах үүргийн дарамт төрийн албан хаагчид дээр ирдэг нь уг нөхцөл байдлын давхар сөрөг нөлөө болдог. Төсвийн циклийг Төсвийн тухай хуулиар зохицуулдаг тул тулгарч байгаа дээрх асуудал нь тогтолцооны шинжтэй юм. Нийслэлийн албан хаагчид албан ёсоор тогтоосон хугацааг өөрчлөх эрхгүй бөгөөд шийдвэр гаргах үйл явц нь ерөнхийдөө дээрээс доошоо чиглэсэн босоо тогтоцтой. Түүнээс гадна иргэдэд хүргэдэг хязгаарлагдмал мэдээлэл нь хөтөлбөрөөр эсхүл иргэдэд хамааралтай категориор ангилагддаггүй учраас мониторинг хяналт тавихад бэрхшээлтэй болдог байна. Тиймээс асуудал зөвхөн иргэдийн оролцоо хангалтгүй байгаад зогсохгүй мэдээлэл авах боломж хязгаарлагдмал байгаад оршиж байна.

- **Олон нийтийн оролцоог хангах ажиллагаа жигд бус байна.**

Иргэдийн оролцоог хангах ажиллагаа хороо бүрд ихээхэн ялгаатай байгаагаар барахгүй засаг захиргааны байгууллагын байрны хол ойроос шалтгаалан уг ялгаа нь их хэмжээгээр хэлбэлздэг байна. Багагүй тооны иргэд өөрсдөд нь төсвийн хяналтын явцын талаар мэдээлэл өгдөггүй тул хяналт тавих үүргийнхээ талаар ямар ч ойлголтгүй гэж мэдэгдэж байв. ОНХС-гийн хамрах хүрээний судалгааны явцад газрын зургаар нэг нэгж дэх засаг захиргааны байгууллагын байрны эргэн тойронд маш тод ганц тойрог зурагдсан нь зөвхөн тэр тойргийн хүрээн дэх иргэдэд л мэдээллийн хуудсаа

түгээсэн байсан нь тогтоогдсон талаар нэгэн иргэний нийгмийн манлайлагч тайлбарлав.

- **Олон нийттэй харилцах үйл ажиллагаанууд зөвхөн ажлын цагаар зохион байгуулагддаг.**

Орон нутгийн төсвийн талаар иргэдтэй харилцах үйл ажиллагааг ажлын цагаар зохион байгуулдаг байна. Тиймээс орлого багатай, төрийн үйлчилгээнд бага хамрагддаг эсхүл өдрийн цагаар ажил эрхэлдэг олон тооны иргэд уг үйл ажиллагаануудад оролцож чаддаггүй байна. Үүнээс гадна үйл ажиллагаанд оролцогчид нь ихэнхдээ өндөр настнууд болон дундаж ба дунджаас дээгүүр орлоготой иргэдээс бүрддэг талаар олон төрийн албан хаагч, иргэний нийгмийн манлайлагчид ярьж байв. Үүнээс үзэхэд хүн амын маш том сегмент төсвийн хяналтын үйл явцаас гадуур үлддэг байна. ОНХС-гийн хувьд хотын оршин суугчдад санал асуулга авах маягтыг хүргүүлж бөглүүлэх ажлыг мөн л ажлын цагаар хийдэг байна.

Зөвлөмж

- **Одоо байгаа институт, эрхзүйн механизмуудыг илүү сайн ашиглах мөн уг механизмуудыг сайн хэрэгжүүлэгч нарыг онцлох**

Эхний ээлжинд төрийн байгууллага бүр үйл ажиллагаа, санхүүгийн байдлынхаа талаар мэдээлж тайлагнах тухай заасан Шилэн дансны тухай хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах хэрэгтэй. Хэдийгээр уг хуулинд төрийн байгууллагын бүх төвшинд иргэд төсвийн хяналт тавих эрхтэй гэж заасан боловч нийслэлийн засаг захиргааны байгууллагууд энэхүү мэдээлэх үүргээ жигд биелүүлэхгүй байна. Гэхдээ зарим байгууллагууд хуулийн шаардлагыг бүрэн биелүүлж байгаа тул тэднийг бусдад нь үлгэр жишээ болгох боломжтой. Иргэдийн оролцоог бүрэн дүүрэн хангаж ажилладаг АТГ-ын тодорхойлсон орон нутгийн төвшний сайн туршлагаас судалж үзэж болно.

- **Ил тод байдлын тухай хууль тогтоомжийн талаарх олон нийтийн мэдлэгийг нэмэгдүүлэх**

Өнөөгийн институт, эрхзүйн орчны хүрээнд иргэдийн оролцоог хангах боломж олон бий. Нийтийн сонсголын тухай хууль болон Төрийн албаны тухай хууль нь иргэдийн хувьд төрийн албан хаагчдаас хариуцлага, тайлагнал шаардах арга хэрэгсэл юм. Гэсэн хэдий ч иргэдийн зүгээс төсвийг хянахын ач холбогдлын талаар иргэдийн дунд ойлголт ерөнхийдөө хангалтгүй байна. НЗДТГ нь Перискөүп (Periscope), Фэйсбүүк, Твиттер зэрэг олон нийтийн сүлжээний хэрэгслүүдийг ашиглан төсвийн үйл явцад хэрхэн оролцох талаар иргэдэд, тэр дундаа интернет түлхүү ашигладаг залуучуудад мэдээлэл өгөх боломжтой. Олон нийттэй харилцах үйл ажиллагааг Фэйсбүүкээр дамжуулан шууд нэвтрүүлбэл иргэд уг үйл ажиллагаанд гэр, ажлаасаа холбогдон оролцож, санал бодлоо зохион байгуулагчдад шууд илгээх бололцоотой байдаг. Интернет тролл Монгол Улсад тархмал болж байгаа тул олон нийтийн санал бодлыг сонсох үйл ажиллагааг гутаан гажуудуулах боломжтой гэдгийг онцлон тэмдэглэх хэрэгтэй. Тиймээс нийслэлийн төрийн албан хаагчид олон нийтийн харилцааны энэ хэлбэрийг ашиглах тохиолдолд цахим байдлаар ирж буй санал бодол нь бодит, жинхэнэ эсэхийг магадлахад онцгой анхаарал хандуулах шаардлагатай.

- **Төсвийг унших, түүн дээр дүн шинжилгээ хийх чадварыг сайжруулах**

Төсвийн мэдээлэл нь ихэнхдээ адармаатай, уншихад бэрхшээлтэйгээс гадна ойлгохын тулд олон хам сэдвүүдийн талаар мэдлэг шаарддагийн зэрэгцээгээр иргэдийн дунд төсвийн талаарх ойлголт, мэдлэг өнөөгийн байдлаар тааруу байна. Иргэд, манлайлал бүхий иргэд, иргэний нийгэмд чиглэсэн төсвийн талаар мэдлэг өгөх, дүн шинжилгээ хийх чадвар олгох шат дараатай сургалт семинар зохион байгуулах замаар төсөв, түүний үйл явцын талаарх мэдлэгийг дээшлүүлж, орон нутгийн засаг захиргааны байгууллагуудын үйл ажиллагаанд оролцох арга замуудын талаар ойлголттой болох боломжийг бүрдүүлэх шаардлагатай.

- **ИНБ-ууд үйл ажиллагаагаа илүү нээлттэй болгосноор төсвийн мониторинг, хяналтыг илүү үр дүнтэй хийх боломжтой**

Иргэний нийгмийн байгууллагууд үйл ажиллагаандаа иргэдийг татан оролцуулах үүднээс илүү их хүчин чармайлт гаргах хэрэгтэй. Зорилтот сургалт уулзалт зохион байгуулахын зэрэгцээгээр ИНБ-ууд нь тодорхой зохион байгуулалттай, төлөвлөгөөт арга барилаар төрийн албан хаагчидтай харилцаж, төсвийн үйл явцад оролцох хэрэгтэй.

IV. Үнэлгээний үр дүн: Төрийн худалдан авах үйл ажиллагаанд иргэдийн зүгээс тавих хяналт хангалтгүй байна

Тулгарч буй асуудал

Өнгөрсөн 10 гаруй жилийн хугацаанд Монгол Улсад төрийн худалдан авалтын үйл ажиллагаанд мэдэгдэхүйц ахиц гарч, төрийн худалдан авалтын тендерийн ил тод байдал, хариуцлага тайлагнал сайжирчээ. Хэдий ийм дэвшил гарсан боловч иргэдийн хувьд төрийн худалдан авах үйл ажиллагааны олон зүйлсийн талаар ойлголт, мэдлэг ерөнхийдөө дутагдсан хэвээр бөгөөд уг процессын зарим үйл явц бүрхэг байдаг учраас авлигажсан гэсэн хардалт бий болдог байна.

Судалгааны үр дүн: Гол давуу талууд

- **Төрийн албан хаагчид ерөнхийдөө мэдлэг сайн байгаа ч техникийн нэмэлт сургалт авах сонирхолтой хэвээр байна.**

Төрийн албан хаагчид, иргэний нийгмийн төлөөлүүдтэй хийсэн ярилцлагаас үзэхэд төрийн худалдан авалт хариуцсан албан тушаалтнууд тухайн үйл ажиллагааны талаар маш сайн мэдлэгтэй байгаагийн зэрэгцээгээр тендерийг хуулийн дагуу явуулах эрмэлзэлтэй байгаа нь тодорхой харагдав. Түүнээс гадна холбогдох хууль тогтоомж, үйл явцын хаана сайжруулалт хийх шаардлагатайг мөн Улаанбаатар хот зэргэлдээ улс орон, нийслэл хотуудын туршлагаас хэрхэн судалж болох талаар сайн мэдэж байна.

Судалгааны үр дүн: Гол эрсдэлүүд

- **Нийслэлийн албан хаагчид тус тусын байгууллагын хэрэгцээнд тохируулах үүднээс тендерийг хэсэглэн хуваадаг байна.**

Нэг газраас худалдан авалт хийх хязгаарлалтыг хангахын тулд нийслэлийн засаг захиргааны албан хаагчид тендерийг хуваах явдал олонтаа тохиолддог байна. Тухайлбал нийт хотын хэмжээнд бус харин дүүрэг дүүргээр, эсвэл салангид үе шатаар хувааснаар тогтоосон босгын хэмжээнд ажиллах боловч нийт хотын хэмжээнд худалдан авсан бараа, үйлчилгээний зардлыг нэмэгдүүлэх магадлалтай байдаг байна. Үүнээс гадна ахин

давтагддаг худалдан авалтыг жижиглэж хувааснаар зарцуулалт, гэрээнд хяналт тавихад бэрхшээлтэй болдог байна.

- **Худалдан авалтын шийдвэрийн талаар зарга үүсгэхэд хялбар байдаг.** Ялагдсан тендертэй холбогдуулан зарга үүсгэхэд хэт хялбар байдаг бөгөөд тендерт шалгараагүй компаниуд тухайн тендерийн талаар зарга үүсгэхэд ямар нэгэн саад одоогоор байхгүй. Үүний нэг шалтгаан нь зарим тендерт оролцогчид тендерийн урилга дээрх зааварчилгааг мөрдөөгүйгээс болж хасагддагтай холбоотой. Тухайн шийдвэрт хардлага сэжиг тавих эсвэл өсөрхөх шалтгаанаар зарим компаниуд тендертэй холбоотой асуудлыг шүүхэд өгч, үйл явцыг зогсоон удаашруулдаг байна. Санхүүжилтийг тодорхой хугацаанд багтаан хийх, мөн Монгол орны онцлогт зохицох хэрэгтэй улирлын чанартай ажлуудыг богино хугацаанд гүйцэтгэх шаардлага байдаг учраас тендерийг ийнхүү хойшлуулсны уршгаар ажлыг төлөвлөсөн ёсоор хийх боломжгүй болдог тохиолдол цөөнгүй. Хотын захиргааг шүүхэд өгөх бол тухайн компани тодорхой хэмжээний барьцаа төлөхийг шаарддаг “Бельги загвар”-ыг ашиглах заалтыг УИХ-д өргөн барьсан хуулийн төсөлд оруулсан байна.
- **Авлигын эсрэг тэмцсэн хүнд өөрийгөө хамгаалах хэрэгсэл хязгаарлагдмал.** Авлигын эсрэг дуугарч мэдээлэл өгсөн этгээд буюу шүгэлдэгчийг бодитой хамгаалах эрх зүйн орчин огт байдаггүй учраас зүй бус үйлдэл, сэжигтэй ажиллагааны талаар мэдээлэлтэй төрийн албан хаагчдын хувьд зүрхлэн гарч ирж, мэдээлэл өгөх боломжгүй болдог байна. Шүгэлдэгчийг хамгаалах эрх зүйн орчныг бүрдүүлэлгүйгээр луйвар эсвэл авлигын талаар мэдээлсэн төрийн албан хаагчдад албан тушаал, байр суурь, нэр хүнд нь эрсдэлд орохгүй гэсэн хангалттай баталгаа өгөх боломжгүй.
- **Олон нийтэд хүрч буй мэдээ, мэдээлэл хангалтгүй байна.** Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулиар заагдсан үүргээ нийслэлийн засаг захиргааны байгууллагууд жигд бус биелүүлж байгаагаас шалтгаалж иргэдэд хүрч байгаа мэдээлэл маш харилцан адилгүй, уялдаагүй байна. Цахим тавигдсан мэдээллүүд нь ихэвчлэн уншиж ойлгоход хялбар байдлаар нийтлэгдээгүй, тогтмол шинэчлэгддэггүй, олж авахад төдийлөн амар бус байна. Мөн төрийн худалдан авалтын үйл ажиллагааны хоёр вэб хуудас байдаг нь их хэмжээний давхардлыг бий болгож байна. Нийслэлийн худалдан авалтын вэб хуудас (ub-procurement.mn)-аар хүлээж авсан мэдээллийг төрийн албан хаагчид засгийн газрын худалдан авалтын вэб хуудсанд (tender.gov.mn) дахин шивж оруулдаг. Энэ давхардсан ажиллагааны мэдээллийг шивж оруулах явцад алдаа гарах тохиолдол байдаг бөгөөд энэ нь тендертэй холбоотой ноцтой асуудал үүсэх боломжийг нээдэг.

Зөвлөмж

- **Бусдаас суралцаж, үлгэр жишээ авах ажиллагааг цаашид үргэлжлүүлэх** Худалдан авах үйл ажиллагааг бусад оронд хэрхэн гүйцэтгэдэг талаар худалдан авалтын ажилтнуудын мэдлэг, ойлголтыг нэмэгдүүлэх хэрэгцээ байгаа тухай сэдэв үнэлгээний ярилцлагуудын явцад олон удаа хөндөгдөж байв. Ийм төрлийн худалдан авалтын үйл ажиллагаа явагдаж эхэлсэн нь харьцангуй саяхны үйл явдал учраас худалдан авах үйл ажиллагааг бусад улс оронд хэрхэн гүйцэтгэдэг, олон улсын ямар шилдэг туршлагыг НЗДТГ авч хэрэгжүүлж болох талаар ойлголт дутмаг байна. Ийм учраас гадны

орнуудын туршлагыг судалж суралцах солилцооны аялал зохион байгуулбал үр дүнтэй байх боломжтой.

- **Нийслэлийн засаг захиргааны төвшинд мэдээлэгчийг хамгаалах арга хэмжээ хэрэгжүүлэх боломжийг судлах**

Шүгэлдэгчийг хамгаалах чиглэлийн хууль улсын төвшинд байхгүй тул зохисгүй үйлдэл, арга хэмжээний талаар мэдээлэл өгөх нөхцөлийг НЗДТГ өөрийн төвшинд бүрдүүлэх нь зүйтэй. Энэ хүрээнд албан тушаалыг бууруулах, цалин хасах, ажлаас халах байдлаар мэдээлэл өгсөн ажилтнаас өс хонзон авах үйлдлээс хамгаалах механизм бий болгохоос гадна мэдээлэл хүлээн авах зориулалттай утас эсвэл имэйл хаягийг бий болгох хэрэгтэй.

- **ИНБ-уудтай түншлэх замаар төрийн худалдан авалтын хяналтыг сайжруулах**

Төрийн худалдан авалтын үйл явцад мониторинг хяналт хийж мөн иргэдийн бодит оролцоо бий болох нөхцөлийг бүрдүүлэхэд төр засгийн болон иргэний нийгмийн байгууллагуудын аль алиных нь хүчин чармайлт шаардлагатай. НЗДТГ нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулинд заагдсан тендерийн сонгон шалгаруулалтад иргэдийн төлөөллийг оруулах тухай заалтуудыг хэрэгжүүлэх арга хэмжээ авах хэрэгтэй. Өнөөгийн байдлаар төрийн худалдан авалтад хяналт тавих чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг ИНБ маш цөөн байгаа нь нийслэлийн засаг захиргааны зүгээс нийгмийн эгэх хариуцлагаа биелүүлэхэд хүндрэл үүсгэдэг. Түүнчлэн нээлттэй хэлэлцүүлэг, форум зохион байгуулж худалдан авах үйл ажиллагаа болон бусад тодорхой асуудлуудыг хэлэлцэж байх нь чухал. Ингэснээр худалдан авах үйл ажиллагаанд хараат бус, хөндлөнгийн хяналт тавихад үзүүлэх нийслэлийн засаг захиргааны дэмжлэг нэмэгдэх юм.



[@IRIGlobal](https://twitter.com/IRIGlobal) [IRI.org](https://iri.org)