



ШУДАРГА БИЗНЕС
МОНГОЛ УЛСЫН
ХӨТӨЛБӨР

2018

Транспэрэнси Интернэшнл байгууллага нь төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгэм болоод хүмүүсийн өдөр тутмын амьдрал авлигаас ангид орших нэг зорилго дор нэгдсэн дэлхий нийтийн хөдөлгөөн юм.

Дэлхий даяар 100 гаруй салбар, Берлин дэх Олон Улсын Нарийн Бичгийн газраараа дамжуулан бид энэхүү зорилгоо бодит байдал болгохын тулд авлигатай тэмцэх үйл хэргийг удирдан ажиллаж байна.

www.transparency.org

www.transparency.mn

ЗОХИОГЧИД:

Ахлах судлаач: **ДАШДАВААГИЙН АЮУШ**

Туслах судлаач: **БАНДИХҮҮГИЙН БҮЖИНЛХАМ**

Төслийн менежер: Өлзийхүүгийн УРАНЦЭЦЭГ

©2018 Транспэрэнси Интернэшнл Монгол. Зохиогчийн эрхийг хуулиар хамгаалав.

Дизайн: NYDesign LLC

Энэхүү тайланг Siemens Integrity Initiative-ын санхүүжилттэй Транспэрэнси Интернэшнл Нарийн бичгийн газрын төслийн дагуу Транспэрэнси Интернэшнл Монгол байгууллага боловсруулсан ба тайланд дурдсан мэдээллийн үнэн зөвийг баталгаажуулах ажилд боломжит бүх хүчин чармайлыг гаргасан болно. Мэдээллийг 2018 оны 5 сарын байдлаар үнэн зөв гэж үзэв. Транспэрэнси Интернэшнл Монгол байгууллага нь энэ тайланг бусад зорилгоор буюу өөр агуулгаар ашигласнаас үүдэлтэй үр дагаварт хариуцлага хүлээхгүй болно.

ОРШИЛ

Транспэрэнси Интернэшнл Монгол (ТИ-Монгол) нь Монгол Улсад авлигыг зогсоох зорилготой төрийн бус байгууллага бөгөөд олон төрлийн иргэний нийгмийн байгууллагуудын төлөөлөл болсон иргэдийн нэгдлийн үндсэн дээр 2003 онд байгуулагдаж, бүртгэгдсэн юм. ТИ-Монгол нь 2014 онд дэлхийн Транспэрэнси Интернэшнл (ТИ) хөдөлгөөний албан ёсны салбар болон итгэмжлэгджээ.

Нийгмийн бүх шатанд шударга ёс, тэгш байдал, нэгдмэл байдлыг бий болгож чадах авлигагүй улс орныг одоо болон ирээдүй хойч үедээ бий болгох нь **бидний алсын хараа** юм. Нийгмийн бүх салбар, бүх түвшний хувь хүн болон байгууллагын хамтын ажиллагаанд тулгуурлан, нэгдмэл байдал, ил тод байдал болон хариуцлагатай байдлыг дэмжиж, Монгол Улсын нийт хүн амын төлөө авлигатай тэмцэх нь **бидний эрхэм зорилго** билээ.

ТАЛАРХАЛ

Шударга Бизнес Монгол Улсын Хөтөлбөр (BICA)-ийн үнэлгээ нь судлаачид болон хамтран ажиллагсдын идэвх зүтгэлтэй ажлын үр дүнд хийгдсэн юм. Тэдний хүчин чармайлт, туршлагын үр дүнд, сайн мэдээлэл, үнэ цэн бүхий цогц тайланг ТИ-Монголд гарган өгөх боломжийг олгосон билээ.

BICA-г бүтээхэд ядарч цуцалгүй, санаачлагатай ажилласан, энэхүү тайлангийн зохиогч Хараат Бус Судалгааны Хүрээлэн (IRIM)-гийн ахлах судлаач Дашдаваагийн Аюуш, туслах судлаач Бандихүүгийн Бүжинлхам нарт ТИ-Монгол байгууллагын зүгээс гүн талархал илэрхийлье.

Түүнчлэн, Зөвлөх Бүлгийн гишүүд болох Г.Баясгалан, Б.Лхагважав, Х.Наранжаргал, Б.Баясгалан, Б.Өлзийбаяр, А.Мөнхбаясгалан, Д.Энхцэцэг, Ричард Вагнер, Гарретт Вилсон, П.Чимэдням, Х.Ананд нарт төслийн явцад идэвхтэй оролцсонд, эцсийн тайланд үнэтэй санал зөвлөмж өгсөнд талархал илэрхийлмээр байна.

Мөн манай хөндлөнгийн мэргэжлийн шинжээч Д.Жаргалсайхан, Ц.Цогт, Лесли Д.Жунлакан нар

үнэ цэнтэй шүүмж, санал өгсөнд нь талархал илэрхийлье.

Цаашлаад Транспэрэнси Интернэшнлийн Нарийн Бичгийн Газар (ТИ-НБГ)-ын Сюзанне Мулзахи, Кристин Хосак, Андрей Макдевит нар анхлан сургалт, зааварчилгаа, дэмжлэг үзүүлж байсанд талархаж байна. Энэхүү төсөл нь Сименс Шударга Байдлын Санаачлагын буцалтгүй тусламж, ТИ-НБГ-ын санхүүжилтээр хэрэгжсэн болно.

Уг тайлан ТИ-Монголын хамт олны дэмжлэггүйгээр гарах боломжгүй байсныг дурдах хэрэгтэй. Судлаачдын зүгээс зохион байгуулалт, төслийн явцад ихээхэн хувь нэмэр оруулсан Ө.Уранцэцэг, шүүмж, саналаа харамгүй өгсөн О.Батбаяр, Э.Мөнхжаргал нарт талархаж байна.

Эцэст нь төслийн хүрээнд ярилцлагад оролцсон одоогийн болон хуучин төрийн албан хаагчид, олон улс болон дотоодын компаниудын удирдлага, иргэний нийгмийн байгууллагын шинжээчид, удирдлагын бүх хүмүүст нээлттэй, илэн далангүй байсанд талархаж байна.

АГУУЛГА

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ	6
ӨМНӨХ ҮГ	8
ВІСА АРГА ЗҮЙ	10
МОНГОЛ УЛСЫН ТУХАЙ	12
ХУРААНГУЙ	18

ТӨРИЙН САЛБАРЫН ҮНЭЛГЭЭ 24

1.1 Төрийн албан хаагчийн хахуулийг хориглох	26
1.1.1 ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛЬ	26
1.1.2 ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ	27
1.1.3 ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НӨӨЦ, ЧАДАВХ	28
1.2 Хувийн хэвшлийн авлигыг хориглох	30
1.2.1 ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛЬ	30
1.2.2 ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ	31
1.2.3 ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НӨӨЦ, ЧАДАВХ	32
1.3 Хууль бусаар олсон хөрөнгө угаахыг хориглох	33
1.3.1 ХУУЛЬ БУСААР ОЛСОН ХӨРӨНГӨ УГААХЫН ЭСРЭГ ХУУЛЬ	33
1.3.2 ХУУЛЬ БУСААР ОЛСОН ХӨРӨНГӨ УГААХЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖҮҮЛЭЛТ	34
1.3.3 ХУУЛЬ БУСААР ОЛСОН ХӨРӨНГӨ УГААХЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НӨӨЦ, ЧАДАВХ	35
1.4 Хуйвалдах / хамсан тохиролцохыг хориглох	37
1.4.1 ХУЙВАЛДАХ / ХАМСАН ТОХИРОЛЦОХЫН ЭСРЭГ ХУУЛЬ	37
1.4.2 ХУЙВАЛДАХ / ХАМСАН ТОХИРОЛЦОХЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ	38
1.4.3 ХУЙВАЛДАХ / ХАМСАН ТОХИРОЛЦОХЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НӨӨЦ, ЧАДАВХ	39
1.5 Шүгэл үлээх	40
1.5.1 ШҮГЭЛ ҮЛЭЭГЧИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ	40
1.5.2 ШҮГЭЛ ҮЛЭЭГЧИЙГ ХАМГААЛАХ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ	41
1.6 Нягтлан бодох бүртгэлийн стандарт, аудит ба нээлттэй байдал	42
1.6.1 НЯГТЛАН БОДОХ БҮРТГЭЛ, АУДИТЫН СТАНДАРТ	42
1.6.2 НЯГТЛАН БОДОХ БҮРТГЭЛ, АУДИТЫН СТАНДАРТЫН МӨРДҮҮЛЭЛ	43
1.6.3 МЭРГЭЖЛИЙН ҮЙЛЧИЛГЭЭ ҮЗҮҮЛЭГЧ БАЙГУУЛЛАГУУД	44
1.6.4 ЭЦСИЙН ЭЗЭН / ӨМЧЛӨГЧ	45
1.7 Зүй бус нөлөөг хориглох	47
1.7.1 УЛС ТӨРИЙН ХАНДИВ ЗОХИЦУУЛАХ ХУУЛЬ	47
1.7.2 ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖҮҮЛЭЛТ, УЛС ТӨРИЙН ХАНДИВЫГ ИЛ БОЛГОХ	48
1.7.3 ЛОББИГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУУЛЬ	49
1.7.4 ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖҮҮЛЭЛТ, ЛОББИГ ИЛ БОЛГОХ	50
1.7.5 АШИГ СОНИРХЛЫН БУСАД ЗӨРЧЛИЙГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУУЛЬ	50
1.7.6 ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖҮҮЛЭЛТ, АШИГ СОНИРХЛЫН БУСАД ЗӨРЧЛИЙГ	51
ОЛОН НИЙТЭД ИЛ БОЛГОХ	

1.8 Худалдан авалт	53
1.8.1 ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ОРЧИН	53
1.8.2 ГЭРЭЭЛЭГЧ ТАЛЫН ЁС ЗҮЙТ БАЙДАЛ	54
1.8.3 ХӨНДЛӨНГИЙН ХАМГААЛАЛТ	55
1.8.4 ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ	56
1.9 Гааль, татвар	58
1.9.1 АЖИЛЛАХ ОРЧИН	58
1.9.2 ТАТВАРЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ШУДАРГА БАЙДАЛ	60
1.9.3 ХӨНДЛӨНГИЙН ХАМГААЛАЛТ	61
ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ	62
2.1 Ёс зүйт байдлын менежмент	64
2.1.1 БОДЛОГЫН БАРИМТ БИЧИГ	64
2.1.2 ХӨТӨЛБӨРИЙН ХЭРЭГЖИЛТ	65
2.1.3 ШҮГЭЛ ҮЛЭЭХ	66
2.1.4 БИЗНЕС ТҮНШИЙН МЕНЕЖЕМНТ	67
2.2 Аудит болон баталгаажуулалт	68
2.2.1 ДОТООД ХЯНАЛТ БА МОНИТОРИНГИЙН БҮТЭЦ	68
2.2.2 ХӨНДЛӨНГИЙН АУДИТ	69
2.2.3 БИЕ ДААСАН БАТАЛГААЖУУЛАЛТ	70
2.3 Ил тод, нээлттэй байдал	71
2.3.1 АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХӨТӨЛБӨРИЙН НЭЭЛТТЭЙ БАЙДАЛ	71
2.3.2 БАЙГУУЛЛАГЫН БҮТЦИЙН НЭЭЛТТЭЙ БАЙДАЛ	72
2.3.3 УЛС ТУС БҮРИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ НЭЭЛТТЭЙ БАЙДАЛ	73
2.3.4 НЭМЭЛТ АСУУДЛУУД	74
2.4 Талуудын оролцоо	75
2.4.1 ТАЛУУДЫН ХАРИЛЦАА	75
2.4.2 АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН САНААЧЛАГА	76
2.4.3 БИЗНЕСИЙН ХОЛБООД	77
2.5 Төлөөлөн удирдах зөвлөл	79
2.5.1 ХЯНАЛТ	79
2.5.2 УДИРДЛАГЫН НЭМЭЛТ ЦАЛИН, УРАШЛУУЛАЛ	80
2.5.3 АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧИЛ	80
ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ҮНЭЛГЭЭ	82
3.1 Өргөн хүрээнд хяналт тавих	83
3.1.1 ХАРААТ БУС ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЭЛ	83
3.1.2 БИЗНЕСИЙН ШУДАРГА БАЙДАЛД ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ОРОЛЦОО	85
3.1.3 БИЗНЕСИЙН ШУДАРГА БАЙДАЛД ТАВИХ ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ХЯНАЛТ	86
ЗӨВЛӨМЖ	88
НОМЗҮЙ	XCI
ХАВСРАЛТ 1	XCVIII

ТОВЧИЛСОН ҮГИЙН ЖАГСААЛТ

АТГ	Авлигатай тэмцэх газар
АТҮХ	Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр
АТХ	Аудитын тухай хууль
АЭХ	Авлигын эсрэг хууль
ДНБ	Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн
ЗТХ	Зөрчлийн тухай хууль
ИНБ	Иргэний нийгмийн байгууллага
КЗК	Компанийн засаглалын кодекс
МАОЭХ	Монголын ажил олгогч эздийн холбоо
МБЗ	Монголын бизнесийн зөвлөл
МОҮИТБС	Монголын олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачлага
МУБТСТТХ	Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль
МУЕПГ	Монгол Улсын Ерөнхий прокурорын газар
МҮХАҮТ	Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим
МҮЭХ	Монголын үйлдвэрчний эвлэлийн холбоо
МХБ	Монголын хөрөнгийн бирж
МХЕГ	Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар
НББТХ	Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль
ННФ	Нээлттэй нийгэм форум
НҮБ	Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага
ОУВС	Олон улсын валютын сан
ӨТХ	Өрсөлдөөний тухай хууль
СЗХ	Санхүүгийн зохицуулах хороо
СМА	Монголбанкны Санхүүгийн мэдээллийн алба
СТХ	Сонгуулийн тухай хууль
СЯ	Монгол Улсын Сангийн яам
ТАН	Төлсөн авснаа нийтэл
ТББ	Төрийн бус байгууллага

ТЕГ	Татварын ерөнхий газар
ТИ-Монгол	Транспэрэнси Интернэшнл Монгол
ТУЗ	Төлөөлөн удирдах зөвлөл
УИХ	Монгол Улсын Их Хурал
УТНТХ	Улс төрийн намын тухай хууль
УАГ	Монгол Улсын Үндэсний аудитын газар
ҮЦЗЗТ	Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль
ХААГ	Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар
ХЗДХЯ	Хууль зүй, дотоод хэргийн яам
ФАТФ	Мөнгө угаахтай тэмцэх санхүүгийн хориг арга хэмжээ хэрэгжүүлэх байгууллага
ЦЕГ	Цагдаагийн ерөнхий газар
ШДТХ	Шилэн дансны тухай хууль
ШЕЗ	Монгол Улсын Шүүхийн ерөнхий зөвлөл
ШӨХТГ	Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар
ЭХ	Эрүүгийн хууль
STOPP	Бизнес эрхлэлтийн орчин дахь авлигын нөхцөл байдлын судалгаа
НАНБХАСЗАСЗУСТХ	Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль
ТБОНӨХБАҮХАТХ	Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль

Монгол Улс эдийн засгийн өсөлт, уналтын аль алиныг туулсан хэвээр байна. 2012 онд өндөр өсөлттэй байсан (12.3%) эдийн засаг, Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын эдийн засгийн удаашралаас үүдэлтэй нүүрсний экспортын огцом бууралтаас шалтгаалан эдийн засгийн өсөлт төсөөлж байснаас доогуур байлаа. Түүхий эдийн үнийн уналт, авлига болон гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтын бууралтаас үүдсэн 2014-2016 оны огцом уналтын дараагаар Монгол Улсын эдийн засаг 2017 онд харьцангуй эрүүл болсон юм. Нүүрсний экспорт нэмэгдсэний ачаар дотоодын нийт бүтээгдэхүүн 5.1 хувиар өсөж, гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт сэргэн бизнесийн хандлага сайжирчээ. Олон Улсын Валютын Сангийн Захирлуудын Зөвлөлийн Өргөтгөсөн Санхүүжилтийн Хөтөлбөрийн гурван жилийн өргөтгөсөн хэлэлцээрийн дэмжлэгтэй хөтөлбөр хэрэгжиж эхлэв. Уг хөтөлбөрийн дагуу Монгол Улсын гүйцэтгэлийн нэг, хоёрдугаар шатны үнэлгээг хийж дуусгажээ. Эдийн засгийн өсөлтийн төлөв 2018 он болон дараачийн жилүүдэд эерэг байхаар байна. Гэвч сайжирч байгаа төлөв байдлын хажуугаар эдийн засгийн бүтцийн асуудал болон экспортын төрөлжилт хязгаарлагдмал хэвээр байна. Эдийн засаг нь олборлох үйлдвэрийн салбараас (дотоодын нийт бүтээгдэхүүнийн 20% орчим) хүчтэй хамааралтай байгаа нь түүхий эдийн үнэ эсвэл бусад гадаад шоконд өртөмтгий болгож байна.

2010 оноос хойш ажиглагдсан эдийн засгийн тэсрэлтийн жилүүдэд эдийн засаг өсөхтэй зэрэгцэн ядуурал буурчээ. Хэдий тийм боловч 2014-2016 онд уул уурхайн бус салбарын хөрөнгө оруулалт, хувийн хэрэглээ буурсны үр дүнд Монгол Улсын ядуурлын түвшин нэмэгдэж, эргээд 2012 оныхоо түвшинд очсон юм. Ирэх жилүүдэд ядуурлыг бууруулах гол хүчин зүйл нь 2017 оноос өсөх шинжтэй байгаа өрхийн орлого, санхүүгийн тогтвортой хөдөлмөр болон нийгмийн хамгааллын бодлогууд юм. Тогтвортой, нийтийг хамарсан өсөлтийг хангах мөн ядуурлыг бууруулахын тулд Монгол Улс засаглалаа бэхжүүлэх; төсвийн орлогыг үр ашигтай удирдах институцийн чадавхыг бий болгох; нөөцөө зардал, хөрөнгө оруулалт, хадгаламжид үр ашигтайгаар хуваарилах; байгаль орчны хамгаалал болон ирээдүй хойч үеийн өмч гэсэн ойлголтын хүрээнд хот суурин ба орон нутаг дахь иргэдээ ижил боломжоор хангах шаардлагатай байна.

Сүүлийн жилүүдэд популист улс төрчид, танил талаа албан тушаалд дэвшүүлэх зэрэг нь бизнест сөрөг нөлөөлөл үзүүлж байна. Улс төрийн намууд нь ихээхэн авлигажиж, бизнесийн шударга байдалд хор хөнөөл учруулж байна. Тиймээс мэдээлэгчийг хамгаалах тухай хууль болон улс төрийн намын санхүүжилтийн тухай хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах зайлшгүй шаардлагатай байна.

Монгол Улсын шүүх тогтолцооны бие даасан байдал сул байгаа нь томоохон бэрхшээл болж байна. Хэд хэдэн том авлигын хэргүүдийг прокуророос хүчингүй болгосон байна. Дэлхийн Эдийн Засгийн Форумаас 2017 онд гаргасан Шүүхийн Бие Даасан Байдлын тайланд Монгол Улс 137 орноос 110-т жагссан нь өмнөх жилээс 9 байр ухарчээ. ТИ-Монгол албадан хэрэгжүүлэх арга хэмжээний ил тод байдлыг уриалж байгаа бөгөөд хуулийн албадан хэрэгжүүлэлтийн тухай ойлголт нь хүчтэй хэрэгсэл болж, сайн туршлагыг тогтооно гэж итгэж байна.

ТИ-Монгол сүүлийн 10 жилийн хугацаанд төрийн болон иргэний нийгмийн байгууллагын аль алинтай нь хамтран ажиллажээ. Хэдийгээр хүчин чармайлт гаргаж байгаа боловч олон асуудал, бэрхшээл байсаар байна. Авлигатай тэмцэхийн тулд бизнесийн салбартай мөн нягт хамтран ажиллах шаардлагатай байгааг ТИ-Монгол хүлээн зөвшөөрч байна. ТИ-Монгол нээлттэй, өрсөлдөхүйц, ил тод бизнесийн орчинг дэмжихийн тулд хувийн хэвшилтэй шууд хамтран ажиллаж, компанийн шударга байдлыг сайжруулан, нэгдэл үүсгэхийг зорьж байна.

Шударга Бизнес Монгол Улсын Хөтөлбөр бизнесийн шударга байдал, компанийн практиктай холбогдох эрх зүйн орчинд үнэлгээ хийх зорилготой. Монгол Улсад бизнесийн орчны бодит байдлыг ойлгож байж шударга байдлаар үйл ажиллагаа явуулах компаниудын хичээл зүтгэлийг дэмжихүйц шинэчлэлийн хөтөлбөрийг боловсруулах, зохих хэрэгсэл, механизмыг хөгжүүлэх боломжтой болно.

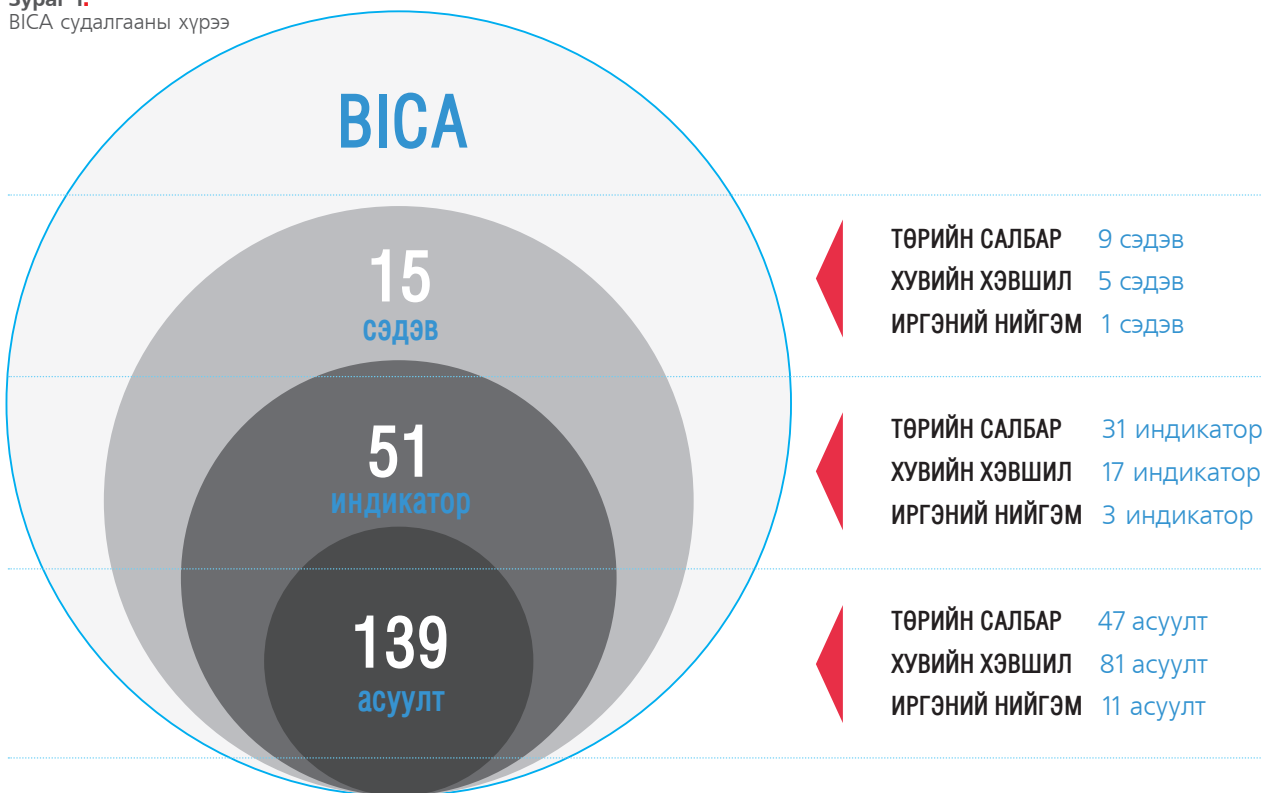
BICA нь бодит өөрчлөлт, сайжруулалтыг бий болгоход ашиглагдана гэж бид итгэж байна. BICA-аас гарсан үнэлгээ, зөвлөмж нь шинэчлэлийн хөтөлбөрийг боловсруулах суурь болж, ойрын жилүүдэд бодитой өөрчлөлтийг авчрах хүртэл холбогдох талууд хөтөлбөрийг хамтран хэрэгжүүлнэ гэж найдаж байна. Тиймээс бид хувийн болон төрийн салбарыг иргэний нийгмийн байгууллагуудтай хамтран Монгол Улс дахь бизнесийн орчныг шинэчлэхийн төлөө ажиллахыг дэмжиж байна.

Очирбатын БАТБАЯР

Транспэрэнси Интернэшнл Монгол ТББ
Гүйцэтгэх захирал

BICA арга зүй

Зураг 1:
BICA судалгааны хүрээ



Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнл, 2015

Энэхүү хөтөлбөрийн хүрээнд бид өргөн цар хүрээтэй оролцогч талуудын төлөөлөл болсон үндэсний, олон улсын 11 зөвлөхөөс бүрдсэн Зөвлөх Бүлгийг байгуулсан юм.

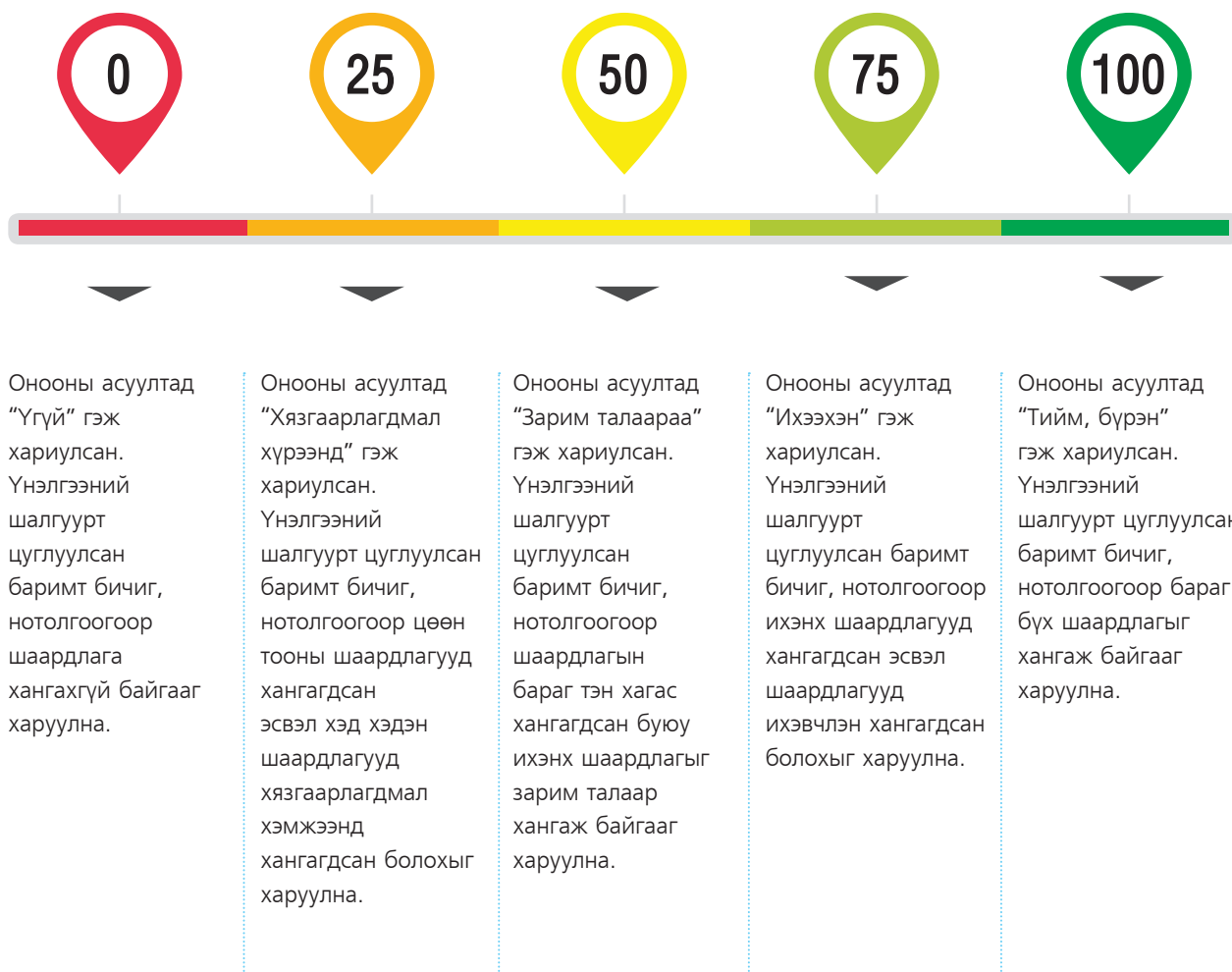
BICA-гийн үнэлгээг хийхэд Зөвлөх Бүлэг нь дараах гол үүргийг гүйцэтгэсэн болно. Үүнд:

- ◆ Үнэлгээний хүрээг хянах, үндэсний агуулгыг тусгахын тулд өөрчлөлт санал болгох,
- ◆ Тоон мэдээлэл цуглуулах, баталгаажуулахад судлаачдад дэмжлэг үзүүлэх,
- ◆ Шалгуур үзүүлэлтийн оноог хянаж, баталгаажуулах,
- ◆ Холбогдох оролцогч талуудад зориулсан зөвлөмж санал болгох,
- ◆ Хэвлэлтийн дараа үнэлгээний үр дүнг тараахад дэмжлэг үзүүлэхээр ажиллав.

Монгол Улсад BICA-ийн үнэлгээний ажил 2017 оны 10 дугаар сарын 15-аас Зөвлөх Бүлэг байгуулснаар эхэлж, 2018 оны 5 сарын 31 хүртэл хэрэгжсэн болно. Үнэлгээний арга зүйг гаргах, урьдчилсан дүнг танилцуулах, үр дүнг баталгаажуулах, цаашдын хамтын ажиллагааны зөвлөмж гаргах зорилгоор 2017 оны 11 дүгээр сарын 1-ээс 2018 оны 5 дугаар сарын 31-ний хооронд Зөвлөх Бүлэг, судалгааны баг, ТИ-Монгол хамтдаа гурван удаагийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулжээ.

Судалгааны мэдээллийг голчлон баримт бичгийн судалгаан дээр үндэслэсэн бөгөөд төр, хувь болон иргэний нийгмийн салбарын мэргэжилтнүүд, экспертүүдтэй хийсэн ярилцлагаар баяжуулав.

Индикаторын онооны тайлбар



Чанарын үнэлгээ

МОНГОЛ УЛСЫН ТУХАЙ

ЭДИЙН ЗАСГИЙН ТӨЛӨВ

Монгол Улс нь Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс, Оросын Холбооны Улстай хиллэдэг, далайд гарцгүй газар нутаг томтой улс. Монгол Улс нийт 3 сая гаруй хүн амтай ч, газар нутгийн хэмжээ том учир хүн амын нягтшил хамгийн багатай улс орны нэгт тооцогддог. Хүн амын 1/3 нь нийслэл Улаанбаатар хотод, талаас илүү хувь хөдөө орон нутагт бэлчээрийн мал аж ахуй эрхлэн амьдардаг. Нийт хүн амын 55 хувийг 30-аас доош насны залуучууд эзэлдэг.

Монгол Улс эрх мэдлийн харилцан хяналт, тэнцвэртэй байдлын тогтолцоо бүхий парламентын засаглалтай бөгөөд Монгол Улсын Үндсэн Хуулиар эрх мэдлийн хуваарилалт баталгааждаг. Монгол Улсын төрийн эрх барих дээд байгууллага нь нэг танхим бүхий, 4 жилийн хугацаатай нийт ард түмнээс шууд сонгогддог Улсын Их Хурал болно. Засгийн газар нь Ерөнхий сайд, түүний кабинетээс бүрдэнэ. Монгол Улсын төрийн тэргүүн нь бүх нийтийн сонгуулиар сонгогддог хязгаарлагдмал бүрэн эрхтэй Ерөнхийлөгч байна.

Засаг захиргааны нэгжийн хувьд нийслэл хот болон 21 аймагт хуваагдана. Монгол Улс шүүхийн бие даасан хараат бус тогтолцоотой ба эрүүгийн, иргэний, захиргааны хэргийн эцсийн шийдвэрийг Улсын Дээд Шүүх гаргадаг. Харин Үндсэн хуулийн асуудлыг Үндсэн Хуулийн Цэц хянан хэлэлцдэг.

Монгол Улс анх 1961 онд Нэгдсэн Үндэстний Байгууллага (НҮБ)-д гишүүнээр элсэж, НҮБ-ын гол конвенц, хэлэлцээрүүдийг соёрхон баталсан билээ. 70 жилийн турш үргэлжилсэн хуучин Зөвлөлтийн хэв маяг бүхий нэг намын тогтолцоог 1990 онд халж, улс төр, эдийн засгийн шинэчлэл, олон намын сонгуулийн систем болох ардчилалд тайван замаар шилжсэн юм. Үүний дараа зах зээлийн өөрчлөн байгуулалтыг хийж, төрийн

өмчийг хувьчлах их аяныг өрнүүлсэн түүхтэй.

Сүүлийн 25 жилийн хугацаанд Монгол Улс ардчилал хүчтэй хөгжсөн улс орны нэг болжээ. Нэг хүнд ногдох дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ) гурав дахин өсөж, сургуульд хамрагдагт эрс нэмэгдэв. Үүнтэй зэрэгцэн эх болон хүүхдийн эндэгдэл их хэмжээгээр буурчээ. Хөдөө аж ахуй, эрдэс баялгийн нэн их нөөц, хойч ирээдүйн тулгуур боловсролтой залуус бүхий Монгол Улсын урт хугацааны хөгжлийн төлөв гэгээтэй харагдаж байна.

Бид алт, зэс, нүүрс, уран, газрын ховор элементийн оксид, төмрийн хүдэр, газрын тос, вольфрам, молибден, хайлуур жонш зэрэг 80 орчим эрдэс баялгийн 6,000 гаруй орд газартай. Ашигт малтмалын эрэл хайгуул газар нутгийн тодорхой цөөн хэсгийг хамарсан байдаг. Их хэмжээний хөндөгдөөгүй эрдэс баялаг гадаадын хөрөнгө оруулагчдын анхаарлыг татсаны үр дүнд жижиг боловч хурдацтай өсөж буй эдийн засаг бий болжээ. Сэргээгдэх эрчим хүч, ногоон технологи, франчайзинг, тээвэр ложистик, цахим аюулгүй байдалд чиглэсэн интернетийн технологи зэрэг нь Монгол Улсын эдийн засгийг төрөлжүүлэх, хөгжлийн ихээхэн нөөц бололцоо бүхий салбарын тоонд багтаж байна.

Өнгөрөгч дөрвөн жилийн хугацаанд экспортын гол нэрийн бүтээгдэхүүн болох түүхий эд (зэс, нүүрс)-ийн үнийн уналт, бодлогын алдаатай шийдвэрийн улмаас Монгол Улсын эдийн засаг ихээхэн хохирол амсав. Үр дүнд Монгол Улсын Засгийн Газар төсвийн алдагдлаа нөхөх, гадаад өрөө төлөхийн тулд Олон улсын валютын сан (ОУВС) тэргүүтэй олон улсын байгууллага, донор улс орнуудаас санхүүгийн дэмжлэг хүсэхэд хүрсэн билээ. Их хэмжээний өрөөс шалтгаалан дампуурал

1.6 сая орчим км² газар нутагтай

зарлахаас сэргийлэх, шаардлагатай сахилга бат, төсвийн шинэчлэл хийх, банкны салбарын дэлгэрэнгүй үнэлгээг гүйцэтгэх зорилгоор 2017 онд ОУВС-тай 5.5 тэрбум ам.долларын санхүүжилт бүхий багцийн хэлэлцээр байгуулсан юм.

ОУВС-ийн өргөтгөсөн хөтөлбөрийн хүрэн дэх төсвийн таналт богино хугацаанд эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлнө гэж хөрөнгө оруулагчид үзэж буй ч Засгийн Газрын мөнгө, зээлийн одоогийн нөхцөл байдалд шинэчлэл хийх; банкны салбарыг сайжруулах, урт хугацаанд хүлээгдсэн хууль зүйн шинэчлэл хийх зэрэг амлалт, хүчин чармайлтыг сайшааж байна.

Гадаад эрэлтийн өсөлтийн үр дүнд Монгол Улсын эдийн засгийн төлөв байдал сайжирч, мөнгөний хомсдол буурч, валютын нөөц нэмэгдэн улмаар макро эдийн засгийн гол зорилтууд хангагдсан болохыг ОУВС-аас мэдэгджээ. 2017 онд нүүрсний экспортын өсөлтийн нөлөөгөөр бодит ДНБ 5.1 хувиар өсөж, эдийн засаг эргэн сэргэжээ. Түүнчлэн ГШХО нэмэгдэж, бизнес эрхлэх таатай орчин бүрдэж байна. Өсөлтийн чиг хандлага 2018 он төдийгүй ойрын ирээдүйд эерэг утгаа хадгална хэмээн таамаглаж байна. Эдийн засгийн хөтөлбөрийг үнэлэх зорилгоор ОУВС-ийн ажлын хэсэг Монгол Улсад ажиллаж, манай улсын 2018-2019 оны эдийн засгийн төлөв “эерэг” байна хэмээн таамаглажээ. ОУВС-аас Монгол Улсын ДНБ-ий өсөлт 2018 онд 5.0 хувь, 2019 онд 6.3 хувь байна гэж урьдчилан тооцсон бол Европын Сэргээн Босголт Хөгжлийн Банкны төсөөллөөр 2018 онд ДНБ-ий бодит өсөлт 3.0 хувь байна хэмээжээ.

Монгол Улс дэлхийн 75 дахь том экспортлогч орон бөгөөд нийт экспортын 90-ээс дээш хувь Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс руу шууд эсвэл дамжин гардаг. Оросын Холбооны Улс манай улсын боловсруулсан газрын тосны хэрэгцээний 90 хувь, цахилгаан эрчим хүчний хэрэгцээний 20 хувийг хангадаг. Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улс руу экспортолсон нүүрсний өсөлтөөс шалтгаалан 2017 оны эхний 9 сард экспортын хэмжээ өмнөх оны мөн үетэй харьцуулахад 38 хувиар өссөн бол импортын хэмжээ 28 хувиар нэмэгджээ. Хэдий тийм ч 2017 оны 6 дугаар сарын байдлаар нийт гадаад өр ДНБ-ий 229 хувь (компани хоорондын өрийг хасвал 160 хувь) байгаа нь манай улсын гадаад нөхцөл байдал тогтворгүйг илтгэнэ.

Монгол Улс 2017 онд 6.2 тэрбум ам.долларын бараа, үйлчилгээ экспортолж (2016 онд 4.91 тэрбум, 2015 онд 4.335 тэрбум ам.доллар), 4.335 тэрбум ам.долларын (2016 онд 3.35 тэрбум ам.доллар, 2015 онд 3.87 тэрбум ам.доллар) импорт хийснээр 1.781 тэрбум ам.долларын худалдааны тэнцлийн илүүдэлтэй байв.

2017 онд экспортолсон гол нэрийн бүтээгдэхүүнд нүүрс (2.27 тэрбум ам.доллар), зэсийн баяжмал (1.61 тэрбум ам.доллар), алт (595 сая ам.доллар), түүхий нефть (374 сая ам.доллар), төмрийн хүдэр (313 сая ам.доллар) багтана.

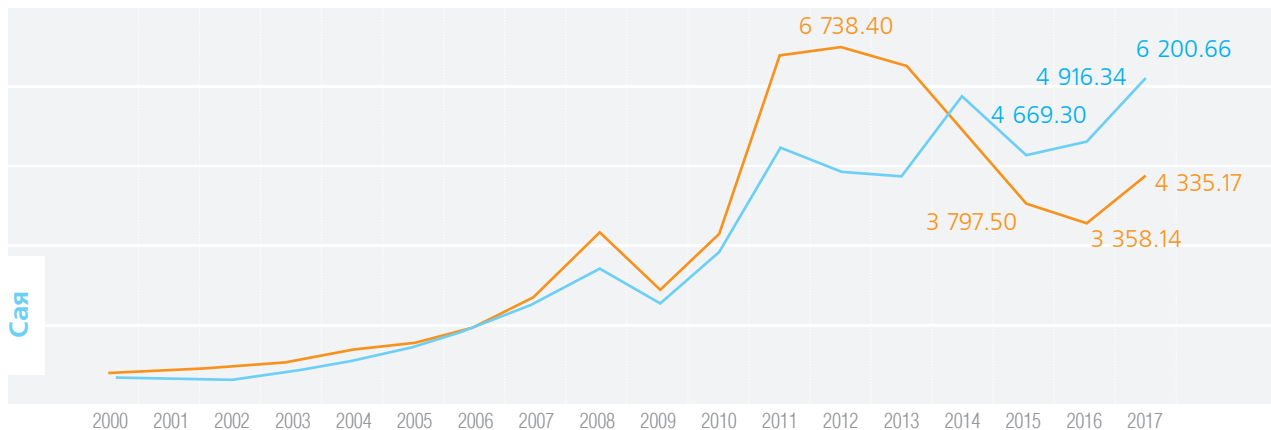
Харин импортын гол бүтээгдэхүүнд боловсруулсан газрын тос (532 сая ам.доллар), автомашин (313 сая ам.доллар), цахилгаан эрчим хүч (125 сая ам.доллар), савалгаатай эм (97.9 сая ам.доллар) болон гар утас (81.1 сая ам.доллар) багтаж байна. >

3.0 сая гаруй хүн амтай

МОНГОЛ УЛСЫН ТУХАЙ >

Зураг 2: Монгол Улсын Экспорт, импорт: 2017 оны байдлаар

○ Импорт ○ Экспорт



Топ 5 ЭКСПОРТЫН барааны бүлэг, 2017



Топ 5 ИМПОРТЫН барааны бүлэг, 2017



Эх сурвалж: Үндэсний Статистикийн Хороо, 2017

2016 оны IV улирлын байдлаар 447.5 сая ам.долларын ГШХО татжээ. Нийт хөрөнгө оруулалтын 72.4 хувийг уул уурхайн салбар эзэлж байна. 2018 оны I улиралд нийт 251.4 сая ам.долларын ГШХО орсны 66.38 хувь нь уул уурхайн салбарт зарцуулагджээ.

Зураг 3:

ГШХО, 2011-2016 оны тоо, сая ам.доллар

Гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт, голлох салбараар	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Барилга	21.2	32.0	24.6	26.1	12.7	14.6
Худалдаа; хөдөлгүүр засвар	160.6	70.0	99.0	225.9	16.3	47.5
Санхүү, даатгалын үйлчилгээ	39.0	35.2	46.3	43.5	23.4	30.8
Уул уурхай, олборлолт	1,409.7	573.4	486.0	241.5	185.0	324
Бусад	73.7	111.5	39.6	54.9	133.3	30.6
НИЙТ	1,704	821.9	695.5	591.9	370.7	447.5

Эх сурвалж: Үндэсний Статистикийн Хороо, 2017

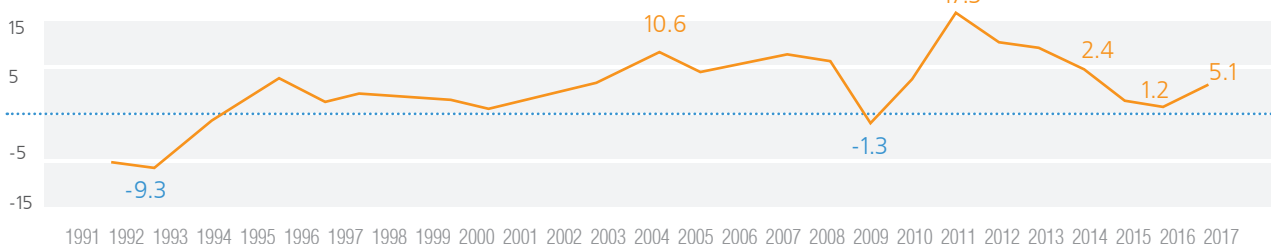
Гэвч 2011 оноос хойших статистик тоон мэдээлэл таатай бус чиг хандлагыг харуулж байна. ГШХО 2011 онд 4.7 тэрбум ам.доллар байснаа, 2016 онд ердөө 218 сая ам.доллар болтлоо огцом буурчээ.

2011-ээс 2016 оны хооронд ДНБ-ий өсөлт буурч (17.3 хувиас 1.0 хувь), ажилгүйдлийн түвшин 4.8 хувиас 9.1 хувь хүртэл өсөж, ДНБ-тэй харьцуулсан Засгийн Газрын өр 33-аас 93 хувь болтлоо өсжээ.

Уг уналтад гадаад хүчин зүйлс (дэлхийн зах зээл дээрх түүхий эдийн үнийн уналт, Бүгд Найрамдах Хятад Ард Улсын эдийн засгийн өсөлтийн удаашрал зэрэг), манай улсын дотоод бодлогоос шалтгаалсан дотоод хүчин зүйлс (ГШХО-ыг хавчсан хууль тогтоомж, хувирамтгай орлогын албан татварын хэмжээ болон гадаадын компанийг эргэлзээтэй нөхцөлд ял шийтгэсэн зэрэг) нөлөө үзүүлжээ.

Зураг 4: Монгол Улсын ДНБ-ий өсөлт (Жилийн өсөлт хувиар)

○ ДНБ-ий өсөлт



ДНБ-д хамгийн их хувь эзэлдэг 5 салбар (эзлэх хувь): 2017



Эх сурвалж:
Үндэсний
Статистикийн
Хороо, 2017

Авлигын төлөв

Монгол Улс бол төрийн эрх, оршин тогтнолд нь аюул учруулах ноцтой дотоод зөрчилгүй тайван улс юм. Гэвч Бүгд Найрамдахчуудын Олон Улсын Хүрээлэнгийн 2017 оны 5 сарын судалгаанд оролцогчдын 61 хувь “Монгол Улс буруу чиглэлд явж байна” хэмээн хариулсан байна. Үүнд: эдийн засгийн тогтворгүй байдал, орлогын тэгш бус хуваарилалт (36 хувь), төрийн буруу бодлого (26 хувь), авлига, хүнд суртал (14 хувь) зэрэг нь гол шалтгаан болдог гэж тодорхойлжээ. Авлига, хүнд суртлыг гол шалтгаан гэж үзэгсдийн хэмжээ 2017 оны 2 дугаар сараас 6 дугаар сар хүртэл 6 нэгж хувиар өсчээ. Улс орны эдийн засгийн нөхцөл байдлыг судалгаанд оролцогчдын 83 хувь нь муу эсвэл маш муу гэж үнэлсэн байна.

Монгол Улсын авлига орон нутгийн шинж чанартай. 2017 онд Транспэрэнси Интернэшнл байгууллагаас тооцсон Авлигын Төсөөллийн Индекс тайланд Монгол Улс 100-аас 36 оноо авч 103 дугаар байранд жагсжээ. Өмнөх жилтэй харьцуулахад 5.26 хувиар буурсан уг үзүүлэлт санаа зовоох асуудал мөн юм. TRACE олон улсын хээл хахуулийн индексийн үнэлгээгээр Монгол Улс 52 оноогоор 122 дугаар байрт орж, “Засгийн Газартай харилцах”, “Засгийн Газар болон төрийн үйлчилгээний ил тод байдал”-ыг гол эрсдэлийн

хүчин зүйл гэж үзжээ. 2017 оны санал асуулгад оролцогсдын 9.9 хувь нь авлигыг Монгол Улсад тулгарч буй хамгийн том асуудал гэж үзсэн нь 2010 оны 9 сараас хойш хамгийн өндөр дүн юм. Түүнчлэн тулгамдаж буй гол асуудлуудын эхний 10-т хүнд суртал багтаж байгаа нь авлигатай холбоотой байж болзошгүй. 2017 оны 5 сард Бүгд Найрамдахчуудын Олон Улсын Хүрээлэнгээс хэрэгжүүлсэн судалгаанд оролцогчдын 75 хувь нь авлигын асуудлыг Засгийн Газар муу эсвэл маш муу шийдвэрлэж байна гэж хариулсан байна. Түүнтэй нэгэн адилаар 10 хүн тутмын 6 нь (61 хувь) Засгийн Газар авлигатай муу тэмцэж байна гэж үнэлжээ. Монгол Улсын иргэд авлига хувийн амьдралд нь бага нөлөө үзүүлдэг, харин бизнесийн орчинд дунд зэрэг, улс төрд ихээхэн нөлөө үзүүлдэг гэж дүгнэж байна. Мөн улс төрийн талбар дахь авлигыг 2014 оны 3 сараас хойш өсөж байгаа гэж үзжээ. 2006 оноос хойш иргэдийн 90 орчим хувь (2017 онд 86.7 хувь) авлига бол байдаг л үзэгдэл гэж үзсэн боловч 2017 онд зөвхөн 27.8 хувь нь зарим хэлбэрийн авлигыг хүлээн зөвшөөрч болно гэдэгтэй санал нийлсэн байна. Аливаа хандивыг ихэнх тохиолдолд байгууллагыг дэмжихэд зайлшгүй шаардлагатай зүйл гэж үздэг. Гэтэл эдгээр хандивын ихэнх нь авилгын шинж



чанартай байдаг нь авлига өгөх гэдэгт юуг ойлгох вэ гэдэг дээр нэгдсэн ойлголт, зөвшилцөл байхгүй байгааг харуулж байна.

Ерөнхийдөө төрөөс авлигатай тэмцэх томоохон бодлогыг гаргасан (цахим худалдан авалтыг сайжруулах, төсвийн зарцуулалтын тайлагналыг сайжруулах, Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөр батлах гэх мэт) боловч ач холбогдол бүхий ахиц дэвшилгүй байсаар байна. Монгол Улсад төрийн дээд удирдлагын дунд авлига өргөн тархжээ. Судалгаанд оролцогсдын 46 хувь нь хууль тогтоох байгууллагын ихэнх эсвэл бүх төлөөлөгчид авлига авдаг гэж үзсэн бол 39 хувь нь Засгийн Газрын албан тушаалтны ихэнх эсвэл бүгд авлига авдаг гэж хариулжээ. 2017 онд иргэд төрийн дээд удирдлага дахь авлигын гол шалтгааныг улс төр, бизнесийн ашиг сонирхол нэгдсэнээс үүдэлтэй гэж үзсэн байна. Мөн монголын томоохон компаниудын авлига өгдөг түгээмэл практикийг үнэлж, Засгийн Газрын дээд удирдлагын ил тод байдлыг хангалтгүй хэмээн онцолж байв.

Их хэмжээний авлигад улс төрийн намууд ихээхэн үүрэг гүйцэтгэдэг. 2010 онд хамгийн их авлига авдаг төрийн байгууллагуудыг жагсаахад улс төрийн нам тавдугаарт жагсаж байсан бол 2017

онд хоёрдугаарт эрэмблэгджээ. Улсын Их Хурал уг жагсаалтын дөрөвдүгээрт, харин Засгийн Газар тавдугаарт тус тус бичигджээ. Улс төрийн намын хариуцлага хүлээдэггүй байдалд иргэд ихээхэн сэтгэл дундуур байна. Ардчиллын хөгжлийн өнөөгийн байдлыг харгалзан үзвэл улс төрийн нам, Засгийн Газарт гүн шингэсэн авлига, танил тал харах байдал нь зөвхөн хууль тогтоомж, хэрэгжилт төдийгүй улс төрийн институцид итгэх итгэлд сөрөг нөлөөтэй. Хэдийгээр улс төрийн хандивын талаар, ялангуяа сонгуультай холбогдох хуулиуд байдаг ч эрх зүйн тогтолцоо нь эдгээр асуудлыг үр дүнтэй зохицуулж чадахгүй байна. Ингэснээр улс төрийн намын санхүүжилт авлигын маш өндөр эрсдэл болдог. Аливаа нэг хандивын эх сурвалжийг хязгаарлаагүй, улс төрийн намын санхүүгийн бүртгэл, хяналт шинжилгээ, аудит нь зөвхөн дотооддоо хийгдэж байна. Үндэсний аудитын газар аудитын тогтолцоог хэрэгжүүлдэг ч сонгуулийн санхүүжилтийн ил тод байдлыг хамруулдаггүй. Энэ нь улс төрийн авлигын томоохон аюул болж байна. Түүнчлэн лоббитой холбогдох хууль тогтоомж, зохицуулалт байхгүйгээс үүдэн бизнес, улс төрийн хоорондын харилцаа хяналтгүй, нөлөөлөл нь ил тод бус, зохицуулалтгүй үлдэж байна¹.

¹ Ortrun Merkle, Transparency International, "Anti-Corruption Helpdesk" 2018, (tihelpdesk@transparency.org)



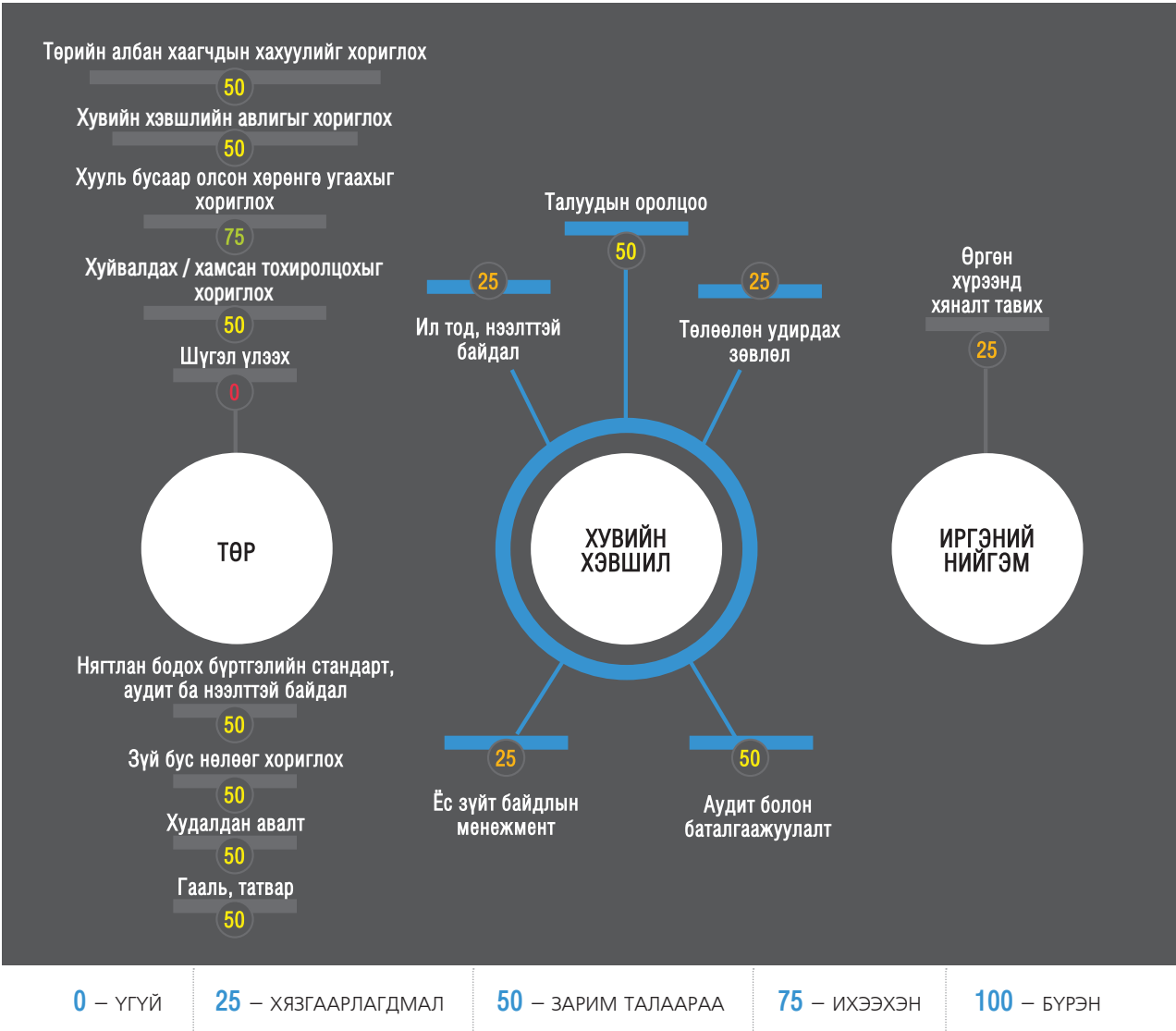
ХУРААНГУЙ

BICA нь Транспэрэнси Интернэшнлийн санаачлага бөгөөд бизнесийн орчин дахь авлигыг бууруулахыг эрмэлздэг. Хувь оролцогч тал эсвэл бүлгийн ганцаарчилсан үйл ажиллагаанаас илүүтэйгээр төр, хувийн хэвшил, иргэний нийгмийн байгууллагыг оролцуулсан хамтын ажиллагаа нь бизнесийн шударга ёсыг дэмжихэд илүү үр дүнтэй гэсэн үзэл баримталд суурилдаг. Энэхүү санаачилга дэс дараалсан үе шатад хуваагдана: Үүнд:

- 1) улсын шударга бизнесийн орчныг үнэлэх,
- 2) үнэлгээний гол үр дүнд тулгуурлан боловсруулсан, хамтын ажиллагааны үндсэн дээр хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны шинэчлэлийн хөтөлбөр багтана.

BICA Монгол нь бүх оролцогч талуудын бизнесийн салбар дахь ил тод, шударга, хариуцлагатай байдалд оруулж буй хувь нэмрийг үнэлсэн анхны томоохон хэмжээний дүн шинжилгээ юм. Энэхүү тайлан авлигатай тэмцэхэд гол үүрэг гүйцэтгэдэг хувийн хэвшил, төрийн байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллагын хувь нэмэр болон алдаа дутагдлыг тодорхойлсон юм. Дүн шинжилгээ нь авлигын эсрэг ухуулга сурталчилгааны ажилд бүх талуудыг идэвхтэй оролцуулж, цогц хэмжээний шинэчлэлийн хөтөлбөрийг үүсгэх, уг хөтөлбөрийг бэхжүүлэх зорилготой.

ЭНЭХҮҮ ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ НЬ ТӨР, ХУВИЙН ХЭВШИЛ, ИРГЭНИЙ НИЙГЭМ ГЭСЭН ГОЛ ГУРВАН САЛБАРЫГ ХАМАРНА.



ТӨРИЙН САЛБАР

Монгол Улсын Засгийн Газар авлигатай тэмцэх асуудалд өндөр ач холбогдол өгдөг нь бодлогын гол баримт бичиг, мэдэгдлүүдээс харагддаг. Монгол Улс НҮБ-ын Авлигын Эсрэг Конвенцийн гишүүн бөгөөд конвенцод заагдсан хэрэгслийг өөрийн орны хуулийн хүрээнд тусгах тал дээр ихээхэн хичээл зүтгэл гаргасан юм. Монгол Улс авлигыг хязгаарлах, хориглох, ашиг сонирхлын зөрчил болон хөрөнгө орлогоо мэдүүлэх тухай цогц хууль тогтоомжтой. Төрийн албан хаагчийг хахуульдах, арилжааны хахууль өгөх, мөнгө угаах, хуйвалдах, нягтлан бодох бүртгэл хөтлөх, аудит хийх, зүй бус нөлөөллөөс сэргийлэх, худалдан авалт болон татварын удирдлагатай холбогдох ихэнх төрийн салбарын чиглэлүүд нь олон улсын стандартад нийцсэн хууль тогтоомжтой.

Улс төрийн намын санхүүжилтээс гадна мэдээлэгчийг хамгаалах, лоббиг зохицуулсан хууль тогтоомж байхгүй байгаа нь чухал анхаарах асуудал юм. Түүнчлэн Авлигын эсрэг хууль, Өрсөлдөөний тухай хуулийн хөөн хэлэлцэх хугацаа хангалттай урт биш байна. Мөн “хахууль авах” гэсэн ерөнхий зүйлийн хүрээнд шууд бус хураамжийн тухай зохицуулалт байхгүй байна. Компанийн удирдах албан тушаалаас төрийн өндөр албан тушаалд шилжиж байгаа хүмүүсийн хувьд “хөрөх” (cooling-off) гэж нэрлэгддэг хугацааны зохицуулалт байдаггүй. Төрийн албан хаагчид ажлаас чөлөөлөгдсөний дараах хязгаарлалттай холбогдуулан хяналт тавьсан, арга хэмжээ авсан талаар мэдээлэл хангалтгүй байна.

Монгол Улс Авлигатай тэмцэх газар (АТГ) хэмээх авлигын эсрэг хүчтэй байгууллагатай. АТГ нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх, авлигын асуудлаар мөрдлөг явуулах ажлыг аль алиныг гүйцэтгэдэг. Төр, хувийн хэвшилд авлига, хуйвалдаан, зохисгүй

нөлөөллөөс урьдчилан сэргийлэх, шалгалт хийх үүрэг бүхий байгууллагууд (нэрлэвэл АТГ, Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар (ШӨХТГ), Үндэсний аудитын газар)-ын бие даасан байдал хангалтгүй, улс төрийн нөлөөнд өртөмтгий хэвээр байна.

Тухайлбал эдгээр байгууллагын даргыг томилоход эрх барьж буй улс төрийн хүчин ихээхэн нөлөөлдөг нь эдгээр байгууллагын зохион байгуулалт, хүний нөөцийг тогтворгүйжүүлж байна.

Бат бөх хуулийн орчин бүрдсэн боловч хуулийн хэрэгжилт асуудалтай байдаг нь Монгол Улсын хувьд хүндрэл үүсэх гол шалтгаан. Азийн сан (2015 оны 9 сар) болон Дэлхийн Эдийн Засгийн Форумас* гаргасан тайлангаас харахад одоо үйлчилж буй хууль тогтоомж авлигаас урьдчилан сэргийлэх болон таслан зогсооход үр ашиг муутай байна гэж компаниуд үзжээ. Мөн бизнесийн байгууллагын хувьд Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар (МХЕГ), Орон нутгийн захиргаа, Гаалийн байгууллагыг гол асуудал үүсгэдэг гэж тодорхойлжээ. Цаашлаад төрийн байгууллагаас зарласан тендерийн шалгаруулалтад улс төр, гэр бүлийн холбоо сүлбээ ихээхэн нөлөө үзүүлдэг гэж дүгнэсэн байна. Өөрөөр хэлбэл танил тал, хамаатан саднаа харж үзэх явдал өргөн дэлгэрчээ.

Шударга бизнесийг дэмжсэн дэмжлэг маш сул байна. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль нь Засгийн Газрын бүх бараа, үйлчилгээний худалдан авалтыг тендерээр шалгаруулахыг шаардаж, цахим худалдан авалтыг ашиглах нь нэмэгджээ. Гэвч тендерийн бичиг баримтын тухайд өнөөгийн хууль тогтоомж, стандарт нь компанийг ёс зүйн дүрэм эсвэл авлигын эсрэг бодлоготой байхыг шаарддаггүй. >

* Klaus Schwab, World Economic Forum, “The Global Competitiveness Report”, 2015-2016, 2015)

ХУРААНГУЙ >

Зөрчилтэй компанид хориг тавих тогтолцоо, түүний хэрэгжилт тодорхойгүй байна.

Хэрэгжилт сул байгаа нь олон шалтгаантай. Төрийн тодорхой албан тушаалтнууд хэт их халдашгүй эрхийг эдэлсээр байна. Хэвтээ хяналтын механизм байхгүй байна. Нягтлан бодох бүртгэл, аудитын стандартыг мөрдөхтэй холбогдох хуулийн хэрэгжилтийн мэдээлэл олон нийтэд нээлттэй бус, эцсийн эздийн талаарх мэдээлэл зөвхөн зохицуулагч байгууллагад нээлттэй байдаг. Улс төрийн намуудын сонгуулийн өмнө болон дараах ил тод байдлын шаардлагууд огт хэрэгждэггүй,

сонгуулийн бүрэн хэмжээний дэлгэрэнгүй санхүүгийн тайлан олон нийтэд хаалттай байдаг.

Хэдийгээр гааль, татвар зэрэг хэрэгжүүлэгч агентлагийн дотоод аудит, хяналтын газрууд сайн ажилладаг байж болох ч эдгээр байгууллагын тайлангаас үр дүнгийн талаар тодорхой тоон мэдээлэл харагдахгүй байна. Монгол Улсын Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл (ШЕЗ), Улсын Ерөнхий Прокурорын Газар (МУЕПГ) болон бусад холбогдох байгууллагууд өөрсдийн тайландаа авлигатай холбогдох тоон мэдээлэл, үзүүлэлтийг тусгаагүй байна.

Хамгийн бага оноо

0

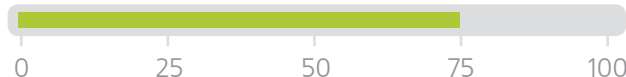


0/100 Шүгэл үлээх



Хамгийн их оноо

75



75/100 Хууль бусаар олсон хөрөнгө угаахын эсрэг хууль тогтоомж



ХУВИЙН ХЭВШИЛ

Монгол Улсын хувийн хэвшлийн салбарт шударга байдлыг дэмжих хүчин чармайлтыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна. Бусад хөгжиж буй улс орны нэгэн адилаар жижиг, дунд бизнес эрхлэгчид Монгол Улсын бүх аж ахуйн нэгж байгууллагын 98 хувийг бүрдүүлдгээс дөрөвний гурав нь бичил бизнес эрхлэгчид байдаг. Тиймээс салбарын хүрээнд бизнесийн шударга байдлын өндөр стандартад хүрэх нь одоогоор боломжгүй гэж үзэж болохоор юм. Гэхдээ нийт эдийн засгийн өсөлтөд

авлигын үзүүлэх сөрөг нөлөөллийн талаар бүх оролцогч талуудын ойлголт жигд байгаа тул том, дунд хэмжээний компанид шударга байдлын илүү өндөр стандарт тогтоох шаардлагатай байна.

Төрийн оролцоог компаниуд, бизнесийн холбоодын бизнесийн үйл ажиллагаан дахь шударга бус байдлын эрсдэл, авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга замыг үнэлэхэд дэмжлэг үзүүлэх чиглэлээр нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна.

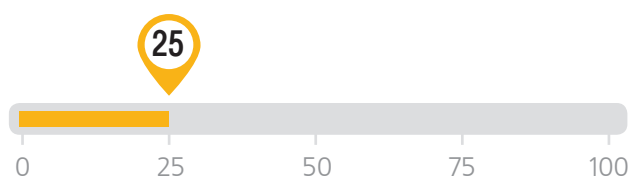
Авлигын эсрэг тэмцэх хамтарсан төсөл, санаачилгууд тодорхой биш байна. Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим, Монголын хөрөнгийн бирж (МХБ), Санхүүгийн зохицуулах хороо (СЗХ) болон Мэргэжлийн бизнесийн холбоодын гишүүдэд тавих авлигын эсрэг хөтөлбөр, бодлого, журмын шаардлагууд сул байна.

Авлигын эсрэг төрийн хүчин чармайлт үр дүн муутай байхаас гадна компаниуд өөрсдийн санаачилгыг танилцуулахдаа хойрго хандаж байна. Компанийн авлигын эсрэг хөтөлбөр, бодлого маш цөөн байна. Цөөн компаниуд холбогдох хууль, тогтоомжийг даган мөрдөх амлалтаа өгчээ. Гэхдээ хэрэгжиж буй хөтөлбөрүүд авлигын боломжит эрсдэлийг бүх талаас нь авч үзэхэд учир дутагдалтай, бизнесийн онцлогийг тусгаагүй байдаг. Энэ чиглэлээр идэвхтэй, нөлөө бүхий холбоодын тоо хангалтгүй байна.

Дотоод аудитын нэгж компаниудад тэр бүр байхгүй байгаа бөгөөд дотоод аудитын чанарыг баталгаажуулсан аудитын тайлан харагдахгүй байна. Шүгэл үлээгчийн мэдлэг, соёл муу учраас мэдээлэгчийн хамгаалалт сул эсвэл огт хамгаалахгүй байна. Компаниуд эцсийн эзэмшигчийг зарладаггүй, улс төрийн хандивын мэдээллээ нээлттэй болгодоггүй. Маш цөөн тооны компани хувьцаа эзэмшигчдийнхээ талаар мэдээллийг тайлагнадаг. Аж ахуйн нэгж байгууллагын эцсийн эзэн/өмчлөгчийн талаарх мэдээллийг нээлттэй байлгах, тайлагнахыг хуулиар шаарддаггүй.

Удирдах зөвлөлийн бүрэн эрхийг хуулиар хангаагүй учраас удирдах зөвлөл компанийн авлигын эсрэг бодлого хөтөлбөрийг хянах үүрэг хүлээдэггүй. >

Хамгийн бага оноо

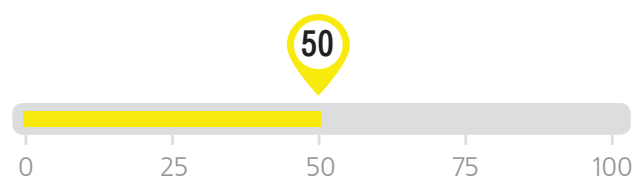


25/100 Ёс зүйт байдлын менежмент

25/100 Ил тод, нээлттэй байдал

25/100 Төлөөлөн удирдах зөвлөл

Хамгийн их оноо



50/100 Аудит болон баталгаажуулалт

50/100 Талуудын оролцоо

ИРГЭНИЙ НИЙГЭМ

Монгол Улс нь иргэний нийгмийн хүчирхэг тогтолцоотой бөгөөд Төв Азийн пост коммунист орнууд дундаа “ардчиллын баян бүрд” хэмээгддэг. 1990 оноос эхлэн Иргэний нийгмийн байгууллага (ИНБ)-ууд идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж эхэлжээ. ИНБ-ууд төрийн салбар, хүний эрхийн хүрээнд ихээхэн анхаарал хандуулж ажиллаж байсныг түүхэн замнал илтгэдэг. Харин иргэний нийгмийн зүгээс бизнесийн ёс зүйд тавих хяналт төдийлэн хөгжөөгүй, харин төрийн худалдан авалт болон олборлох үйлдвэрлэлд нэлээд амжилт гаргажээ. Мөн төрийн өмчит аж ахуйн нэгж байгууллагуудад хяналт тавьдаг.

Судалгаагаар ИНБ-ууд хувийн хэвшил дэх авлигаас сэргийлэх, хянах талаар төдийлөн амжилттай үйл ажиллагаа явуулж байгаагүй. ИНБ-ууд төрийн худалдан авалтын үйл ажиллагаанд оролцдог нь онцлууштай. Гэвч судалгаанд оролцсон дийлэнх компаниуд төрийн худалдан авалтын гэрээ, тендерийн үйл ажиллагаанд оролцох явцдаа авлигын нөхцөл байдалтай тулгарч байсан тухайгаа мэдэгджээ. Төрийн өмчийн худалдан авалт хийх гэрээ байгуулах, тусгай зөвшөөрөл, лиценз авах зэрэг явц дунд хахууль, зүй ёсны бус төлбөрүүд хийгдэх явдал түгээмэл гардаг. Олон нийтийн зүгээс төрийн өмчийн худалдан авалтын явцад авлига өгөх магадлал өндөр гэсэн ойлголттой. Авлигын хэргүүдийг амжилттай шийдэж буй баримт хангалтгүй гэж үзэхийн зэрэгцээ ИНБ-уудын зүгээс тендерийг авлигаар шийдэх асуудлыг зогсооход чиглэсэн үйл ажиллагааны

хүчин чармайлт хангалтгүй байгаа нь ИНБ-уудын оролцоо үр дүн муутай байгааг илтгэж байна. Иймд цаашид хувийн хэвшлийн салбарт бизнес эрхлэгчдийн ёс зүйд тавих хяналтыг дээшлүүлэх, ажиллах хүчний эрхийг хамгаалах чиглэлээр ИНБ-уудын чадавхыг бэхжүүлэх нь чухал байна.

Хувийн хэвшил дахь бизнес эрхлэгчдийн ёс зүйд хяналт тавихад бэрхшээлтэй байдаг. Дийлэнх аж ахуйн нэгж байгууллагад ёс зүйн дүрэм болон/эсхүл бодлого байдаггүй. Байсан ч гэсэн тэдгээр дүрмийг зөрчсөн тохиолдолд хуулийн хүрээнд биш байгууллага дотроо асуудлыг шийдвэрлэдэг байна.

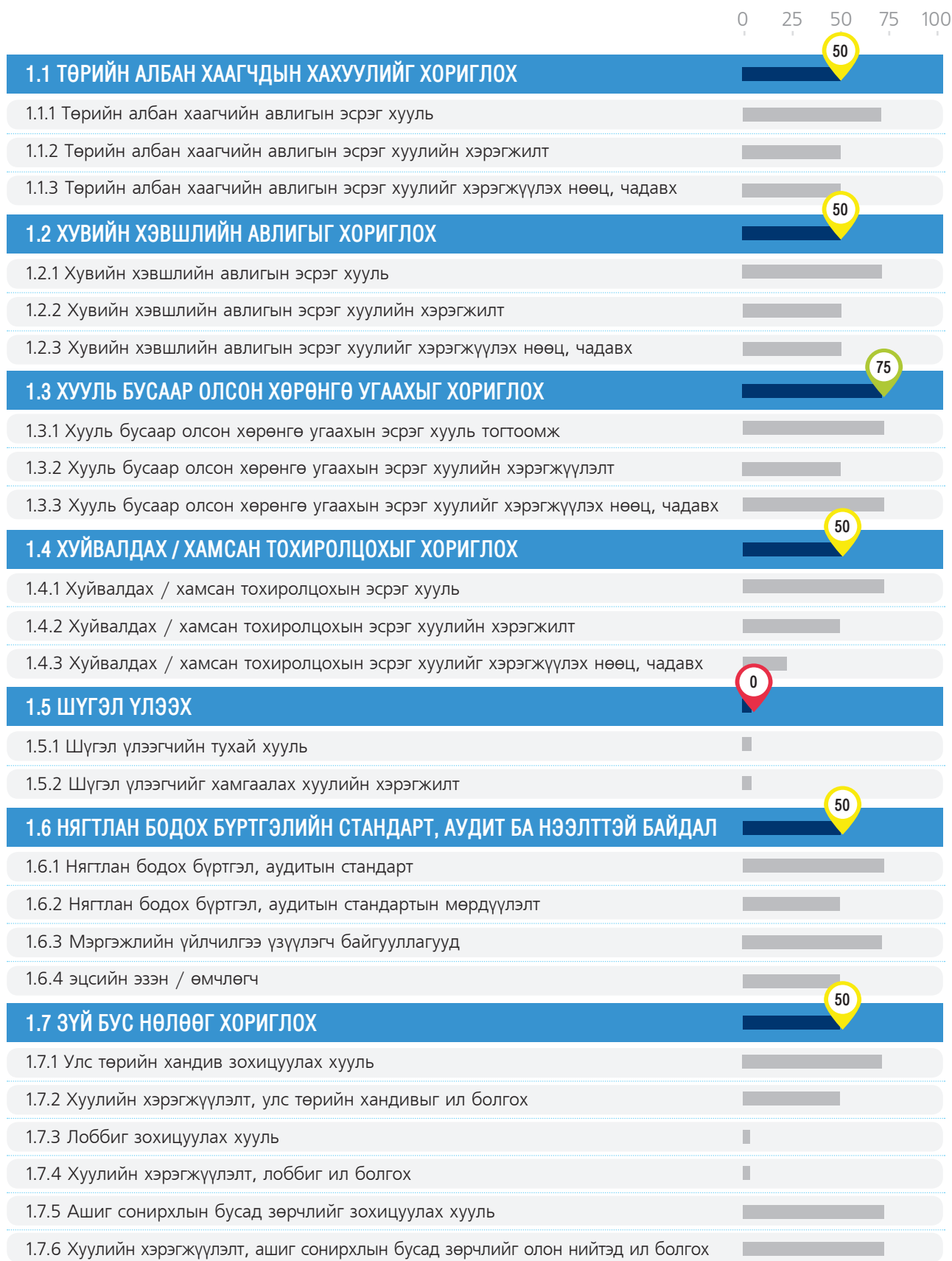
Хэвлэл, мэдээллийн бие даасан байдлыг тодорхойлох шалгуурын үр дүн нилээд сэтгэл зовинуулахаар байна. Ил тод бус байдал, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн санхүүжилт, эзэмшигчдийн мэдээлэл хаалттай байдал нь хэт төвлөрлийг үүсгэхийн зэрэгцээ монополиудыг төрүүлж байна.

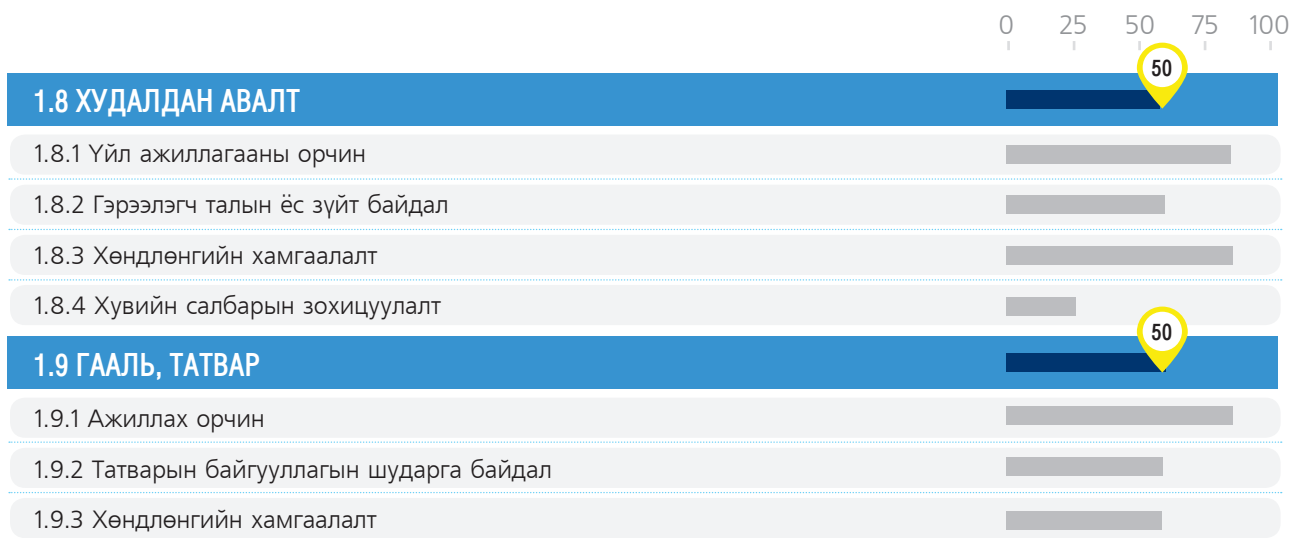
Дийлэнх хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслүүдийн аливаа нам, улс төрийн хүчнээс хамааралтай байна. Иймд олон нийт мэдээллийн хэрэгслийг нийтийн эрх ашгийг хамгаалсан манаач гэж үзэхээс илүүтэй улс төрийн системийн нэгээхэн дотоод хэсэг гэж хардаг. Хүчин төгөлдөр үйлчилж буй хууль, тогтоомжуудын дагуу гүтгэлэг гэсэн заалтын хүрээнд хувь хүн, сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд их хэмжээний мөнгөн торгууль ногдуулдаг; хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөө шүүхийн үндэслэлгүй гомдол, маргаанд нухчин дарагдаж байна.



ТӨРИЙН САЛБАР

ТӨРИЙН САЛБАРЫН ҮНЭЛГЭЭ





0 – ҮГҮЙ

25 – ХЯЗГААРЛАГДМАЛ

50 – ЗАРИМ ТАЛААРАА

75 – ИХЭЭХЭН

100 – БҮРЭН

1.1 ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН ХАХУУЛИЙГ ХОРИГЛОХ

50

МОНГОЛ УЛС ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧДЫГ АВЛИГАД ӨРТӨХӨӨС СЭРГИЙЛСЭН ЦОГЦ ХУУЛЬ, ТОГТООМЖТОЙ. ГЭВЧ ОЛОН ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧ ХАЛДАШГҮЙ ЭРХ ЭДЭЛДЭГ. ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧТАЙ ХОЛБООТОЙ ХЭРГИЙН ШИЙТГЭЛД ОНООХ МӨНГӨН ДҮНГИЙН ХЭМЖЭЭ БАГА, ҮР НӨЛӨӨ БАГАТАЙ БАЙДАГ. ТҮҮНЧЛЭН ЗӨРЧЛИЙН ХӨӨН ХЭЛЭЛЦЭХ ХУГАЦАА ХЭТЭРХИЙ БОГИНО, ХЭВТЭЭ ХЯНАЛТЫН МЕХАНИЗМ БАЙХГҮЙ БАЙНА. ЭРХ БҮХИЙ ЗАРИМ БАЙГУУЛЛАГУУД УЛС ТӨРИЙН ШУУД НӨЛӨӨНД БАЙДАГ.

1.1.1 ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛЬ

Онооны асуулт

Улсын хууль нь гадаад, дотоодын төрийн албан хаагчийн хээл хахуулийг хориглодог эсэх?

Монгол Улсад төрийн албан хаагчид хээл хахууль авахтай холбоотой асуудлыг Авлигын эсрэг хууль (АЭХ), Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль (НАНБХАСЗАСЗУСТХ), Эрүүгийн хууль (ЭХ), Зөрчлийн тухай хууль (ЗТХ)-аар тус тус зохицуулдаг. АЭХ-ийн үйлчлэлд төрийн бүх шатны албан хаагч, хувийн хэвшил хамаарна.

ЭХ-ийн хахууль өгөх зүйлд¹ шууд бус татаасыг тусгайлан авч үздэг боловч хахууль авах зүйлд тухайн асуудлыг зохицуулах заалт байхгүй². Хахууль зуучлахтай³ холбоотой тусгай заалтыг 2012 онд цуцалжээ. ЭХ-ийн "хахууль авах" тухай ерөнхий заалт нь шууд бус аливаа татаасыг хамардаггүй⁴.

ЭХ-д хахууль авахыг албан тушаал, эрх мэдлээ хууль бусаар ашиглан материаллаг, материаллаг бус ашиг олох хэмээн тодорхойлжээ⁵.

75

0 25 50 75 100

ЭХ-д гадаадын байгууллагын албан хаагчдад хүлээлгэх үүрэг хариуцлагыг хоёр тусдаа заалтаар тусгасан байдаг. Үүнд: гадаадын байгууллагын болон/эсхүл олон улсын байгууллагын ажилтан эрх мэдлээ урвуулан ашиглах; хахууль өгөх/авах гэж тусгажээ⁶.

Хэдий дээрх зохицуулалт байгаа ч төрийн олон албан хаагч халдашгүй эрх эдэлсээр байна. Тухайн халдашгүй эрхийг түдгэлзүүлэх журам тодорхойгүй байдаг. Монгол Улсын Үндсэн хууль, холбогдох бусад хууль, тогтоомжийн хүрээнд дээд шатны төрийн албан тушаалтнуудын дийлэнх нь халдашгүй, тусгай эрхтэй байдаг⁷.

Авлига, хээл хахууль, аливаа хууль бус төлбөрийг Татварын ерөнхий хуулийн дагуу зөвшөөрөгдсөн хасалт гэж тусгаагүй ч, мөн шууд хориглогдоггүй⁸.

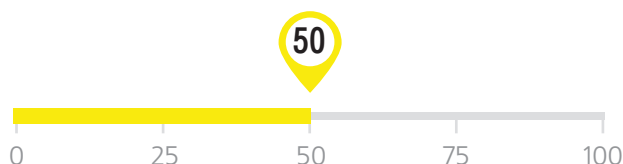
Авлигатай холбоотой хуулиудад бэлэг өгөх асуудлыг нэлээд хамарсан боловч тосолгооны мөнгөний (facilitation payment) асуудал бүрхэг, эдгээрийг зохицуулах хууль, эрх зүй дутмаг хэвээр байна.

1.1.2 ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ

Онооны асуулт

Төрийн албан хаагчдын хахуулийг зогсоох зорилгоор практик дээр хариуцлага хүлээлгэх, чөлөөлөх арга хэмжээ авдаг эсэх?

Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд (АТГ жил бүр авлигатай тэмцэх хууль, тогтоомжийн хэрэгжилтийг тайлагнадаг бөгөөд 2017 онд бүх яам, агентлаг, төрийн өмчит 99



байгууллагад шалгалт хийж, дүгнэлт гаргажээ. Энэхүү дүгнэлтийн үр дүн нэлээд анхаарал татахуйц буюу төрийн салбарын бүх шатны байгууллага дахь авлигын түвшин “хүнд” гэж үнэлжээ⁹.

АТГ жилд дунджаар 600 орчим гомдол мэдээлэл хүлээн авдаг. Хүснэгт 1-д гомдлыг ангилан үзүүлэв.

Хүснэгт 1: АТГ-д ирүүлсэн зөрчлийн тухай гомдлууд, тоогоор

ЗӨРЧЛИЙН ТУХАЙ ГОМДОЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ТӨРӨЛ		2017	2016	2015
1	МЭДЭЭЛЭГДСЭН ЗӨРЧЛИЙН ТОО	658	998	440
2	ШАЛГАЛТ ХИЙГДСЭН ЗӨРЧЛИЙН ТОО	658	427	440
2.	ГЭМТ ХЭРГИЙН ТОО	174	83	92
3	ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧТАЙ ХОЛБООТОЙ ЗӨРЧЛИЙН ТОО	545	375	375
4	ШАЛГАГДСАН ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН БАЙГУУЛЛАГЫН ТОО	109 (ТББ багтсан)	34	33

Эх сурвалж: АТГ-ийн 2015-2017 оны тайлан

2016 онд МУЕПГ 41,408 гэмт хэрэг шийдвэрлэснээс 199 буюу 0.4% нь авлигын хэрэг байна¹⁰.

2013 оноос 2017 оны эхний хагас хүртэл хахууль өгөх, авах хэрэгт холбогдсон анхан шатны шүүхээс ял авсан хүмүүсийн тоог¹¹ Хүснэгт 2-т харуулав.

Хүснэгт 2:

Хахууль өгөх, авах хэрэгт шийтгэл авсан хүний статистик тоон мэдээлэл, 2013-2017, тоогоор

Он	Хахууль өгөх	Хахууль авах
2013	7	17
2014	60	13
2015	7	10
2016	4	20
2017	27	19
Нийт	105	79

Эх сурвалж: АТГ-ийн Олон нийтийн зөвлөл, 2018

1.1 ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧДЫН ХАХУУЛИЙГ ХОРИГЛОХ НЬ

ЭХ-ийн авлигын шийтгэлтэй холбоотой заалтууд тэнцвэртэй бус, оногдуулж буй торгууль нь хангалттай нөлөө үзүүлэхүйц биш байна. Тухайлбал авлигад зуучилсан этгээдэд оноох шийтгэлийн хамгийн дээд хэмжээ нь 5,500 ам.доллар (13.2 сая төгрөг)-оор торгох буюу 3 хүртэлх сарын хугацаанд хорих гэж тусгажээ¹². Ашиг, орлогыг албадан хураах заалт байх боловч маш хязгаарлагдмал, цөөн хэдэн хүнд төрлийн гэмт хэрэг, их хэмжээний эсвэл онц их хэмжээний авлигын хэрэгт үйлчлэхээр заажээ. 2017 онд шинэ ЭХ-ийн 22.4 болон 22.5 дахь заалтад хамрах 7 хэрэгт холбогдуулан 90,750 ам.доллар (217.8 сая төгрөг)-ын хөрөнгө хураасан гэж ШЕЗ-өөс мэдэгджээ¹³.

Монгол Улсад хөөн хэлэлцэх хугацаа тухайн хэргийн ноцтой байдлаас хамаардаг. Ихэнх авлигын хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаа 1-ээс 5 жил

байна. Мөнгө угаах, эд хөрөнгө шамшигдуулах зэрэг ноцтой/хүнд гэмт хэргийн хувьд дээрх хугацаа 20 хүртэлх жил байдаг¹⁴. Иймд авлигатай холбоотой зөрчлийн хөөн хэлэлцэх хугацааг уртасгах шаардлагатай. АТГ-ын төлөөлөгчтэй хийсэн ярилцлагаар эрх мэдлээ урвуулан ашигласан, ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой хэрэг, зөрчлүүд байгууллагын жил тутмын ээлжит аудитын дараа л илэрдэг бөгөөд энэ үед хөөн хэлэлцэх хугацаа ихэвчлэн дуусчихсан байдаг тул хэргийг хэрэгсэхгүй болгодог хэмээн онцолжээ¹⁵.

ЭХ-д ялаас чөлөөлөх үр дүнтэй урамшууллын арга хэмжээг тусгасан байдаг. Тодруулбал сайн дураараа хэргээ хүлээж ирсэн бол тухайн этгээдийн төрөөс авсан тендерийн гэрээ / гаалийн татвар болон бусад ажил / үйлчилгээг хэвээр үлдээж, мөн ялаас хөнгөрүүлэх үндэслэл болдог¹⁶.

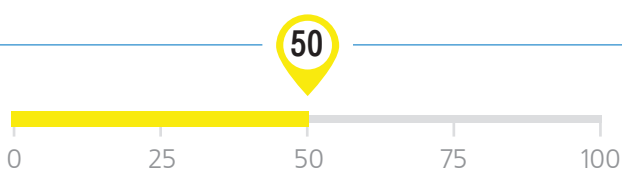
1.1.3 ТӨРИЙН АЛБАН ХААГЧИЙН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НӨӨЦ, ЧАДАВХ

Онооны асуулт

Холбогдох эрх бүхий байгууллагууд хуулийг хэрэгжүүлэх хангалттай чадавх, нөөцтэй эсэх?

Байгууллагын жилийн тайлангаас харахад АТГ-ын үйл ажиллагааны хүрээ байнгын, асар олон талт хүчин чармайлтыг шаарддаг. Гэвч тухайн үйл ажиллагааг хянах хэвтээ мониторингийн механизм байхгүй байна.

2017 оныг мөн оны үетэй харьцуулахад нэг байцаагчид ногдох гомдлын тоо дунджаар 68 хувь, эрүүгийн хэрэг мөрдөн байцаах ажиллагаа 6.1 хувиар тус тус нэмэгдсэн байна¹⁷. Гэвч сүүлийн 3 жилийн хугацаанд АТГ-т ажиллагсдын тоо, тэр дундаа мөрдөн байцаагчдын тоо нэмэгдээгүй байна¹⁸.



2017 оны ШЕЗ-ийн тайланд нэг шүүгчийн шийдвэрлэсэн авлигын хэргийн тоо тусгагдаагүй¹⁹ бөгөөд авлигын хэргийг шийдвэрлэх прокурорын ажлын ачааллын талаарх мэдээлэл мөн байхгүй байна²⁰.

Одоогийн хууль эрх зүйн зохицуулалтаар АТГ-ын санхүүжилтийн бие даасан байдал, баталгаагаар хангасан бөгөөд төсөв нь жил бүр нэмэгдэж иржээ²¹. Хэдий тийм боловч 2015 онд АЭХ-ийн 29.3 дахь АТГ-ын төсвийг өмнөх оныхоос бууруулахыг хориглосон заалтыг хүчингүй болгожээ²². Мөн тухайн жилд Шүүхийн тухай хуулийн 28.5 дахь шүүхийн төсвийг бууруулахыг хориглосон заалтыг хүчингүй болгож²³, улмаар 2016 онд ШЕЗ-ийн үйл ажиллагааны төсвийг өмнөх оныхоос 50 хувиар бууруулсан байна²⁴. Энэ нь манай улсын эдийн

засгийн ерөнхий нөхцөл байдал үйл ажиллагааны зардлын өсөлтийг тогтвортой барих боломжгүй байгааг илтгэнэ.

Шүүхийн үйл ажиллагааны бие даасан байдлыг Шүүхийн захиргааны тухай хуулиар баталгаажуулдаг²⁵. Хэдий тийм боловч бодит байдал дээр шүүх засаглал улс төрийн нөлөөлөлд өртөмтгий хэвээр байна. Ерөнхийлөгч, Улсын Их Хурлаас (УИХ) АТГ-ын бүтцийг хянаж, удирдлагыг томилдог²⁶. АТГ-ыг татан буулгах УИХ-ын эрх мэдэл²⁷, Олон нийтийн зөвлөлийг томилох Ерөнхийлөгчийн эрх мэдэл нь АТГ-ыг улс төрийн нөлөөнөөс ангид, хараат бус ажиллах боломжгүйд хүргэж байна.

МУЕПГ, АТГ, Цагдаагийн Ерөнхий Газар (ЦЕГ), Гаалийн ерөнхий газар, Нийслэлийн Гаалийн Газар, төрийн бусад байгууллагууд авлигын хүрээнд холбогдох хэргүүд дээр хамтран ажиллаж, сургалт тогтмол зохион байгуулдаг байна²⁸.

Жишээлбэл 2017 онд АТГ МУЕПГ-тай хамтран 520 прокурорт ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх сургалт явуулжээ²⁹.

АТГ-аас хамтын ажиллагааны гэрээ хэлэлцээрийн хүрээнд олон улсын, гадаадын олон байгууллагатай хамтарсан сургалт зохион байгуулж, туршлага солилцож, техникийн туслалцаа авдаг тухайгаа мэдээлсэн байна. Хэдий тийм боловч гадаадын хууль сахиулагч байгууллагатай хамтран хэрэг дээр ажилласан, хууль зүйн туслалцаа авсан тохиолдол (ганцхан тохиолдол гарсан байх магадлалтай ч ямар түвшинд хамтарч ажилласан нь тодорхойгүй) байхгүй байна³⁰.

Хууль Зүй, Дотоод Хэргийн Яам (ХЗДХЯ) 20 гаруй улстай хамтран ажиллах гэрээг байгуулснаа мэдээлжээ. Тухайлбал Хонг Конгтой хийсэн хамгийн сүүлийн хэлэлцээрт хууль зүйн харилцан туслалцааны хүрээг тогтоожээ³¹.

1 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 22 дугаар зүйлийн 22.5.1 дэх заалт, 2015 он

2 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 22 дугаар зүйлийн 22.4 дэх заалт, 2015 он

3 Эрүүгийн хууль, 270 дугаар зүйл, 2002 он

4 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 22 дугаар зүйлийн 22.4 дэх заалт, 2015 он

5 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 22 дугаар зүйлийн 22.4 дэх заалт, 2015 он

6 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 22 дугаар зүйлийн 22.3, 22.6 дахь заалт, 2015 он

7 Монгол Улсын Үндсэн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 42 дугаар зүйл, 1992 он

8 Татварын Ерөнхий хууль, (шинэчилсэн найруулга) 3 болон 9 дүгээр зүйл, 2008 он

9 Б.Бурмаа, Мэдээ.мн "Нэр бүхий дөрвөн албан тушаалтны хууль бусаар олсон хөрөнгийг хураалгахаар АТГ ажиллаж эхэллээ" 2018 оны 2 сарын 27 <http://medee.mn/main.php?eid=103858#>

10 ТИ-Монгол, МУЕПГ-ын 2/1628 тоот албан бичиг, 2018 оны 4 сарын 25

11 АТГ-ын Олон нийтийн зөвлөл, Хахууль авах, өгөх заалттай холбоотой статистик тоон мэдээлэл, 2018 оны 1 сарын 10

12 OECD, Anti-Corruption Reforms in Mongolia assessment and recommendation report, 2014 <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/MONGOLIA-MonitoringReport-EN.pdf>

13 Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, Эрүүгийн хуулийн 22 дугаар зүйлийн 22.4 болон 22.5 дахь заалтын статистик тоон мэдээлэл, 2018 оны 6 сарын 12

14 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 1 дүгээр зүйлийн 1.10 дахь заалт, 2015 он

15 Экспертийн ярилцлага №1

16 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 22 дугаар зүйл, 2015 он

17 АТГ, "2017 оны үйл ажиллагааны тайлан", 2018 оны 2 сарын 14 <http://www.iaac.mn/news/awlgatai-temtsekh-gazriin-2sh17-onii-uil-ajillagaanii-towch-tailan?menu=59>

18 ТИ-Монгол, АТГ-ын 03/4432 тоот албан бичиг, 2018 оны 5 сарын 24

19 Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, 2017 оны шүүн таслах ажиллагааны тайлан, 2018 оны 2 сарын 7 http://www.judoinstitute.mn/statistic_report/225--2017-.html

20 МУЕПГ, 2017 оны үйл ажиллагааны тайлан, 2018 оны 5 сарын 31 <http://www.prokuror.mn/p/30>

21 Авлигын Эсрэг Хууль, (шинэчилсэн найруулга) 29 дүгээр зүйл, 2006 он

22 Монгол Улсын Сангийн яам, Төсвийн бодлогын газар, Монголын Улсын 2017 оны нэгдсэн төсвийн үр дүнгийн үзүүлэлт <http://www.iltod.gov.mn/wp-content/uploads/2016/11/04.Budget-2017-11-01-v280-final-value.pdf>

23 Монгол Улсын Шүүхийн тухай, 28 дугаар зүйлийн 28.5 дахь заалт, 2012 он

24 Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, Монгол Улсын Шүүхийн тайлан 2016 он, 2017 он <http://www.judocouncil.mn/tailan2016.html>

25 Зөрчлийн тухай хууль, 27 дугаар зүйл, 2012 он

26 Авлигын Эсрэг Хууль, (шинэчилсэн найруулга) 27 дугаар зүйл, 2006 он

27 Авлигын Эсрэг Хууль, (шинэчилсэн найруулга) 15 дугаар зүйлийн 15.3 дахь заалт, 2006 он

28 АТГ, 2015, 2016, 2017 оны үйл ажиллагааны тайлан, 2018 он <http://www.iaac.mn/category/138?menu=59>

29 ТИ-Монгол, МУЕПГ-ын 2/1628 тоот албан бичиг, 2018 оны 4 сарын 25

30 АТГ, 2015, 2016, 2017 оны сарын тайлан, 2018 он <http://www.iaac.mn/category/138?menu=59>

31 Ц.Жаргал, Гэрэг.мн, "Өдөр тутмын нийтлэл No.21663 -Прокурорт оффшорт нуусан хөрөнгийг оруулж ирэх эрх зүйн боломж байгаа" 2018 оны 4 сарын 10 <http://gereg.mn/news/21663/>

1.2 ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН АВЛИГЫГ ХОРИГЛОХ

50

БИЗНЕС ЭРХЛЭГЧИД МХЕГ, ОРОН НУТГИЙН ЗАСАГ ЗАХИРГАА, ГААЛИЙН БАЙГУУЛЛАГЫГ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД НЬ БЭРХШЭЭЛ СААД УЧРУУЛДАГ ГОЛ БАЙГУУЛЛАГА ГЭЖ ТОДОРХОЙЛЖЭЭ. ТӨРИЙН ТЕНДЕР ШАЛГАРУУЛАЛТЫН ҮР ДҮНД УЛС ТӨР, ГЭР БҮЛ, ТАНИЛ ТАЛЫН СҮЛЖЭЭ (NEPOTISM) НӨЛӨӨЛДӨГ. БИЗНЕСИЙН САЛБАРЫН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ЯЛ ШИЙТГЭЛИЙН ТОО БАГА, НОГДУУЛСАН ШИЙТГЭЛ ТЭНЦВЭРТЭЙ БИШ (NOT PROPORTIONATE) БАЙНА.

1.2.1 ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛЬ

75

0 25 50 75 100

Онооны асуулт

Улсын хуулиар хувийн хэвшлийн хахуулийг хориглодог эсэх?

болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх (МУБТСТТ) тухай хуулийн дагуу дээрх төрлийн төлбөрийг хурааж, эрүүгийн хэрэг үүсгэдэг².

Одоогийн үйлчилж буй хууль эрх зүйн хүрээг 1.1.1 дүгээр индикаторт дурдсан байгаа. Хувийн хэвшлийн төлөөлөгч хахууль өгөх, авах үйлдлийг хориглосон заалтууд ЭХ-д тусгагдсан байдаг. 1.1.1 дүгээр индикаторт тодорхойлсончлон хувийн хэвшлээс үзүүлэх зүй бус нөлөө нь дан ганц санхүүгийн үр өгөөж болон бусад материаллаг бараа бүтээгдэхүүнээр хязгаарлагддаггүй.

2017 онд аж ахуйн нэгж байгууллага хээл хахуулийн гэмт хэрэгтэй холбогдоход 50,000 ам.доллараас (12 сая төгрөг) 166,000 ам.долларын (398.4 сая) торгууль бүхий заалтыг ЭХ-д шинээр нэмж оруулжээ¹.

Татварын хөнгөлөлтөд хахууль, хууль бус төлбөрийг хамруулдаггүй. АЭХ, Мөнгө угаах

Монгол Улсад бизнесийн салбар дахь авлигын олон судалгаанд авлига нэмэгдэж байгааг харуулж байна. Тухайлбал Азийн Сангийн 2016 оны "Бизнес эрхлэлтийн орчин дахь авлигын нөхцөл байдлын судалгаа" (STOPP)-нд 330 гүйцэтгэх захирал, ахлах менежерийн хамт хамрагджээ. Гааль татварын байгууллага, МХЕГ, орон нутгийн засаг захиргаа нь бизнес эрхлэгчдэд хамгийн их саад учруулдаг гэж үзжээ. Судалгаанд хамрагдагсдын талаас илүү хувь нь улс төр, гэр бүлийн танил тал (хамаатан танил талаа харж үзэх) нь төрийн худалдан авах үйл ажиллагааны үр дүнд нөлөөлж байгааг дурдсан байна³.

АТГ-ын Олон Нийтийн Зөвлөлд одоогоор бизнесийн салбарын төлөөлөл байхгүй байгааг энд дурдах нь зүйтэй.

1.2.2 ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ

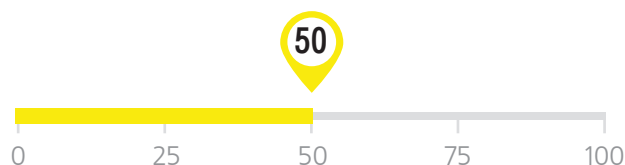
Онооны асуулт

**Хувийн хэвшлийн хахуулийг
зогсоох зорилгоор практик дээр
хариуцлага хүлээлгэх, чөлөөлөх
арга хэмжээ авдаг эсэх?**

Хэдийгээр хувийн хэвшил дэх авлигын эсрэг өргөн хүрээтэй хууль эрх зүйн орчин бүрдсэн, хувийн хэвшил дэх төртэй холбоотой авлигын талаарх нийтлэг ойлголт байдаг ч хувийн хэвшилтэй холбоотой ял шийтгэлийн тоо маш бага бүртгэгджээ. АТГ-ын тайланд хувийн хэвшил холбогдсон хэргийн тооны өсөлтийг харуулсан байдаг. 2015 оны 33 хэрэг, 2016 оны 34 хэрэг, харин 2017 онд тус агентлаг нь 109 тохиолдол (Төрийн бус байгууллагууд (ТББ) орсон) бүртгэсэн байна⁴.

Азийн Сангийн 2016 оны STOPP судалгаагаар одоогийн эрх зүйн орчин бизнесийн талбар дахь авлигатай тэмцэхэд "огт үр дүнгүй" гэж үнэлсэн бөгөөд энэхүү сөрөг үнэлгээ 2012 онд 19.1% байсан бол 2016 онд 39.8% болж өсжээ⁵.

2017 онд Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим (МҮХАҮТ) одоогийн бизнесийн орчинг үнэлэх зорилгоор улсын хэмжээнд 1,573 аж ахуйн нэгж байгууллагын дунд судалгаа явуулсан байна. Нийт судалгаанд оролцогсдын 57% нь техникийн эсвэл тусгай зөвшөөрөл олгодог, тендер сонгон шалгаруулдаг



агентлагууд хамгийн их хахууль хүртэгчид гэж дүгнэсэн бол 25% нь хахуулийн хэмжээ асар өндөр гэдэгт итгэдэг гэжээ⁶.

2017 онд Үндэсний авто тээврийн төвийн хэлтсийн дарга лиценз олгохын тулд 23,960 ам.доллар (57.5 сая төгрөг)-ын хахууль авсан байна. Анхан шатны шүүх түүнд 2,700 ам.доллар (6.5 сая төгрөг)-ын торгууль ногдуулсан юм. Гэсэн хэдий ч хахууль өгсөн тал (хувийн аж ахуйн нэгж)-д 50 мянган ам.доллар (120 сая төгрөг)-ын торгууль ногдуулсан байдаг⁷. Эндээс үзвэл авилгатай холбогдсон шийтгэлүүд индикатор 1.1.1-д заасны дагуу тэнцвэртэй байж чадахгүй байна⁸. Мөн авлигын хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаа 1-ээс 5 жил байдаг.

Индикатор 1.1.1-т дурдсанчлан үр дүнтэй, ялаас чөлөөлөх урамшууллын заалтууд байдаг. Бага хэмжээний хахууль өгсөн хүмүүсийг ялаас чөлөөлж, өршөөл үзүүлэх арга хэмжээ авсны дараагаар Монгол Улсад авлигын хэргийг мэдээлэх явдал нэмэгдсэн байна⁹. АТГ-аас хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжтэй хамтран ажиллах гэрээ байгуулдаггүй. Хувийн хэвшлийн үнэлгээний талаар индикатор 2.4.3-т дурдсанчлан тус агентлаг нь бизнесийн холбоотой түлхүү хамтран ажилладаг¹⁰.

1.2.3 ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НӨӨЦ, ЧАДАВХ

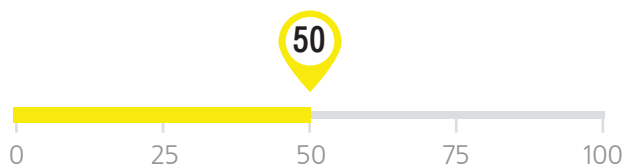
Онооны асуулт

Холбогдох эрх бүхий байгууллагууд хуулийг хэрэгжүүлэх хангалттай чадавхтай эсэх?

АТГ нь төр, хувийн хэвшлийн авлигын хэргийг шалгах үүрэгтэй гол байгууллага юм. Түүнчлэн Цагдаагийн ерөнхий газрын Эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх хэлтэс энэ чиглэлээр ажилладаг.

Олон нийтийн зүгээс мөрдөн байцаалтын үр дүн, шүүхийн холбогдох шийдвэрийн ил тод байдал хангалттай биш гэх шүүмжлэлийн дагуу АТГ-аас хэвлэлийн бага хурал тогтмол хийдэг болжээ¹¹. Үүнээс гадна таниулах материал түгээх, орон нутагт очиж ажиллах зэргээр АТГ-аас олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх хүчин чармайлтаа идэвхжүүлж байна. Гэхдээ АТГ-ыг бүсийн түвшинд салбартай болох саналыг УИХ дэмжээгүй.

АТГ хэвийн хэвшилд бизнесийн холбоодтой хамтран ажиллахыг илүүд үздэг. Эдгээр холбоод АТГ-тай соён гэгээрүүлэх чиглэлээр эрчимтэй хамтран ажиллаж байгаагаа илтгэжээ¹².



2016 оны арван нэгдүгээр сард УИХ-аас Авлигатай тэмцэх үндэсний хөтөлбөр баталжээ. Энэ нь Монгол Улс “Нээлттэй засаглалын түншлэл” -ийн үндэсний хоёр дахь төлөвлөгөөг зургаадугаар сард санаачлан хэрэгжүүлснээс хэдхэн сарын дараах үйл явдал байлаа. Хоёр дахь төлөвлөгөө нь төр, хувийн хэвшлийн хоорондох гэрээнд авлигын эсрэг зарчмыг тусгахаар зорьжээ¹³.

Хэрэгжүүлэгч агентлагийн санхүүжилт, тэдгээрийн хараат бус байдал, дотоодын бусад эрх бүхий байгууллагуудтай хамтарч ажиллах төлөв байдлыг индикатор 1.1.1-т тодорхойлсон болно. Харамсалтай нь хувийн хэвшил дэх авлигын хэргийг олон улсын байгууллагатай хамтран мөрдөн байцаасан, хууль сахиулах арга хэмжээ авсан талаар мэдээлэл байхгүй байна.

АТГ-ын жилийн тайланд хувийн хэвшлийн авлигын бие даасан хэргийг дурдаагүй байна¹⁴.

Аж ахуйн нэгж байгууллагатай хамтран ажиллах, харилцан ойлголцлын санамж бичиг байгуулах, нууцлалын гэрээ үйлдсэн эсэх тухай мэдээлэл байхгүй байна¹⁵.

1 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 22 дугаар зүйлийн 22.5.3 дэх заалт, 2015 он

2 PwC, Bribes, kickbacks, and illegal payment, December 31, 2017 <http://taxsummaries.pwc.com/ID/Mongolia-Corporate-Deductions>

3 The Asia Foundation, Study private sector perceptions corruption (STOPP) survey 2016, <https://asiafoundation.org/publication/study-private-sector-perceptions-corruption-stop-survey-2016/>

4 АТГ, “2017 оны үйл ажиллагааны тайлан”, 2018 оны 2 сарын 14 <http://www.iaac.mn/news/awligatai-temtsekh-gazriin-2sh17-onii-uil-ajillagaanii-towch-tailan?menu=59>

5 The Asia Foundation, Study private sector perceptions corruption (STOPP) survey 2016, <https://asiafoundation.org/publication/study-private-sector-perceptions-corruption-stop-survey-2016/>

6 МҮХАҮТ, “Монголын бизнесийн орчны судалгаа”, 2017, p.25-26, https://www.mongolchamber.mn/bundles/uploads/MNCCI_2017_Business_Orchinii_Sudalгаа_final_website.pdf

7 АТГ, 2018 оны 5 дугаар сард хийсэн ажлаа мэдээлэв, 2018 оны 5 сарын 25 <http://www.iaac.mn/news/3505?lang=mn>

8 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 22.4 болон 22.6 дугаар зүйл, 2015 он

9 U.S State Department, Mongolian Human Rights Practice for 2016 <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#section4>

10 Экспертийн ярилцлага №6

11 АТГ, “2017 оны үйл ажиллагааны тайлан”, 2018 оны 2 сарын 14 <http://www.iaac.mn/news/awligatai-temtsekh-gazriin-2sh17-onii-uil-ajillagaanii-towch-tailan?menu=59>

12 ТИ-Монгол, Шударга Бизнес Монгол Улсын Хөтөлбөр, 2.4.3 индикатор, 2018 он

13 Монгол Улсын Засгийн Газар, “Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө” 4.1.6.3 заалт, 2017 оны 4 сарын 12

14 АТГ, “2017 оны үйл ажиллагааны тайлан”, 2018 оны 2 сарын 14 <http://www.iaac.mn/files/6e396b8e-a4cd-41d6-8a42-535892425542/ATG%202017%20tailan.pdf>

АТГ, “2016 оны үйл ажиллагааны тайлан”, 2017 оны 2 сарын 7 <http://www.iaac.mn/files/b5df9fb0-b545-4181-893f-1c8498b279f8/Tailan-2016-iaac.pdf>

АТГ, “2015 оны үйл ажиллагааны тайлан”, 2016 оны 1 сарын 8 http://www.iaac.mn/old/pdf/tailan/iaac_2015_tailan.pdf

15 АТГ, 2015, 2016, 2017 оны сарын тайлан, 2018 он <http://www.iaac.mn/category/201>

1.3 ХУУЛЬ БУСААР ОЛСОН ХӨРӨНГӨ УГААХЫГ ХОРИГЛОХ

75

МӨНГӨ УГААХ ГЭМТ ХЭРГИЙГ ХУУЛЬД ОЛОН УЛСЫН ЖИШГИЙН ДАГУУ ТУСГАЖЭЭ. БИД МӨНГӨ УГААХ БОЛОН ТЕРРОРИЗМЫГ САНХҮҮЖҮҮЛЭХТЭЙ ТЭМЦЭХ ҮНДЭСНИЙ ХӨТӨЛБӨРТЭЙ. ФАТФ-ИЙН ЗӨВЛӨМЖИЙН ДАГУУ ШААРДЛАГАТАЙ НЭМЭЛТ ӨӨРЧЛӨЛТИЙГ УИХ-Д ӨРГӨН БАРЬСАН БА ЭЦЭСЛЭН ШИЙДВЭРЛЭГДЭЭГҮЙ БАЙНА. БАНКНЫ САЛБАРААС БУСАД САНХҮҮГИЙН БАЙГУУЛЛАГАД ЭРСДЭЛ ДЭЭР СУУРИЛСАН ХЯНАЛТ ДӨНГӨЖ АНХАН ШАТАНДАА БАЙГАА НЬ СУЛ ТАЛТАЙ БАЙНА. МОНГОЛБАНКНЫ САНХҮҮ МЭДЭЭЛЛИЙН АЛБА ОЛОН ТАЛТ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААГ ДОТООД БОЛОН ГАДААДЫН БАЙГУУЛЛАГУУДАЙ ХАМТРАН ЗОХИОН БАЙГУУЛДАГ. ГАДААД УЛСЫН ИЖИЛ ТӨРЛИЙН БАЙГУУЛЛАГА, НЭГЖТЭЙ НЯГТ ХАМТРАН АЖИЛЛАДАГ.

1.3.1 ХУУЛЬ БУСААР ОЛСОН ХӨРӨНГӨ УГААХЫН ЭСРЭГ ХУУЛЬ

75



Онооны асуулт

**Хууль бусаар олсон хөрөнгө
угаахыг улсын хуулиар хориглодог
эсэх?**

Монгол Улс Ази Номхон Далайн бүсийн Мөнгө угаахтай тэмцэх бүлгэмийн гишүүн ба үүнд Монголбанк улсаа төлөөлж ажилладаг. 2013 онд УИХ-аас Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль (МУБТСТХ)-ийг соёрхон баталсан юм¹.

2011-2014 онд хийсэн хууль эрх зүйн шинэчлэлт нь Монгол Улсын зохицуулалтыг олон улсын стандартад нийцэх байдлыг баталгаажуулжээ. Түүнчлэн улс төрд нөлөө бүхий этгээд, эцсийн өмчлөгч, халхавч банк гэх мэт шинэ нэр томьёог хуульд оруулсан байдаг.

“Мөнгө угаах” гэх нэр томьёо нь аливаа хууль

бусаар олсон хөрөнгийг мэдсээр байж олж авсан, хувиргасан, шилжүүлснийг тодорхойлно. Ийм хөрөнгийг халхавчилсан, нуун далдалсан, өмчлөх, эзэмших, ашиглах эрхийг шилжүүлсэн, бодит шинж чанар, хэлбэр, байршлыг нь өөрчилснийг МУБТСТХ -иар хориглодог².

Ийм төрлийн гэмт хэргийг зохион байгуулалттай үйлдэх, хуйвалдаан сэдэх, үйлдэхэд туслахыг ЭХ-ийн дагуу шийтгэдэг³.

Мөнгө угаахтай тэмцэх санхүүгийн хориг арга хэмжээ хэрэгжүүлэх байгууллага (ФАТФ)-аас нийтэлсэн Монгол Улс дахь Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх арга хэмжээний тайлан (2017)-д мөнгө угаахыг гэмт хэрэгт тооцох одоогийн нөхцөлийг олон улсын гэрээ, конвенц, стандартын шаардлагад бүрэн нийцсэн гэж үзжээ⁴.

Панамын баримт бичигт Монгол Улсын олон дээд түвшний албан тушаалтан, тэдэнтэй нэгдмэл сонирхолтой талууд, улс төрчдийг оффшор компаниудтай холбоотой байдгийг илрүүлсэн юм⁵. 2017 оны 4 дүгээр сард УИХ-аас НАНБХАСЗАСЗУСТХ-д нэмэлт, өөрчлөлт оруулж, оффшор данс эзэмшдэг төрийн албан тушаалтанд хариуцлага тооцох асуудлыг зохицуулжээ.

Уг нэмэлт өөрчлөлт нийт 38,000 төрийн албан хаагч, тэдний гэр бүлийн гишүүдийг хамарна⁶.

ФАТФ-ийн зөвлөмжийн дагуу Засгийн Газраас үйл ажиллагааны төлөвлөгөө баталсан юм. УИХ-д МУБТСТТХ-д оруулах шаардлагтай нэмэлт өөрчлөлтийг өргөн барьж, урьдчилсан хэлэлцүүлэг хийгдсэн, одоо эцсийн шийдвэр хүлээгдэж байна. Хэрэв батлагдвал уг хуулийн нэмэлт өөрчлөлтүүд 2018 оны 7-р сарын 1-ээс хүчин төгөлдөр болно⁷.

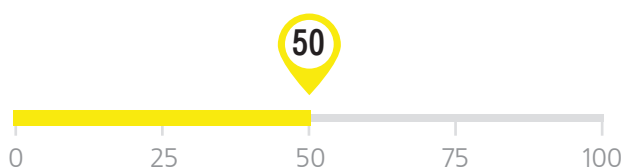
1.3.2 ХУУЛЬ БУСААР ОЛСОН ХӨРӨНГӨ УГААХЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖҮҮЛЭЛТ

Онооны асуулт

Хууль бусаар хөрөнгө угаахыг зогсоох зорилгоор практик дээр хариуцлага хүлээлгэх, чөлөөлөх арга хэмжээ авдаг эсэх?

Монголбанк, СЗХ, Монголбанкны Санхүүгийн мэдээллийн алба (СМА) нь холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу мөнгө угаахад тавигдсан шаардлагын хүрээнд хяналт тавин ажилладаг. СМА нь 2008-2016 оны хооронд буюу 8 жилийн хугацаанд 6.5 сая гаруй тайлан хүлээн авснаас 1,208 нь сэжигтэй гүйлгээ бүхий тайлан байв. СМА энэ хугацаанд банкуудад 66 удаагийн биет шалгалт хийж, мөнгө угаах үйл ажиллагаатай тэмцэхэд дэмжлэг үзүүлэх зорилгоор уг үзлэгээс гарсан үр дүнг дотоодын хууль сахиулах байгууллага болон гадаадын СМА-нд танилцуулжээ⁸.

СМА-ны дарга гүйлгээг 3 хүртэлх хоног барих тусгай эрхтэй⁹. Мөн СМА нь хувь хүн, хуулийн этгээдийн эд хөрөнгийн бүртгэлийн мэдээлэл, нийгмийн даатгал, хил дамнасан банк хоорондын гүйлгээний мэдээлэл, эрх бүхий байгууллагаас хөрөнгө оруулалтын лавлагаа авах эрхтэй¹⁰.



Монгол Улсад Монголбанк арилжааны банкныг зохицуулж, хянадаг бол бусад санхүүгийн байгууллагыг СЗХ-оос зохицуулж, хяналт тавьдаг. Одоогийн байдлаар СЗХ-ны мөнгө угаахыг хянах шалгах үйл ажиллагаа нь дүрэмд суурилсан (эрсдэлд суурилсан биш) бөгөөд хамрах хүрээ, тоо хязгаарлагдмал, зөрчилд шийтгэл оногдуулдаггүй. Эрсдэлд суурилсан хяналт шалгалт хангалтгүй байгаа нь банк бус санхүүгийн байгууллагууд мөнгө угаах хэргээс урьдчилан сэргийлэх, хууль дагах үүрэг хариуцлагаа бүрэн ухамсарлахгүй, цалгардуулж байгаа зэрэг нь шийдэх чухал асуудал болжээ.

Одоогийн түвшинд СЗХ эрсдэлд суурилсан хяналт шалгалтын талаар нэмэлт өөрчлөлт хийхээр ажиллаж байна.

Мөнгө угаахын эсрэг гэмт хэрэгт оногдуулах ял шийтгэл хэргийн хүнд хөнгөнөөс хамаардаг. ЭХ-иар хувь хүнийг 6 сараас 5 жил хүртэл хугацаагаар хорих ял өгдөг. Зохион байгуулалттай гэмт хэргийн хувьд 12 хүртэлх жилийн хугацаатай хорих ял ногдуулдаг¹¹. Шинэчлэгдсэн ЭХ-ийн практик хэрэглээ одоохондоо байхгүй байна.

ЭХ-ийн дагуу мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэх гэмт хэргийг Тагнуулын ерөнхий газар, ЦЕГ хянан шалгадаг. 2017 онд Монгол Улс Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх үндэсний хөтөлбөр баталсан юм¹². Хэдий тийм ч хууль сахиулах байгууллагад мөнгө угаах гэмт хэрэг мөрдөн шалгах ажиллагааг чухалчлах дотоод удирдамж, нэгдсэн чиглэл дутмаг байна. Өнгөрөгч бүх хугацаанд ердөө 46 удаа л мөнгө угаах хэрэг мөрдөн шалгагдсанаас зөвхөн хоёрт нь анхан шатны шүүхээс ял шийтгэл оногдуулсан ч дээд шатны шүүхээс буцаагдсан байна¹³. Шүүхэд ирсэн хэргүүдийг авч үзэхэд хамаатан садан, найз нөхөд, хүүхдүүдийн нэр дээр хүртэл

банкаар мөнгө шилжүүлж, мөнгө угаасан байдаг. Эцсийн өмчлөгч/эзэн, улс төрд нөлөө бүхий этгээдийн зохицуулалт хангалтгүй тул ийм зөрчил ажиглагдах нөхцөлийг бий болгож байна¹⁴.

Мөнгө угаах гэмт хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацаа хангалттай урт буюу хэргийн ноцтой байдлаас хамааран 20 хүртэлх жил байдаг¹⁵. Гэмт хэргээ сайн дураар мэдэгдсэн, хүлээн зөвшөөрсөн тохиолдолд ялаас чөлөөлөх, ялын хөнгөлөлт үзүүлэх арга хэмжээ одоо хэрэгжиж буй хуулийн хүрээнд тусгагдсан байгаа. Гэхдээ бодит хэрэглээ байхгүй эсвэл энэ талаар мэдээлэл ил тод бус байна.

1.3.3 ХУУЛЬ БУСААР ОЛСОН ХӨРӨНГӨ УГААХЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НӨӨЦ, ЧАДАВХ

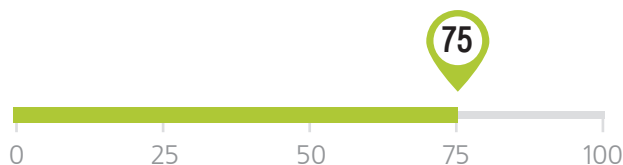
Онооны асуулт

Холбогдох эрх бүхий байгууллагууд хууль бусаар олсон хөрөнгө угаахыг хориглох хуулийг хэрэгжүүлэх хангалттай чадавхтай эсэх?

СМА-ны дарга төсвөө удирдан зарцуулах бүрэн эрх мэдэлтэй ч СМА-ийн бүтэц, стратеги төлөвлөлт, төсвийг Монголбанкны Ерөнхийлөгч баталдаг¹⁶.

ЦЕГ нь ХЗДХЯ шууд харьяа үйл ажиллагаа явуулдаг бие даасан байгууллага бөгөөд улсаас төсөв нь баталгааждаг. СЗХ нь УИХ-аас шууд томилогдож, УИХ-д тайлагнадаг. МУЕПГ нь бие даасан байгууллага¹⁷ ба Нийслэлийн Прокурорын Газар нь ЦЕГ-г үүрэг хариуцлагаа биелүүлэх хүрээнд хяналт тавих үүрэгтэй байдаг¹⁸.

Монгол Улс мөнгө угаах асуудлаар дотоодын хамтын ажиллагаа, зохицуулалтын механизмтай.



Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх Үндэсний Зөвлөл¹⁹ нь Гадаад Харилцааны Яам, Сангийн яам (СЯ), ХЗДХЯ, МУЕПГ, Монголбанк, СЗХ, ЦЕГ, Татварын Ерөнхий Газар (ТЕГ), Гаалийн ерөнхий газар, СМА зэрэг байгууллагын төлөөллөөс бүрддэг ба МУБТСТХ-ийн хэрэгжилтийг хангах үүрэгтэй²⁰. Мэдээлэл солилцох, мөрдөн шалгах хамтын ажиллагааг бэхжүүлэх зорилгоор хууль сахиулах байгууллагын мэргэжилтнүүдийг тодорхой хугацаагаар СМА дээр дуудаж ажиллуулж болдог. 2014 онд ШЕЗ “Мөнгө угаах гэмт хэргийн үндсэн ойлголт, хууль эрх зүйн үндэслэл” сэдэвт семинар зохион байгуулж, 250 гаруй эрүүгийн шүүхийн шүүгч нарыг оролцуулжээ. 2015 онд 15 шүүгчийг сургагч багш болгохоор сургасан байна. Мөн гадаадын шүүгчидтэй хамтран нэмэлт сургалт зохион байгуулжээ²¹. СМА-ны тайлангаас үзэхэд 2008-

1.3 ХУУЛЬ БУСААР ОЛСОН ХӨРӨНГӨ УГААХЫГ ХОРИГЛОХ НЬ

2016 оны хооронд 70 байгууллагатай хамтарсан сургалт явуулсан байна.

Эрүүгийн хэргийн талаар хууль эрх зүйн харилцан туслалцаа үзүүлэх, сэжигтэн шилжүүлэн өгөх, хоригдол шилжүүлэх асуудлыг Эрүүгийн хэрэг хянан шийдвэрлэх тухай хуулиар (бүлэг 42, 43, 44) зохицуулдаг²². Монгол Улс 17 улстай хоёр талын хууль зүйн туслалцаа үзүүлэх гэрээ

байгуулсан ба 5 улстай сэжигтэн шилжүүлэх, 5 улстай хоригдол шилжүүлэх гэрээ хэлэлцээрийг хийсэн байдаг²³.

2017 оны байдлаар Монгол Улсын СМА нь санамж бичгийн хүрээнд гадаадын 18 СМА-тай хамтран ажиллаж байна. Мөн Эгмонт группын сүлжээгээр дамжуулан 160 улстай мэдээлэл солилцох чадвартай²⁴.

1 Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай, (шинэчилсэн найруулга) 2013 он

2 МУБТСТХ, (шинэчилсэн найруулга) 3 дугаар зүйл, 2013 он

3 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 18 дугаар зүйл, 2015 он

4 The Asia/Pacific Group, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Mongolia, Mutual evaluation report, September 2017 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Mongolia%20MER%202017%20-%20published%20version.pdf>

5 International Consortium of Investigative Journalists, Lkhagva E., Panama Papers helps break new reporting group ground in Mongolia, August 4, 2016 <https://www.icij.org/blog/2016/08/panama-papers-helps-break-new-reporting-ground-mongolia/>

6 UB Пост, Т.Баярбат, Parliament approves amendments to the law on conflict of interest, оны 4 сарын 17 <https://www.pressreader.com/mongolia/the-ub-post/20170417/281530815893677>

7 Монголбанк, СМА-Х. Батчулуун, Монгол Улс энэ оны 10 дугаар сар гэхэд ФАТФ-ын 40 зөвлөмжийн хэрэгжилтийг хангаж эхлэх ёстой, 2018 оны 3 сарын 7 <https://www.mongolbank.mn/news.aspx?tid=2&id=1874>

8 Монголбанк, СМА Mongolia activity Statistics, IV quarter 2016 <https://www.mongolbank.mn/documents/cma/news/201604e.pdf>

9 МУБТСТХ, (шинэчилсэн найруулга) 11 дүгээр зүйлийн 11.1 дэх заалт, 2013 он

10 МУБТСТХ, (шинэчилсэн найруулга) 18 дугаар зүйл, 2013 он

11 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 18 дугаар зүйлийн 18.6 дахь заалт, 2015 он

12 Монгол Улсын Засгийн Газрын 143 дугаартай тогтоол, 2017 оны 5 сарын 17

13 FATF, Mongolia's measures to combat money laundering and terrorist financing, 2017 <http://www.fatf-gafi.org/countries/j-m/mongolia/documents/mer-mongolia-2017.html>

14 BoM, Mongolia national risk assessment of money laundering and financing of terrorism, Oct 2016 https://www.mongolbank.mn/documents/cma/20170515_NRA_report.pdf

15 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 1 дүгээр зүйлийн 1.10 дахь заалт, 2015 он

16 BoM, Mongolia National Risk Assessment of Money Laundering and Financing of Terrorism, October 2016 https://www.mongolbank.mn/documents/cma/20170515_NRA_report.pdf

17 Прокурорын тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 42 дугаар зүйл, 2017 он

18 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 16 дугаар зүйл, 2015 он

19 МУБТСТХ, (шинэчилсэн найруулга) 22 дугаар зүйл, 2013 он

20 МУБТСТХ, (шинэчилсэн найруулга) 22 дугаар зүйлийн 22.2 дахь заалт, 2013 он

21 ШЕЗ-ийн сургалтын мэдээлэл

22 FATF, Mongolia's measures to combat money laundering and terrorist financing, 2017 <http://www.fatf-gafi.org/countries/j-m/mongolia/documents/mer-mongolia-2017.html>

23 BoM FIU, "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Mongolia" Mutual Evaluation Report, 2017 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Mongolia%20MER%202017%20-%20published%20version.pdf>

24 Монголбанк, СМА-ны дарга Х.Батчулуун: Монгол Улс мөнгө угаах гэмт хэрэгтэй тэмцэх тогтолцоогоо олон улсын жишигт нийцүүлэх ёстой, 2017 оны 12 сарын 15 <https://www.mongolbank.mn/news.aspx?tid=2&id=1800>

1.4 ХУЙВАЛДАХ / ХАМСАН ТОХИРОЛЦОХЫГ ХОРИГЛОХ



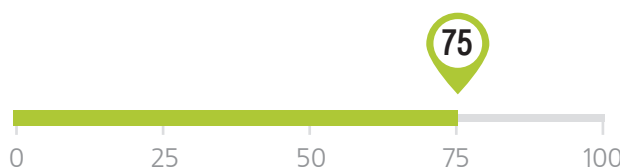
ӨРСӨЛДӨӨНИЙ ТУХАЙ ХУУЛЬД ХЭВТЭЭ БОЛОН БОСОО КАРТЕЛИЙН ЯЛГААГ ГАРГААГҮЙ. ДАВАМГАЙ БАЙДЛЫГ ТОДОРХОЙЛОХ ЗАРИМ ЧУХАЛ ШИНЖ ЧАНАРЫГ ТУСГААГҮЙ. ШӨХТГ-ИЙН ТАЙЛАНД ХУЙВАЛДААНЫ ТОХИОЛДЛЫН ТАЛААРХ МЭДЭЭЛЭЛ ХОМС. ШӨХТГ НЬ ТӨР БАРЬЖ БУЙ УЛС ТӨРИЙН НАМЫН ШИЙДВЭР, БОДЛОГООС ШУУД ХАМААРАЛТАЙ. 2005 ОНООС ХОЙШ АГЕНТЛАГИЙН УДИРДЛАГА ДОЛООН УДАА СОЛИГДСОН БАЙДАГ. ОЛОН УЛСЫН ХУУЛЬ САХИУЛАХ БАЙГУУЛЛАГАТАЙ ХАМТАРСАН МӨРДӨН ШАЛГАХ АЖИЛЛАГАА, БОДИТ ХЭРЭГ ДЭЭР ХУУЛИЙН ТУСЛАЛЦАА АВСАН МЭДЭЭЛЭЛ БАЙХГҮЙ БАЙНА.

1.4.1 ХУЙВАЛДАХ / ХАМСАН ТОХИРОЛЦОХЫН ЭСРЭГ ХУУЛЬ

Онооны асуулт

Улсын хуулиар хуйвалдах / хамсан тохиролцохыг хориглодог эсэх?

Хуйвалдах хэргийг Өрсөлдөөний тухай хуулиар (ӨТХ) зохицуулдаг. Энэ хууль үнэ тогтоох ерөнхий зохицуулалт, зах зээлийг хиймэл байдлаар хуваах, бохир тендер зарлах, хязгаарлах квот ногдуулах ерөнхий заалтыг агуулдаг. Өрсөлдөөний тухай хууль нь хуулийн этгээд, Засгийн Газар / орон нутгийн захиргааны байгууллагад адил тэгш үйлчилдэг. Мөн уг хууль нь гадаадад хууль бусаар үйл ажиллагаа явуулах асуудлыг хязгаарлан зохицуулдаг. Тус хуулийн 11 дүгээр зүйлд мөнгөний картелийн эсрэг хэрэгжүүлэх хууль эрх зүйн үндэслэлийг тодорхойлсон байдаг. Өрсөлдөгч хоорондын хэвтээ хэлэлцээрийг онцлон (үнэ тохиролцох, зах зээлийг байршил, бүтээгдэхүүн / үйлчилгээний төрөл, харилцагчаар хувааж хуваарилах гэх мэт) хориглодог. Төрийн худалдан авах ажиллагааг урвуулан ашиглахыг тусдаа заалтаар хориглодог¹.



Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль нь (ТБОНӨХБАҮХАТХ) хуйвалдааны зохицуулалтад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Энэ нь худалдан авалтын үйл явцад өрсөлдөөний хязгаарлалтаас үүдэн гарсан зөрчлүүдтэй холбож өгдөг².

Гэсэн хэдий ч ӨТХ нь хэвтээ болон босоо өрсөлдөөний эсрэг хэлцлийн хоорондын ялгааг тодорхойлдоггүй³. 2012 оны Монгол Улс дахь өрсөлдөөний хууль тогтоомж, бодлогод сайн дурын үнэлгээ хийсэн НҮБ-ын зөвлөмжид "картель" болон "өрсөлдөөний эсрэг хэлэлцээр"-ийг илүү нарийвчлан тодорхойлохыг зөвлөжээ. Давамгайл байдлын байр суурийн тодорхойлолт зах зээлийн хувь хэмжээнд тулгуурладаг⁴. Үүнээс гадна зах зээлд эзлэх хувь бага, заасан хувьд хүрээгүй ч тодорхой үзүүлэлтээс хамаарч давамгайл байдалтай гэж үзэж болно гэжээ. Гэвч уг давхар зохицуулалт зарим чухал чанарын үзүүлэлтийг

тодорхойлоогүй орхигдуулжээ. Тухайлбал хэдий хэмжээнд үнийг өрсөлдөхүйц түвшнээс давуулах, тогтвортой хэмжээнд барих; давамгай байдлын тогтвортой байдал; нэвтрэх / өргөтгөлийн боломжууд гэх мэт асуудлыг орхисон байна⁵.

1.4.2 ХУЙВАЛДАХ / ХАМСАН ТОХИРОЛЦОХЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ

Онооны асуулт

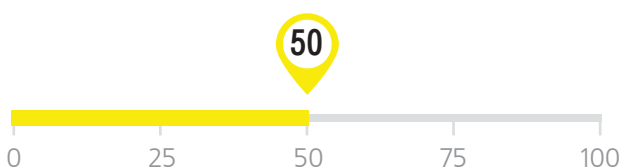
Хуйвалдах /хамсан тохиролцох хэргийг зогсоох зорилгоор практик дээр хариуцлага хүлээлгэх, чөлөөлөх арга хэмжээ авдаг эсэх?

ЗТХ-ийн дагуу шийтгэлийн 'торгууль ногдуулах', 'саатуулах' гэх гол хэлбэрүүд байдаг. Хууль нь өнгөрсөн оны бараа бүтээгдэхүүний борлуулалтын орлогын 4-6 хүртэлх хувийг торгуульд ногдуулж, үнэ тохируулсан үйлдлээс олсон бүх орлого, эд хөрөнгийг хураан авахаар заасан байдаг⁷. Хэрэв борлуулалтын орлогыг тооцоолох боломжгүй эсвэл борлуулалт хийгээгүй бол өмчийн хөрөнгийн 5 хүртэлх хувьд торгууль ногдуулж болно⁸. ЗТХ-иар хамгийн ихдээ 30 хоног хорьж болох ба тодорхой зөрчлүүдэд "торгууль ногдуулах" эсвэл "цагдан хорих" (давхардуулахгүй) шийтгэл ногдуулж болдог.

Мөн хөдөлгөөнийг хязгаарлахаас гадна⁹ ЭХ-иар монополийн эсрэг заалтыг зөрчсөн гэмт хэрэг үйлдэхэд 240-720 цагийн нийгэмд тустай ажил хөдөлмөр хийхийг шаарддаг¹⁰.

Хохирлыг нөхөн барагдуулсан хөрөнгийг төрийн санд шилжүүлнэ. ӨТХ-д хувийн хохирлыг барагдуулах талаар тодорхой заагаагүй байдаг. Монгол Улсын иргэн, хуулийн этгээд нь Иргэний шүүхэд итгэл алдсан заалтаар хүсэлт гаргаж хувийн хохирлыг барагдуулах нэхэмжлэл гаргаж болно.

Хэрэв тухайн хэрэгт эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхгүй бол ӨТХ-ийн хүрээнд бизнесийн үйл ажиллагааны зөрчлийг ЗТХ-иар зохицуулдаг⁶.



Хууль тогтоомж нь картелийн хэрэг мөрдөн байцаах зорилгоор компанийн эрх ашгийг хамгаалах, ялаас чөлөөлөгдөх боломжийг олгодог. Хэрэв аж ахуйн нэгж байгууллага хууль зөрчсөн тухайгаа сайн дураараа мэдэгдсэн бол торгуулийг 100 хүртэлх хувиар бууруулах боломжтой. Хэрэв аж ахуйн нэгж байгууллага хянан шалгалт эхлэснээс 30 хоногийн дотор өөрийн гэм бурууг хүлээн зөвшөөрвөл торгуулийг 50 хүртэлх хувиар багасгаж болдог байна¹¹.

2017 онд ШӨХТГ нь ӨТХ-ийн зөрчлийн хэргийн хөөн хэлэлцэх хугацааг 3 хүртэлх жилээр сунгах асуудлыг хамарсан тодорхой нэмэлт, өөрчлөлтийн саналыг хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй хууль тогтоомжид оруулахаар эхний байдлаар танилцуулсан ба УИХ-аас хараахан хэлэлцээгүй байна¹².

2017 онд ШӨХТГ-ын дор Хэрэглэгчийн мэдээллийн төв (шуурхай утас 1284) байгуулагджээ. Гэвч тухайн жилд ирсэн дуудлагын 79 хувийг зөвлөгөө авах, санал хүсэлт ирүүлэх дуудлага эзэлж байсан бол зөвхөн 21 хувь нь албан ёсны гомдол байв¹³.

Хуйвалдааны гэмт хэрэг 2015 онд 5 байсан бол 2016 он гэхэд 21 болж өссөн байна. Гэвч уг тоо 2017 онд 5 болж буурчээ. ШӨХТГ-ын гаргасан мэдээллээс хуйвалдааны хэргийн мэдээлэл, тодорхой үр дүнг харах боломжгүй байна¹⁴.

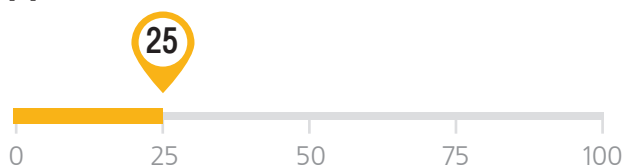
Агентлагийн 2012, 2013, 2017 оны чухал онцлох хэргүүд нь шатахуун импортлогчидтой хамаатай байв. 2012 онд ШӨХТГ 8 аж ахуйн нэгж байгууллагыг бүтээгдэхүүний үнийг урьдчилан тохиролцож, хуйвалдсан гэж үзэн 7 сая ам.доллар (17 тэрбум төгрөг)-ын торгууль ногдуулахыг оролдсон боловч шүүхээс хэргийг хэрэгсэхгүй

болгожээ. Үүний дараа 2013 онд түлшний голлох импортлогчийн эсрэг үнийн тохируулга хийсэн хэрэг үүсгэсэн ч өмнөхтэй төстэйгөөр дуусгавар болсон байна. Үүний нэгэн адил, ШӨХТГ-аас үнийн хиймэл хомсдол үүсгэсэн нэгэн компанийн импортлох эрхийг түдгэлзүүлэх хүсэлтийг тавихад Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам татгалзсан байна.

1.4.3 ХУЙВАЛДАХ / ХАМСАН ТОХИРОЛЦОХЫН ЭСРЭГ ХУУЛИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ НӨӨЦ, ЧАДАВХ

Онооны асуулт

**Холбогдох эрх бүхий байгууллагууд
хууль хэрэгжүүлэх хангалттай
чадавх, нөөцтэй эсэх?**



ШӨХТГ нь ӨТХ, бодлогын хэрэгжилтийг шууд хангаж оролцдог Засгийн Газрын агентлаг бөгөөд төрөөс бүрэн санхүүждэг, бие даасан байгууллага юм. Жилийн төсвийн хуулиар өмнөх оны батлагдсан төсвийн хэмжээнээс бууруулан батлахыг хориглодог (ӨТХ, 14.9 дэх заалт). Бодит байдал дээр агентлаг нь төрийн албан тушаалтнуудын шийдвэр, бодлого, үзэл бодлоос ихээхэн хамаардаг. ШӨХТГ-ын даргыг Засгийн Газраас шууд томилох бөгөөд агентлаг нь Шадар сайдад үйл ажиллагаагаа тайлагнадаг¹⁵. 2005 оноос эхлэн агентлагийн удирдлага 7 удаа солигдсон байна.

2012 оны НҮБ-ын Сайн дурын үнэлгээний үр дүнгээс харвал агентлагийн ажилтнуудын мөрдөн байцаах ажиллагаа явуулах, гэнэтийн шалгалт хийх, гэмт хэргийн нотолгоо баримт цуглуулах туршлага муу гэж дүгнэжээ. Мөн мөрдөн шалгах ажиллагааг төлөвлөх явц тохиромжгүй, хуульд

заасан хугацаа богино хангалтгүй гэж дүгнэсэн байна¹⁶.

ШӨХТГ-аас АТГ, МУЕПГ, ТЕГ-тай нягт хамтран ажилласан, түүний үр дүнгийн талаарх мэдээлэл ховор байна. Гэсэн хэдий ч ШӨХТГ нь “Хэрэглэгчийн сайн сайхан байдалд суурилсан бизнесийн хөгжил” (2016) тайландаа холбогдох байгууллагуудын дунд зохион байгуулагдсан хэлэлцүүлгийг дурджээ.

2014 оноос эхлэн ШӨХТГ, Японы Олон Улсын Хамтын Ажиллагааны Агентлаг (JICA), Японы Шударга өрсөлдөөний хороотой хамтран ажиллаж байна. ШӨХТГ-ын хяналтын байцаагч, шүүгч нар Япон Улсад жил бүр сургалтад хамрагддаг¹⁷.

Мөрдөн байцаалт, хууль сахиулах чиглэлээр олон улсын хууль сахиулах байгууллагатай хамтран ажилласан нотолгоо нь олдсонгүй.

1 Өрсөлдөөний тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга), 11 дүгээр зүйлийн 11.1.14 дэх заалт, 2010 он

2 Өрсөлдөөний тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга), 55 дугаар зүйл, 2010 он

3 Өрсөлдөөний тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга), 4 дүгээр зүйл, 2010 он

4 Өрсөлдөөний тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга), 5 дугаар зүйл, 2010 он

5 UN, UNCTAD, “Voluntary peer review of competition law and policy”, 2012 http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcdp2012d2_Mongolia_report_en.pdf

6 Зөрчлийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга), 10.7 дугаар зүйл, 2017 он

7 Зөрчлийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга), 10.7 дугаар зүйлийн 1.3 дахь заалт, 2017 он

8 Зөрчлийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга), 10.7 дугаар зүйл, 2017 он

9 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 18 дугаар зүйлийн 18.1 дэх заалт, 2015 он

10 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 18 дугаар зүйлийн 18.1 дэх заалт, 2015 он

11 Зөрчлийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга), 10.7 дугаар зүйл, 2017 он

12 МУХАҮТ, Өрсөлдөөний тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал, 2017 он <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:G1-ZgE1WvgJ:https://www.mongolchamber.mn/bundles/>

13 ШӨХТГ, Улирал тутмын сэтгүүл, №02(04) 2017 он

14 ШӨХТГ, Улирал тутмын сэтгүүл, №02(04) 2017 он

15 Өрсөлдөөний тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга), 14 дүгээр зүйлийн 14.2 дахь заалт, 2010 он

16 UN, UNCTAD, “Voluntary peer review of competition law and policy”, 2012 http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcdp2012d2_Mongolia_report_en.pdf

17 Монгол Улсын Засгийн Газар, ШӨХТГ мэдээ мэдээлэл, 2017 он <https://zasag.mn>

1.5 ШҮГЭЛ ҮЛЭЭХ



МОНГОЛД ЭНЭ ЧИГЛЭЛИЙН ХУУЛЬ ТОГТООМЖ БАЙХГҮЙ.

1.5.1 ШҮГЭЛ ҮЛЭЭГЧИЙН ТУХАЙ ХУУЛЬ

Онооны асуулт

Улсын хууль нь төрийн болон хувийн хэвшилд авлигын хэргийн шүгэл үлээгчийг хамгаалдаг эсэх?

Одоогоор шүгэл үлээгчийг хамгаалах хууль тогтоомж байхгүй. 2015 онд Мэдээлэгчийг хамгаалах хуулийн төслийг өргөн барих оролдлого хийгдсэн боловч амжилт олоогүй.

Мэдээлэгчийг хамгаалах хууль ёсны хамгаалалт байхгүй хэдий ч төрийн албан хаагч авлигын хэргийг мэдээлэх үүрэг хүлээдэг. АЭХ-д заасан этгээдүүд албан үүргээ гүйцэтгэх явцад олсон авлигатай холбоотой мэдээллийг АТГ-т нэн даруй мэдээлэхийг хуульчилсан байдаг¹. Түүнчлэн хувь хүн/ хуулийн этгээд авлигатай холбоотой гомдол, мэдээллийг АТГ-т хүргүүлэхийг хуулиар зөвшөөрдөг².

Авлигатай тэмцэх Үндэсний хөтөлбөр (АТҮХ)-ийн хүрээнд Шүгэл үлээгчийн тухай хуулийн (Law on



Whistleblowing) төслийг 2019 онд өргөн барихаар ээхэж байна³.

АТҮХ-ийн хүрээнд УИХ-аас авлигын талаарх мэдээллийг онлайн болон утсаар авах тухай тогтоолыг гаргасан юм. Энэхүү арга хэмжээ нь сэтгүүлчид зэрэг мэдээлэгчдийг хамарсан хамгаалалтын орчин, урамшууллыг бий болгоход чиглэжээ⁴. Одоогийн байдлаар үр дүн ил тод харагдахгүй байна. Шүгэл үлээгчийг хамгаалах тогтолцоог бий болгохын ач холбогдлыг зөвхөн иргэний нийгмийн төлөөлөгчид⁵ төдийгүй АТГ-ын зүгээс, ялангуяа Кыргызстаны мэдээлэгчийг хамгаалах хууль хүчин төгөлдөр болсны дараагаар онцолж байв⁶.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч 2018-2019 оныг авлигын гэрч, мэдээлэгчдийг хамгаалах он болохыг зарласан юм⁷. Үүнийг АТГ-ын дэргэдэх Олон нийтийн зөвлөл санаачилсан байдаг⁸.

1.5.2 ШҮГЭЛ ҮЛЭЭГЧИЙГ ХАМГААЛАХ ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТ

Онооны асуулт

Төрийн болон хувийн хэвшилд
шүгэл үлээгчийг практик дээр
хамгаалдаг эсэх?

Төрийн болон хувийн хэвшлийн шүгэл үлээгчийг хамгаалах эрх зүйн цогц орчин одоогоор аль ч салбарт байхгүй байна. Энэ чиглэлийн сайн



0 25 50 75 100

туршлагаас харахад шүгэл үлээгчийг хамгаалах хууль нь бие даасан байх, төр болон хувийн хэвшлийн хүмүүсийг хамарсан байдаг. Ийм төрлийн хуульд гэрээт ажилтан, зөвлөхүүдийг мөн хамардаг. Хохирогч болсон эсвэл дарамтад өртсөн шүгэл үлээгчид зориулсан, түүнийг хамгаалах тусгай арга хэмжээг тусгасан байдаг.

1 Авлигын Эсрэг Хууль, (шинэчилсэн найруулга) 8 дугаар зүйл, 2006 он

2 Авлигын Эсрэг Хууль, (шинэчилсэн найруулга) 9 дүгээр зүйлийн 9.1 дэх заалт, 2006 он

3 Монгол Улсын Засгийн Газарын 51 дүгээр тогтоол, "Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө" 4.1.5 дахь заалт, 2017 оны 4 сарын 12

4 Монгол Улсын Засгийн Газарын 51 дүгээр тогтоол, "Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх арга хэмжээний төлөвлөгөө" 4.1.5.5 болон 4.1.5.6 дахь заалт, 2017 оны 4 сарын 12

5 Экспертийн ярилцлага №2

6 АТГ, Авлигын эсрэг шүгэл үлээгчийг хамгаалах хууль шаардлагатай", 2016 оны 10 сарын 14
<http://www.iaac.mn/news/awligiin-esreg-shugel-uleegch-iig-khamgaalsan-khuuli-shaardlagatai>

7 Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2018 оны 38 дугаартай зарлиг, 2018 оны 4 сарын 11

8 Экспертийн ярилцлага №1

1.6 НЯГТЛАН БОДОХ БҮРТГЭЛИЙН СТАНДАРТ, АУДИТ БА НЭЭЛТТЭЙ БАЙДАЛ

50

БҮХ КОМПАНИ НЯГТЛАН БОДОХ БҮРТГЭЛИЙН ОЛОН УЛСЫН СТАНДАРТЫГ ОНОЛЫН ХУВЬД ДАГАЖ МӨРДДӨГ. ГЭСЭН ХЭДИЙ Ч СТАНДАРТ НЭВТРҮҮЛЭХ БЭРХШЭЭЛ, ЗАРДЛЫН УЛМААС МАШ ОЛОН КОМПАНИ ПРАКТИК ДЭЭР ХОЛБОГДОХ СТАНДАРТЫГ ДАГАЖ МӨРДӨХГҮЙ БАЙНА. ХУУЛИЙН ХҮРЭЭНД КОМПАНИЙН АУДИТААР БАТАЛГААЖСАН САНХҮҮГИЙН ТАЙЛАН ЭСВЭЛ ТАЙЛАНГИЙН ХУРААНГУЙГ ОЛОН НИЙТЭД ИЛ ТОД МЭДЭЭЛЭХИЙГ ШААРДДАГҮЙ. АУДИТЫН КОМПАНИЙГ АУДИТЫН БУС ҮЙЛЧИЛГЭЭ ҮЗҮҮЛЭХИЙГ ХУУЛИАРАА ХОРИГЛОДОГҮЙ НЬ ОЛОН УЛСЫН СТАНДАРТТАЙ НИЙЦЭХГҮЙ БАЙНА. ЭЦСИЙН ЭЗЭН / ӨМЧЛӨГЧИЙН ТАЛААР МЭДЭЭЛЭЛ ИЛ ТОД БУС БАЙДАГ.

1.6.1 НЯГТЛАН БОДОХ БҮРТГЭЛ, АУДИТЫН СТАНДАРТ

Онооны асуулт

Манай улсын нягтлан бодох бүртгэл, аудитын эрх зүйн зохицуулалт олон улсын стандарттай нийцдэг үү?

Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль (НББТХ)-иар аж ахуйн нэгж байгууллага Сангийн сайдын тушаалаар баталсан форматын дагуу санхүүгийн тайлангаа улирал, жил тутам бэлдэхийг шаарддаг¹. Хувийн аж ахуй нэгж байгууллага санхүүгийн тайлангаа гаргахдаа Нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандартыг (IFRS, IFRS for SME) дагадаг бол төрийн байгууллагууд Төрийн салбарын нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандартыг (IPSAS) баримталдаг².

Төрийн салбарын нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандартаар албан тушаалаа урвуулан ашиглах, ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэх, нягтлан бодогчийн нууцлалыг задруулахыг хориглодог.

75



Данс буруу эсвэл хуурамчаар хөтлөх, анхан шатны баримт бичгийг хуурамчаар бүрдүүлэх нь тодорхой шийтгэлтэй байдаг³.

Аж ахуйн нэгж байгууллага нягтлан бодох бүртгэлийг үнэн зөв, бодитой хөтөлж, санхүүгийн тайлангаа гаргах үүрэгтэй. Бизнесийн үйл ажиллагааны бүхий л үе шат дахь хөрөнгө, өр төлбөрийн мэдээллийн бүртгэлийг нягтлан бодох бүртгэлийн анхан шатны баримт бичгийн стандартын хүрээнд үйлддэг. НББТХ-д анхан шатны баримтгүй ажил, гүйлгээг бүртгэх, санхүүгийн тайланд тусгахыг хатуу хориглодог⁴.

Аливаа санхүүгийн тайланг мэргэжлийн нягтлан бодогч гаргах үүрэгтэй. Төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой байгууллагад ерөнхий нягтлан бодогчийг мэргэшсэн нягтлан бодогчийн гэрчилгээтэй байхыг шаарддаг⁵. Аж ахуйн нэгж байгууллагын эрх бүхий этгээд дотоод хяналтыг

хариуцдаг ба байгууллага дотоод аудитын нэгжтэй байж болдог. Мөн нягтлан бодох бүртгэлийн хяналтыг хангахаар дотоод аудиторыг томилох боломжтой⁶.

Хууль эрх зүйн хувьд 50 сая болон түүнээс дээш төгрөгийн (20,830 ам доллар) өөрийн хөрөнгөтэй байгууллага, хувьцаат компани, төрийн өмчит компани, гадаадын хөрөнгө оруулалттай компани, банк, банк бус санхүүгийн байгууллага, даатгалын компани зэрэг дийлэнх байгууллагууд санхүүгийн тайландаа заавал хөндлөнгийн аудит хийлгэх үүрэгтэй⁷.

Харин төрийн өмчит байгууллагын хувьд аудитаар баталгаажсан санхүүгийн тайлангаа олон нийтэд ил тод мэдээлэх үүрэгтэй⁸.

Банкууд хууль тогтоомжийн дагуу аудитаар баталгаажсан санхүүгийн тайлангаа албан ёсны цахим сүлжээ, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр ил тод тайлагнах үүрэгтэй⁹.

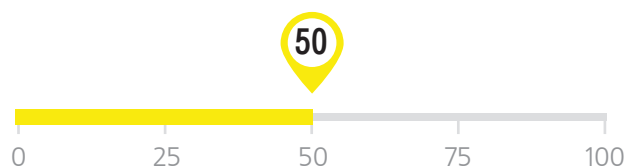
Харин бусад байгууллагын аудитаар баталгаажсан санхүүгийн тайлан, түүний дүгнэлт олон нийтэд ил тод бус хэвээр байна.

1.6.2 НЯГТЛАН БОДОХ БҮРТГЭЛ, АУДИТЫН СТАНДАРТЫН МӨРДҮҮЛЭЛТ

Онооны асуулт

Нягтлан бодох бүртгэл, аудитын эрх зүйн зохицуулалт практикт дагаж мөрдөгдөж байгаа эсэх?

Монгол Улс салбар тус бүрийн аудитын үйл ажиллагааг зохицуулдаг тодорхой хууль, журамтай. Аудитын тухай хууль (АТХ), Компанийн тухай хууль, Банкны тухай хууль, Даатгалын тухай хууль, Төрийн аудитын тухай хуулиудад аудитын шаардлагуудыг тусгасан байдаг. Онолын хувьд бүх байгууллагууд Санхүүгийн тайлагналын олон улсын стандарт, жижиг дунд үйлдвэрлэгчдэд зориулсан Санхүүгийн тайлагналийн олон улсын стандартыг нэвтрүүлсэн гэж үздэг ч бодит байдал дээр зардал өндөр, хэрэгжүүлэхэд төвөгтэй гэх шалтгаануудаас олон компани хэрэгжүүлдэггүй. МХБ-д бүртгэлтэй (ХК), уул уурхай болон хайгуулын үйл ажиллагаа эрхэлдэг, СЯ-аас гаргасан ангиллын дагуу "томд" орох байгууллагууд тус тайлагналийн стандартыг мөрдөх үүрэгтэй¹⁰.



Төрийн аудитын тухай хуулийн дагуу Монгол Улсын Үндэсний Аудитын Газар (ҮАГ) нь парламентад шууд тайлагнадаг бие даасан агентлаг байх бөгөөд төрийн бүх байгууллагын санхүүгийн жилийн тайлангийн аудитыг хариуцдаг. 2017 онд ҮАГ төрийн гэх тодотголтой нийт 4,307 байгууллагад аудит хийж гүйцэтгэхэд 1,1 сая ам.доллартай (2,6 тэрбум төгрөг) тэнцэхүйц хэмжээний зөрчил бүртгэгдэж, 447 албан хаагчдад арга хэмжээ авснаас 87-д нь холбогдох хуулийн байгууллагад шилжүүлжээ¹¹.

СЗХ аж ахуйн нэгж байгууллага, хувьцаат компани, даатгал болон үнэт цаасны үйл ажиллагаа эрхэлдэг байгууллага, банк бус санхүүгийн байгууллага зэрэг нийт 2,125 байгууллагад шалгалт хийсэн хэмээн үйл ажиллагааны тайландаа тайлагнажээ. Шалгалтын явцад илэрсэн зөрчлийн мөн чанар, гарсан зөрчилд тавьсан шийтгэлийн талаар уг тайланд дурдаагүй байна¹².

Монгол Улсын банкны салбар дахь хуулийн хэрэгжилт сайнд тооцогддог ба Монголбанкнаас тогтмол хянаж, сайжруулдаг. Хувийн компанид хийгдсэн аудитын тухай мэдээлэл, нягтлан бодох бүртгэл, аудитын стандартыг зөрчсөн байгууллагуудад авсан арга хэмжээний талаар олон нийтэд төдийлөн ил байдаггүй. Энэ нь нэг талаас аудитын компаниуд захиалагчтай хийсэн гэрээний нууц хадгалах заалттай холбоотой. Нөгөө талаас хууль эрх зүйн орчин олон нийтэд тайлагнахыг шаарддаггүй. Хууль эрх зүйн хүрээнд аж ахуйн нэгж байгууллагыг аудитаар баталгаажсан жилийн тайлангаа олон нийтэд ил тод мэдээлэхийг дэмждэг ч шаарддаггүй¹³.

Хуулийн дагуу холбогдох стандартыг зөрчсөн иргэн, аж ахуй нэгж байгууллагад торгууль ногдуулдаг. Санхүүгийн тайлангаа тодорхой хугацаанд тушаагаагүй хуулийн этгээдийг улсын бүртгэлээс хасдаг¹⁴. Гэвч санхүүгийн тайлан гаргахдаа авлигыг нуун дарагдуулах зорилгоор нягтлан бодох бүртгэл, аудитын стандартыг зөрчсөн тохиолдолд хэрхэх тусгай хуулийн заалт байхгүй байна.

Их хэмжээний татварын зөрчил, түүнд авсан арга хэмжээг олон нийтэд ил тод зарладаг ч голчлон гадны байгууллагуудтай холбоотой хэргүүд олон нийтийн дунд тархсан байдаг¹⁵.

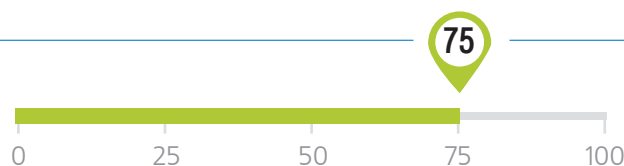
1.6.3 МЭРГЭЖЛИЙН ҮЙЛЧИЛГЭЭ ҮЗҮҮЛЭГЧ БАЙГУУЛЛАГУУД

Онооны асуулт

Нягтлан бодох бүртгэл, аудит, үнэлгээ болон бусад мэргэжлийн үйлчилгээ үзүүлэгч байгууллагууд олон улсын стандартыг дагаж мөрддөг эсэх?

АТХ-д Монголын мэргэшсэн нягтлан бодогчдын институтэд аудитын зарчмыг тодорхойлохыг үүрэг болгосон байдаг. Тухайн байгууллага нь Олон улсын нягтлан бодогчдын холбоо (IFAC) болон Ази Номхон далайн бүсийн нягтлан бодогчдын холбооны гишүүн юм. АТХ-д Аудитын олон улсын стандартыг суурь зарчим хэмээн тусгасан байдаг¹⁶.

Зөвхөн СЯ-ны албан ёсны цахим хуудаснаа бүртгэлтэй, лицензийн эрх бүхий аудитын компанид аудит хийхийг уг хуулиар зөвшөөрдөг¹⁷. 2018 оны 2 дугаар сарын байдлаар нийт 115 лиценз эзэмшигч эрх бүхий аудитын байгууллага байна¹⁸. Аудитын компаниуд СЗХ-д бүртгүүлснээр хувьцаат компани, даатгалын компанид аудит хийх эрх үүсдэг¹⁹.



Хуулийн дагуу аудитор нь аудит хийж буй байгууллага, компани, агентлагаас хараат бус байх ёстой. Аудиторын үйл ажиллагаанд аж ахуйн нэгж байгууллага, түүний албан тушаалтан хөндлөнгөөс оролцохыг хориглоно²⁰. Түүнчлэн хэрэв аудитор тухайн хуулийн этгээдэд нягтлан бодох бүртгэл, татварын зөвлөх үйлчилгээ үзүүлсэн тохиолдолд тухайн санхүүгийн жилдээ уг байгууллагад дахин аудит хийхийг хориглодог²¹.

Аудитын компанийг аудитын бус үйлчилгээ үзүүлэхийг хуулиараа хориглодоггүй нь Аудитын олон улсын стандарт (ISA), Аудитын баталгаажуулалтын олон улсын стандарт (ISRE), Олон улсын чанарын баталгаажуулалттай (ISAE) нийцдэггүй. Иймд одоогийн түвшинд аудитын олон компани ашиг сонирхлын зөрчилтэй байдалд байна²².

ҮАГ-аас олгосон аудитад хяналт тавих үүргийг хангах үүднээс Монголын мэргэшсэн нягтлан бодогчдын институт нь СЗХ, Монголбанкттай

хамтын ажиллагааны санамж бичиг зурж, харьяа байгууллагуудад нь хийсэн аудитын чанарт хяналт тавьдаг. УАГ ёс зүйн дүрэмдээ заасан сахилга бат, хяналт шалгалтын тогтолцоог гишүүддээ бий болгож ажилладаг²³.

СЗХ 2017 оны тайландаа нийт 49 аудитын компанид хяналт, үнэлгээ хийсэн гэж танилцуулжээ. Сангийн сайдын 2018 оны 52 дугаар тушаалаар стандартад үл нийцсэн аудитын 6 компанийн эрхийг цуцалсан байна. Мөн уг тушаалаар үлдсэн бүх аудитын компанид шалгалт оруулахыг СЯ-ны Нягтлан бодох бүртгэлийн бодлогын газарт үүрэг болгожээ²⁴.

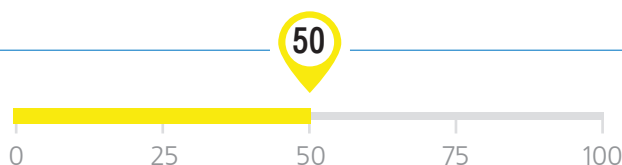
1.6.4 ЭЦСИЙН ЭЗЭН / ӨМЧЛӨГЧ

Онооны асуулт

Компани, итгэмжлэгдсэн компани, хууль ёсны байгууллагын эцсийн эзэн / өмчлөгчийн мэдээллийг олон нийтэд ил тод болгохыг хуулиар шаарддаг эсэх?

Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуулиар зөвхөн үнэт цаас гаргагчийн хүсэлтээр эцсийн эзэн/өмчлөгчийг мэдээлэх боломжтой ч хууль эрх зүйн хүрээнд олон нийтэд ил тод мэдээлэх үүрэг хүлээгээгүй. Эцсийн эзэн/өмчлөгчийн мэдээлэл зөвхөн хууль хэрэгжүүлэгч холбогдох байгууллагад л ил байна. Иймд тухайн баримт бичгийг дижитал хэлбэрт шууд унших, хуулж авах боломжтой эсэх нь тодорхойгүй²⁵. Үнэт цаас гаргагч эцсийн эзэн/эзэмшигчийн талаарх мэдээллийг авах боломжтой ерөнхий зохицуулалт байдаг. Хөрөнгө оруулах сонирхолтой тал СЗХ-д компанийн эздийн мэдээлэл ил тод бус байгааг мэдээлж даруй залруулах арга хэмжээ авахыг шаардах эрхтэй.

Монгол Улсын хууль эрх зүйн тогтолцоо нийтлэг практикийг дагадаггүй учир *de facto* болон *de jure* эздийн ялгааг тодорхойлдоггүй. Өмчлөгчийн овог нэр, регистрийн дугаар, оршин суугаа хаяг, утасны дугаар, и-мэйл хаяг, татвар төлөгчийн мэдээлэл, гэр бүлийн байдал, хүүхдийн тоо, орлогын эх үүсвэр, иргэний үнэмлэхийн хуулбар,



эзэмшиж буй байгууллагын гэрчилгээ, тамганы хуулбар зэргийг өмчлөгчөөс шаарддаг.

Ил тод болгосон мэдээллийн үнэн зөв байдлыг баталгаажуулах үүднээс ил тод болгох шаардлагыг зөрчвөл шийтгэл ногдуулдаг. Үүнд мэдээлэл нь цаг тухайн, зөв, найдвартай, алдаагүй байх талаас нь баталгаажуулдаг²⁶.

СЗХ шаардсан тохиолдолд хөрөнгө оруулагч нь өөрийн болон холбогдох этгээдийн өмчлөл дэх үнэт цаасны талаарх мэдээллийг гаргаж өгөх үүрэгтэй. Эцсийн эзэн/өмчлөгчийн мэдээллийг үнэт цаас гаргагчид кастодиан үйлчилгээ үзүүлэх зөвшөөрөлтэй байгууллага ил тод болгож өгдөг. Мөн үнэт цаасны төвлөрсөн хадгаламжийн төвөөс хүсэлт гаргавал ил болгох ёстой. Түүнчлэн дансны итгэмжилсэн төлөөлөгч эсвэл итгэмжит этгээд нь эцсийн эзэн/өмчлөгчдийн өмчлөлийн мэдээлэл үнэн зөв эсэхэд хариуцлага хүлээдэг²⁷. Хяналтын бүтэц олон нийтэд ил тод байдаг. Монгол Улсад мэдээллийн ил тод байдал хангаагүй, эзэмшигчдэд тавигдах шаардлага зэргийг зөрчсөн тохилдолд авах хуулийн ерөнхий арга хэмжээ/шийтгэлийг тусгасан байдаг²⁸.

2017 онд Монгол Улсын Засгийн Газар татвар, бусад холбогдох хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулжээ. (2018 оны 1 дүгээр сарын 1-ээс дагаж

1.6 НЯГТЛАН БОДОХ БҮРТГЭЛИЙН СТАНДАРТ, АУДИТ БА НЭЭЛТТЭЙ БАЙДАЛ

мөрдөх) Татварын ерөнхий хуулийн нэмэлт өөрчлөлтөөр байгууллагын одоогийн эзэмшигчээс илүүтэй эцсийн эзэн/эзэмшигчийг ил тод болгохыг зорьсон юм. Гэсэн хэдий ч уг хуулийн нэмэлт өөрчлөлт зөвхөн газрын эрхтэй, ашигт малтмалын

лицензтэй компанид үйлчилж байна. Хэрэв татвар төлөгч эцсийн эзэн/өмчлөгчийнхөө талаар худал мэдүүлсэн бол эрх бүхий байгууллагаас олгосон ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл, газрын эрхийг цуцлах зэрэг ноцтой арга хэмжээ авахаар тусгажээ²⁹.

1 НББТХ, (шинэчилсэн найруулга) 13 дугаар зүйл, 2001 он

2 НББТХ, (шинэчилсэн найруулга) 16 дугаар зүйл, 2001 он

3 НББТХ, (шинэчилсэн найруулга) 20 дугаар зүйл, 2001 он

4 НББТХ (шинэчилсэн найруулга) 13 дугаар зүйлийн 13.7 дахь заалт, 2001 он

5 НББТХ, (шинэчилсэн найруулга) 18 дугаар зүйл, 2001 он

6 НББТХ, (шинэчилсэн найруулга) 19 дүгээр зүйл, 2001 он

7 АТХ, (шинэчилсэн найруулга) 10 дугаар зүйл, 2015 он

8 Шилэн дансны тухай хууль, 6 дугаар зүйл, 2014 он

9 Банкны тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 6 дугаар зүйл, 2010 он

10 KPMG Asia Pacific Tax Centre, "Mongolia Tax profile", 2016
<https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2016/09/country-tax-profile-mongolia.pdf>

11 УАГ, "2017 оны үйл ажиллагааны тайлан", 2018 оны 3 сарын 18
<https://www.audit.mn/wp-content/uploads/2018/03/UAG-Uil-ajillagaani-tailan-2017.pdf>

12 СЗХ, "2017 оны үйл ажиллагааны тайлан", 2018 он
<http://www.frc.mn/b/uatailan>

13 НББТХ, (шинэчилсэн найруулга) 12 дугаар зүйлийн 12.5 дахь заалт, 2001 он

14 НББТХ, (шинэчилсэн найруулга) 23 дугаар зүйл, 2001 он, ЗТХ (шинэчилсэн найруулга) 11.18 дугаар зүйл, 2017 он

15 Оюу Толгой ХХК, <http://ot.mn/>, SGS ХХК,
<https://www.sgs.mn/>.

16 АТХ, (шинэчилсэн найруулга) 5 дугаар зүйл, 2015 он

17 АТХ, (шинэчилсэн найруулга) 4 дүгээр зүйлийн 4.1 дэх заалт, 2015 он

18 СЯ, "Аудитын үйл ажиллагаа эрхлэх тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч аж ахуй нэгжүүдийн мэдээлэл", 2018 оны 2 сарын 22
<https://mof.gov.mn/article/entry/audit-performance-2018-02-22>

19 Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 76 дугаар зүйл, 2011 он

20 НББТХ, (шинэчилсэн найруулга) 7 дугаар зүйл, 2001 он

21 АТХ, (шинэчилсэн найруулга) 9 дүгээр зүйлийн 9.5 дэх заалт, 2015 он

22 The World Bank, "Report on the observance of standards and codes (ROSC) Mongolia", March 10, 2018
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8055/465380ESWOP10811a0rosc1aa1mongolia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

23 MonICPA, "Code of Ethics for Professional Accountants", 2010
<https://www.ifac.org/publications-resources/2010-2>

м Сангийн сайдын 52 дугаар тушаал, 2018 оны 3 сарын 12

25 ҮЦЦТХ, (шинэчилсэн найруулга) 58 дугаар зүйлийн 58.3 дахь заалт, 2013 он

26 OECD, "Disclosure of Beneficial Ownership and Control in Listed Companies in Asia", 2016
<https://www.oecd.org/daf/ca/Disclosure-Beneficial-Ownership.pdf>

27 ҮЦЦТХ, (шинэчилсэн найруулга) 58 дугаар зүйл, 2013 он

28 ЗТХ (шинэчилсэн найруулга) 4 дүгээр зүйлийн 4.15 дахь заалт, 2017 он

29 EY of Mongolia, "Tax Alert - Mongolia introduces rules to tax indirect transfer of land rights and exploration and mining licenses", January 29, 2018
[http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-new-tax-alert-on-land-rights-and-exploration-and-mining-licenses/\\$FILE/EY-new-tax-alert-on-land-rights-and-exploration-and-mining-licenses.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-new-tax-alert-on-land-rights-and-exploration-and-mining-licenses/$FILE/EY-new-tax-alert-on-land-rights-and-exploration-and-mining-licenses.pdf)

1.7 ЗҮЙ БУС НӨЛӨӨГ ХОРИГЛОХ



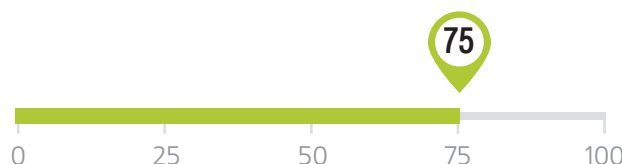
СОНГУУЛИЙН ӨМНӨ УЛС ТӨРИЙН НАМ САНХҮҮЖИЛТ, ТӨЛӨВЛӨЖ БУЙ ЗАРДЛАА ОЛОН НИЙТЭД ИЛ БОЛГОХ ҮҮРЭГ ХҮЛЭЭДЭГГҮЙ. УЛС ТӨРИЙН НАМЫН ТУХАЙ ХУУЛЬД НАМ САНХҮҮГИЙН ТАЙЛАНГАА НИЙТЛЭХ ЁСТОЙ ХЭМЭЭН ЗААСАН БАЙДАГ Ч ЭНЭ ТАЛААР МЭДЭЭЛЭЛ ОГТ БАЙХГҮЙ, ЗӨРЧЛИЙН ТОРГУУЛИЙН ДҮН АСАР БАГА БАЙНА. ЛОББИ ИЛ ТОД БУС, ЗОХИЦУУЛАЛТГҮЙ. КОМПАНИЙН ДЭЭД ТҮВШНИЙ ЗАХИРЛУУД ТӨРИЙН ӨНДӨР АЛБАН ТУШААЛД ШИЛЖИХ ҮЕИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ БУЮУ ХОЁР ЖИЛИЙН ХЯЗГААРЛАЛТ БАЙДАГГҮЙ. ТӨРИЙН АЛБАН ТУШААЛТАН АЖЛААС ЧӨЛӨӨЛӨГДСӨНИЙ ДАРАА ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖИЛТЭД ХЯНАЛТ ТАВЬСАН, ЗӨРЧЛИЙГ ИЛРҮҮЛСЭН МЭДЭЭЛЭЛ БАЙХГҮЙ БАЙНА.

1.7.1 УЛС ТӨРИЙН ХАНДИВ ЗОХИЦУУЛАХ ХУУЛЬ

Онооны асуулт

Хувийн салбараас улс төрийн нам, бие даан нэр дэвшигчдэд хандив өгөх замаар зүй бус нөлөө үзүүлэхийг хуулиар хориглодог уу?

2015 онд батлагдсан Сонгуулийн тухай хууль (СТХ), АТХ-иар сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийг зохицуулдаг. Хандивын төрөл зүйлд буцах хаяггүй, эх сурвалж нь тодорхойгүй хандивыг¹ хязгаарлахын сацуу хувь хүн, хуулийн этгээдээс авч болох хандивын дээд хязгаарыг тогтоож өгчээ². Мөнгөн хандивыг банкаар дамжуулан шилжүүлэх, харин мөнгөн бус хандивыг үнэлүүлэх шаардлагатай³. Улс төрийн нам, эвсэл, бие даан нэр дэвшигч нар сонгуулийн кампанит ажлын орлого, зардлаа Сонгуулийн ерөнхий хороонд сонгууль өнгөрснөөс 30 хоногт багтаан хүргүүлэх ёстой⁴. Гэвч сонгуулийн өмнөх намын санхүү, санхүүжилт, зардлын мэдээллийг ил тод болгох, тайлагнах шаардлага тавьдаггүй.



Хууль эрх зүйн хүрээнд сонгууль зохион байгуулах үйл ажиллагааг нам бус байлгах, мөн улсын нөөцийг аливаа нэг нам эсвэл бие даан нэр дэвшигчийн төлөө, эсрэг ашиглахыг хориглодог. Гэсэн ч 2017 оны сонгуульд улсын нөөцийг буруу захиран зарцуулсан байх магадлалтай гэсэн мэдээлэл бий. Иймд төрийн албан хаагчийн сонгуулийн кампанит ажилтай холбоотой үйл ажиллагааг өдөр тутмын захиргааны үйл ажиллагаанаас салгасан механизмыг хуулийн хүрээнд илүү нарийвчлан тусгах шаардлагатай байна⁵.

Одоогийн хүчин төгөлдөр хууль эрх зүйн орчин улс төрийн намын санхүүжилтийг бодитой зохицуулж чадахгүй байгаагаас үүдэн улс төрийн намын санхүүжилт авлигалын өндөр эрсдэлтэй асуудал болж байна. 2017 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуулиар улс төрийн намуудад үзүүлэх

иргэдийн итгэл буурсан дүр зураг ажиглагджээ. Цагаан хуудас буюу аль ч намын нэр дэвшигчийг дэмжихгүй гэсэн санал нийт саналын 8% байв.

2005 онд батлагдсан Улс Төрийн намын тухай хууль (УТНТХ)-иар намын санхүүжилтийн эх сурвалжийг зохицуулдаг⁶. Уг хуулийн 18 дугаар зүйлд гишүүн, дэмжигчдээс өгөх хандивын дээд хязгаарыг тогтоож, хандивын давтамж жилдээ 2-оос илүү байж болохгүй гэж заажээ. Гэвч хандивын эх сурвалжийг нарийвчлан тодорхойлоогүйгээс үүдэн зүй бус нөлөө орох орон зайг үүсгэж байна. Хууль эрх зүйн хүрээнд

улс төрийн намын санхүүжилт, нягтлан бодох бүртгэл зэрэг нь аудитаар орж, хяналтад байна гэж заасан хэдий ч тухайн үйл явцыг намын дотоод асуудал гэж үздэг. Улс төрийн намууд санхүүгийн тайлан, санхүүжилтээ олон нийтэд ил болгох заалт байгаа ч тайлант хугацаанд ямар ч намын тайлан дижитал болон цаасан хэлбэрээр байхгүй байна. УТНТХ-ийн 19 дүгээр зүйлийн дагуу УИХ-ын суудал бүрд улсын төсвөөс улирал бүр 4,200 ам. доллар (10 сая төгрөг) гаргадаг. Үүнээс гадна УИХ-д суудал авсны дараа тухайн нам Засгийн Газраас авсан саналын тоогоор татаас авдаг.

1.7.2 ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖҮҮЛЭЛТ, УЛС ТӨРИЙН ХАНДИВЫГ ИЛ БОЛГОХ

Онооны асуулт

Хувийн хэвшлээс улс төрийн нам, бие даан нэр дэвшигчдэд хандив өгч зүй бус нөлөө үзүүлэхийг практик дээр хянадаг эсэх?

ҮАГ сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийг хянах үүрэгтэй. ҮАГ-аас аудитаар баталгаажсан тайланд зөвхөн чанарын хяналтыг хийдэг. УИХ-ын сүүлийн хоёр сонгууль, ерөнхийлөгчийн сонгуулиас ажиглавал ҮАГ-ын сонгуулийн санхүүжилтийн зөрчилтэй холбогдуулан арга хэмжээ авах эрх мэдлийг нэмэх шаардлагатай байна⁷.

Сонгуулийн санхүүжилттэй холбогдох зөрчлын шийтгэлийг зөрчлийн хүнд хөнгөнөөс хамааруулан ногдуулдаг. Харамсалтай нь торгуулийн хэмжээ илт бага дүнтэй бөгөөд зөвхөн санхүүгийн тайлангаа хуульд заасан хугацаанд хүргүүлээгүй нөхцөлд л тухайн нам, эвсэл, бие даан нэр дэвшигчийг дараагийн сонгуульд оролцохыг хориглодог. Цаашлаад сонгуулийн дараа аудитын дэлгэрэнгүй тайланг ил тод болгох зүйл заалт

25



байхгүй. Иймд ҮАГ-аас сонгуульд нам, бие даан нэр дэвшигчийн санхүүжилтийг хянах аудит бэлгэ тэмдгийн шинжтэй байна. Сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийг бүрэн дүүрэн, ил тод болгох ажил хангалтгүй байна⁸.

Улс төрийн намын сонгуулийн үеийн санхүүжилтийн мэдээллийг Шилэн нам сайт www.shilennam.mn дээр байршуулдаг⁹. Гэсэн хэдий ч Нээлттэй нийгэм форум (ННФ)-аас 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтэд хийсэн мониторингийн тайлангаас харвал сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилт бүх түвшинд ил тод бус, сул хяналттай байгаа хэмээн дүгнэжээ¹⁰.

Улс төрийн намууд сонгуулийн өмнөх болон дараах ил тод байдлын шаардлагыг огт хэрэгжүүлдэггүй. Иймд намын санхүүжилт сүүдэрт, тодорхойгүй, харанхуй хэвээр байна. Санхүүжилттэй холбоотой хуулийн хэд хэдэн

заалтууд хэрэгждэггүй, амархан зайлсхийх боломжтой байна. УТНТХ-д жил бүрийн аудит орох, мөн аудитаар баталгаажсан тайланг нийтэд ил болгож¹¹, намд өргөсөн хандивын мэдээллийг хүртээлтэй болгох талаар тусгажээ¹². Одоогийн байдлаар аливаа улс төрийн намын аудитаар баталгаажсан жилийн тайлан ил тод байхгүй байна. Мөн улс төрийн намын санхүүжилтийг хянах байгууллагыг тодорхойлоогүй байна. Дээр дурдсан зөрчилд дунджаар 200 ам.доллараас (480,000 төгрөг) бага мөнгөн дүнтэй шийтгэл ногдуулдаг нь асар бага дүн юм.

Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль (2011), Шилэн дансны

тухай хууль (ШДТХ)-иар бүх оролцогч талуудыг мэдээлэл авах эрхээр хангаж байна. Үүнд хэвлэл мэдээлэл мөн багтана. Түүнчлэн төрөөс санхүүжилт авдаг ТББ-аас эхлээд төрийн бүх байгууллагын мэдээлэл авах боломжийг иргэдэд бүрдүүлжээ¹³.

Гэсэн хэдий ч улс төрийн нам бие даасан этгээдийн хувьд одоо мөрдөгдөж буй мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулиар зохицуулагддаггүй. Энэ нь хуулийн ерөнхий концепцтой зөрчилдөж байна. Учир нь УИХ-д суудалтай улс төрийн намууд татвар төлөгчөөс санхүүждэг¹⁴.

1.7.3 ЛОББИГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУУЛЬ

Онооны асуулт

Улсын хуулиар лобби хийж зүй бус нөлөө үзүүлэхийг хувийн хэвшилд хориглодог уу?



0 25 50 75 100

Монгол Улсад лоббигийн үйл ажиллагаа ил тод бус, зохицуулалтгүй байна. Лоббичдын нөлөө далд байдалтай, албан ёсоор бүртгүүлэх шаардлага тавигддаггүй нь улам ихээр санаа зовниулах асуудал болж эхлэв. Хуулийн зохицуулалт байхгүй байгаа нь хувийн хэвшилд авлига үүсэх нөхцөлийг бүрдүүлэх магадлалтай. Нэн ялангуяа төр, хувийн хэвшлийн дунд эргэлдэх хаалгын (revolving door) нөлөөг бий болгож, албан ёсны авлига гэх үзэгдлийг хөхиүлэн дэмжиж байна. УИХ

дахь гишүүдийн ил тод байдал, эгэх хариуцлага, ёс зүйт байдал доголдож байгаа явдал нь одоо тулгамдаж буй гол асуудал юм. Парламентын гишүүдийн хувьд ашиг сонирхлын зөрчил гэх мэт суурь асуудлыг хөндсөн заавал мөрдөх ёс зүйн журам байхгүй. Хууль тогтоогчид лоббичтой холбоо тогтоох, уулзах үед мөрдөх “Хуулийн ул мөр”-ийн (legislative footprint) зохицуулалт огт байхгүй¹⁵.

1.7.4 ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖҮҮЛЭЛТ, ЛОББИГ ИЛ БОЛГОХ

Онооны асуулт

Лобби хийж зүй бус нөлөө үзүүлэхийг хувийн хэвшилд хориглохыг практик дээр хянадаг эсэх?

0



Лоббитой холбогдох зохицуулалт огт байхгүй нь лоббийг хянах удирдах тусгай бие даасан байгууллага байхгүйг илэрхийлнэ. Лоббичдын талаар мэдээлэл ил байхгүй байна.

1.7.5 АШИГ СОНИРХЛЫН БУСАД ЗӨРЧЛИЙГ ЗОХИЦУУЛАХ ХУУЛЬ

Онооны асуулт

Улсын хуулиар төр, хувийн хэвшлийн бусад ашиг сонирхлын зөрчлөөр илрэх зүй бус нөлөөг хориглодог уу?

75



үйлчилгээ үзүүлж буй хувийн хэвшлийн хувьцаа эзэмшигч, эзэн байх мөн төлбөртэй албан тушаал хаших, үр шим хүртэгч байхыг хориглодог²². Гэвч хуульд зөвлөх хорооны гишүүн, зөвлөх гэх мэт цалин урамшуулалгүй үнэ төлбөргүй эрхлэх албан тушаалын талаар тодорхой дурдаагүй байна.

Албан тушаалтан нь албан үүргээс чөлөөлөгдсөнөөс хойш хоёр жилийн хугацаанд хувийн хэвшилд орж ажиллах тодорхой хязгаарлалтыг хуулиар зохицуулдаг. Урьд гүйцэтгэж байсан албан үүрэгтэй нь холбоотой аж ахуйн нэгж, байгууллагад ажиллах; гэрээ, контракт байгуулах, тухайн байгууллагаас олгодог зөвшөөрлийг хүсэх; хувь хүн, хуулийн этгээдийг төлөөлөх нь хориотой. Тухайн хуулийн этгээдээс аливаа хөрөнгө, хувьцаа, үнэт цаас шилжүүлэн авахыг 2 жилийн хугацаатай хоригложээ²³.

Нөгөө талаас компанийн өндөр албан тушаалтай захирлуудын хувьд төрийн өндөр албан тушаалд шилжихэд хоёр жилийн хязгаарлалт бүхий зохицуулалт байхгүй байна.

Урьдчилсан мэдүүлэг (ХАСХОМ) өгөх үүрэгтэй төрийн албан тушаалтны ангилал жагсаалтыг АЭХ¹⁶, НАНБХАСЗАСЗУСТХ¹⁷ болон УИХ-ын 2012 оны 5 дугаар тогтоолын хавсралтаар тодорхойлжээ¹⁸. АТГ-аас төрийн өндөр албан тушаалтны мэдүүлгийг сонин хэвлэл, байгууллагынхаа сайт¹⁹ дээр байршуулдаг. Мэдүүлгийг үзэх сонирхолтой аль ч тал хүсэлтээ гаргаж авах боломж нээлттэй²⁰.

Хуулийн дагуу төрийн албан хаагч нь өөрсдийн хөрөнгийг жил бүр тайлагнадаг. Хөрөнгөнд том хэмжээний өөрчлөлт орсон бол 30 хоногийн дотор мэдэгдэх ёстой. Компанид оруулсан аливаа санхүүгийн хөрөнгө оруулалт, хувьцаа, патент, лиценз уг мэдүүлэгт багтдаг. Хувийн хэвшил эсвэл хувь хүнээс хүлээж авсан бэлэг, хандив, давуу эрхийг тусгай зүйлд тусгадаг²¹. Хуулиар өндөр албан тушаалтан болон холбогдох этгээдийг төрд

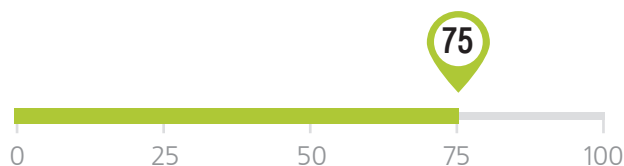
1.7.6 ХУУЛИЙН ХЭРЭГЖҮҮЛЭЛТ, АШИГ СОНИРХЛЫН БУСАД ЗӨРЧЛИЙГ ОЛОН НИЙТЭД ИЛ БОЛГОХ

Онооны асуулт

Төр, хувийн хэвшлийн бусад ашиг сонирхлын зөрчлөөр илрэх зүй бус нөлөөг практик дээр хянадаг эсэх?

Төрийн албан хаагчийн ашиг сонирхлын мэдүүлгийг УИХ-ын Хууль зүйн байнгын хороо, Ёс зүйн дэд хороо, АТГ баталгаажуулж хянадаг. АТГ жилд дунджаар 47,000 төрийн албан хаагчийн мэдүүлгийг бүртгэх, цуглуулах, хянах ажлыг гүйцэтгэдэг. Түүнчлэн Засгийн Газрын гишүүнээр ажиллаж буй УИХ-ын гишүүд уг жагсаалтад багтдаг²⁴. УИХ-ын Ёс зүйн дэд хороо нь УИХ-ын гишүүнтэй холбогдох ашиг сонирхлын зөрчлийн талаарх иргэдийн гомдлыг хүлээн авч хэлэлцдэг²⁵.

Хувийн ашиг сонирхлын мэдүүлэг төрийн албан хаагчийн хувийн хэвшилтэй хамаатай харилцаа холбоог хамардаг. АТГ-ын сүүлийн үеийн



практикаас харахад ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой эсвэл мэдээллээ бүрэн тусгаагүй зөрчлийн тоо нэмэгдсэн байна²⁶. Мэдүүлэг тогтмол өгөх шаардлагатайг хуульчилсан байх ба компанид эзэмших хувьцаа, хөрөнгө оруулалтаа тусгасан байх ёстой. Цалинтай албан тушаалд ажиллахыг хориглодог хэдий ч цалингүй албан тушаалыг ашиг сонирхлын боломжит зөрчил гэж үзэхгүй байна. Харин индикатор 1.7.5-д дурдсанаар бэлэг, зочлох дайлах гэх мэт үйлдлийг тусгажээ.

Албан тушаалтанд албан үүргээс чөлөөлөгдсөнөөс хойш “хоёр жилийн хөрөх” хугацаанд (cooling off period) хяналт тавьж, илэрсэн зөрчилд арга хэмжээ авсан мэдээлэл байхгүй байна. Иймд олон нийтэд ил болсон энэ төрлийн зөрчлийг таслан зогсоосон явдал харагдахгүй байна.

АТГ-ын ХОМ хяналтын талаарх мэдээлэл²⁷:

Хүснэгт 3: АТГ-ын мэдүүлэг бүртгэсэн, хяналт тавьсан тоон мэдээ

ТОО	2015	2016	2017
МЭДҮҮЛЭГ ӨГӨХ ШААРДЛАГАТАЙ АЛБАН ХААГЧИЙН ТОО	38,423	39,853	39,742
МЭДҮҮЛЭГ ӨГСӨН ТОО	28,422	28,850	39,739
ШИЙТГҮҮЛСЭН АЛБАН ХААГЧИЙН ТОО	47	77	43

Эх сурвалж: АТГ-ын үйл ажиллагааны жилийн тайлан 2015-2017

1.7 ЗҮЙ БУС НӨЛӨӨГ ХОРИГЛОХ

- 1 СТХ (шинэчилсэн найруулга), 39 дүгээр зүйлийн 39.7.5 дахь заалт, 2011 он
- 2 СТХ (шинэчилсэн найруулга), 39 дүгээр зүйлийн 39.1 дэх заалт, 2011 он
- 3 СТХ (шинэчилсэн найруулга), 39 дүгээр зүйлийн 39.5 дахь заалт, 2011 он
- 4 СТХ (шинэчилсэн найруулга), 40 дүгээр зүйлийн 40.2 дахь заалт, 2011 он
- 5 OSCE/ODIHR Needs assessment Mission report on Mongolia Presidential Election, February 21-24, 2017 <https://www.osce.org/odihr/elections/mongolia/313571?download=true>
- 6 УТНТХ, (шинэчилсэн найруулга), Бүлэг 4, 16 дугаар зүйл, 2005 он
- 7 OSCE/ODIHR Needs assessment Mission report on Mongolia Presidential Election, February 21-24, 2017 <https://www.osce.org/odihr/elections/mongolia/313571?download=true>
- 8 OSCE/ODIHR Needs assessment Mission report on Mongolia Presidential Election, February 21-24, 2017 <https://www.osce.org/odihr/elections/mongolia/313571?download=true>
- 9 Шилэн нам цахим сайт <http://shilennam.mn/efunding>
- 10 OSF, "2016 Mongolian Parliament Election Campaign Monitoring", 2017 https://www.forum.mn/res_mat/2017/Election%20Campaign%20Financing.pdf
- 11 УТНТХ, (шинэчилсэн найруулга), 20.3 дугаар зүйл, 2005 он
- 12 УТНТХ, (шинэчилсэн найруулга), 18.4 дугаар зүйл, 2005 он
- 13 Globe International Center NGO, Media Freedom Report 2012-2014, 2015 <http://www.globeinter.org.mn/images/upld/Hevleliinerhcholo2015english.pdf>
- 14 Ч.Сосормаа Баабар.мн, "Шилэн данс ба шилэн нам" нийтлэл, 2018 оны 3 сарын 12 <http://www.baabar.mn/article/shilen-dans-ba-shilen-nam>
- 15 TI Global, "Controlling Corporate Lobbying and Financing of Political Activities", 2009 http://transparency.ee/cm/files/lisad/corporate_lobbying.pdf
- 16 АЭХ, 4 дүгээр зүйл, 2006 он
- 17 УТНТХ, 23 дугаар зүйл, 2012 он
- 18 Засгийн Газрын 2012 оны 5 дугаар тогтоолын 5 дахь хавсралт
- 19 Албан ёсны цахим хуудас www.xashom.iaac.mn
- 20 АЭХ, 14 дүгээр зүйл, 2006 он
- 21 АЭХ, 16 дугаар зүйл, 2006 он
- 22 АЭХ, 20 дугаар зүйл, 2006 он
- 23 НАНБХАСЭАСЗУСТХ, 21 дүгээр зүйл, 2012 он
- 24 НАНБХАСЭАСЗУСТХ, 28 дугаар зүйл, 2012 он
- 25 НАНБХАСЭАСЗУСТХ, 26 дугаар зүйл, 2012 он
- 26 Экспертийн ярилцлага 11
- 27 АТГ, 2015-2017 оны үйл ажиллагааны тайлан, 2018 <https://www.iaac.mn/category/138?menu=59>

1.8 ХУДАЛДАН АВАЛТ

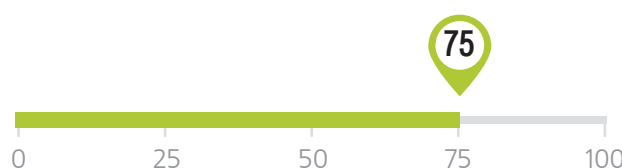


ТӨРИЙН ХУДАЛДАН АВАЛТАД ЁС ЗҮЙТ БАЙДЛЫН ГЭРЭЭГ (INTEGRITY PACT) ХИЙДЭГГҮЙ. ХААГ-ЫН ХУДАЛДАН АВАЛТЫН ХҮРЭЭ ААЖМААР ХУМИГДАЖ БАЙНА. ШҮГЭЛ ҮЛЭЭГЧИЙН АЮУЛГҮЙ БАЙДЛЫГ ХАНГАХ ТОГТСОН МЕХАНИЗМ БАЙХГҮЙ. ХУДАЛДАН АВАЛТЫГ ХАРИУЦАН ГҮЙЦЭТГЭЖ БУЙ АЛБАН ТУШААЛД НООГДУУЛАХ УРАМШУУЛЛЫН ТОГТОЛЦОО БАЙХГҮЙ. ГОМДОЛ ГАРГАХ ҮЙЛ ЯВЦ НЬ ХУДАЛДАН АВАЛТЫН ЦОГЦ ТОГТОЛЦООНЫ САЛШГҮЙ НЭГ ХЭСЭГ БИШ, ХАРИН ТУСДАА ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА БАЙСААР БАЙНА. ТЕНДЕРИЙН БАРИМТ БИЧИГТ ЭЦСИЙН ЭЗЭН/ӨМЧЛӨГЧ ИЛ ГАРГАХ ШААРДЛАГА ТАВЬДАГГҮЙ ХОРИГ ТАВИХ ТОГТОЛЦОО, ТҮҮНИЙ ХЭРЭГЖҮҮЛЭЛТ НЬ ТОДОРХОЙ БУС, ХАНГАЛТГҮЙ БАЙНА. АВЛИГЫН ЭСРЭГ САЙН ХӨТӨЛБӨРТЭЙ КОМПАНИД ДАВУУ ЭРХ ОЛГОХ, УРАМШУУЛАХ НӨХЦӨЛ БАЙХГҮЙ.

1.8.1 ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ОРЧИН

Онооны асуулт

Төрийн худалдан авалтын үйл явц нь үнэнч шударга байхыг ямар түвшинд хангасан бэ?



Төрийн худалдан авалтыг ТБОНӨХБАҮХАТХ, Үндсэн хууль, Захиргааны хууль, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, ШДТХ, Төсвийн тухай хууль зэрэг бусад хуулиар зохицуулдаг.

ТБОНӨХБАҮХАТХ-иар худалдан авалтын ил тод байдлыг хангадаг. Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулиар төрийн бараа, үйлчилгээ худалдан авалтын ил тод байдалд төрийн хүлээх хариуцлагыг тодорхойлдог. Тендерийн урилга, холбогдох баримт бичгүүд ил тод, хүртээмжтэй хэлбэрээр байна. Түүнчлэн сонгон шалгаруулалтаар тендер авсан талын мэдээлэл ил байна¹. Захиалагч тал нь тендерийн

урилгаа өдөр тутмын сонин хэвлэл, бусад хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, www.tender.gov.mn сайт дээр тавьдаг. Дараах сайтаас худалдан авалтын төлөвлөгөө, үнэлгээ, хэрэгжүүлэлт, хяналтын талаар мэдээллийг авах боломжтой. Үүнд: www.tender.gov.mn; www.shilendans.gov.mn; www.butgel.gov.mn багтана. Мөн Засгийн Газраас худалдан авалтын төлөвлөгөө, үнэлгээг цаг хугацаанд багтааж ил тод зохион байгуулах байдлыг чангатгаж сайжруулах үүднээс 337 дугаар тогтоолыг баталжээ². Уг тогтоолын үр дүнд Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам 2018 он гэхэд бүх худалдан авалтаа онлайнаар зохион байгуулах болно гэдгээ мэдэгджээ³.

Хууль хэрэгжүүлэх захиргааны журам нь үнэлгээний хороо, тендерт оролцогч талуудын зүй бус харилцааг хязгаарласан тайлагнах, хянах үүрэг хариуцлагыг тодорхой зааж өгсөн байдаг. Заагдсан хэмжээнээс дээш үнийн дүнтэй

бүх тендерийг тухайн захиалагч байгууллагын Үнэлгээний Хороо зохион байгуулна⁴.

СЯ-аас баталсан гэрээний загварын (2013) дагуу худалдан авалтын үйл ажиллагаанд оролцож буй төрийн албан хаагчдыг авлигын эсрэг зарчим, хууль тогтоолыг дагаж мөрдөх үүргийг заажээ⁵. Сүүлийн 3 жилийн хугацаанд тендерт оролцогчийг шүүхээс авилгын гэмт хэрэг үйлдсэнийг тогтоосон бол тендерийн ерөнхий нөхцөл хангаагүй гэж үзэхээр хуульд тусгажээ⁶.

ТБОНӨХБАҮХАТХ нь нээлттэй тендер шалгаруулалтыг түлхүү дэмждэг. Мөн хязгаарлагдмал онцгой сонголт, харьцуулалтын арга, шууд гэрээлэх зарчмыг хуульд тусгасан байна. Гэсэн хэдий ч дээрх аргыг ашиглах нөхцөл байдал хязгаарлагдмал. 2015 онд нийт төрийн худалдан авалтын 77 орчим хувийг нээлттэй тендерийн зарчмаар явуулжээ⁷.

Төрийн худалдан авалтад Ёс зүйт байдлын гэрээ (Integrity Pacts) хийгддэггүй.

1.8.2 ГЭРЭЭЛЭГЧ ТАЛЫН ЁС ЗҮЙТ БАЙДАЛ

Онооны асуулт

Захиалагч тал, түүний ажилтнууд олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн стандартын дагуу ёс зүйт байдлыг ямар түвшинд дагаж мөрддөг вэ?

Монгол Улсын төрийн худалдан авалтын тогтолцоо нь хагас-төвлөрсөн бус (semi-decentralized) бөгөөд өндөр дүнтэй худалдан авалтыг Төрийн өмчийн бодлого, зохицуулалтын газар (ХААГ), яамд болон бусад төрийн байгууллагууд шууд хариуцаж хийдэг. 2017 онд ХААГ-ын ажилчдын Ёс зүйн журмыг АЭХ, НАНБХАСЗАСЗУСТХ болон бусад холбогдох хуультай уялдуулж баталжээ. ХААГ-ын Ёс зүйн хороо Ёс зүйн дүрмийн хэрэгжилтийг хангах, хянах зориулалттай. Уг хороо нь хуулийг мөрдүүлэх, гомдол хүлээж авах, тодорхой зөрчлийг арилгах сахилгын арга хэмжээ авах, цаашид шаардлагатай гэж үзвэл хэргийг хууль сахиулагч байгууллагад шилжүүлэх бүрэн эрхтэй⁸.

2017 онд АТГ-аас СЯ-тай хамтран ХААГ-ын ажилтнуудад дутуу гүйцэтгэлтэй цуцлагдсан гэрээг ил тод болгох тал дээр сургалт хийжээ.

50



ХААГ-тай хамтран цахим худалдан авалт зохион байгуулах үр дүнтэй аргачлал, хоригт оруулах гүйцэтгэгчийн хар жагсаалтын үүсгэх талаар сургалт зохион байгуулсан юм⁹. 2012 онд ХААГ-аас АТГ-тай хамтран 170 гаруй ажилтанд дөрвөн удаагийн хэсэгчилсэн сургалт хийсэн байна. Худалдан авах ажиллагааны хүний нөөцийг 2013-2016 онд хөгжүүлэх үндэсний хөтөлбөрөөр төрийн худалдан авалтын ил тод байдлыг хангах, иргэд олон нийтийн хяналтыг сайжруулах асуудлыг тусгаснаар тендерийн маргаан, авлига, хээл хахуулийг устгахаар зорьжээ.

2014 оноос хойш ХААГ-аас түүврийн аргаар ТТБ-ын төлөөлөгчдийг үнэлгээний хороонд сонгон шалгаруулдаг болжээ. Энэ үед үнэлгээний хороонд сонгогдсон байгууллагууд ХААГ-тай гэрээ байгуулж, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид байхаа илэрхийлдэг. Түүнчлэн иргэд, ТББ-ыг сонгон шалгаруулж, худалдан авагч байгууллагын үйл ажиллагаанд хяналт тавьж, үр дүнд үнэлгээ хийлгэдэг¹⁰. ХААГ-ын худалдан авалтын хүрээ нь аажмаар хумигдсаар иржээ. Худалдан авалт нь холбогдох яамд руу шилжсээр байна. Гэтэл

тухайн яам, агентлагт хяналт харьцангуй сул, хувийн сонирхол ихтэй байх хандлага хүчтэй тул зүй бус нөлөө үүсэх магадлалтай. ХААГ-ын дарга тухайн байгууллага 2017 онд нийт төрийн худалдан авалтын зөвхөн 0.7 хувийг хариуцан хэрэгжүүлснээ мэдээлжээ. Үлдсэн 99.3 хувийг холбогдох яамд, агентлаг, орон нутгийн засаг захиргаа болон төрийн өмчит компаниуд шууд удирдаж зохион байгуулсан байна¹¹.

Үйл явцын шударга байдлыг тодорхой хэмжээнд хангах үүднээс хоёр жилдээ нэг удаа ХААГ-ын хууль хяналтын хэлтсийн байцаагч нар дотоод хяналт оруулдаг¹².

Нэрийн далдалсан шүгэл үлээгчийг бүрэн хамгаалах механизм одоогийн хуульд байхгүй.

ЭХ-ийн 2017 оны шинэчилсэн найруулгад эрх мэдлээ урвуулан ашиглах эс үйлдэхгүйг (бодит хохирол шаардахгүй) гэмт хэрэгт тооцно гэж заасан юм¹³. Өөрөөр хэлбэл аливаа ашиг сонирхлын зөрчилтэй этгээд/талд зүй бусаар

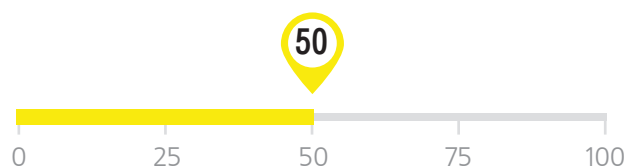
өгсөн худалдан авалтын шийдвэр эсвэл үйлдэл нь гэмт хэрэгт тооцогдох болжээ.

Худалдан авалтыг хариуцсан албан тушаалд ногдох урамшууллын талаарх мэдээлэл байхгүй байна. СЯ-аас баталсан Үнэлгээний хорооны журамд хувийн хэвшил, ТББ-д цагийн хөлс олгохоор тусгажээ¹⁴. Иргэний нийгмийн төлөөлөгчтэй хийсэн ярилцлагаас үзвэл урамшуулал олгодоггүй гэсэн гомдол их гардаг ч баттай баримт байхгүй байна. Тэдний зүгээс халаасны ТББ-аас урьдчилан сэргийлэх хяналтын механизм сул талаар сэтгэл зовниж байв. Хуулийн дагуу ТББ-д ёс зүйн журамтай байх шаардлага тавьдаг¹⁵. Тухайн шаардлагад нийцсэн ТББ-д худалдан авалтад оролцох эрхийг олгох нь зүйтэй. Үнэлгээний хорооны гишүүд тусгай, хаалттай өрөөнд ажиллаж холбогдох бичиг баримтыг гаргах эрхгүй байдаг. Ажлын ачааллын хувьд нэг өдөр 3-4 компанийн олон хуудастай тендерийн материалтай танилцах шаардлага гардаг. Түүнтэй холбогдох ажлын ачааллын стандарт байхгүй учраас хяналт, мониторингийн чанарт сөргөөр нөлөөлөх магадлалтай¹⁶.

1.8.3 ХӨНДЛӨНГИЙН ХАМГААЛАЛТ

Онооны асуулт

Төрийн худалдан авах үйл ажиллагааны үйл явц зөрчлийг илрүүлэх, тайлагнах хөндлөнгийн хяналтыг ямар түвшинд хангасан бэ?



СЯ-ны худалдан авалт хариуцсан улсын байцаагч үнэлгээний хорооны шийдвэрт хөндлөнгийн хяналт тавьдаг. Худалдан авах ажиллагааны улсын байцаагчийн бүрэн эрх, баталгаа, үйл ажиллагааны чиглэл, хүлээх үүрэг, хариуцлагыг ТБОНӨХБАҮХАТХ-д тусгасан байдаг. Аудитын

тайлан нь цаг хугацаандаа гардаг. Улсын байцаагч худалдан авалтын үйл явцыг шалгах, оролцогчийг тендерт оролцох эрхээ хязгаарлуулсан этгээдийн бүртгэлд хамруулах тухай санал гаргах, зөрчил гаргасан албан тушаалтныг төрийн албанаас чөлөөлүүлэх тухай дүгнэлт гаргах, хүчин төгөлдөр бус гэрээг цуцлах бүрэн эрхтэй¹⁷. Гэсэн хэдий ч төрийн худалдан авалттай холбоотой улсын байцаагчийн аудит, дүгнэлт, хэрэгжүүлсэн арга хэмжээний талаарх мэдээлэл олон нийтэд ил байхгүй байна.

СЯ, АТГ, ШӨХТГ худалдан авах үйл ажиллагаатай холбоотой гомдол, өргөдлийг хүлээж авч СЯ сар бүр тайлан гаргадаг. 2018 оны 2 дугаар сарын байдлаар нийт 76 худалдан авалттай холбоотой гомдол яам дээр шалгагдаж байна. Гомдол гаргасан тендерийн оролцогч талын маргааныг зохицуулах үйл явцыг хуульд тодорхой заажээ. Гомдол, зөрчлийн талаар мэдсэнээс хойш 5 өдрийн дотор бичгээр хүргүүлэх ёстой. Бүх оролцогч талуудад гомдлын утгыг мэдээлэх үүрэгтэй¹⁸. 2013-2015 оны тоон үзүүлэлтээс харахад гомдлын ихэнх нь СЯ-д хаяглагдсан байна (нийт 187-аас 156 нь); 17 нь ШӨХТГ-т; 4 нь АТГ-т; 10 нь шүүхэд ханджээ¹⁹.

Гомдол, өргөдлийн механизм Засгийн Газраас хамааралтай, бие даасан бус байгаа нь өмнөх жилүүдээс өвлөгдөж ирсэн сул тал юм. Мөн маргаан таслах үйл явц цаг хугацаа их авдаг, олон шат дамжлагатай байна. СЯ-д хангалттай хянан шалгах эрх олгогдоогүй, гомдол барагдуулах үйл явц нь худалдан авалтын цогц тогтолцооны салшгүй нэг хэсэг бус, харин тусдаа байсаар байна²⁰.

Компани, оролцогч талууд индикатор 1.1.2-т дурдсан ЭХ-ийн өршөөлийн заалтыг сайн дураараа авлигалын асуудлыг илчлэх тохиолдолд хэрэглэх боломжтой²¹.

Ихэнх шатанд иргэний нийгмийн оролцоо хангагддаг. Үнэлгээний хороонд наад зах нь хоёр төлөөлөгч мэргэжлийн ассоциац, хувийн салбар эсвэл ТББ-ыг төлөөлж оролцдог. Орон нутагт Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлаас нэг иргэн, Засаг даргын тамгын газраас нэг албан хаагч үнэлгээний хорооны гишүүнээр томилогддог²². Орон нутагт 8,300 ам.доллартай (20 сая төгрөг) буюу түүнээс дээш бүх худалдан авалт орон нутгийн оролцоотой хийгдэх ёстой²³.

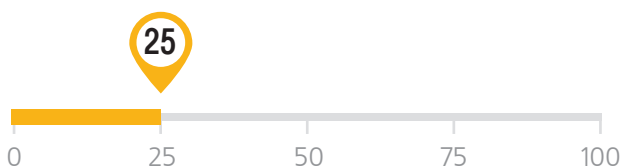
Хараат Бус Судалгааны Хүрээлэн (ИРИМ) 2010 оноос хойш "Төрийн байгууллагын цахим хуудасны ил тод байдал: Мониторингийн тайлан"-г хийж гүйцэтгэж байна. 2017 онд нийт 81 төрийн байгууллагын ердөө 47.9% буюу 38 байгууллага ямар нэг хэлбэрээр худалдан авах ажиллагаагаа ил тод зарласан байгаа нь хамгийн доогуур үнэлгээ авсан үзүүлэлт юм. Энэ нь худалдан авах ажиллагааны үе шатад гарах авлигын эрсдэлээс шалтгаалдаг²⁴.

1.8.4 ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ

Онооны асуулт

Төрийн худалдан авалтын үйл явц нь тендерт оролцогсдын ёс зүйт байдалд ямар түвшинд шаардлага тавьдаг вэ?

ТБОНӨХБАҮХАТХ-ийн ерөнхий шаардлагад ёс зүйн журамтай байх/хэрэгжүүлэлтийг шаардах үзүүлэлтийг тусгаагүй байна. СЯ-ны тендерийн бүрдүүлэх материалын шаардлагад²⁵ ёс зүйн журам эсвэл бусад авлигын эсрэг хатуу бодлого



мөрдөнө гэх бодлогын баримтыг шаарддаггүй. АЭХ, ӨТХ, ЭХ-д сүүлийн 3 жилийн хугацаанд шүүх авлигын гэмт хэрэг үйлдсэнийг тогтоосон бол тендерт оролцогч ерөнхий нөхцөл хангаагүй гэж үздэг.

Ихэнх компанийн эздийн бүтэц тодорхой бус, одоогийн мөрдөгдөж буй хуулийн хүрээнд компанийн эздийг олон нийтэд ил тод болгох

шаардлага тавигддаггүй. Бенефициар буюу эцсийн эзэн/өмчлөгчдийн (үүнд харьяа эсвэл толгой компанийн эцсийн эзэд багтана) мэдээлэл зөвхөн хууль хэрэгжүүлэгч байгууллагад байна. Тендерийн шаардлагад эцсийн эзэн/өмчлөгчдийг ил тод байлгах асуудал тусгагдаагүй.

Компани, компанийн төлөөлөгчид үүрүүлэх шийтгэлийн заалтууд хуульд тусгагдсан байдаг. Гэвч хуулиар ногдуулж буй тухайн торгууль шийтгэл нь улс болон худалдан авагч байгууллагад учруулсан хохирлын хэмжээтэй харьцуулахад хангалтгүй байна. Хоригт оруулах систем, түүний хэрэгжүүлэлт нь тодорхой бус, авлигын эсрэг эрүүгийн шийтгэл ба бусад хориглосон практикт уялдаагүй байна²⁶. Хоригт орсон компаниудын мэдээг ил тод болгож, олон нийтийн домейнд байршуулах шаардлагатай. Сүүлийн гурван жилд ХААГ-аас авсан мэдээгээр бол зөвхөн гурван компани хар жагсаалтад орж, гурван жилийн хугацаатайгаар төрийн худалдан авалтад оролцох эрхээ хасуулсан байна²⁷.

Гомдол өргөдөл гаргах, албан ёсны хариу хүргэх хугацааг албажуулан тодорхойлсон маргааныг зохицуулах механизм, журам хэрэгжиж байна. Худалдан авагч талаас өөрөөр шийдвэрлээгүй бол маргаан шийдвэрлэгдэх хүртэл гэрээнд гарыг үсэг зурахгүй хойшлуулдаг²⁸. Өрсөлдөөнийг хязгаарласан асуудлаарх гомдол өргөдлийг ШӨХТГ-т хандаж шийдвэрлүүлдэг. ШӨХТГ нь тендер зарлахаас өмнөх маргааныг шийдвэрлэдэг. ШӨХТГ, СЯ-ны журам нь зөвхөн гарын үсэг үзэглээгүй гэрээнд шалгалт хийж шийдвэрлэх эрхтэй байдаг²⁹.

Авлигын эсрэг сайн хөтөлбөртэй компанид бодит давуу эрх олгосон хуулийн заалт эсвэл журам байхгүй. ТБОНӨХБАҮХАТХ-ийн давуу эрх олгох нөхцөлд ёс зүйн журам, авлигын эсрэг хөтөлбөр эсвэл гадна дотроо авлигыг үл тэвчих бодлогыг хатуу баримталдаг компанийг оруулаагүй байна³⁰.

1 ТБОНӨХБАҮХАТХ, 21 дүгээр зүйл, 2005 он

2 Монгол Улсын Засгийн Газрын 2017 оны 337 дугаар тогтоол, 2017 оны 12 сарын 13

3 Боловсрол, Соёл, Шинжлэх Ухаан, Спортын Яам, <https://mecss.gov.mn/category/83/>

4 ТБОНӨХБАҮХАТХ, 8 болон 47 дугаар зүйл, 2005 он

5 Сангийн Сайдын 2013 оны 213 дугаартай тушаал, 2013 оны 9 сарын 25

6 ТБОНӨХБАҮХАТХ, 14 дүгээр зүйлийн 14.1.7 дахь заалт, 2005 он

7 СЯ, "Төрийн албан хаагчийн жилийн тайлан", 2015 он

8 ХААГ, Ёс зүйн дүрэм, 5 дугаар зүйл, 2017 он <http://www.pcsp.gov.mn/uploads/388ef34e70edd5e21e66a27eaf3ac003.pdf>

9 АТГ, "2017 оны үйл ажиллагааны жилийн тайлан", 2018 оны 2 сарын 14. <http://www.iaac.mn/news/awligatai-temtsekh-gazriin-2sh17-onii-uil-ajillaganii-towch-tailan?menu=59>

10 ТБОНӨХБАҮХАТХ, 47 дугаар зүйлийн 47.4 дэх заалт, 2005 он

11 Үндэсний Шуудан өдөр тутмын сонин, "ТӨБЗГД-ын ярилцлага", 2018 оны 1 сарын 16 <http://www.undesniishuudan.mn/content/read/155138.htm>

12 OECD, "Anti-Corruption Reforms in Mongolia, Joint First and Second Rounds of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan, 2015"

<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Mongolia-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>

13 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 2 дугаар зүйлийн 2.1 дэх заалт, 2015 он

14 СЯ, "Үнэлгээний хорооны зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, урамшууллыг зохицуулах журам", 2014 он <https://www.tender.gov.mn/mn/rules/dtl/1485253196235/3>

15 АЭХ 6 дугаар зүйлийн 6.1.5 дахь заалт, 2005 он

16 Экспертийн ярилцлага №7

17 ТБОНӨХБАҮХАТХ, 52 дугаар зүйл, 2005 он

18 ТБОНӨХБАҮХАТХ, 54 дүгээр зүйл, 2005 он

19 OECD, "Anti-Corruption Reforms in Mongolia", 2015 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Mongolia-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>

20 MoF, PAGE, UNEP, "Review of the public procurement legal framework of Mongolia, 2016" http://www.un-page.org/files/public/mongolia_legalreview_final_1.pdf

21 ЭХ, (шинэчилсэн найруулга) 22 дугаар зүйлийн 22:5 дахь заалт, 2015 он

22 ТБОНӨХБАҮХАТХ, 47 дугаар зүйлийн 47.4 дэх заалт, 2005 он

23 ТБОНӨХБАҮХАТХ, 7 дугаар зүйлийн 7.2 дахь заалт, 2005 он

24 Хараат Бус Судалгааны Хүрээлэн, "Төрийн байгууллагын цахим хуудасны ил тод байдал: Мониторингийн тайлан", 2017 он, <http://irim.mn/web-monitoring>

25 Сайдын 2012 оны 232/216 дугаартай тушаал

26 OECD, "Anti-Corruption Reforms in Mongolia", 2015. <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Mongolia-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>

27 Төрийн худалдан авах ажиллагааны цахим систем, "Хар жагсаалт" 2018 он <https://www.tender.gov.mn/mn/bidder/blacklist>

28 ТБОНӨХБАҮХАТХ, 54 дүгээр зүйл, 2005 он

29 ТБОНӨХБАҮХАТХ, 55 болон 56 дугаар зүйл, 2005 он

30 ТБОНӨХБАҮХАТХ, 10 дугаар зүйл, 2005 он

1.9 ГААЛЬ, ТАТВАР



МХЕГ-ЫН ХҮНД СУРТЛЫГ ТУЛГАРЧ БУЙ ГОЛ СААД БЭРХШЭЭЛИЙН НЭГ ХЭМЭЭН КОМПАНИУД ОНЦОЛЖЭЭ. ХЭДИЙ ТАТВАР БОЛОН ГААЛИЙН ДОТООД АУДИТЫН ХЯНАЛТ ҮР ДҮНТЭЙ БАЙЖ БОЛОХ Ч ГАРСАН ҮР ДҮН БОЛОН ХҮРТЭЭМЖИЙН ТАЛААРХ ХАНГАЛТТАЙ ТОО БАРИМТАА ТАЙЛАНДАА ИЛ ТУСГААГҮЙ БАЙНА. СЯ ЖИЛ БҮР ТЕГ-ЫН ХЯНАЛТ, ҮНЭЛГЭЭГ ХИЙЖ ГҮЙЦЭТГЭДЭГ. ХОЛБОГДОХ ХЭРГИЙГ ТӨРИЙН ЗОХИХ БАЙГУУЛЛАГАД САЙН ДУРААРАА ДАРУЙ МЭДЭГДСЭН ТОХИОЛДОЛД ЯЛААС ХӨНГӨЛӨХ ХӨШҮҮРГИЙГ ЭРҮҮГИЙН ХУУЛИЙН НЭМЭЛТ ӨӨРЧЛӨЛТӨД ТУСГАЖЭЭ. ГААЛЬ, ТАТВАРЫН ХҮРЭЭНД ОРУУЛСАН ШИНЭ ЗҮЙЛ ЗААЛТЫГ БОДИТООР АШИГЛАСАН ГЭХ МЭДЭЭЛЭЛ ТОДОРХОЙГҮЙ БАЙНА.

1.9.1 АЖИЛЛАХ ОРЧИН

Онооны асуулт

Улс орны гааль, татварын байгууллага олон улсын стандартын дагуу үйл ажиллагаа явуулдаг эсэх?

Монгол Улс гааль, татварын цогц хууль зүйн орчинтой. Гааль, татварын тайлагнал, төлбөр тооцоо цуглуулах үйл явц холбогдох хууль тогтоомжоор стандартчлагдсан байдаг. Татварын ерөнхий хуульд татварын төрөл, татварын орлого, татварын хөнгөлөлт болон чөлөөлөлт, татвар төлөгчийн бүрэн эрх болон татвартай холбоотой гомдол гаргах үйл явц, түүнийг шийдвэрлэх механизм зэргийг тусгасан байна. Гаалийн тариф, гаалийн татварын тухай хууль гаалийн татвар болон журмын зохицуулалтыг тусад нь авч үздэг. Өөрөөр хэлбэл ерөнхий систем ил тод байна.

Татварын тайланг цахимаар өгдөг нь татвар төлөгч, татварын байцаагч нарын хоорондын биет харилцааг хязгаарладаг. Тайлангийн тоог буруу бичих, тайлан хоцроох зэрэг жижиг зөрчилтэй

75



холбоотой хэргүүд хүртэл <https://e-tax.mta.mn/> цахим татварын системээр зохицуулагддаг. Аливаа санал, гомдлыг 24 цагийн дотор шийдвэрлэдэг. Компаниудад зөвхөн дүүрэг хорооны татварын байгууллагуудтай харилцахад татварын байцаагчийн чадавх сул байгаагаас шалтгаалан хүндрэл бэрхшээл үүсдэг¹.

Гаалийн байгууллага зөвхөн хил боомтын гаальтай холбогдохоос гадна бүс нутгийн татварын байгууллагатай холбогдсон нэгдсэн өгөгдлийн сантай. Мөн гаалийн байгууллага хил дээр гаалийн мэдүүлэг бүрдүүлэх, мэдүүлэх боломж олгосон системийг нэвтрүүлжээ. Одоогийн албан ёсны www.customs.gov.mn/en/ цахим хуудас гаалийн үйл явцын талаарх бүх мэдээллийг агуулдаг. 2012 оны хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн хүрээнд гаалийн бүрдүүлэлтэд зөвхөн 4 төрлийн бичиг баримт шаарддаг болов. Түүнчлэн гадаад худалдааны барааны ангиллын жагсаалтыг агуулсан www.customs.gov.mn/btkus/ цахим

хуудас гурван хэл дээр гардаг. Гааль, татварын төлбөр тооцоог гар утас, интернет гүйлгээгээр хийх боломжтой.

Гэсэн хэдий ч судалгаагаар 1,573 компанийн 50-иас дээш хувь нь экспорт, импортын гаалийн бүрдүүлэлт одоог хүртэл хүндрэлтэй байдаг гэж дүгнэжээ². Компаниуд гааль дээр тулгарч буй гол саад бэрхшээлийн нэгээр МХЕГ-ын хүнд суртлыг онцолжээ.

Гааль, татварын байгууллага цуглуулсан орлогоо тогтмол мэдээлдэг ба жил бүр үлгэр жишээ, топ татвар төлөгчдийг тодорхойлдог. Татварын хууль тогтоомжтой холбоотой бүх мэдээ мэдээлэл, хуулийн өөрчлөлт, үйл явцын талаарх мэдээллийг ТЕГ (www.mta.mn), Гаалийн ерөнхий газар (www.ecustoms.mn), СЯ-ны (www.mof.gov.mn) албан ёсны цахим хуудас, сонин хэвлэл “Төрийн мэдээлэл” эмхтгэл зэрэг хэрэгслээр татвар төлөгчдөд хүргэдэг.

2008 болон 2015 онд зарим аж ахуйн нэгж байгууллагыг татвар болон нийгмийн даатгалын өр төлбөр, захиргааны хариуцлага, эрүүгийн шийтгэлээс нэг удаа өршөөл үзүүлэх, чөлөөлөх татварын өршөөлийн хөтөлбөрийг хуулийн хүрээнд явуулсан байдаг³.

Хүснэгт 4:

Татварын өршөөлөөр ил болсон хөрөнгө, чөлөөлөгдсөн татварын хэмжээ, төгрөгөөр

Он	Ил болсон хөрөнгө	Чөлөөлөгдсөн татвар
2008	4.5 их наяд	431.6 тэрбум
2015	34.7 их наяд	8.3 тэрбум

Эх сурвалж: Монгол Өмгөөлөгч, 2016⁴

Дэд бүтэц, олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын татварын алдагдлыг ирээдүйд буюу 4-8 санхүүгийн жилийн дараах орлогоос хасаж тооцож болно. Олборлох үйлдвэрлэлийн салбарт нөөц ашигласны онцгой зохицуулалт үйлчилдэг. Харин хөдөө аж ахуй, боловсруулах үйлдвэрлэлийн бизнес эрхлэгчид цөөн тооны хөшүүрэг эдэлдэг. Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль шаардлага хангасан төслүүдэд татварын орчныг тогтворжуулах, Монгол Улсын Засгийн Газартай хөрөнгө оруулалтын гэрээ байгуулах боломжийг бүрдүүлдэг. Татварын хувь, хэмжээ, аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татвар, гаалийн татвар, нэмэгдсэн өртгийн татвар, нөөц ашигласны татвар зэргийг тогтворжуулах зорилгоор 27 хүртэлх жилийн хугацаатай татварын хувь, хэмжээг тогтворжуулах гэрчилгээ олгодог.

1.9.2 ТАТВАРЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ШУДАРГА БАЙДАЛ

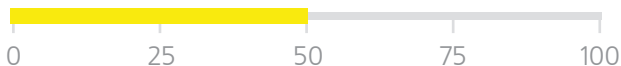
Онооны асуулт

Гааль, татварын байгууллага, түүний ажилтнууд олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн ёс зүйн стандартыг дагаж мөрддөг эсэх?

Гааль, татварын байгууллагын албан хаагчийн ёс зүйн дүрэмд хахууль авах, өгөх, зуучлах, ашиг сонирхлын зөрчил гаргах зэргийг онцгойлон хориглодог. Татвар төлөгчөөр зочлуулах, дайлуулах тохиолдолд удирдлагадаа мэдэгдэх үүрэгтэй. Энэ үүрэгт гадаадад байгаа байгууллагаас дайлах, гадаадад аялах үед мөн хүчин төгөлдөр. Хахууль өгөх оролдлогыг даруй мэдээлэх үүрэгтэй⁵ ба Ёс зүйн хороо хэрэгжилт, мониторинг хийдэг⁶. 2009 онд батлагдсан Гаалийн улсын байцаагчийн ёс зүйн дүрмээр албан үүрэгтэйгээ холбогдуулан хүлээн авсан бэлэг нь дүрэмд заасан үнийн дүнгээс хэтэрсэн бол бэлэг хүлээн авсан даруйдаа холбогдох удирдлагадаа мэдэгдэж, зохих журмын дагуу тогтоосон хугацаанд хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгтээ мэдээлэх үүрэгтэй. Мөн албан тушаалаа урвуулан ашиглахыг хориглодог. Албан хаагчид авлигын эсрэг бодлогын сургалтад тогтмол хамрагддаг⁷. 2016 онд АТГ-аас гааль, татварын байгууллагатай хамтран олон нийтэд сурталчлан таниулах ажлын удирдамж боловсруулжээ. Уг удирдамжийн хүрээнд АТГ-аас зохион байгуулсан 30 хоногийн цахим, 3 хоногийн танхимын сургалтад орон нутгийн 272, Улаанбаатар хотын 582 татварын улсын байцаагч нар хамрагдсан байна⁸.

Мөн гааль, татварын байгууллага дотоод хяналтын нэгжтэй байдаг. 2017 оны эхний улирлын байдлаар татварын байгууллагын албан хаагчдын зөрчилтэй холбоотой 15 хэрэгт сануулах арга хэмжээ авч, 31 хэрэгт торгууль оногдуулж, 4 албан хаагчийн хөдөлмөрийн гэрээг цуцалжээ. Мөн ёс зүйн хорооны журам шинэчлэгдсэн байна⁹. 2015 онд

50



ТЕГ өөрийн эрсдэлийг удирдах үүднээс Эрсдэлийн хороог байгуулсан бол 2015 онд Гаалийн ерөнхий газар Зөрчилтэй тэмцэх хуулийн хэлтсийг шинээр байгуулжээ¹⁰. Гаалийн бүх байгууллагууд зөрчлийн асуудал хариуцсан албан тушаалтантай. Хэдийгээр гааль, татварын байгууллагын дотоод аудитын хяналт үр дүнтэй байж болох ч гарсан үр дүн, хамарсан хүрээний талаарх хангалттай тоо баримт тайланд тусгагдаагүй байна. Гааль, татварын байгууллагатай холбоотой авлигын талаарх олон нийтийн төсөөлөл одоо хүртэл өндөр хэвээр байна.

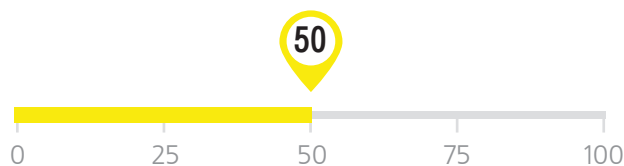
Авлигын хэрэгт холбогдсон гааль, татварын байгууллагын албан хаагч нарт хүлээлгэх хариуцлага нь нийт төрийн албан хаагчдын хариуцлагын хүрээнд багтах бөгөөд энэ бүлэгт зориулсан тусгай хариуцлагын хэмжээ гэж байдаггүй. Сахилга батын арга хэмжээ, цалин хасах, ажлаас чөлөөлөх, албан тушаал бууруулах, сануулга өгөх зэрэг шийтгэл багтдаг¹¹. ЗТХ-ийн заалтууд, ЭХ-ийн авлигын эсрэг зүйл заалтад хувийн хэвшил мөн хамрагдана.

Шүгэл үлээгчийг хамгаалах хуулийн зохицуулалт байхгүй. Гааль, татварын байгууллагын үйл ажиллагаанд нууцлалыг хамгаалах баталгаа хангагдаагүй. Татварын байцаагчдыг сар бүр ажлын амжилттай нь уялдуулж урамшуулал өгнө гэж заасан боловч шагналын хэмжээ нь албан тушаалын сарын цалингийн хэмжээнээс хэтрэхгүй байхаар хуульд тусгажээ¹². Гаалийн улсын байцаагч нарын хувьд Засгийн Газраас баталсан улирлын урамшуулалт цалинг авах боломжтой. Урт хугацааны зөрчил, зохион байгуулалттай бүлгийн хэрэг эсвэл том хэмжээний хэргийг илрүүлсэн бол урамшуулалт цалингийн хэмжээг Засгийн Газрын тогтоолоор тусад нь шийдвэрлэдэг¹³.

1.9.3 ХӨНДЛӨНГИЙН ХАМГААЛАЛТ

Онооны асуулт

**Улсын орлого, татвар
бүрдүүлэлтийн үйл явцад зөрчлийг
илрүүлэх, тайлагнах хөндлөнгийн
хяналтыг тусгасан эсэх?**



Албан ёсны эрх бүхий байгууллагаас олгосон регистрийн дугаар нь татвар төлөгчийн дугаар байх¹⁴ бөгөөд гааль, татварын байгууллага ижил дахин давтагдашгүй бүртгэлийн дугаартай байхыг шаарддаг. Цахим гарын үсгийн тухай хуулиар төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой компаниудыг цахим баримт бичгийг бусдад шилжүүлэх, дамжуулахдаа зөвхөн тоон гарын үсэг хэрэглэхийг шаарддаг¹⁵.

Гааль, татварын байгууллагад СЯ, АТГ, УАГ-аас хөндлөнгийн аудит, хяналт, шалгалтыг хангадаг. СЯ жил бүр татварын байгууллагад хөндлөнгийн хяналт, аудит хийдэг. 2016 оны үнэлгээгээр татварын байгууллагын жилийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ 89,3 хувь бүхий В оноог авсан байна. Гааль, татварын ерөнхий мэдээллүүд СЯ, УАГ, АТГ-ын тайланд тусгагддаг.

Гааль, татварын байгууллага санал гомдол хүлээн авах тусгай утас ажиллуулах, и-мэйл хаяг, бичгээр бичсэн өргөдөл хүлээн авах зэрэг төрөл бүрийн сувгууд ашиглан санал хүсэлт, гомдол хүлээн авч СЯ-д хүргүүлдэг.

2017 оны 5 дугаар сард холбогдох хэргийг төрийн зохих байгууллагад сайн дураараа даруй мэдэгдсэн тохиолдолд ялаас хөнгөлөх хөшүүргийг ЭХ-д нэмэлтээр тусгажээ. Хэрэв хувь хүн, хуулийн этгээд хахуулийн талаар сайн дураараа мэдэгдсэн, хахууль авсан тендерийн талаар мэдээлсэн бол уг хэргийн хүрээнд зурагдсан гэрээ хүчин төгөлдөр хэвээр байж, гаалийн байгууллагад хахууль өгсөн нь батлагдсан ч хувь хүн эсвэл хуулийн этгээд нэмэлт төлбөр төлөхгүй байх боломжийг хуульд тусгажээ¹⁶. Гэсэн хэдий ч уг заалтыг гааль татварын хэргийн хүрээнд ашигласан гэх мэдээлэл тодорхойгүй байна.

1 Экспертийн ярилцлага 12

2 МҮХАҮТ, "Бизнесийн орчны судалгаа", 2017 https://www.mongolchamber.mn/bundles/uploads/MNCCI_2017_Business_Orchinii_Sudalgaa_final_website.pdf

3 Монголын Улсын Засгийн Газар, "Сайдын цаг – Сангийн сайд Б.Болор, ТЕГ-ын дарга, 2016

<http://www.zaluu.com/read/401d828a>

4 Монгол Өмгөөлөл, "Эдийн засгийн ил тод байдлын тухай хууль батлагдлаа", 2015

<http://advocate.mn/news/119/single/145>

5 ТЕГ, "Монгол Улсын татварын улсын байцаагчийн ёс зүйн дүрэм", 2.5.7 дугаар заалт, 2002

6 ТЕГ-ын даргын 2002 оны 175 дугаартай тушаал, 2002

7 ТЕГ, "2017 оны 1-р улирлын тайлан", 2018 <http://www.mta.mn/app/f?id=6061&tid=11655>

8 ТЕГ, "2017 оны авлигын эсрэг хөтөлбөрийн гүйцэтгэл", 2018 <http://www.mta.mn/app/f?id=6061&tid=11655>

9 ТЕГ, "2017 оны I улирлын үйл ажиллагааны тайлан", 2018 он <http://www.mta.mn/app/f?id=6061&tid=11655>

10 Гаалийн ерөнхий газар, А/48 дугаар тогтоол, <http://www.customs.gov.mn/en/>

11 ТЕХ, (шинэчилсэн найруулга) 73 дугаар зүйл, 2008 он ГТХ (шинэчилсэн найруулга), 284 дүгээр зүйл, 2008 он

12 Татварын ерөнхий хууль, (шинэчилсэн найруулга) 38 дугаар зүйлийн 38.3 дахь заалт, 2008 он

13 Гаалийн тухай хууль (шинэчилсэн найруулга), 280 дугаар зүйл, 2008 он

14 ТЕГ-ын даргын 2009 оны 527 дугаартай тушаалын хавсралт, 2009 он

15 Цахим гарын үсгийн тухай хууль, 6 дугаар зүйлийн 6.3 дахь заалт, 2011 он

16 Эрүүгийн хууль, (шинэчилсэн найруулга) 22 дугаар зүйл, 2015 он



ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН
ҮНЭЛГЭЭ

ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН ҮНЭЛГЭЭ



0 – ҮГҮЙ

25 – ХЯЗГААРЛАГДМАЛ

50 – ЗАРИМ ТАЛААРАА

75 – ИХЭЭХЭН

100 – БҮРЭН

2.1 ЁС ЗҮЙТ БАЙДЛЫН МЕНЕЖМЕНТ

25

ОЛОН НИЙТЭД ИЛ ТОД АВЛИГЫН ЭСРЭГ БОДЛОГО, ХӨТӨЛБӨР МАШ ЦӨӨН БАЙНА. ХӨТӨЛБӨРҮҮД НЬ БИЗНЕСИЙН ОНЦЛОГ, БОЛОМЖИТ АВЛИГЫН ЭРСДЭЛ ЗЭРЭГ БҮХИЙ Л ТАЛЫГ ДЭЛГЭРЭНГҮЙ, ЦОГЦООР НЬ ТУСГААГҮЙ БАЙНА. ЦӨӨН ХЭДЭН ГАДААДЫН ХӨРӨНГӨ ОРУУЛАЛТТАЙ КОМПАНИУД ӨӨРСДИЙН ЁС ЗҮЙН ДҮРМИЙГ БЭЛТГЭН НИЙЛҮҮЛЭГЧ, ГЭРЭЭЛЭГЧ НАРТАА ДАГАЖ МӨРДӨХИЙГ ШААРДДАГ. КОМПАНИУДЫН ХӨТӨЛБӨРӨӨ ХЯНАХ, ҮНЭЛЭХ ХУВЬ МАШ ДООГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТТЭЙ БАЙНА. ШҮГЭЛ ҮЛЭЭГЧИЙН СОЁЛЫН ТАЛААРХ МЭДЛЭГ ХОМС БАЙГААГААС ҮҮДЭН МЭДЭЭЛЭГЧИЙН ХАМГААЛАЛТ МАШ БАГА ЭСВЭЛ БАЙХГҮЙ ГЭЖ БОЛОХООР БАЙНА.

2.1.1 БОДЛОГЫН БАРИМТ БИЧИГ

Онооны асуулт

Компаниуд ямар түвшинд авлигын эсрэг албан ёсны бодлогыг бий болгодог вэ?

Монгол Улсад нийт аж ахуйн нэгж байгууллагын 98 хувийг жижиг, дунд үйлдвэрлэгчид эзэлдэг ба үүний 3/4 нь бичил бизнес эрхлэгчид байдаг¹. Дотоодын компанийн 330 гүйцэтгэх захирлууд оролцсон STOPP судалгаанаас харвал нийт компанийн 78 хувьд нь авлигыг зохицуулсан дүрэм эсвэл бодлого байхгүй байна². Зөвхөн цөөн тооны топ компаниуд ил тод, тусгайлсан авлигын эсрэг хөтөлбөртэй байна. Нийт 100 компанийн 15 нь л авлигыг бодлогын баримт бичигтээ тусгажээ. (индикатор 2.3.1)

Төрийн өмчит компаниуд авлигын эсрэг хөтөлбөр, түүний хэрэгжилтийг ил тод байлгах үүрэгтэй ба АТГ-т жил бүр тайлагнадаг³. Одоогийн хэрэгжиж буй хөтөлбөрүүд бизнесийн онцлогийг тусгаагүй, нэг ижил загварыг ашиглах хандлагатай байна.

25



Оюу Толгой ХХК (төрийн оролцоотой) болон МСМ Групп ХХК зэрэг гадаадын хөрөнгө оруулалттай компаниуд ёс зүйн дүрэмдээ авлигыг үл тэвчихийг онцлон тэмдэглэсэн байдаг⁴.

Өмнө дурдсанчлан одоогийн хэрэгжиж буй бодлого, хөтөлбөрүүд нийт компаниудад түгээмэл биш бөгөөд авлигын бүх эрсдэлийг тусгаж авч үздэггүй. Хүчин төгөлдөр хуулийн дагуу ашиг сонирхлын зөрчлийн тухайд дийлэнх компаниуд маш сайн ойлголттой байдаг. Хэдий тийм боловч төрийн өмчит 8 компанийн 4 нь л ашиг сонирхлын зөрчлийг тусгасан хөтөлбөртэй байна. Гурван компани хахуульд өртөх магадлалтай албан тушаалын жагсаалт үүсгэхийг төлөвлөгөөндөө тусгасан ч хэрэгжилтийн талаарх мэдээлэл байхгүй байна.

Бэлэг, дайллагын зардлууд мэтгэлцээний сэдвүүд болж байна. Манай улсад бэлэг, дайллагыг хүлээн авах нь соёлын нэг хэсэг гэж үздэг ба

төрийн өмчит 8 компани хөтөлбөртөө уг асуудлыг тусгаагүй байна. Зөвхөн банк болон гадаадын хөрөнгө оруулалттай компаниуд эдгээр үйлдлийг зөрчил хэмээн үзжээ.

Улс төрийн хандив, мөнгө угаах болон хуйвалдааны асуудлууд хууль тогтоомжийн дагуу зохицуулагддаг ба компаниуд хөтөлбөртөө дээрх асуудлын талаар тусгайлан тусгадаггүй. Хандив, ивээн тэтгэх үйл ажиллагаа компанийн ёс зүйн дүрэм эсвэл авлигын эсрэг бодлогоор зохицуулагдаагүй байна. Түүнчлэн лоббидох үйл ажиллагаагаа олон нийтэд мэдээлдэггүй нь лоббитой холбогдох зохицуулалт байхгүйгээс үүдэлтэй. Компаниас хандивлаж буй улс төрийн хандивыг зөвхөн Шилэн нам цахим хуудсандаа (www.shilennam.mn) ил тод мэдээлдэг.

Зөвхөн төрийн өмчит болон хэд хэдэн компаниуд өөрсдийн хөтөлбөрийг олон нийтэд ил тод мэдээлдэг. ТОП 100 компанийн жагсаалтад багтсан дотоодын групп компанийн 2 охин компани (Шунхлай ХХК) албан ёсоор авлигын эсрэг хөтөлбөртэй гэдгээ албан бичгээр илэрхийлсэн ч олон нийтэд ил тод байлгадаггүй, байгууллагын дотоод хэрэгцээнд ашигладаг хэмээн мэдэгдэв. Зөвхөн гадаадын хөрөнгө оруулалттай компаниуд хамтран ажиллаж буй бэлтгэн нийлүүлэгч, гэрээлэгч нартаа өөрсдийн ёс зүйн дүрмийг дагаж мөрдөхийг шаарддаг. Оюу Толгой ХХК нь бэлтгэн нийлүүлэгч болон гэрээлэгчийн тус тусдаа ёс зүйн дүрэмтэй. Компанийн нийт ажилчид байгууллагын ёс зүйн дүрмийг дагаж мөрдөх үүрэгтэй байдаг ч удирдах зөвлөлийн гишүүд, удирдах албан тушаалтны хувьд ёс зүйн дүрмийн цар хүрээ, түвшин тодорхой бус байдаг⁵.

2.1.2 ХӨТӨЛБӨРИЙН ХЭРЭГЖИЛТ

Онооны асуулт

Компаниуд ямар түвшинд авлигын эсрэг хөтөлбөртэй байна вэ?

Төрийн өмчит компаниуд авлигын эсрэг хөтөлбөрөө ил тодоор мэдэгддэг ба хэрэгжилтийн талаар жил бүр АТГ-т тайлагнадаг. Уг хөтөлбөр АТҮХ-ийн загварыг дагадаг ба бизнесийн онцлог, нөхцөл байдал, эрсдэл, байгууллагын соёлоо тусгаагүй, ерөнхий шинжтэй байна. Зөвхөн Оюу Толгой ХХК нь бэлтгэн нийлүүлэгчид, худалдан авалтын хэлтсийн ажилтнууддаа зориулсан тусгай ёс зүйн дүрэмтэй ба тухайн дүрэмдээ өөрсдийн онцлох эрсдэл, нөхцөл, гэрээлэгч талууд, бэлтгэн нийлүүлэгч болон түншүүдээ хамруулжээ.

Олон нийтэд ил тод байршуулсан хөтөлбөр байхгүйгээс үүдэн хяналтын талаар таамаглал дэвшүүлэхэд хүндрэлтэй байна. Компанийн эзэн эсвэл удирдлагууд уг хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд



шууд оролцдог гэх мэдээлэл байхгүй байна. Судалгааны хүрээнд хөтөлбөрөө ил тод байршуулсан 8 компанийн 4 нь уг хөтөлбөрийн тогтвортой байдал, хэрэгжилтэд хяналт тавих үүднээс удирдлага, хүний нөөц эсвэл хуулийн хэлтсийн дарга нар гэх албан тушаалтнуудыг томилжээ. Үлдсэн 4 компанийн хувьд тусгайлан хүн томилж өгөөгүйгээс гадна гүйцэтгэх захирал эсвэл хувьцаа эзэмшигчид нь уг хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэг хүлээхгүй байна⁶.

ХасБанк, Оюу Толгой ХХК-аас бусад компаниуд авлигын эсрэг өргөн хүрээг хамарсан эрсдэлд суурилсан хөтөлбөрийг хэрэгжүүлдэг тухайгаа мэдээлээгүй. ХасБанк нь олон улсын авлигатай тэмцэх цогц мэдэгдэхүүн олгох цахим сургалтыг хүний нөөцийн дотоод журамдаа нэвтрүүлжээ⁷.

2.1 ЁС ЗҮЙТ БАЙДЛЫН МЕНЕЖМЕНТ

Дээрхтэй адил үйл ажиллагаа шинэлэг хэвээр байгаа тул эдгээр хөтөлбөрийг цогцоор нь хэрэгжүүлэх арга барил, тогтсон аргачлал одоогоор байхгүй байна. Компанид авлигын эсрэг хөтөлбөр байгаа нөхцөлд уг хөтөлбөр нь нийт ажилчид руу илүүтэй чиглэж байна. Гэтэл Төлөөлөн удирдах зөвлөл (ТУЗ)-ийн гишүүд, хувьцаа эзэмшигчид авлигын эсрэг бодлого, хөтөлбөртөө нийцтэй байх эсэх талаарх хууль тогтоомж, дүрэм журам тодорхойгүй байна. Эндээс дүгнэвэл дээрх хоёр бүлэг нь шууд утгаараа бодлого, хөтөлбөрт хамрагддаггүй байх магадлалтай.

Компаниуд аливаа зөрчлийг дотооддоо шийдэхийг зорьдог. Иймд хэргийн талаар, түүнтэй холбогдох шийтгэлийн мэдээлэл ил

тод биш байдаг. Компаниуд сарын цалингийн 20 хүртэлх хувийн торгууль оногдуулах, хүнд хэргүүдэд цалинг 3 сараар хасах, хамгийн хүнд шийтгэл болгож ажлаас халах зэрэг арга хэмжээг хөдөлмөрийн тухай хууль, холбогдох журмуудаар зохицуулдаг гэж таамаглаж болно.

Авлигын эсрэг хөтөлбөрийн хяналт, шалгалт маш бага хувьтай гарчээ. Тодруулбал 100 компаниас ердөө 1 компани л хөтөлбөрийн хэрэгжилтэд хяналт хийж, мэдээлсэн байна⁸.

Компанийн ажилтан, ТУЗ-ийн гишүүн, хувьцаа эзэмшигчтэй холбоотой авлигын хэргээр шүүхэд хандсан гэх мэдээлэл ил тод байхгүй байгаа нь компани уг асуудлыг дотооддоо шийдэхийг илүүд үздэгтэй нь холбоотой.

2.1.3 ШҮГЭЛ ҮЛЭЭХ

Онооны асуулт

Компаниуд зөрчлийн талаар мэдээлэх эрсдэлгүй, нууц, аюулгүй сувгуудыг ямар түвшинд хангадаг вэ?

Шүгэл үлээгчийг хамгаалах хууль эрх зүйн тогтолцоо манай улсад байхгүй байна. Компаниуд санал гомдол хүлээн авахдаа хайрцаг, шуудан, санал гомдол/ёс зүйн хороо гэх мэт уламжлалт сувгийг ашигладаг. Дэлгэрэнгүй мэдээлэл байхгүйгээс үүдэн нийт оролцогч талуудын хүртээмж, нууцлал, аюулгүй байдал тодорхойгүй хэвээр байна. Компаниуд шүгэл үлээх сувгуудыг дотооддоо явуулдаг байж болох ч олон нийтэд ил тод мэдэгддэггүй.

ТОП 100 аж ахуйн нэгжийн судалгаанд зөвхөн 9 компани тодорхой шүгэл үлээх сувагтай гэдгээ ил тод мэдээлсэн ба үндэстэн дамнасан нэг компани нууцлалыг бүрэн хангасан, шүгэл үлээгчийн эсрэг хариу арга хэмжээ авахаас сэргийлсэн тусгай програм хангамжтай гэж мэдээлсэн юм.



Үндэсний хэмжээнд шүгэл үлээгчийг хамгаалах тогтолцоо байхгүй, компанийн дотоод мэдээлэл олон нийтэд хомс, шүгэл үлээгчийн талаарх соёлын ойлголт маш бага байдаг зэрэг нь мэдээлэгчийг хамгаалалтгүй эсвэл маш бага хамгаалалттай болгодог. Мэдээлэгчийг амжилттай эсвэл амжилтгүй хамгаалсан гэх мэдээлэл олон нийтэд ил тод байхгүй байна. Монголын Үйлдвэрчний Эвлэлийн Холбооны статистик тоон мэдээлэлд шүгэл үлээгчийн талаарх нарийн мэдээллийг задлан авч үздэггүй. Судалгаанд оролцсон 3 компани л (Эм Си Эс Холдинг ХХК, ХасБанк, Оюу Толгой ХХК) ёс зүйн дүрэмд шүгэл үлээгчийн эсрэг хариу үйлдэл үзүүлэхийг хориглодог⁹.

Шүгэл үлээгч буюу мэдээлэгчээс ирсэн мэдээллийг тодруулах үйл явц, хяналт тавих механизм тодорхой бус байна. Зөвхөн санал гомдол, ёс зүйн хороог дээрх асуудалтай холбоотой үнэлгээг хийхэд компаниуд арга хэрэгслээ болгодог. Практик дээр эдгээр хороог бодитой эрх

мэдэлгүй, гүйцэтгэх удирдлагын нөлөөн дор үйл ажиллагаа явуулдаг компанийн хүний нөөцийн ажилтан эсвэл эрх зүйн зөвлөхүүд удирддаг. Банкнуудын хувьд ТУЗ-д шууд тайлагнадаг дотоод

аудитын хэлтсээр дамжуулан эдгээр мэдээллийг зохицуулдаг. Хариу өгөх болон тайлагнах үүргийн хугацааг компанийн дотоод журмаар бүрэн зохицуулагддаг.

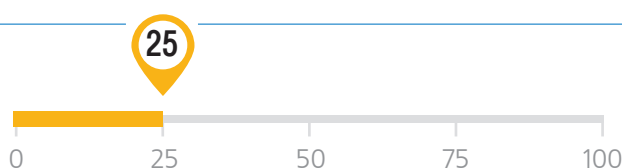
2.1.4 БИЗНЕС ТҮНШИЙН МЕНЕЖМЕНТ

Онооны асуулт

Компаниуд холбогдох бизнесийн түншүүддээ авлигын эсрэг хөтөлбөрийнхөө дагуу ямар түвшинд шаардлага тавьдаг вэ?

Компаниуд өөрсдийн охин компани бодлогоороо дамжуулан бага эсвэл шууд бус оролцоотойгоор хянаж, авлигын эсрэг бодлогод илүү ухамсартай хандах шаардлагатай гэж үздэг. Мөшгөх шинжилгээний үр дүнгээс харахад нэг групп компанийн авлигын эсрэг бодлого, ёс зүйн дүрмийг түүний 5 охин компани адилхан дагаж мөрдөж байна. Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй нийт компанийн 98 хувь нь жижиг дунд үйлдвэрлэл эрхлэгчид байдаг тул том компанийн эх олонлогийг илэрхийлэх түүвэр маш бага юм.

Ил тод байршуулсан бодлого, хөтөлбөрийн тоо маш бага байгаагаас гадна бодлогын чанарыг дээшлүүлэх хэрэгцээ шаардлага байна. Түүнчлэн ижил төрлийн бодлого, хөтөлбөрийг өөрсдийн



том хөрөнгө оруулсан бизнес, цаашлаад бизнес түншүүддээ нэвтрүүлэх, хэрэгжүүлэхийг шаардах, нөлөөлөх нөхцөл бүрдээгүй байна.

Компаниудын зүгээс хуулийн фирм, аудитын компанийг аутсорсинг хийж нэгдэх, худалдан авах, хөрөнгө оруулалт хийх зэрэг бизнесийн боломжит шинэ харилцаа холбоог үнэлэхэд үнэлгээ (due diligence) гаргуулах практик ихээхэн нийтлэг тохиолдож байна.

Охин компани санхүүгийн тайлангаа тусдаа гарган, толгой компанидаа тайлагнаснаар толгой компани нь охин компанитайгаа нэгдсэн санхүүгийн тайлан гаргадаг¹⁰.

Компанийн ТУЗ-ийн нарийн бичгийн дарга анхан шатны баримт болон бусад мэдээллийг хувьцаа эзэмшигчдийн хүсэлтийн дагуу гаргаж өгөх үүрэгтэй. Хууль тогтоомжид олон нийтэд мэдээлэхийг хориглосноос бусад баримт бичгийг хуулбарлан авах боломжтой¹¹.

1 The World Bank, Policy Workshop for Development of SME and Venture Business in Mongolia discussion, 2018, <https://www.adb.org/news/events/policy-workshop-development-sme-and-venture-business-mongolia>

2 The Asia Foundation, Study of Private Sector Perceptions of Corruption 2017, 2017, https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2018/02/Study-of-Private-Sector-Perceptions-of-Corruption_STOPP-2017_Eng.pdf

3 Авлигын эсрэг хууль, 6 дугаар зүйлийн 6.1.14 дэх заалт, 2006 он

4 ТИ-Монгол, BICA, TRAC шинжилгээ 2.3.1, 2018 он

5 ТИ-Монгол, BICA, TRAC шинжилгээ 2.3.1, 2018 он

6 ТИ-Монгол, BICA, TRAC шинжилгээ 2.3.1, 2018 он

7 Экспертийн ярилцлага №8

8 ТИ-Монгол, BICA, TRAC шинжилгээ 2.3.1, 2018 он

9 ТИ-Монгол, BICA, TRAC шинжилгээ 2.3.1, 2018 он

10 Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 6 дугаар зүйлийн 6.4 дэх заалт, 2011 он

11 Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 98 дугаар зүйлийн 98.2 дахь заалт, 2011 он

2.2 АУДИТ БОЛОН БАТАЛГААЖУУЛАЛТ

50

МОНГОЛЫН КОМПАНИУДЫН ДУНД ДОТООД АУДИТТАЙ БАЙХ НЬ НИЙТЛЭГ ТОХИОЛДОЛ БИШ ЮМ. ХУУЛЬД ЗААСАН БОСГООС ДЭЭШ БҮХ АЖ АХУЙН НЭГЖ БАЙГУУЛЛАГУУД МЭРГЭЖЛИЙН ГЭРЧИЛГЭЭТЭЙ АУДИТОР ЭСВЭЛ АУДИТЫН КОМПАНИАР ХӨНДЛӨНГИЙН АУДИТ ХИЙЛГЭХ ҮҮРЭГТЭЙ. ДОТООД ХЯНАЛТЫГ БАТАЛГААЖУУЛСАН АУДИТ ХИЙГДДЭГГҮЙ. АУДИТЫН ТУХАЙ ХУУЛИАР АУДИТЫН ҮЙЛЧИЛГЭЭ, АУДИТЫН БУС ҮЙЛЧИЛГЭЭГ ХАМТАД НЬ “АУДИТЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА” ХЭМЭЭН АВЧ ҮЗДЭГ. БАНКНААС БУСАД БАЙГУУЛЛАГАД ХӨНДЛӨНГИЙН АУДИТААР БАТАЛГААЖСАН САНХҮҮГИЙН ТАЙЛАН, АУДИТЫН ДҮГНЭЛТИЙГ ОЛОН НИЙТЭД ИЛ ТОД, НЭЭЛТТЭЙ МЭДЭЭЛЛЭХИЙГ ШААРДДАГГҮЙ. IFRS СТАНДАРТЫН ХЭРЭГЖИЛТИЙГ БАТАЛГААЖУУЛАХ БОЛОМЖГҮЙ БАЙНА.

2.2.1 ДОТООД ХЯНАЛТ БА МОНИТОРИНГИЙН БҮТЭЦ

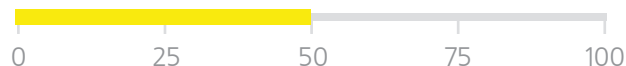
Онооны асуулт

Компаниуд авлигыг хянах, урьдчилан сэргийлэх дотоод хяналтын бүтцийг ямар түвшинд бүрдүүлсэн бэ?

НББТХ-иар бүх компаниуд Сангийн сайдын тушаалаар баталсан загварын дагуу бүх анхан шатны баримт бичгийг хадгалах шаардлагатай байдаг¹. Архивын тухай хуульд өөрөөр заагаагүй бол бизнесийн компаниуд нягтлан бодох бүртгэлийн баримт бичгүүд, санхүүгийн тайлангаа арваас багагүй жилээр хадгалдаг². Хувьцаат компаниуд заасан хугацаанд санхүүгийн тайлангаа МХБ, СЗХ-д шаардсан нэмэлт мэдээллийн хамт танилцуулах, олон нийтэд мэдээлэх үүрэгтэй³.

НББ-ийн тухай хуулийн 18 дугаар зүйлээр нягтлан бодох бүртгэлийн дотоод хяналтыг зохицуулдаг. Энэ зохицуулалтад тулгуурлан компаниуд дотоод аудитын бодлогоо боловсруулж, батлуулдаг.

50



Түүнчлэн банкуудад дотоод аудитын нэгжтэй байхыг шаарддаг бол компаниудад санал болгодог. Гэсэн хэдий ч монголын компаниудын дунд дотоод аудиттай байх нь нийтлэг тохиолдол биш юм. Үүнд: өндөр зардал, чадварлаг мэргэжилтэн дутмаг байх, уг нэгжид ач холбогдол бага өгдөг зэрэг нөлөөлж байна. Компанийн тухай хуульд ТУЗ, түүний аудитын хороо эсвэл энгийн хувьцааны 10-аас дээш хувь эзэмшигчийн шаардсаны дагуу ээлжит бус шалгалтыг хийж болдог⁴.

Үндэсний дотоод аудиторчуудын холбоо нь Америкийн Нэгдсэн Улсын Дотоод аудиторчуудын олон улсын институтын салбар байгууллага юм. Уг байгууллага нь дотоод хяналт, аудитын ач холбогдлыг сурталчлан таниулж, үйл ажиллагааны цар хүрээг нэмэгдүүлэх, аудиторыг магадлан итгэмжлэх үйл ажиллагаа явуулдаг.

Байгууллагуудын дотоод аудитын хэлтсийн үнэлгээний тайлан олон нийтэд ил тод нээлттэй биш байдаг.

Хувьцаат компани, банк болон хуульд заасан бусад компаниуд жил бүр хөндлөнгийн аудитор, аудитын компаниар аудит хийлгэх шаардлага тавьдаг. Өртөг зардлын улмаас жижиг компаниуд анхан шатны түвшинд аудит хийлгэдэг, дотоод аудит, чанартай баталгаат аудит хийлгэдэггүй гэдгийг судалгааны ярилцлагын явцад хэд хэдэн оролцогч илэрхийлж байв. Одоогийн байдлаар дотоод аудитын баталгаат тайлан олон нийтэд ил тод биш байна.

Санхүүгийн тайлангийн ил тод байдлыг хянах зорилгоор санхүүгийн хороог ажиллуулах нь ихэнх том компаниудад түгээмэл үзэгдэл юм. Компанийн тухай хуульд ТУЗ-ийн дэргэдэх аудитын хороо санхүүгийн хяналтыг хийх үүрэгтэйг тусгасан байна⁵.

НББТХ-ийн дагуу компанийн гүйцэтгэх захирал, санхүүгийн хэлтсийн дарга нь ТУЗ-д баримт бичгүүдээ танилцуулах үедээ гарын үсэг зурж, тамгаар баталгаажуулахыг шаарддаг. Компанийн гүйцэтгэх захирал нягтлан бодох бүртгэлийн баримт бичгүүд, санхүүгийн тайлангийн үнэн зөв, найдвартай байдлыг хариуцахаар уг хуульд тусгажээ⁶.

2.2.2 ХӨНДЛӨНГИЙН АУДИТ

75

Онооны асуулт

Компаниуд санхүүгийн тайлангаа хөндлөнгийн аудитаар ямар түвшинд шалгуулдаг вэ?

МХБ-д бүртгэлтэй, олон нийтэд хувьцаагаа арилжаалдаг хувьцаат компани, 50 сая төгрөгөөс дээш (20,830 ам.доллар) үндсэн хөрөнгөтэй компаниуд, олон нийтэд хөрөнгөө ил борлуулах төлөвлөгөөтэй аж ахуйн нэгж байгууллагад; бүрэн ба хэсэгчилсэн төрийн өмчит хуулийн этгээд, гадаадын хөрөнгө оруулалттай компани, банк, санхүү, даатгалын байгууллагууд, брокер, дилерийн үйл ажиллагаа явуулж буй үнэт цаасны компаниуд, хөрөнгө оруулалтын санг ажиллуулдаг компаниуд жил бүр хөндлөнгийн аудитаар аудит хийлгэх үүрэгтэй⁷. Аудитын компанийн мөрдөж буй одоогийн стандарт, зохицуулалтын хяналтыг СЯ, СЗХ-оос хяналт тавьдаг. Бүх аудитурууд Монголын мэргэшсэн нягтлан бодогчдын хүрээлэнгээс олгож буй албан ёсны лицензийг авах ёстой байдаг.



Аудитын компаниуд СЯ-аас албан ёсны лиценз авснаар үйл ажиллагаа явуулах эрх үүсдэг. Түүнчлэн даатгалын болон хувьцаат компаниудад аудит хийхийн тулд СЗХ-д бүртгүүлэх шаардлагатай. Харин төрийн өмчит компаниудад ҮАГ-аас шалгалт хийдэг⁸.

АТХ-ийн дагуу компаниуд нэг аудитын компаниар хамгийн ихдээ 5 удаа аудит хийлгэх боломжтой байдаг. Түүнчлэн уг хуульд заасны дагуу таван жил өнгөрсний дараа аудитын компани нь солигдсоноос хойш дараагийн 3 жил тухайн компанидаа аудитын үйлчилгээ үзүүлэхийг хориглодог⁹.

Уг хуульд хөндлөнгийн аудитын бие даасан байдал, ашиг сонирхлын зөрчлийн талаар тусгажээ. Үүнд компанийн дээд албан тушаалтан, нөлөө бүхий хувьцаа эзэмшигч, түүний гэр бүлийн талаар тусгасан байдаг ч ТУЗ-ийг хамруулаагүй байна¹⁰.

2.2 АУДИТ БОЛОН БАТАЛГААЖУУЛАЛТ

Тус хуулиар хэрвээ тухайн аудитын компани дахин үнэлгээ хийж, татварын тайлан боловсруулах, нягтлан бодох бүртгэлийн зөвлөх үйлчилгээ үзүүлсэн бол тухайн жил үйлчлүүлэгч компанидаа хөндлөнгийн аудит хийхийг хориглодог¹¹. Гэвч хуульд аудитын компани аудитын бус үйл ажиллагаа явуулахыг хориглосон ямар нэгэн хязгаарлалт, зүйл заалт байхгүй байна. АТХ-иар аудитын үйлчилгээ, аудитын бус үйлчилгээг хамтад нь “аудитын үйл ажиллагаа” хэмээн авч үздэг. Иймд аудитын олон компаниудад одоогийн

байдлаар ашиг сонирхлын зөрчил үүссэн байна¹².

Банкнаас бусад байгууллагад хөндлөнгийн аудитаар баталгаажсан санхүүгийн тайлан, аудитын дүгнэлтийг олон нийтэд ил тод, нээлттэй мэдээлэхийг шаарддаггүй. Ихэнх компаниуд балансаа олон нийтэд мэдээлдэг. Иймээс компаниудыг нягтлан бодох бүртгэлийн олон улсын стандартыг дагаж мөрддөг, санхүүгийн тайлангууд хөндлөнгийн аудитаар баталгааждаг эсэхийг шалгах, нягтлах боломжгүй байна¹³.

2.2.3 БИЕ ДААСАН БАТАЛГААЖУУЛАЛТ

Онооны асуулт

Компаниуд авлигын эсрэг хөтөлбөрийн бүтэц, хэрэгжилт болон үр ашгийн байдалд сайн дурын, хөндлөнгийн баталгаажуулалтыг ямар түвшинд хийлгэдэг вэ?

Компанийн авлигын эсрэг хөтөлбөрийн бүтэц, хэрэгжилтэд хийсэн өмнө болон одоо явуулж буй баталгаажуулалтын талаарх нэгдсэн мэдээлэлгүй байна. Дийлэнх компанид авлигын эсрэг хөтөлбөр



0 25 50 75 100

байдаггүйгээс гадна ийм хөтөлбөрийг хууль эрх зүйн хувьд ч шаарддаггүй.

Иймээс сайн дурын баталгаажуулалт холбогдох хөтөлбөрүүдэд хэрэгждэггүй. ЕҮ, РwC зэрэг олон улсын аудитын компаниуд олон төрлийн баталгаажуулалтын үйлчилгээг санал болгодог ч уг үйлчилгээг сонгосон компанийн статистик тоон мэдээлэл ил тод байхгүй байна.

¹ Сангийн сайдын 347 дугаар тушаал, 2017 оны 12 сарын 5

² НББТХ (шинэчилсэн найруулга) 14 дүгээр зүйлийн 14.1 дэх заалт, 2001 он

³ Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 95 дугаар зүйлийн 95.2 дахь заалт, 2011 он

⁴ Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 94 дүгээр зүйлийн 94.7 дахь заалт, 2011 он

⁵ Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 81 дүгээр зүйлийн 81.4.2 дахь заалт, 2011 он

⁶ НББТХ (шинэчилсэн найруулга) 10 дугаар зүйлийн 10.5 дэх заалт, 2001 он

⁷ АТХ, (шинэчилсэн найруулга) 10 дугаар зүйл, 2015 он

⁸ АТХ, (шинэчилсэн найруулга) 4 дүгээр зүйл, 2015 он

Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 76 дугаар зүйлийн 76.1.10 дахь заалт, 2011 он

⁹ АТХ, (шинэчилсэн найруулга) 8 дугаар зүйл, 2015 он

¹⁰ АТХ, (шинэчилсэн найруулга) 7 дугаар зүйл, 2015 он

¹¹ АТХ, (шинэчилсэн найруулга) 1 дүгээр зүйлийн 1.10 дахь заалт, 2015 он

¹² The World Bank, Report on the Observance of Standards and Codes (ROSC) Mongolia – Accounting and Auditing, 2008 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8055/465380ESW0P10811aOrosclaa1mongolia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

¹³ EBRD, Corporate Governance in Transition Economies Mongolia Country Report, p.5, 2017 <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance/sector-assessment.html>

2.3 ИЛ ТОД, НЭЭЛТТЭЙ БАЙДАЛ

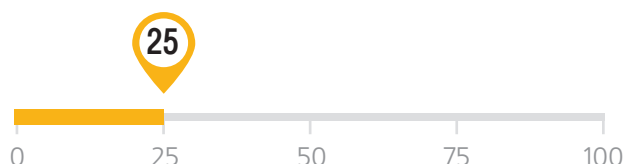
25

СУДАЛГААНД ХАМРАГДСАН 100 КОМПАНИЙН 80 НЬ АЛБАН ЁСНЫ ЦАХИМ ХУУДАСТАЙ БАЙВ. МӨН ЭДГЭЭРЭЭС ЗӨВХӨН 19 КОМПАНИ АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУУЛЬ ТОГТООМЖИЙГ ДАГАЖ МӨРДӨХӨӨ ИЛЭРХИЙЛЖЭЭ. ЕРДӨӨ 9 КОМПАНИ САНАЛ ГОМДЛЫН ТУСГАЙ СУВАГАЙ БОЛОХОО МЭДЭЭЛЖЭЭ. НЭГ Ч КОМПАНИ УЛС ТӨРИЙН ХАНДИВ ЭСВЭЛ ТҮҮНТЭЙ АДИЛТГАХ МЭДЭЭЛЛИЙГ ИЛ ТОД МЭДЭЭЛСЭНГҮЙ. МӨН НЭГ Ч КОМПАНИ ӨӨРИЙН ЭЦСИЙН ЭЗЭН/ӨМЧЛӨГЧИЙНХӨӨ ТАЛААР МЭДЭЭЛЭЭГҮЙ БАЙНА. ХАРИН 22 КОМПАНИ ХУВЬЦАА ЭЗЭМШИГЧДИЙНХЭЭ ТАЛААР МЭДЭЭЛЖЭЭ. ТҮҮНЧЛЭН 22 КОМПАНИ АШИГ ОРЛОГО, ЗАРДЛЫН ТАЛААРХ МЭДЭЭЛЛЭЭ ӨГЧЭЭ. ЛОББИ ХИЙЖ БҮЙ ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ТАЛААР НЭГ Ч КОМПАНИ ИЛ ТОД МЭДЭЭЛЭЛ БАЙРШУУЛААГҮЙ БАЙНА.

2.3.1 АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХӨТӨЛБӨРИЙН НЭЭЛТТЭЙ БАЙДАЛ

Онооны асуулт

Компаниуд авлигын эсрэг хөтөлбөрөө ямар түвшинд ил тод, нээлттэй тайлагнадаг вэ?



Цахим хуудаснаа ашиглан ил тод, нээлттэй байдлыг хэрхэн хангаж байгаа тухай үнэлгээг 2016 оны ТОП 100 аж ахуйн нэгж байгууллагад хийв¹. МҮХАҮТ, СЯ, ТЕГ, Гаалийн ерөнхий газар, НДЕГ, Үндэсний Статистикийн хороо хамтран жил бүр ТОП 100 байгууллагыг шалгаруулдаг. Мэдээлэл цуглуулах цар хүрээ нь 2017 оны 1 дүгээр сараас 4 дүгээр сар хүртэлх хугацаанд компанийн албан ёсны цахим хуудастаа байршуулсан олон нийтэд нээлттэй мэдээлэлд тулгуурлав. 100 компанийн 80 нь (80%) албан ёсны цахим хуудастай ба ил тод байршуулаагүй байгууллагын дотоод мэдээллийг энэ тайланд ашиглаагүй болно. Эдгээр компаниуд улсын нийт татварын орлогын 50-аас илүү хувийг бүрдүүлдэг.

Зөвхөн төрийн өмчит 8 компани авлигын эсрэг хөтөлбөрөө дэлгэрэнгүй ил тод байршуулжээ. Нийт 19 компани авлигын эсрэг хууль, тогтоомжийг дагаж мөрдөхөө илэрхийлсэн байна. 29 компанид удирдлагын мэндчилгээ байхгүй байсан ба үлдсэн 71 компанийн удирдлага өөрсдийн мэндчилгээндээ авлигын эсрэг үйл ажиллагаа явуулах, түүнээс сэргийлэх талаар дурдаагүй байв.

Хоёр компани болох ХасБанк, Оюу Толгой ХХК компанийн ёс зүйн дүрэм/авлигын эсрэг бодлогоо бүх ажилтан, агент, зуучлагч, гэрээлэгч, бэлтгэн нийлүүлэгч нартаа дагаж мөрдөхийг ил тод мэдээлжээ. Дотоодын 9 компани өөрсдийн авлигын эсрэг хөтөлбөр, ёс зүйн дүрмээ нийт оролцогч талууд бус, зөвхөн ажилтнууддаа дагаж мөрдүүлж байна. 5 компани авлигын эсрэг болон

2.3 ИЛ ТОД, НЭЭЛТТЭЙ БАЙДАЛ

ёс зүйн сургалтыг тогтмол зохион байгуулдаг. (Үүнд ХасБанк, Эм Си Эм Групп, 3 дотоодын компани багтана)

12 компани зохистой болон зохисгүй бэлгийн талаарх ойлголтыг дурдсан байна. Гадаадын хөрөнгө оруулалттай 2 компани (Оюу Толгой ХХК төрийн өмчийн оролцоотой, МСМ Групп) ямар нэг төрлийн бэлгийг хэн нэгэнд өгөхийг хориглодог. Дотоодын компаниуд бизнесийн сайн харилцааны хүрээн дэх бэлгийг зөвшөөрөх хандлагатай байна. Тэр дундаа нэг компани өөрсдийн ёс зүйн дүрэмдээ байгууллагын ашиг, үйл ажиллагааг дэмжих аливаа бэлгийг хүлээн зөвшөөрчээ. 9 компани тосолгооны мөнгийг ил тод хоригложээ.

3 компани (Эм Си Эс Холдинг ХХК, ХасБанк, Оюу Толгой ХХК) ёс зүйн дүрэмдээ авилгын эсрэг бодлоготой зөрчилдсөн тохиолдлыг мэдээлсэн этгээдэд хариуцлага тооцох, хохирол учруулахыг хоригложээ. Компаниуд дотооддоо ашиглах авилгын эсрэг сувгуудтай байж болох ч, энэ тухай олон нийтэд ямар нэг мэдээлэл өгөөгүй байна.

Манай судалгаанд хамрагдаж буй 100 компанийн зөвхөн 9 нь тодорхой сувгууд байдаг тухайгаа олон нийтэд мэдээлжээ. Ердөө нэг компани (Оюу Толгой ХХК) шүгэл үлээгчийн нууцлалыг хадгалсан тусгай програм хангамжтай. 9 компанийн 8 нь санал гомдлын хайрцаг, утсаар болон холбогдох хороонд хандсан бичгэн захидал зэрэг харьцангуй уламжлалт сувгийг ашигладаг. (Үүнд: 1 банк, төрийн өмчит 1 компани болон үлдсэн 6 компани нь 1 группт харъяалагдана)

Авлигын эсрэг хөтөлбөртэй 8 компанийн 4 нь хөтөлбөртөө тогтмол хяналт хийдэг, ингэхдээ хууль эсвэл захиргааны хэлтэс, хүний нөөцийн удирдлагадаа үүрэг өгдөг. Үлдсэн 4 компани хяналтын талаарх мэдээллээ байршуулаагүй байна. Төрийн өмчит компаниуд авилгын эсрэг хөтөлбөрийн гүйцэтгэлийн мэдээллээ АТГ-т жил бүр хүргүүлэх үүрэгтэйг хуульд тусгасан байдаг.

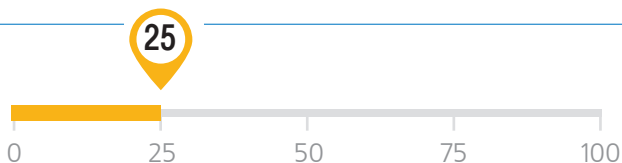
ТОП 100 компанийн 14 нь 2016 оны УИХ-ын сонгуулиар хандив өгсөн байна¹. Хэдий тийм боловч нэг ч компани сонгуулийн хандив эсвэл түүнтэй адилтгах мэдээллийг олон нийтэд ил тод мэдээлээгүй байна.

2.3.2 БАЙГУУЛЛАГЫН БҮТЦИЙН НЭЭЛТТЭЙ БАЙДАЛ

Онооны асуулт

Компаниуд бүтэц зохион байгуулалтаа ямар түвшинд ил тод тайлагнадаг вэ?

Нийт компаниудын 15 хувь нь охин компанийнхаа мэдээллийг ил тод байршуулсан үүнд хөдөө аж ахуй, уул уурхай, харилцаа холбоо, барилга, худалдаа үйлчилгээний салбарын компаниуд багтаж байна. 15 компаниас 2 нь олон улсын хөрөнгө оруулалттай компани байсан ба үлдсэн нь дотоодын компани байв. 15 компаниас 7 нь



охин компанийнхаа эзэмшлийн хувийг нээлттэй мэдээллэсэн ба бүх охин компаниуд дотооддоо үйл ажиллагаа явуулдаг ч үүнийгээ ил тод бичээгүй байна.

Хоёр том групп компани хараат компаниудынхаа мэдээллийг ил тод тайлагнажээ (Таван богд Групп, Моннис Интернэшнл ХХК). Үүнээс зөвхөн нэг компани хараат компанийн эзэмшлийн хувийг ил тод байршуулсан ба үйл ажиллагаа явуулж буй улсын талаарх мэдээлэл ил тод биш байна.

Нийт 100 компанийн нэг нь ч эцсийн эзэн/өмчлөгчийнхөө талаар мэдээллээ байршуулаагүй байна. Нийт 22 компани хувьцаа эзэмшигчдийнхээ мэдээллийг ил тод байршуулжээ. Мөн 7 банк, 5

компани хувьцаа эзэмшигчдийнхээ эзэмшлийн хувийг ил тод нээлттэй байршуулсан байна. Үлдсэн 10 компани хувьцаа эзэмшигчдийн ерөнхий мэдээллийг ил тод тайлагнажээ.

2.3.3 УЛС ТУС БҮРИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ НЭЭЛТТЭЙ БАЙДАЛ

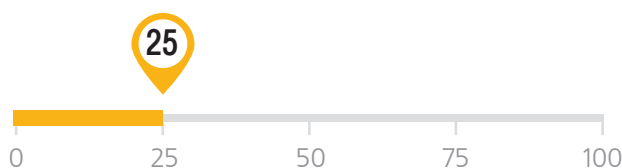
Онооны асуулт

Компаниуд үйл ажиллагаа явуулж буй улс тус бүрийн мэдээллийг ил тод тайлагнадаг эсэх?

ТОП 100 компанийн дийлэнх нь Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулдаг. Зөвхөн 2 компани гадаад улсад үйл ажиллагаа явуулдаг (нэрийн дэлгүүр ажлуулдаг тухай) гэж мэдээлснээс 1 компани нь уг мэдээллээ санхүүгийн тайландаа тусгажээ.

7 банк, төрийн өмчит 7 компани, 1 уул уурхайн компани, 4 худалдаа үйлчилгээний компани буюу нийтдээ 22 компани борлуулалтын орлого, үндсэн хөрөнгийн зарцуулалтын талаарх мэдээллээ ил тод байршуулжээ.

7 банк, төрийн өмчит 7 компани, 2 хувьцаат компани буюу нийтдээ 16 компани татварын өмнөх орлогоо мэдээлсэн байна.



Компаниудын 22 хувь нь татварын орлогын талаарх мэдээллээ танилцуулснаас 3 компани нь бүрэн санхүүгийн тайлан бус, зөвхөн татварын орлогоо танилцуулжээ.

Нийгмийн хариуцлагын мэдээллийг 7 компани санхүүгийн тайландаа тусгасан байна. Үүнээс зөвхөн 2 компани санхүүгийн тайландаа нийгэмд чиглэсэн төсөл, хөтөлбөр, тэтгэлэг болон нийгмийн хариуцлагын хүрээнд хэрэгжүүлж буй бусад үйл ажиллагааныхаа талаар дэлгэрэнгүй тусгажээ.

Зарим тохиолдолд компанийн санхүүгийн тайланг олоход хүндрэлтэй байсан ба цахим хуудсын хэд хэдэн цэс рүү орж, олон шат дамжлагын үр дүнд мэдээлэл авч байсныг дурдах хэрэгтэй. Үүнээс гадна нэг компанийн санхүүгийн мэдээллийг хурлын протоколоос олж авсан юм.

2.3.4 НЭМЭЛТ АСУУДЛУУД

25

0 25 50 75 100

Онооны асуулт

Компаниуд дотоод, гадаадын хандив, ивээн тэтгэсэн, лоббидсон үйл ажиллагаагаа ил тод тайлагнадаг эсэх? (тухайлбал: компанийн болон нийгмийн хариуцлагын тайлан)

100 компанийн 22 нь нийгмийн хариуцлагын хүрээнд ивээн тэтгэсэн үйл ажиллагаа, хандивыг ил тод мэдээлжээ. Үүнээс зөвхөн 7 компани дээрх мэдээллийг санхүүгийн тайландаа тусгасан байна. Гэсэн хэдий ч зарим групп компаниуд төлсөн татварынхаа хэмжээг нийгмийн хариуцлага хэмээн илэрхийснийг дурдах нь зүйтэй.

Нэг ч компани лобби хийсэн үйл ажиллагааныхаа талаар олон нийтэд нээлттэй мэдээлээгүй байна. Мөн Монгол Улсад лоббитой холбогдох зохицуулалт байхгүй. 2016 оны УИХ-ын сонгуулиар 9 нам, 17 бие даан нэр дэвшигч өрсөлдсөн ба нийт

448 хувийн байгууллагаас (зарим байгууллагаас нэг намд давхардсан тоогоор хандив өгчээ) хандив хүлээн авчээ. Энэ жагсаалтад ТОП 100 компанийн 14 нь багтаж байна³.

Аливаа сонгуулийн дараа улс төрийн нам сонгуулийн санхүүжилтийг олон нийтэд ил тод мэдээлэх үүргийг Сонгуулийн тухай хуульд тусгасан байдаг. Тодруулбал сонгууль болсноос хойш 45 хоногийн дотор 500,000 төгрөгөөс (208 ам.доллар) дээш хандивийг олон нийтэд ил тод мэдээлэх үүрэгтэй.

¹ МҮХАҮТ, 2016 оны ТОП 100 аж ахуйн нэгж байгууллагын жагсаалт, 2017 <https://www.mongolchamber.mn/mn/newsDetail/246>

² Шилэн нам, 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн мэдээлэл, 2018 <http://shilennam.mn/efunding?year=uih&year=2016&party=&class=c>

³ Шилэн нам, 2016 оны УИХ-ын сонгуулийн мэдээлэл, 2018 <http://shilennam.mn/efunding?year=uih&year=2016&party=&class=c>

2.4 ТАЛУУДЫН ОРОЛЦОО



БИЗНЕСИЙН БАЙГУУЛЛАГААС УРИАЛСАН АВЛИГЫН ЭСРЭГ САНАЛ САНААЧЛАГА ХОВОР БАЙДАГ. ЗАСГИЙН ГАЗРААС АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХЭРЭГЖҮҮЛЖ БУЙ АРГА ХЭМЖЭЭ ҮР ДҮН БАГАТАЙ БАЙГАА ТАЛААР МЭДЭЭЛЭХЭЭС БУСАД ТОХИОЛДОЛД КОМПАНИУД ӨӨРСДИЙН САНААЧЛАГАА ИЛЭРХИЙЛЭХ СОНИРХОЛГҮЙ БАЙДАГ. ИДЭВХТЭЙ, НӨЛӨӨ БҮХИЙ ХОЛБООДЫН ТОО ХАНГАЛТГҮЙ БАЙНА.

2.4.1 ТАЛУУДЫН ХАРИЛЦАА

Онооны асуулт

Сайн компанийн засаглалыг хангахад компани өөрсдийн оролцогч талуудаа (хувьцаа эзэмшигч г.м) ямар түвшинд хамруулдаг вэ?

Монголын ажил олгогч эздийн холбоо (МАОЭХ) аймгийн Засаг даргаар удирдуулсан АТГ-ын хяналтын дэд зөвлөлийг улсын хэмжээнд 21 аймагт үүсгэн байгуулсан байна. Уг зөвлөл иргэний нийгмийн байгууллагатай хамтран хүмүүнлэг, энэрэнгүй, шударга бизнесийн орчин бүрдүүлэх санаачлагууд гаргадаг. МАОЭХ, АмЧам, Хятадын бизнесийн холбоо, МҮХАҮТ-тай хамтран татвар, нийгмийн даатгалын хуулийн төсөл дээр идэвхтэй ажиллажээ. Тухайн үеийн нөхцөл байдлыг сайжруулах хуулийн төслийг Хууль зүй, дотоод хэргийн яамд өргөн барьсан ч харамсалтай нь өөрчлөлтийн саналыг Засгийн Газар дэмжилгүй, буцаасан байна¹.

СЯ татварын хуулийн шинэчлэл, нэмэлт өөрчлөлтийн талаар бизнесийн салбарын төлөөллүүдийг хамруулсан уулзалтыг МҮХАҮТ дээр зохион байгуулж байна.

75



Хөдөлмөрийн тухай хуульд (124 дүгээр зүйл) хөдөлмөрийн хамтын маргаан шийдвэрлэхэд оролцсон ажилтны төлөөлөгчдийг мөн хууль бус гэж тооцогдоогүй ажил хаялтад оролцсон ажилтныг ажлаас халахыг хориглодог. Монголын үйлдвэрчний эвлэлийн холбоо (МҮЭХ) 2008 оноос хойш хөдөлмөрийн маргаан, зөрчлийн хүрээнд 30,000 гаруй иргэнд хууль зүйн зөвлөгөө, үйлчилгээг үзүүлжээ. Дийлэнх тохиолдолд ажлаас үндэслэлгүй халагдах, албан тушаал шилжүүлэх, цалин хасах зэрэг асуудлаар хууль зүйн зөвлөгөө авахаар ханддаг байна. Саяхан МҮЭХ хөдөлмөрийн хуулийн ажлаас халагдахтай холбоотой зүйл заалт дээр нэмэлт, өөрчлөлт оруулах санал өргөн барьсан боловч УИХ-аас одоогийн хуулийн зохицуулалт ажилтны эрх ашгийг бүрэн хангахуйц гэсэн үндэслэлээр нэмэлт, өөрчлөлтийн саналыг батлаагүй².

МАОЭХ Монгол Улсад ажиллаж буй гадаад иргэний эрх ашгийг хамгаалах, холбогдох журмын хэрэгжилтийг хангах үүднээс Гадаадын иргэн, харьяатын газартай хамтын ажиллагааны санамж бичиг зурсан байдаг.

Компанийн хувьцаа эзэмшигчдэд байгууллагын чухал шийдвэрт оролцох, үйл ажиллагааны талаар мэдээлэл авах, цар хүрээ том эсвэл ашиг сонирхлын зөрчилтэй хэлцэлд хяналт тавих зэрэг эрхийг Компанийн засаглалын кодексоор (КЗК) олгодог³. Хувьцаа эзэмшигчдийн үндсэн эрх нь хувьцаа эзэмшигчдийн хуралд оролцох юм. 10 болон түүнээс дээш хувийг эзэмшигч бие даасан эсвэл хөндлөнгийн аудитаар компанид хяналт хийлгэх эрхтэй. Компанийн тухай хуульд

компанийн эрх барих дээд байгууллагаар хувьцаа эзэмшигчдийн хурлыг тодорхойлсон байдаг⁴. Хувьцаа эзэмшигчдийн хурал онцгой эрх эдэлж, компанийн үндсэн чиглэл болон томоохон өөрчлөлттэй холбогдох асуудлыг шийдвэрлэдэг⁵. Хувьцаа эзэмшигчдийн нэгж хувьцаа бүр саналын нэг эрхтэй ба компанийн саналын эрх бүхий хувьцааны 10 болон түүнээс дээш хувийг эзэмшигч хувьцаа эзэмшигчдийн ээлжит бус хурлыг зарлах санал, шаардлага гаргах эрхтэй байдаг⁶.

2.4.2 АВЛИГЫН ЭСРЭГ ХУВИЙН ХЭВШЛИЙН САНААЧЛАГА

Онооны асуулт

Авлигыг бууруулах олон талт санаачлагад компаниуд ямар түвшинд хамрагддаг вэ?

Бизнесийн байгууллагаас уриалсан авлигын эсрэг санал санаачлага ховор байдаг. Засгийн Газраас авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй арга хэмжээг үр дүн багатай гэж мэдээллэхээс бусад тохиолдолд компаниуд санаачлагаа илэрхийлэх сонирхолгүй байдаг. 2016 оны судалгаанд хамрагдсан 330 гүйцэтгэх захирлын 72,4 хувь нь авлига эсвэл ашиглангийн талаар ямар нэг алхам хийдэггүй гэж мэдээлжээ. Судалгаанд оролцогчдын ердөө 9,1 хувь нь авлигын хэргийг зохих газарт нь мэдээлсэн байдаг⁷.

АТГ-аас авлигын эрсдэлийг бууруулах, урьдчилан сэргийлэх сургалт, үйл ажиллагааг хийхдээ голчлон төрийн өмчит компаниудад анхаардаг. Манай улсад хувийн салбарт чиглэсэн авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөр байдаггүй⁸.

МХБ-д бүртгэлтэй компаниудыг КЗК-ийн хүрээнд хянадаг. Хувьцаат компанийг авлигын эсрэг хөтөлбөр, бодлоготой байхыг шаарддаггүй учраас авлигын эсрэг хяналт, тогтолцоо байхгүй байна.

25



Компанийн засаглалыг сайжруулахад чиглэсэн хамтарсан сургалт цөөн хийгджээ. Ихэнх тохиолдолд энэ төрлийн сургалт олон улсын байгууллагын санхүүжилттэй зохион байгуулагдсан байна. Тухайлбал Монгол дахь Олон улсын санхүүгийн корпорацийн Компанийн засаглалын төсөлд Капитал банк, ХасБанк, Хаан банк, Макс Групп оролцсон байна. Одоогийн байдлаар тухайн төслийн оролцогчид компанийн засаглалаа сайжруулсаны үр дүнд нийт 64,8 тэрбум төгрөгийн (27 сая ам.доллар) үр шим хүртээд байна гэж тайлагнажээ⁹.

2017 онд танилцуулсан Монголын бизнесийн орчны судалгаанд улсын хэмжээнд 1,573 компанийг хамруулжээ. Оролцогчдын хамгийн өндөр хувь буюу 21 хувь нь шударга өрсөлдөөнийг бий болгож, авлига, хүнд суртлыг бууруулах нь хамгийн чухал, нэн түрүүний хийх зүйл болохыг онцолжээ. Гэсэн хэдий ч эдгээр асуудлыг шийдвэрлэх, өөрчлөхөд хэн анхаарах вэ гэдэг тодорхойгүй хэвээр байна¹⁰.

Компаниуд салбар дотроо бусадтай нийлж авлигын эсрэг тэмцсэн ач холбогдол бүхий үйл ажиллагаа байгаа эсэх талаар бизнес холбоод

мэдээлэл багатай байна. Монголын бизнесийн зөвлөлийн (МБЗ) гишүүн байгууллагууд компанийн шүгэл үлээх бодлогыг боловсруулахад

идэвхтэй оролцсон юм. Эдгээрээс ХасБанк, Вагнер Ази ХХК зэрэг байгууллагуудыг дурдах нь зүйтэй¹¹.

2.4.3 БИЗНЕСИЙН ХОЛБООД

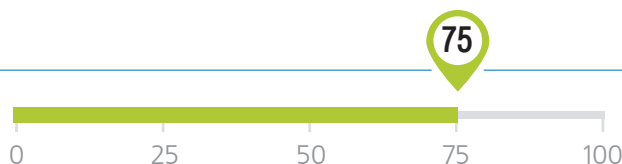
Онооны асуулт

Бизнесийн холбоод компаниудыг авлигын эсрэг тэмцэхэд ямар түвшинд дэмжлэг үзүүлдэг вэ?

ТЕГ-т 2,200 гаруй бизнесийн холбоод бүртгэлтэй байдаг ч идэвхтэй, нөлөө бүхий холбоодын тоо маш бага хувийг эзэлдэг.

2006 онд МҮХАҮТ Глобал компактийн гишүүнээр элсэж, авлигын эсрэг 4 бүлэг ажлыг хэрэгжүүлсний нэг нь ажилтны эрх ашгийг хамгаалахад чиглэж байв. 2011 онд МҮХАҮТ гишүүн байгууллагуудаа оролцуулан Монголын ПАЧИ хөдөлгөөнийг үүсгэн байгуулжээ. Мөн тус онд НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцод нэгдэж, 2 жил тутамд үйл ажиллагааны гүйцэтгэлийн тайлан гаргадаг. Жил бүр МҮХАҮТ авлигын эсрэг урьдчилан сэргийлэх нөлөөллийн ажлыг АТГ-тай хамтран зохион байгуулдаг. 2015 онд “Бизнес ба авлига” сэдэвт хэлэлцүүлгийг Азийн Сан, НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөрийн санхүүжилтээр 23 байгууллагыг хамруулан зохион байгуулжээ. 2017 оноос хойш Азийн Сан, ТИ-Монгол ТББ-тай хамтран удирдлага, дээд түвшний менежерүүдэд зориулсан авлигын эрсдэлийн сургалтыг зохион байгуулж байна. Одоогийн байдлаар уг сургалтад 16 байгууллагын 500 гаруй албан хаагчийг оролцуулсан байна. МҮХАҮТ-аас сургалтын модулыг бэлтгэсэн бөгөөд төсөл дууссаны дараа уг сургалтыг үргэлжлүүлэхээр төлөвлөж байна¹².

МБЗ-өөс гишүүн байгууллагынхаа бизнесийн ёс зүй, шударга байдлыг дэмжих зорилгоор Бизнесийн ёс зүйн хороог байгуулжээ. 2017 онд



уг хороо авлигын эсрэг Америкийн Нэгдсэн Улс, Их Британи болон бусад улсын сайн туршлагыг хуваалцсан 20 гаруй уулзалт, хэлэлцүүлэг зохион байгуулсан байна. 2016-2017 онуудад МБЗ-өөс бизнесийн салбар дахь авлигын эсрэг байр сууриа 2 удаа хэвлэл мэдээллээр илэрхийлж байв¹³.

2017 оны дөрөвдүгээр сард Монголын хувьцаат компаниудын холбоо бүх хувьцаат компанийн удирдлагуудад хандаж компанийн сайн засаглал, ил тод байдлыг хангах үүднээс жил бүрийн хувьцаа эзэмшигчдийн хурлаа цаг тухайд нь хуралдуулж байхыг уриалсан байдаг.

2017 онд МБЗ-өөс хувь хүн, байгууллагад зориулан олон улсын туршлага, авлигын кэйс материал дээр тулгуурласан үнэгүй цахим сургалтыг (e-learning tool) нэвтрүүлжээ. Үүний хүрээнд ХасБанк нийт ажилтнууд болон шинэ ажилтныг туршилтын хугацаандаа уг сургалтад хамрагдаж байхаар хүнийн нөөцийн бодлогодоо тусгажээ. Түүнчлэн МБЗ-өөс гишүүн байгууллагадаа зориулан бэлэг/дайллага болон шүгэл үлээхтэй холбоотой жишиг бодлогуудыг боловсруулжээ. МБЗ нь 200 гаруй гишүүн байгууллагатай хэдий ч авлигын эсрэг бодлого, хөтөлбөрийн хэрэгжилтийн үр дүн мөн хариу үйлдэл хангалтгүй байна.

МАОЭХ-оос авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиглэлээр АТГ-тай хоёр удаагийн хамтын ажиллагааны санамж бичиг үйлдсэн байдаг. Санамж бичгийн хүрээнд 1,000 гаруй байгууллагад семинар, хэлэлцүүлэг зохион байгуулжээ. Түүнчлэн авлигын эсрэг менежментийн тогтолцооны стандартыг танилцуулсан байдаг. МАОЭХ-оос

2.4 ТАЛУУДЫН ОРОЛЦОО

компанийн засаглалын чиглэлээр 30 компанийн хувьцаа эзэмшигчид, ТУЗ-ийн гишүүд, дээд түвшний менежер зэрэг 31 хүнийг хамруулсан хэлэлцүүлэг зохион байгуулжээ¹⁴.

Монголбанк, Голландын хөгжлийн банк, Монголын банкны холбоотой хамтран Олон улсын санхүүгийн корпораци банкуудад зориулсан холбогдох этгээдийн гүйлгээний гарын авлагыг боловсруулсан байна. Уг гарын авлага нь банкны захирал, дээд түвшний менежерүүдэд

сайн туршлагын эх сурвалж болхоос гадна бүх хөрөнгө оруулагч, оролцогч талуудад монголын банкны салбар компанийн сайн засаглалын төлөө тууштай зүтгэж байна гэсэн хүчтэй мессэж болжээ.

МБЗ, ТИ-Монгол, Азийн сан, Канадын элчин сайдын яам, АТГ-тай хамтран авлигын эсрэг сургалтыг дээд түвшинд зохион байгуулжээ. Сургалтын хүрээнд 2017 онд олон улсын 5 зөвлөх авлигын эсрэг санал зөвлөмж дээр ажиллаж, УИХ-ын гишүүдэд саналаа илгээсэн байдаг.

¹ Экспертийн ярилцлага 10

² Экспертийн ярилцлага 16

³ СЗХ, "Компанийн засаглалын кодекс", Бүлэг 2, 2014 http://mse.mn/uploads/images/cgc_2014_english.pdf

⁴ Компанийн тухай хууль, 59.1 дүгээр зүйл, 2011 (шинэчилсэн найруулга)

⁵ Компанийн тухай хууль, 62 дугаар зүйл, 2011 (шинэчилсэн найруулга)

⁶ Компанийн тухай хууль, 61 дугаар зүйлийн 61.1.2, 2011 (шинэчилсэн найруулга)

⁷ Asia Foundation, STOPP 2016 https://asiafoundation.org/wpcontent/uploads/2016/11/STOPP_2016_ENG.pdf

⁸ Экспертийн ярилцлага 18

⁹ IFC, Corporate Governance in East Asia and the Pacific, Newsletter NO.2, p.10-13, 2013

¹⁰ МҮХАҮ, "Бизнесийн орчны судалгаа", 2017 https://www.mongolchamber.mn/bundles/uploads/MNCCI_2017_Business_Orchinii_Sudalgaa_final_website.pdf

¹¹ Экспертийн ярилцлага 8

¹² Экспертийн ярилцлага 6

¹³ Экспертийн ярилцлага 8

¹⁴ IFC, Corporate Governance in East Asia and the Pacific, Newsletter NO.2, p.10-13, 2013

2.5 ТӨЛӨӨЛӨН УДИРДАХ ЗӨВЛӨЛ

25

ТУЗ-ИЙН БҮХ СУУРЬ ҮҮРГИЙГ ХУУЛИАР ЗОХИЦУУЛААГҮЙ БАЙНА. КОМПАНИУД ТУЗ, ТУЗ-ИЙН ХОРООДЫН ТАЛААР, ГИШҮҮД БОЛОН УДИРДЛАГЫН АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧИЛТЭЙ ГҮЙЛГЭЭ, ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ТАЛААР АЛИВАА МЭДЭЭЛЭЛ ИЛ БОЛГОДДОГҮЙ. ТУЗ-ИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНД ҮНЭЛГЭЭ ХИЙСЭН ТАЛААР ОГТ МЭДЭЭЛЭЛ БАЙХГҮЙ.

2.5.1 ХЯНАЛТ

Онооны асуулт

Компанийн ТУЗ авлигатай тэмцэх хөтөлбөрийг ямар түвшинд хариуцдаг вэ?

ТУЗ-ийн бүх суурь үүргийг хуулиар зохицуулаагүй байна. Тухайлбал ТУЗ компанийн стратеги, төсөв, эрсдэлийн шийдвэр гаргалт зэрэг менежментийн асуудалд нөлөө үзүүлэх бүрэн эрхтэй эсэх нь тодорхой бус байна. Эсрэгээрээ Банкны тухай хуульд банкны ТУЗ-д бүх бүрэн эрхийг олгосон байдаг¹.

Уг хуулиар ТУЗ-д компанийн үйл ажиллагааны талаарх жилийн тайланг хянах, үнэлэх бүрэн эрхийг олгосон. Гэсэн хэдий ч дээрх тайланг олон нийтэд ил тод мэдээллэх үүргийг хуулиар хүлээгээгүйн улмаас гүйцэтгэлийг үнэлэх боломжгүй байна².

МҮХАҮТ сургалтаараа дамжуулан авлигын эсрэг хөтөлбөр, түүний гүйцэтгэлд ТУЗ хяналт тавих үүрэгтэйг онцолж, харин МҮХАҮТ гүйцэтгэлд нь хяналт тавих үүрэггүй³.

ТУЗ нь дээрх авлигын эсрэг хөтөлбөрт хамрагдах, түүнийг дагаж мөрдөх үүрэг хүлээдэггүй ба хувийн

0

0 25 50 75 100

салбарт ч мөн адил уг хөтөлбөрийг шаардсан зүйл байхгүй. Төрийн өмчит компанийн ТУЗ-ийн гишүүдэд зориулсан дээрхтэй төстэй сургалтын тухай мэдээлэл байхгүй байна. Хуулиараа ТУЗ, түүний нарийн бичгийн даргыг компанийн засаглалын сургалтад хамрагдаж, албан ёсны гэрчилгээ авахыг шаарддаг⁴. СЗХ уг сургалтын аргачлалыг боловсруулж, баталсан ба Компанийн засаглалын үндэсний зөвлөлд хариуцах эрхийг олгосны үр дүнд 11 байгууллага компанийн засаглалын сургалтыг зохион байгуулж байна. 2010 оноос хойш ойролцоогоор 3,000 гаруй хүн сургалтад хамрагджээ. Сургалтын хөтөлбөр ёс зүйн асуудал, компанийн үр ашгийг нэмэгдүүлэх засаглалын чухал ойлголт зэрэг асуудалд чиглэдэг. Уг сургалтад авлигын эсрэг бие даасан сэдвүүдийг хамруулдаггүй⁵.

ТУЗ-д томилгооны хороо (nomination committee) жил бүр үнэлгээ хийх үүрэгтэй. Гэсэн хэдий ч судалгаанд хамрагдсан 100 компанийн 1 нь л дээрх хороотой гэдгээ ил тод мэдээлжээ⁶. Түүнчлэн компанийн ёс зүйн дүрэм, авлигын эсрэг хөтөлбөртэй холбогдуулан ТУЗ-ийн зүгээс мөрдөж хэрэгжүүлсэн тухай мэдээлэл ил байхгүй

байна⁷. Компанийн жилийн тайлан, санхүүгийн үзүүлэлтүүд болон бусад хөтөлбөрт хяналт тавих бүрэн эрх ТУЗ-д байдаг⁸. Уг бүрэн эрхийн хүрээнд

ТУЗ-ийн хэрэгжүүлсэн ажил, түүний хэрэгжилтэд хяналт тавьсан эсэх талаарх мэдээлэл олон нийтэд ил тод байхгүй байна.

2.5.2 УДИРДЛАГЫН НЭМЭЛТ ЦАЛИН, УРАМШУУЛАЛ

Онооны асуулт

ТУЗ-ийн гишүүн, компанийн дээд удирдлагын урамшууллын системийг ямар түвшинд стандартын дагуу олгодог вэ?

Хувьцаа эзэмшигчдийн хурал нь компанийн эцсийн эрх мэдэлтэй байхын зэрэгцээ ашиг сонирхлын зөрчилтэй хэлцэл, сонирхлын зөрчилтэй хэлцлийн тодорхой гүйлгээг баталж, ТУЗ-ийн гишүүдийн цалин, урамшууллын хэмжээг тогтоож болдог⁹. Хэдий тийм боловч хуульд нэмэлт цалингийн багцын тухай тодорхой заалт байдаггүй. Үүнд: урт хугацааны урамшуулал, хувьцааны опцион, тэтгэмж гэх мэт зүйлс багтана¹⁰.

Хуульд тодотгосноор ТУЗ удирдах албан тушаалтанд олгож буй нэмэлт цалингийн хэмжээ, өр төлбөр, үүрэг хариуцлагыг тодорхойлдог¹¹. Шаардлагатай гэж үзвэл ТУЗ-өөс тухайн асуудалд зориулж байнгын, түр хороо байгуулж болно. Үүнд: урамшууллын болон томилгооны хороод багтана¹². Хуульд заасны дагуу хувьцаат компанийн ТУЗ аудит, цалин, томилгооны хороодыг үүсгэсэн байх ёстой. Түүнчлэн эдгээр



хороодын гуравны хоёр нь байгуулгаас хараат бус гишүүдээс бүрдсэн байхыг шаарддаг¹³. КЗК ёсоор аудит, урамшууллын хорооны дарга нь хараат бус гишүүн байх ёстой гэж үздэг¹⁴.

Хуульд хувийн аж ахуй нэгжийн ТУЗ-ийн гишүүн, дээд удирдлагад олгож буй нэмэлт урамшуулал, бусад ашиг орлогын багцыг олон нийтэд ил болгох тухай заагаагүй. Компанийн засаглалын тухай сургалтад нэмэлт урамшууллын талаар мэдээллийг дотооддоо ил байлгах тухай заадаг боловч хэрэгжиж буй эсэх талаар тодорхой баримт байхгүй байна¹⁵.

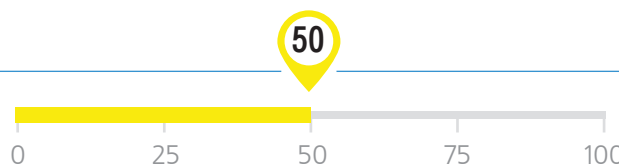
Төрийн өмчийн компаниуд ШДТХ-ийг мөрдөж, ТУЗ-ийн гишүүн, дээд удирдлагын цалин урамшууллын тухай мэдээллээ нийтэд ил зарладаг.

Компанийн засаглалын сургалт нь цалин болон урамшууллыг гүйцэтгэлийн үнэлгээний аргачлалтай холбож заадаг боловч хэрхэн хэрэгжиж байгаа тухайд компаниудаас авсан мэдээлэл байхгүй байна¹⁶.

2.5.3 АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧИЛ

Онооны асуулт

ТУЗ-ийн ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх хамгаалалт ямар түвшинд байна вэ?



Компани (ялангуяа хувьцаат компани) ТУЗ-ийн хувьд нэгдсэн нэг удирдлагын системтэй байхаар хууль тогтоомжид тусгасан байдаг. Хуульд

компанийн ТУЗ-ийн дарга, гүйцэтгэх захирлын үүргийг нэгтгэхийг хориглодог. Мөн аливаа хуулийн этгээд компанийн ТУЗ-ийн гишүүн байхыг хориглодог. ТУЗ-ийн гишүүдийн гуравны нэгээс доошгүй нь хараат бус захирлуудаас бүрдсэн байх ёстой¹⁷. КЗК-ийн тодорхойлсон хараат бус байдал нь Компанийн тухай хуулиас илүү нарийвчлалтай байна. Эдгээр хуулиуд “үл хамаарах” (non-affiliation) шалгуур үзүүлэлтийг тусгасан хэдий ч “эерэг шалгуур”-ыг (positive criteria) орхигдуулсан байна¹⁸. Хууль тогтоомжид зөвхөн банк, төрийн өмчит компанийн ТУЗ-ийн гишүүнд тавигдах мэргэжил туршлагын шаардлагыг тодорхойлсон байдаг¹⁹.

Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хуульд (ҮЦЗЗТ) ТУЗ болон бусад бүхий л оролцогч талууд буюу дотоод мэдээлэл эзэмшигчдэд хориглох үйл ажиллагааны тухай тусгасан байдаг. Үүнд: дотоод арилжаа, хуурамч залилангийн арилжаа, хиймэл үнийн хэлбэлзэл, үнэт цаасны арилжааг дэмжих үүднээс хэрэглэгчийг төөрөгдүүлэх зэрэг зах зээлийг урвуулан ашиглахыг хориглодог¹⁸. Дотоод арилжаа болон бусад холбогдох зөрчил гаргасан тохиолдолд торгууль, цаашлаад 3 хүртэлх жилийн хугацаатай хорих ялаар шийтгүүлдэг²⁰.

Ямар ч компани өөрсдийн ТУЗ болон хороодын талаарх мэдээллээ олон нийтэд ил болгоогүй

байна. Түүнчлэн компаний удирдлагын эзэмшиж буй хувьцааны гүйлгээ нь КЗК-той нийцтэй эсэх тухай мэдээлэл тодорхой бус байна²¹. Аудитын хороо нь ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой ажил гүйлгээг хянах, үнэлэх үүрэгтэй мэт. Хэдий тийм ч ТУЗ-ийн гишүүн болон гүйцэтгэх албан тушаалтнуудын хооронд үүсэж болохуйц сонирхлын зөрчил, гадаад томилгоо, хоорондоо ойролцоо албан тушаалтны үүргийн давхцал, санхүүгийн хөрөнгө оруулалт, танил талаа ажиллуулсан талаарх зөрчлүүд нь олон нийтэд ил тод бус байна.

Хувьцаат компанийн хувьд компанийн засаглалын тайланг КЗК-ийн дагуу гаргаж мөрдөхөөр заасан байдаг. Хэдий тийм ч хэрэгжилтийн үйл явц тааруу, КЗК-ийн хэрэгжилтийг хянаж арга хэмжээ авсан эрх мэдэл бүхий байгууллага нь тодорхой бус.

Хуульд зааснаар томилгооны хороо нь ТУЗ, гүйцэтгэх өндөр албан тушаалтны үйл ажиллагаанд дүгнэлт хийхээр зохицуулагдсан байдаг. КЗК ёсоор ТУЗ-д хийх хяналт, шалгалтыг жилийн давтамжтай гүйцэтгэхээр тусгажээ. Хэдий тийм ч бүртгэлийн эхний аравт жагсаж буй компаниуд томилгооны хороогүй байна²². Түүнчлэн ТУЗ-ийн үйл ажиллагаанд тогтмол үнэлгээ хийгдэхгүй байна.

1 EBRD, “Corporate Governance in Transition Economies Mongolia” Country Report, 2017 <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance/sector-assessment.html>

2 Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 76 дугаар зүйлийн 76.1.11 дэх заалт, 2011 он

3 Экспертийн ярилцлага №9

4 Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 75 дугаар зүйлийн 75.8 дахь заалт, 2011 он

5 Экспертийн ярилцлага №9

6 ТИ-Монгол, BICA, TRAC шинжилгээ 2.3.1, 2018 он

7 EBRD, “Corporate Governance in Transition Economies Mongolia” country report, 2017 <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance/sector-assessment.html>

8 Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 76 дугаар зүйлийн 76.1.11 дэх заалт, 2011 он

9 Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 63 дугаар зүйл, 2011 он

10 Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 62 дугаар зүйлийн 62.1.13, 62.2.4 дахь заалт, 2011 он

11 Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 76 дугаар зүйлийн 76.1.9 дэх заалт, 2011 он

12 СЗХ, “Компанийн Засаглалын Кодекс”, 5.5.2 дугаар заалт, 2014 он http://mse.mn/uploads/images/cgc_2014_english.pdf

Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 81 дүгээр зүйлийн 81.1 дэх заалт, 2011 он

13 Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 81 дүгээр зүйлийн 81.2 дахь заалт, 2011 он

14 СЗХ, “Компанийн Засаглалын Кодекс”, 5.5.4 дугаар заалт, 2014 он http://mse.mn/uploads/images/cgc_2014_english.pdf

15 Экспертийн ярилцлага №9

16 Экспертийн ярилцлага №9

17 СЗХ, “Компанийн Засаглалын Кодекс”, 5 дугаар бүлэг, 2014 он http://mse.mn/uploads/images/cgc_2014_english.pdf

Компанийн тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 75 дугаар зүйл, 2011 он

Банкны тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 33 дугаар зүйл, 2010 он

18 EBRD, “Corporate Governance in Transition Economies Mongolia” country report, 2017 <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance/sector-assessment.html>

19 ҮЦЗТХ, 7 дугаар бүлэг, 2013 он

20 ҮЦЗТХ, 89 дүгээр зүйл, 2013 он

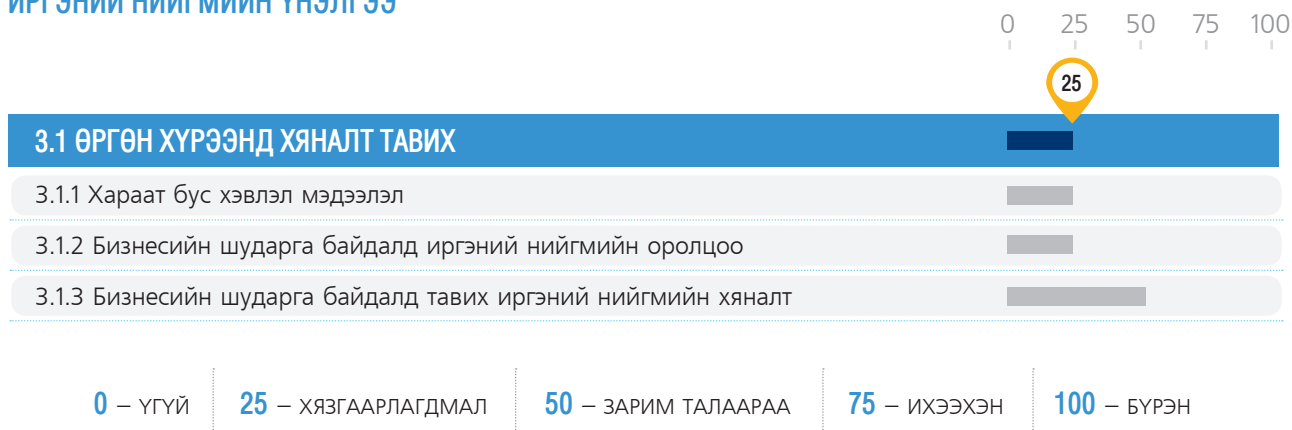
21 EBRD, “Corporate Governance in Transition Economies Mongolia” country report, 2017 <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance/sector-assessment.html>

22 EBRD, “Corporate Governance in Transition Economies Mongolia” country report, 2017 <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance/sector-assessment.html>



ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ҮНЭЛГЭЭ

ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ҮНЭЛГЭЭ



3.1 ӨРГӨН ХҮРЭЭНД ХЯНАЛТ ТАВИХ

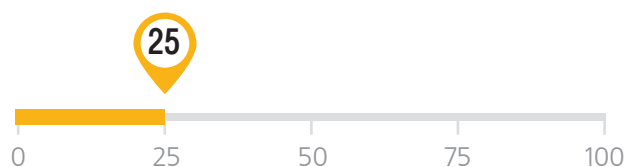
25

ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ХЭРЭГСЛИЙН САНХҮҮЖИЛТ, ӨМЧЛӨЛИЙН ТАЛААРХ МЭДЭЭЛЭЛ ОЛОН НИЙТЭД ХҮРТЭЭМЖГҮЙ ЭСВЭЛ ОЛЖ АВАХАД ХҮНДРЭЛТЭЙ БАЙНА. ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ХЭРЭГСЛИЙН ДИЙЛЭНХ НЬ УЛС ТӨРИЙН ХАМААРАЛТАЙ. ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН ХЭРЭГСЛИЙН ТӨВЛӨРӨЛ, МОНОПОЛИЙН ЭСРЭГ ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ЗОХИЦУУЛАЛТ БАЙХГҮЙ БАЙНА. ЗӨРЧЛИЙН ТУХАЙ ХУУЛИАР ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЛИЙН БАЙГУУЛЛАГА, СЭТГҮҮЛЧДЭД ӨНДӨР ДҮНТЭЙ ТОРГУУЛЬ ОНОГДУУЛДАГ. ХУВИЙН САЛБАРЫН ШУДАРГА БАЙДЛЫГ ДЭМЖИХЭД ЧИГЛЭСЭН ИРГЭНИЙ НИЙГЭМ, ТӨР/ХУВИЙН САЛБАРЫН ХАМТАРСАН ХҮЧТЭЙ САНАЛ САНААЧЛАГЫН ТАЛААРХ МЭДЭЭЛЭЛ БАЙХГҮЙ БАЙНА.

3.1.1 ХАРААТ БУС ХЭВЛЭЛ МЭДЭЭЛЭЛ

Онооны асуулт

Улсын хэвлэл мэдээллийн хараат бус, эрх чөлөөт байдал ямар түвшинд байна вэ?



1990 оны эхээр хэвлэл мэдээллийн салбар цэвэр улсын өмчийн хэлбэрээс чөлөөт зах зээлийн хэлбэрт шилжив. Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөг Үндсэн хууль, Өргөн нэвтрүүлгийн тухай хууль,

Хэвлэл мэдээллийн тухай хууль, Төрийн өргөн нэвтрүүлгийн үйлчилгээний тухай хуулиар зохицуулдаг. Гурван сая гаруй хүн амтай манай улсын хувьд 500 орчим хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл бүртгэлтэй байдаг¹. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн санхүүгийн мэдээлэл олон нийтэд ил тод, хүртээмжтэй биш байна. Үзэгчдийн болон компанийн зах зээлийн талаарх мэдээллийн найдваргүй байдлын улмаас ямар байгууллага давамгайл байдалтай эсэхийг үнэлэх боломжгүй байгаа. Монгол Улсын хэвлэл мэдээллийн байгууллагууд ашиггүй ажилладаг, ивээн тэтгэгчид, эзнээсээ хамааралтай гэсэн таамаглал бий. Иймд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эзэд өөрсдөдөө эдийн засгийн давуу байдал үүсгэх, улс төрийн ашиг сонирхлын үүднээс уг салбарт бизнес эрхэлдэг. Иймээс хэвлэл мэдээллийн байгууллагын эздийн талаарх мэдээллийг олж авахад хүндрэлтэй. Монгол Улсын Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн судалгаанд 39 мэдээллийн хэрэгслийг хамруулжээ. Судалгааны үр дүнд нийт байгууллагын 74% нь эзэд болон үүсгэн байгуулагчаараа дамжуулан улс төрөөс хамааралтай байна². Монголын нэгээс бусад бүх телевизүүдийг улс төрд нөлөө бүхий хүмүүс эзэмшдэг³. Засгийн Газрын 2012-2016 оны үйл ажиллагааны төлөвлөгөөнд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын орлого болон эздийг ил тод мэдээллэхийг шаардсан байдаг⁴. Гэсэн хэдий ч дээрх судалгаанд хэвлэл мэдээллийн байгууллагын 89 хувьд нь эздийн талаарх мэдээлэл ил тод биш байгааг онцолжээ. Санхүүгийн бүтэц зохион байгуулалт, эздийн талаарх мэдээлэл нийт байгууллагын бараг 50 хувьд нь тодорхой бус байна⁵. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн төвлөрөл, түүнтэй холбогдох монополийн эсрэг хууль эрх зүйн зохицуулалт байхгүй байна.

Мэдээллийн эрх чөлөө бүрэн хангагдаагүй байна. Бүхий л лиценз, зөвшөөрөл олгох эрх мэдэл засгийн газарт байдаг. Харилцаа холбооны зохицуулалт, хяналтыг Ерөнхий Сайдын албаны дор Харилцаа холбооны зохицуулах хороо, Харилцаа холбоо, мэдээлэл технологийн газартай хамтран гүйцэтгэдэг. ШӨХТГ нь хэвлэл мэдээллийн салбарт нөлөө үзүүлдэг. Радио долгионы тухай

хуульд зааснаар радио долгион нь Монгол Улсын төрийн өмч байх бөгөөд уг эрхийг бусад этгээдэд олгох эрхтэй⁶.

Сэтгүүлчид илүү цагаар хөдөлмөрлөж, цалин хөлс багатай, нэмэлт орлогоос хамааралтай байдгаас үүдэн мэргэжил нь үнэгүйдэж, “захиалгат контент” үйлдвэрлэхэд хүрдэг. Засгийн Газрын агентууд болон хувийн хэвшил хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй “хаалтын гэрээ”-ний нөхцөлтэйгөөр хамтын ажиллагааны гэрээг үнэ төлбөртэй байгуулдаг. Үүнтэй холбоотой албан ёсны статистик тоон мэдээлэл байхгүй бөгөөд олон нийтэд ил тод биш байдаг⁷. Редакцийн бие даасан, хараат бус байдал хязгаарлагдмал болж, цензур нэмэгдсээр байна. Зөрчлийн тухай хуулиар гүтгэлэгтэй холбоотой заалтаар хэвлэл мэдээллийн байгууллага, сэтгүүлчдэд өндөр дүнтэй торгууль оногдуулдаг⁸.

Монголын хэвлэл мэдээллийн байгууллага одоо хүртэл мэргэжилтний хүндрэл бэрхшээлтэй тулгарч байна. Хэвлэлийн хүрээлэнгийн мэдээлснээр хэвлэл мэдээллийн хариуцлагатай холбоотой сэтгүүлч, сэтгүүлчийн ёс зүйн талаарх олон нийтийн санаа бодол 7 жилийн хугацаанд өөрчлөгдөөгүйг харуулжээ. (2004-2011) Чанар муутай нийтлэлийн учир шалтгааныг олон нийт мэргэжлийн ур чадвар дутмаг гэж үзэхээс гадна улс төрийн нөлөө байгаа гэж давхар хамааруулжээ⁹.

Хувийн салбарын авлигын хэргийг хэвлэл мэдээллийн салбараас илрүүлсэн тохиолдол маш цөөн. Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйд хэвлэл мэдээллийн эзэд, зар сурталчиглааны эзэд болон Засгийн Газрын хавсарсан нөлөө сөргөөр нөлөөлж байна. 2016 онд сэтгүүлч Э.Лхагва Панамын баримт бичгүүдтэй холбоотой мэдээллийг ил тод болгосон нь онцлох цөөхөн тохиолдол юм. Монголын улс төрчид, төрийн албан хаагчид нэр холбогдсон уг хэрэг УИХ, олон нийтийн дунд хүчтэй маргааныг үүсгэсэн байдаг. Үүний үр дүнд НАНБХАСЗАСЗУСТХ-д нэмэлт өөрчлөлт (2017 оны 4 дүгээр сар) орж төрийн албан хаагч, тэдэнтэй холбогдох талууд оффшор дансаа АТГ-т мэдээллэх үүрэг хүлээсэн: тухайн дансыг хаах

шаардлагатай бөгөөд зөрчвөл албан тушаалаас нь чөлөөлөх нөхцөл үүснэ¹⁰. 2018 оны 4 дүгээр

сарын байдлаар АТГ-т нийт төрийн 20 албан хаагч оффшор дансаа хааснаа мэдэгджээ¹¹.

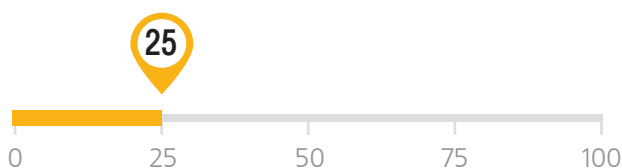
3.1.2 БИЗНЕСИЙН ШУДАРГА БАЙДАЛД ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ОРОЛЦОО

Онооны асуулт

Ил тод, ёс зүйтэй, хариуцлагатай байдлыг сайжруулах зорилгоор иргэний нийгмийн байгууллагууд компаниудтай ямар түвшинд хамтран ажилладаг вэ?

Төв Азийн пост коммунист орнуудтай харьцуулахад Монгол Улс хүчтэй иргэний нийгэмтэй “ардчилалын дуу хоолой” болсон улс хэмээн үнэлэгддэг. 1990-ээд оноос хойш иргэний нийгмийн байгууллагууд төр, бизнес болон хүний эрхийн талаарх санал санаачлага сайтай, идэвхтэй үйл ажиллагаа явуулж иржээ. Олборлох салбарын тулгамдсан асуудлыг шийдвэрлэхэд иргэний нийгмийн олон байгууллага оролцдог. Үүний гол жишээ, олон нийтэд танигдсан байгууллага бол ННФ (Нээлттэй нийгэм форум) юм.

Төрийн худалдан авах ажиллагааны үнэлгээний хорооны үйл явцад ТББ-ын оролцоог шаарддаг. Түүнчлэн, тендер гүйцэтгэгчийн үйл ажиллагааг үнэлэх, явц болон үр дүнг хянах үүднээс иргэн, ТББ-ыг өрсөлдөөнт хэлбэрээр шалгаруулдаг. Хөдөө орон нутагт үнэлгээний хорооны гишүүдийг Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурал болон Засаг Даргын Тамгын Газрын албан хаагчдаас томилдог¹². Орон нутгийн худалдан авалтын (20 сая төгрөг хүртэлх/ 8,300 ам.доллар) дийлэнх хувийг нээлттэй тендер шалгаруулалтаар зохицуулдаг¹³.



Олборлох салбарын компанийн засаглалыг сайжруулах үүднээс ННФ-аас Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яамтай хамтран төрийн өмчит болон төрийн өмчийн оролцоотой уул уурхайн компанийн засаглалын гүйцэтгэлийг үнэлжээ¹⁴. Холбогдох Засгийн Газрын агентуудыг хамруулсан зорилтот бүлгийн уулзалтаар үнэлгээний үр дүнг ил тод, нээлттэйгээр танилцуулжээ.

Монголын олборлох үйлдвэрлэлийн ил тод байдлын санаачлагын (МОУИТБС) хүрээнд Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам ННФ-ын дэмжлэгтэйгээр эрдэс баялгийн гэрээний мэдээллийн сан болох www.iltodgereee.mn цахим хуудсыг ашиглалтад оруулав¹⁵.

МОУИТБС хүрээнд эцсийн өмчлөгч болон гэрээг ил тод байлгах тал дээр иргэний нийгмийн байгууллагууд идэвхтэй хэлэлцүүлэг өрнүүлж, удирдаж байна. Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам, салбарын компаниуд, иргэний нийгмийн байгууллагууд оролцсон 10 удаагийн уулзалт зохион байгуулж, холбогдуулан гарсан үр дүнг ажлын хэсэгт хүргүүлжээ. МОУИТБС-ын 2018 оны ажлын төлөвлөгөөнд иргэний нийгмийн байгууллагын өргөн цар хүрээтэй оролцоог тусгасан байна¹⁶. ННФ, Монголын уул уурхайн үндэсний ассоциаци болон “Төлсөн авснаа нийтэл” (ТАН) иргэний нийгмийн эвсэл хамтран орон нутгийн оролцооны загвар, гэрээний чанарын тухай хэлэлцүүлэг өрнүүлсний үр дүнд гэрээнд нэмэлт, өөрчлөлтүүдийг оруулж чаджээ¹⁷.

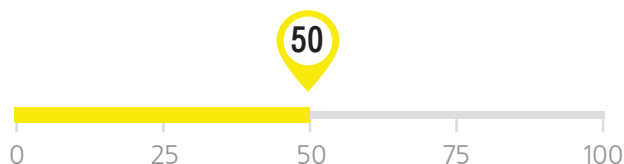
3.1.3 БИЗНЕСИЙН ШУДАРГА БАЙДАЛД ТАВИХ ИРГЭНИЙ НИЙГМИЙН ХЯНАЛТ

Онооны асуулт

Хувийн хэвшлийн авлигыг хянахад иргэний нийгмийн байгууллагууд ямар түвшинд идэвхтэй оролцдог вэ?

Иргэний нийгмийн хувийн салбар дахь ёс зүйт байдлын манаачийн үүрэг нь төрийн худалдан авалт, олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын зарим хэсэгт идэвхтэй байгааг эс тооцвол төдийлөн хөгжөөгүй байна. Төрийн худалдан авалтын бүхий л үйл явцтай холбоотой мэдээлэл энэхүү тайлангийн индикатор 3.1.2-т дурдсан болно. Төрийн өмчит компани, үүнд уул уурхайн компанийн гэрээний хэрэгжилт болон бусад холбогдох асуудлын гүйцэтгэлд ННФ-аас ШДТХ-ийн хүрээнд хяналт тавьдаг¹⁸.

Хувийн хэвшлийн шударга байдлыг хянахад компанийн талаарх мэдээлэл авах боломж хомс, хаалттай байдаг зэрэг нь тулгарч буй хамгийн хүндрэлтэй асуудлуудын нэг юм. Мэдээллийн ил тод байдал, мэдээлэл авах эрхийн тухай хуулиар хувийн байгууллагын нууцыг хамгаалдаг¹⁹. Салбарын хууль тогтоомжуудад ТББ-ын мониторингийн бүрэн эрхийг тусгасан байдаг ч хэрэгжилт сул хэвээр байна²⁰. Хувийн хэвшлийн бизнесийн ёс зүйн хяналт нэлээд асуудалтай. Дийлэнх компаниуд ёс зүйн бодлого/дүрэмгүй, цаашлаад ёс зүйтэй холбогдох зөрчлийг хуулиар зохицуулж өгөөгүй тул асуудлаа байгууллага дотроо шийддэг. Иймээс иргэний нийгмийн байгууллага хяналтын үүргээ одоо хүчин төгөлдөр байгаа хуулийн хүрээнд л хэрэгжүүлж байна. 2016 онд ТББ-ын зүгээс олон нийтийн ашиг сонирхлын төлөө зарга үүсгэх үүрэг хариуцлагыг захиргааны журамд тусгажээ²¹. Ингэхдээ Байгаль орчны олон нийтийн ашиг сонирхлын зарга (EPIL) аргачлал дээр үндэслэсэн болно.



Төрийн худалдан авалттай холбогдох иргэний нийгмийн хяналтын амжилттай бодит жишээ байхгүй байна. Худалдан авалтын хар жагсаалтад бүртгэлтэй компанийн тоо маш бага. Иргэний нийгмийн зүгээс шударга бус тендерийг зогсоож, бизнесийн байгууллагад хариуцлага тооцуулсан гэх тохиолдол, статистик тоон мэдээлэл олон нийтэд хүртээмжгүй байна. Олборлох үйлдвэрлэлийн салбарын хувьд орон нутгийн иргэний нийгмийн байгууллагууд байгаль орчныг хамгаалахтай холбоотой лиценз, гэрээг амжилттай цуцалж байсан хэд хэдэн тохиолдол бий.

ТАН эвсэл нь МОУИТБС-ийн гүйцэтгэлд иргэний нийгмийн идэвх оролцоог хангах, дэмжихийг зорьдог. 2008-2010 онд ТАН эвсэл ННФ-тай хамтран лицензтэй холбоотой мэдээлэлд дүн шинжилгээ хийж, олон нийтэд ил тод тайлагнадаг “Лицензийн ажиглалт”-ыг амжилттай хэрэгжүүлжээ. Тус эвсэл нь Засгийн Газарт төлж буй төлбөрийн талаарх мэдээллийг олон нийтэд ил тод болгох, бусад зохицуулалтыг холбогдох хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн байдаг²². Эвслээс Уул уурхай, хүнд үйлдвэрийн яам, УИХ-ын Байнгын хорооны холбогдох гишүүдтэй хамтран “Уул уурхай-Бүтээмж” Телевизийн хэлэлцүүлэг зохион байгуулжээ.

Компаниуд МОУИТБС-д идэвхтэй оролцдог. МОУИТБС-ын хүрээнд гарсан ололт амжилт нь иргэний нийгмийн байгууллага, бизнесийн байгууллага, төрийн байгууллагын нягт уялдаа холбооны үр дүн болохыг онцлох хэрэгтэй. Санаачилгын үр дүнд уул уурхайн 10 компани мэдээллээ ил тод зарлаж, хэрэгжилтийн талаар

МОУИТБС-ын тайланд тусгажээ²³. ТАН эвслийн хүрээнд орон нутгийн түвшинд тайлагнах маягт/загварыг боловсруулсан байна. Ингэснээр иргэний нийгмийн мэдлэг, оролцоонд чухал

нөлөө үзүүлсэн ба одоогийн байдлаар орон нутгийн засаг захиргааны түвшинд байгууллагын тайланг хянах боломж олгосон байна.

1 Press Institute of Mongolia, "Mongolian Media Monitoring – statistical annual yearbook", Press Institute, Ulaanbaatar, 2015

2 Reporters without Borders and Press Institute of Mongolia, "Media Ownership Monitor – Mongolia", 2016 <https://mongolia.mom-rsf.org/mn/translation-media/>

3 Reporters without Borders and Press Institute of Mongolia, "Media Ownership Monitor – Mongolia", 2016 <http://mongolia.mom-rsf.org/en/owner/individual-owners/>

4 УИХ-ын 2012 оны 37 дугаартай тогтоол, 2012 оны 5 сарын 18

5 Reporters without Borders and Press Institute of Mongolia, "Media Ownership Monitor – Mongolia", 2016 <http://mongolia.mom-rsf.org/en/owner/individual-owners/>

6 Радио Долгионы тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 4 дүгээр зүйл, 2001 он

7 Globe International Center, "Press Freedom Report – 2017", 2018

8 ЗТХ (шинэчилсэн найруулга), 6 дугаар зүйлийн 6.21 дэх заалт, 2017 он

9 UNESCO, IPDC, "Assessment of Media Development in Mongolia" Globe International Center press, 2016 <http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002453/245364e.pdf>

10 МУ-ын ЗГ-ын 2017 оны 326 дугаартай тогтоол, 2017 оны 12 сарын 6

11 АТГ, "Оффшор бүс данс эзэмших, хувьцаа шилжүүлсэн талаар 20 албан тушаалтан мэдэгдэж, бүртгүүлэв", 2018 оны 4 сарын 13 <https://www.iaac.mn/news/offshor-bus-dekh-khurunguu-shiljuulsen-talaar-4-alban-tushaaltan-meduulew?lang=en>

12 ТБОНӨХБАҮХАТХ, 47 дугаар зүйлийн 47.4 дэх заалт, 2005 он

13 ТБОНӨХБАҮХАТХ, 7 дугаар зүйлийн 7.2 дахь заалт, 2005 он

14 Ministry of Mining of Mongolia and OSF, "Corporate Governance Assessment of State-Owned and Partially State-Owned Mining Companies" 2014 https://www.forum.mn/res_mat/2015/Corporate%20Governance_Pages.pdf

15 Mongolia EITI National Council, "Annual Progress Report", 2017 https://eiti.org/sites/default/files/documents/mongolia_eiti_2017_apr_in_english_2017_12_28.pdf

16 Mongolia EITI National Council, "2018 Work Plan", December 21, 2017 <http://www.eitimongolia.mn/sites/default/files/uploads/wokplanandreport/Mongolia%20EITI%202018%20Work%20plan%20in%20English.pdf>

17 Монгол Улсын Засгийн Газарын 2016 оны 176 дугаартай тогтоол, 2016 оны 3 сарын 28

18 Экспертийн ярилцлага №19

19 Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хууль, 21 дүгээр зүйл, 2011 он

20 Экспертийн ярилцлага №19

21 Шүүхийн захиргааны тухай хууль, (шинэчилсэн найруулга) 3 дугаар зүйлийн 3.1.9 дэх заалт, 18 дугаар зүйлийн 18.3 дахь заалт 2016 он

22 Ашигт малтмалын тухай хууль, 48 дугаар зүйлийн 48.10 дахь заалт, 2006 ЗТХ, 7 дугаар зүйлийн 7.11 дэх заалт 2017 он

23 Mongolia EITI National Council, "Annual Progress Report", 2017 https://eiti.org/sites/default/files/documents/mongolia_eiti_2017_apr_in_english_2017_12_28.pdf

ТӨРИЙН САЛБАР

Шинэ хууль батлах чиглэлээр:

1. Шүгэл үлээгчийн тухай хууль
2. Ятгах үйл ажиллагааг (лобби) зохицуулах хууль



Хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах чиглэлээр:

1. Авлигын эсрэг хуульд “хахууль авах” зүйлд шууд бус хөнгөлөлттэй үйлчилгээний тухай зохицуулалтыг нэмэх
2. Авлигын эсрэг хуулийн 29.3 “Авлигатай тэмцэх газрын тухайн жилийн төсвийг өмнөх оны батлагдсан төсвийн хэмжээнээс бууруулан батлахыг хориглоно” гэдэг заалтыг сэргээх (Шүүхийн тухай хуулийн шүүхийн эдийн засгийн баталгааны тухай хэсэг дээр ижил зөвлөмжийг өгч байна)
3. Авлигын эсрэг хууль, Өрсөлдөөний тухай хуульд хөөн хэлэлцэх хугацааг уртасгах (гэмт хэргүүдэд)
4. Өрсөлдөөний тухай хуульд хэвтээ болон босоо хэлбэрийн картелийн ялгааг дэлгэрэнгүй тодорхойлох
5. Өрсөлдөөний тухай хуульд давамгай байдалтай аж ахуй эрхлэгчийн тодорхойлолтыг дэлгэрүүлэх
6. Төрийн албан хаагчдын халдашгүй эрхийг цуцлах журам, зохицуулалтыг тодорхой болгох
7. Шилэн дансны тухай хуульд Улсын Их Хуралд суудалтай улс төрийн намыг хамруулах
8. Хувийн салбараас төрийн дээд албан тушаал, засгийн газарт томилогдоход ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхээс сэргийлсэн хугацааг тусгасан заалт нэмэх
9. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуульд авлигын эсрэг бодлого / хөтөлбөр / дүрэмтэй аж ахуй нэгж байгууллагад тендерт давуу эрх олгох зохицуулалтыг тусгах
10. Төрийн худалдан авах үйл ажиллагаанд оролцож буй компаниудын эрх хасах системийг чангатгах, нарийвчлан тусгах



Байгууллагын бие даасан байдлыг сайжруулах, эрх мэдлийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр:

1. Авлигатай Тэмцэх Газар, Шударга Өрсөлдөөн Хэрэглэгчийн Төлөө Газар, Шүүх, Үндэсний Аудитын Газрын бие даасан байдлыг бэхжүүлэх
2. Сонгуулиас өмнө болон дараах намын санхүүжилтийн тайлан гаргах, хяналт тавих тогтолцоог сайжруулах
3. Мэргэжлийн Хяналтын Ерөнхий Газрын ил тод байдлыг нэмэгдүүлэх, хүнд суртлыг бууруулах, байгууллагын үйлчилгээг цахим хэлбэрт шилжүүлэх

Байгууллагын чадварыг сайжруулах чиглэлээр:

1. Авлигатай Тэмцэх Газар, Шударга Өрсөлдөөн Хэрэглэгчийн Төлөө Газрын удирдлага, хүний нөөцийн тогтвортой байдлыг хангах
2. Авлигатай Тэмцэх Газар олон улсын байгууллагатай хамтран идэвхтэй мөрдөн байцаалтын үйл ажиллагаа явуулахад анхаарах; Шударга Өрсөлдөөн, Хэрэглэгчийн Төлөө Газар, Санхүүгийн Зохицуулах Хороо, Монгол Банк, Цагдаагийн Ерөнхий Газрын эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх хэлтэс зэрэг байгууллагууд олон улсын байгууллагатай хамтран хяналт шалгалт хийх дээр анхаарах

Хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах чиглэлээр:

1. Төрийн албан хаагчаас чөлөөлөгдөх үед ашиг сонирхлын зөрчил үүсэхээс сэргийлсэн 2 жилийн хугацаатай заалтыг хэрэгжүүлэх
2. Улс төрийн намын санхүүжилт, санхүүгийн тайланг гаргуулах, хянах эрх бүхий байгууллагын чиг үүргийг нарийвчлан тодорхойлох
3. Төрийн худалдан авах үйл ажиллагаанд хяналт тавих үүднээс нэг байгууллагад бүрэн эрхийг түлхүү төвлөрүүлэх
4. Тендерийн материалд аж ахуй нэгж байгууллагуудын өмчлөлийн бүтэц, ашиг хүртэгч эзнийг ил тод болгох шаардлагыг оруулах

Мэдээллийн нээлттэй байдлыг сайжруулах чиглэлээр:

1. Шүүхийн Ерөнхий Зөвлөл, Монгол Улсын Ерөнхий Прокурорын Газар болон бусад холбогдох байгууллагууд үйл ажиллагааны тайландаа авлигын эсрэг үзүүлэлтийг тооцож, гаргадаг байх (нэг мөрдөн байцаагчид ногдох авлигын хэргийн тоо гэх мэт)
2. Татварын Ерөнхий Газар, Гаалийн Ерөнхий Газар үйл ажиллагааны тайландаа авлигын хэргийг статистик, тоон үзүүлэлтийг тооцож, гаргадаг байх
3. Сонгуулийн санхүүжилтийн тайланг олон нийтэд цаг тухай бүрд дэлгэрэнгүй мэдээлдэг байх

ХУВИЙН ХЭВШИЛД ХҮРГҮҮЛЭХ САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах чиглэлээр:

1. Компанийн тухай хуульд ашиг хүртэгч эзнийг ил тод болгох зохицуулалт нэмэх
2. Компанийн Төлөөлөн удирдах зөвлөлд авлигын эсрэг бодлого, хөтөлбөр боловсруулах, хэрэгжүүлэх, хянах эрх олгох
3. Компанийн засаглалын сургалтын гэрчилгээ авсан компанид хяналт тавих тогтолцоог тусгах

Шударга бизнесийг дэмжих чиглэлээр:

1. Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхим, Монголын Хөрөнгийн Бирж, Санхүүгийн Зохицуулалтын хороо, Бизнесийн мэргэжлийн холбоод гишүүн байгууллагадаа авилгын эсрэг хөтөлбөр, бодлого дүрэмтэй байхыг эрчимтэй шаардах
2. Санхүүгийн Зохицуулах Хорооноос баталсан “компанийн засаглал” сургалтад хамрагдаж буй хүмүүст авилгын эсрэг үйл ажиллагааны тухай ойлголт өгч, чадавхжуулах

ИРГЭНИЙ НИЙГЭМД ХҮРГҮҮЛЭХ САНАЛ ЗӨВЛӨМЖ

Хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах чиглэлээр:

1. Зөрчлийн тухай хуульд гүтгэх тухай заалттай холбоотой хариуцлага, шийтгэлийн заалтыг өөрчлөх
2. Хэвлэл мэдээллийн төвлөрөл, монополиос урьдчилан сэргийлэх зохицуулалттай болох
3. Хэвлэл мэдээллийн өмчлөл, эздийг олон нийтэд ил тод байлгах зохицуулалттай болох
4. Хэвлэл мэдээллийн санхүүгийн ил тод байдлыг хангах

Шударга бизнесийг дэмжих чиглэлээр:

1. Иргэний нийгмийн зүгээс шударга бизнесийг бүх түвшинд дэмжих
2. Төрийн худалдан авалтад иргэний нийгмийн оролцооны чанарыг дээшлүүлэх
3. Хувийн хэвшил дэх иргэний нийгмийн хяналтын чадавхыг бэхжүүлэх



НОМЗҮЙ

ХУУЛЬ, ТОГТООМЖУУД (он цагийн дарааллаар)

Монгол Улсын Үндсэн хууль (1992)

Байгууллагын нууцын тухай хууль (1995)

Радио долгионы тухай хууль (1999)

Нягтлан бодох бүртгэлийн тухай хууль, шинэчилсэн найруулга (2001)

ТЕГ-ын Даргын 2002 оны 175 дугаар тушаал

ТЕГ, Монгол Улсын татварын ажилтны ёс зүйн дүрэм, 2.5.7 дугаар заалт (2002)

Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль (2005)

Улс төрийн намын тухай хууль, шинэчилсэн найруулга (2005)

Авлигын эсрэг хууль (2006)

Ашигт малтмалын тухай хууль, шинэчилсэн найруулга (2006)

Гаалийн тухай хууль, шинэчилсэн найруулга (2008)

Татварын ерөнхий хууль, шинэчилсэн найруулга (2008)

Банкны тухай хууль, шинэчилсэн найруулга (2010)

Компанийн тухай хууль, шинэчилсэн найруулга (2010)

Өрсөлдөөний тухай хууль, шинэчилсэн найруулга (2010)

Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн тухай хууль, шинэчилсэн найруулга (2011)

Цахим гарын үсгийн тухай хууль (2011)

Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль (2011)

Шүүхийн тухай хууль (2012)

Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиглах сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль (2012)

Монгол Улсын Ерөнхий сайдын 2012 оны 232/216 дугаар тогтоол

Шүүхийн захиргааны тухай хууль (2012)

Улсын Их Хурлын 2015 оны 5 дугаар тогтоолын 5 дахь хавсралт

Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль (2013)

Үнэт цаасны зах зээлийн тухай хууль, шинэчилсэн найруулга (2013)

Тахарын албаны тухай хууль (2013, энэ хуулийг 2016 оны 07 дугаар сарын 21-ний өдрийн хуулиар хүчингүй болсонд тооцсон)

Хөрөнгө оруулалтын тухай хууль (2013)

Сангийн сайдын 2013 оны 213 дугаар тушаал

Шилэн дансны тухай хууль (2014)

Аудитын тухай хууль, шинэчилсэн найруулга (2015)

Эрүүгийн хууль, шинэчилсэн найруулга (2015)

Сонгуулийн тухай хууль (2015)

Захиргааны хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хууль, шинэчилсэн найруулга (2016)

Мэдээлэгчийн тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал (2016)

Засгийн Газрын 2016 оны 176 дугаар тогтоол

Улсын Их Хурлын 2016 оны 51 дүгээр тогтоол, "Авлигатай Тэмцэх Үндэсний Хөтөлбөр"

Прокурорын тухай хууль, шинэчилсэн найруулга (2017)

Зөрчлийн тухай хууль, шинэчилсэн найруулга (2017)

Өрсөлдөөний тухай хуулийн төслийн үзэл баримтлал (2017)

Засгийн Газрын 2017 оны 114 дүгээр тогтоол, "Төлөвлөгөө батлах тухай"

Засгийн Газрын 2017 оны 143 дугаар тогтоол

Сангийн сайдын 2017 оны 347 дугаар тушаал

Засгийн Газрын 2017 оны 326 дугаар тогтоол

Засгийн Газрын 2017 оны 337 дугаар тогтоол

Сангийн сайдын 2018 оны 52 дугаар тушаал

Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн 2018 оны 38 дугаар зарлиг

ТАЙЛАН, НИЙТЛЭЛҮҮД (үсгийн дарааллаар)

АТГ, "2015, 2016, 2017 оны үйл ажиллагааны тайлан" <http://www.iaac.mn/category/138?menu=59>

АТГ, "АТГ сарын үйл ажиллагаагаа танилцуулав-2015, 2016, 2017" 2017,
<http://www.iaac.mn/category/138?menu=59>

Азийн сан, "Бизнес эрхлэлтийн орчин дахь авлигын нөхцөл байдлын судалгаа-2016" (STOPP) 2016
<https://asiafoundation.org/publication/study-private-sector-perceptions-corruption-stop-survey-2016/>

Азийн сан, "Бизнес эрхлэлтийн орчин дахь авлигын нөхцөл байдлын судалгаа-2017" 2018
https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2018/02/Study-of-Private-Sector-Perceptions-of-Corruption_STOPP-2017_Eng.pdf

Боловсрол, соёл, шинжлэх ухаан, спортын яам, Худалдан авах ажиллагааны зарын мэдээлэл
<https://mecss.gov.mn/category/83/>

Б.Бурмаа, МэдээМН, “Нэр бүхий 4 албан тушаалтны хууль бусаар олсон хөрөнгийг хураалгахаар АТГ ажиллаж эхэллээ”, 2018 он, <http://medee.mn/main.php?eid=103858#>

ГЕГ-ын Даргын А/48 дугаар тушаал, <http://www.customs.gov.mn/en/>

Монголын мэргэшсэн нягтлан бодогчдын институт, “Мэргэжлийн нягтлан бодогчдын ёс зүйн дүрэм”, 2010. <https://www.ifac.org/publications-resources/2010-2>

МҮХАЙТ, Монголын бизнесийн орчны судалгаа, 2017 https://www.mongolchamber.mn/bundles/uploads/MNCCI_2017_Business_Orchinii_Sudalgaa_final_website.pdf

МОУИТБС, “Жилийн явцын тайлан”, 2017 https://eiti.org/sites/default/files/documents/mongolia_eiti_2017_apr_in_english_2017_12_28.pdf

МОУИТБС, “2018 оны ажлын төлөвлөгөө”, 2017 <http://www.eitimongolia.mn/sites/default/files/uploads/wokplanandreport/Mongolia%20EITI%202018%20Work%20plan%20in%20English.pdf>

Монгол Улсын Засгийн Газар, ШӨХТГ-ын мэдээлэл, 2017 <https://zasag.mn/m/afccc>

Монгол Улсын Давж заалдах шатны шүүх, 761 дугаар хэрэг, 2017 <http://new.shuukh.mn/eruudavah/4398/view>

МУЕПГ, “2017 оны үйл ажиллагааны тайлан”, 2018 <http://prokuror.mn/index.php?do=cat&category=service>

СЗХ, “2017 оны үйл ажиллагааны тайлан”, 2018 <http://www.frc.mn/b/uatailan>

СЗХ, “Компанийн засаглалын кодекс”, 2014 http://mse.mn/uploads/images/cgc_2014_english.pdf

СЯ, “Үнэлгээний хорооны зохион байгуулалт, үйл ажиллагаа, урамшууллыг зохицуулах журам”, 2014 <https://www.tender.gov.mn/mn/rules/dtl/1485253196235/3>

СЯ, Пэйж, НҮБ-ын Байгаль орчны хөтөлбөр, “Монгол Улсын худалдан авалтын эрх зүйн хүрээний тойм”, 2016 http://www.un-page.org/files/public/mongolia_legalreview_final_1.pdf

ТЕГ, “2017 оны 1 дүгээр улирлын тайлан”, 2018, <http://www.mta.mn/app/f?id=6061&tid=11655>

ТЕГ, “2017 оны авлигын эсрэг хөтөлбөрийн гүйцэтгэл”, 2018 <http://www.mta.mn/app/f?id=6061&tid=11655>

Төрийн өмчийн бодлого зохицуулалтын газар, “Албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм”, <http://www.pcsp.gov.mn/uploads/388ef34e70edd5e21e66a27eaf3ac003.pdf>

ҮАГ, “2017 оны жилийн тайлан”, 2018 <https://www.audit.mn/wp-content/uploads/2018/03/UAG-Uil-ajillagaani-tailan-2017.pdf>

ҮАГ, “2017 оны үйл ажиллагааны тайлан”, 2018, <https://www.audit.mn/wp-content/uploads/2018/03/UAG-Uil-ajillagaani-tailan-2017.pdf>

Хэвлэлийн хүрээлэн, “Монголын хэвлэл мэдээллийн мониторинг – жилийн статистик эмхэтгэл” 2015

Хил хязгааргүй сэтгүүлчид байгууллагын Монгол Улс дахь салбар, “Хэвлэл мэдээллийн эзэмшлийн мониторинг”, 2016, <https://mongolia.mom-rsf.org/mn/translation-media/>

Ц.Жаргал, ГэрэгМН, Өдөр тутмын сонин No.21663 “Прокурорт оффшорт нуусан хөрөнгийг оруулж ирэх эрх зүйн боломж байгаа”, 2018 <http://gerereg.mn/news/21663/>

Ч.Сосормаа, Баабар.мн, “Шилэн данс ба шилэн нам” нийтлэл, 2018 <http://www.baabar.mn/article/shilen-dans-ba-shilen-nam>

Шилэн нам, цахим санхүүжилт <http://shilennam.mn/efunding>

ШЕЗ, “2016 оны үйл ажиллагааны тайлан”, 2017, <http://www.judcouncil.mn/tailan2016.html>

ШЕЗ, Шүүгчийн сургалтын тухай мэдээлэл, <http://www.judcouncil.mn/>

ШӨХТГ, 2017 оны улирлын сэтгүүл, №02 (04) 2017

BoM, Mongolia National Risk Assessment of Money Laundering and Financing of Terrorism, October 2016 https://www.mongolbank.mn/documents/cma/20170515_NRA_report.pdf

BoM FIU, “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Mongolia” Mutual Evaluation Report, 2017 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Mongolia%20MER%202017%20-%20published%20version.pdf>

EBRD, “Corporate Governance in Transition Economies Mongolia” country report, 2017 <http://www.ebrd.com/what-we-do/sectors/legal-reform/corporate-governance/sector-assessment.html>

EY of Mongolia, “Tax Alert - Mongolia introduces rules to tax indirect transfer of land rights and exploration and mining licenses”, January 29, 2018. [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-new-tax-alert-on-land-rights-and-exploration-and-mining-licenses/\\$FILE/EY-new-tax-alert-on-land-rights-and-exploration-and-mining-licenses.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/EY-new-tax-alert-on-land-rights-and-exploration-and-mining-licenses/$FILE/EY-new-tax-alert-on-land-rights-and-exploration-and-mining-licenses.pdf)

FATF, Mongolia’s measures to combat money laundering and terrorist financing, 2017, <http://www.fatf-gafi.org/countries/j-m/mongolia/documents/mer-mongolia-2017.html>

Financial Regulatory Commission of Mongolia, “Corporate Governance Code”, 2014

Globe International Center NGO, Media Freedom Report 2012-2014, 2015 <http://www.globeinter.org.mn/images/upld/Hevleliinerhcholoo2015english.pdf>

Globe International Center NGO, “Media Freedom Report – 2017”, 2018

IFC, Corporate Governance in East Asia and the Pacific, Newsletter NO.2, p.10-13, 2013

Lkhagva E., International Consortium of Investigative Journalists, Panama Papers helps break new reporting group ground in Mongolia, August 4, 2016 <https://www.icij.org/blog/2016/08/panama-papers-helps-break-new-reporting-ground-mongolia/>

KPMG Asia Pacific Tax Centre, “Mongolia Tax profile”, 2016 <https://home.kpmg.com/content/dam/kpmg/xx/pdf/2016/09/country-tax-profile-mongolia.pdf>

Ministry of Mining of Mongolia and OSF, “Corporate Governance Assessment of State-Owned and Partially State-Owned Mining Companies” 2014 https://www.forum.mn/res_mat/2015/Corporate%20Governance_Pages.pdf

OECD, Anti-Corruption Reforms in Mongolia assessment and recommendation report, 2014 <http://www.oecd.org/corruption/anti-bribery/MONGOLIA-MonitoringReport-EN.pdf>

OECD, “Anti-Corruption Reforms in Mongolia”, 2015 <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Mongolia-Round-3-Monitoring-Report-ENG.pdf>

OECD, “Disclosure of Beneficial Ownership and Control in Listed Companies in Asia”, 2016 <https://www.oecd.org/daf/ca/Disclosure-Beneficial-Ownership.pdf>

OSCE/ODIHR Needs assessment Mission report on Mongolia Presidential Election, February 21-24 2017 <https://www.osce.org/odihr/elections/mongolia/313571?download=true>

The Asia/Pacific Group, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures Mongolia, Mutual evaluation report, September 2017 <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer-fsrb/Mongolia%20MER%202017%20-%20published%20version.pdf>

TI Global, "Controlling Corporate Lobbying and Financing of Political Activities", 2009
http://transparency.ee/cm/files/lisad/corporate_lobbying.pdf

The World Bank, Policy Workshop for Development of SME and Venture Business in Mongolia discussion, 2018 <https://www.adb.org/news/events/policy-workshop-development-sme-and-venture-business-mongolia>

The World Bank, "Report on the observance of standards and codes (ROSC) Mongolia", March 10, 2018 <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8055/465380ESW0P1081lia0rosc1aa1mongolia.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

UN, UNCTAD, "Voluntary peer review of competition law and policy", 2012
http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditcclp2012d2_Mongolia_report_en.pdf

UNESCO, IPDC, "Assessment of Media Development in Mongolia" Globe International Center press, 2016,
<http://unesdoc.unesco.org/images/0024/002453/245364e.pdf>

U.S State Department, Mongolian Human Rights Practice for 2016
<http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/humanrightsreport/index.htm#section4>

PwC, Bribes, kickbacks, and illegal payment, December 31, 2017
<http://taxsummaries.pwc.com/ID/Mongolia-Corporate-Deductions>

B20 Anti-Corruption Working Group Report to the B20 Office and Taskforce Chairs

Financial Action Taskforce (2012): The FAFT Recommendations: Recommendation 3, Part D

Governance of Stolen Assets (2011)

OECD (1998): Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels.

OECD, OECD Principles of Corporate Governance (2004)

Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions (2009): Article III, X.C, XI

Transparency International Policy Position #03/2009, #07/2009, #06/10 and #02/2014

Transparency Whistleblower Principles (2013)

Transparency International, Money, Politics, and Power: Corruption Risks in Europe (2012)

Transparency International (2013): Whistleblowing in Europe – Legal protections for Whistleblowers in the EU

Transparency International Australia, The University of Melbourne, Griffith (2014): Whistleblower Protection Laws in G20 Countries – Priorities for Action

Transparency International Policy Brief 02/2014

Transparency International, Fighting Money Laundering in the EU: From Secret Ownership to Public Registries (2014)

Transparency International, Money, Politics, and Power: Corruption Risks in Europe (2012)

Transparency International, Controlling Corporate Lobbying and Financing of Political Activities (2009)

Transparency International, Curbing Corruption in Public Procurement: A Practical Guide, 2014

Transparency International, Business Principles for Countering Bribery (2013)

Transparency International, Assurance Framework for Corporate Antibribery Programmes (2012)

Transparency International, Transparency in Corporate Reporting, Methodology for “Disclosed anti-corruption programmes”

Transparency International, Transparency in Corporate Reporting, Methodology for “Organisational transparency”

Transparency International, Transparency in Corporate Reporting, Methodology for “Country-by-country disclosure”

Transparency International, Business Principles for Countering Bribery (2013), 5.3 and 5.4

United Nations Convention against Corruption (2004): Articles 12 (2)(f), 12(3), 12(4), 14, 21, 23, 33, 39

United Nations Convention against Transnational Organized Crime (2003)

UNCAC Coalition, Civil Society Guide – UNCAC and the Private Sector (2013)

World Customs Organization (2012): Revised Integrity Development Guide

World Customs Organization (2013): Declaration of the Customs cooperation council concerning good governance and integrity in customs (The Revised Arusha Declaration)

СТАТИСТИК ТООН МЭДЭЭЛЭЛ, АЛБАН БИЧГҮҮД (үсгийн дарааллаар)

АТГ, “Оффшорын бүсийн 20 хэлтэс, хувьцаа эзэмшигчийн талаарх тодруулгын жагсаалт” 2018 <https://www.iaac.mn/news/offshor-bus-dekh-khurunguu-shiljuulsen-talaar-4-alban-tushaaltan-meduulew?lang=en>

АТГ, ХАСХОМ албан ёсны цахим хуудас, www.xasxom.iaac.mn

Монголбанк, “2016 оны IV улирлын статистик”
<https://www.mongolbank.mn/documents/cma/news/201604e.pdf>

МУ-ын Төсвийн бодлого, төлөвлөлтийн газар, 2017
<http://www.iltod.gov.mn/wp-content/uploads/2016/11/04.Budget-2017-11-01-v280-final-value.pdf>

Оюу Толгой ХХК <http://ot.mn/>, SGS ХХК <https://www.sgs.mn/>.

Өнөөдрийн сонин, 2015, 2016, 2018 оны бүх хэвлэлт

Өдрийн сонин, 2015, 2016, 2018 оны бүх хэвлэлт

СЯ, “Бүртгэлтэй аудитын даатгалын компаниудын жагсаалт”, 2018
<https://mof.gov.mn/article/entry/audit-performance-2018-02-22>

Төрийн худалдан авах ажиллагааны цахим систем, “Хар жагсаалт” 2018
<https://www.tender.gov.mn/mn/bidder/blacklist>

ТИ-Монгол, МУЕПГ, No.2/1628 дугаартай албан бичиг, 2018.

ШЕЗ, “2017 оны үйл ажиллагааны тайлан”, 2018
http://www.judoinstitute.mn/statistic_report/225--2017-.html

ШЕ Шилэн нам, УИХ-ын сонгууль-2016, 2018
<http://shilennam.mn/efunding?year=uih&year=2016&party=&class=c>

ШЕЗ-ийн Шүүхийн судалгаа, мэдээлэл, сургалтын хүрээлэн, Эрүүгийн хуулийн 22.4, 22.5 дахь заалтын статистик тоо баримт, 2018 оны 6 дугаар сарын 12

ЭКСПЕРТҮҮДИЙН ЯРИЛЦЛАГА (үсгийн дарааллаар)

АТГ, “Шүгэл үлээгчийн тухай хуулийн хэрэгцээ шаардлага” ярилцлага, 2016
<http://www.iaac.mn/news/awligiin-esreg-shugel-uuleegch-iig-khamgaalsan-khuuli-shaardlagatai>

Монголбанк, СМА-ны даргын ярилцлага 2017 <https://www.mongolbank.mn/news.aspx?tid=2&id=1800>

Монголбанк, Х.Батчулуун, “Монгол Улсын ФАТФ-ийн хэрэгжилтийг эргэн харах” 2018
<https://www.mongolbank.mn/news.aspx?tid=2&id=1874>

Үндэсний шуудан, “ТЕГ-ын даргын ярилцлага”, 2018
<http://www.undesniishuudan.mn/content/read/155138.htm>

УБ Пост, Т.Баярбат, “Худалдан авах ажиллагааны гаурын даргын ярилцлага”, 2017
<https://www.pressreader.com/mongolia/the-ub-post/20170417/281530815893677>

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 1.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 2.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 3.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 4.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 5.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 6.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 7.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 8.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 9.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 10.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 11.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 12.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 13.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 14.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 15.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 16.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 17.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 18.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 19.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 20.

ТИ-Монгол, BICA Экспертийн ярилцлага 21.

ХАВСРАЛТ 1

ЗӨВЛӨХ БҮЛГИЙН ГИШҮҮДИЙН НЭРС

ЗӨВЛӨХ БҮЛГИЙН ГИШҮҮД	ХОЛБОГДОХ БАЙГУУЛЛАГА
Гунгаагийн БАЯСГАЛАН	Хууль зүй, дотоод хэргийн яамны Төрийн нарийн бичгийн дарга
Баатаржавын ЛХАГВАЖАВ	Монголын Үндэсний Худалдаа Аж Үйлдвэрийн Танхимын Удирдах зөвлөлийн дарга бөгөөд Ерөнхийлөгч
Хашхүүгийн НАРАНЖАРГАЛ	Глоб Интернэшнл Төрийн бус байгууллагын Тэргүүн
Батболдын БАЯСГАЛАН	Удирдлагын академийн Дэд захирал
Болдын ӨЛЗИЙБАЯР	Монголын үнэт цаасны арилжаа эрхлэгчдийн холбооны Удирдах зөвлөлийн дарга
Анягийн МӨНХБАЯСГАЛАН	Монголын хөрөнгийн биржийн Хяналт зохицуулалтын газрын захирал
Дагвын ЭНХЦЭЦЭГ	Нээлттэй нийгэм форумын Засаглалын хөтөлбөрийн менежер
РИЧАРД Вагнер	Step toe & Johnson хуулийн фирмийн партнер Монголын бизнесийн зөвлөлийн Бизнесийн ёс зүйн ажлын хэсгийн ахлагч
Пүрэв-Очирын ЧИМЭДНЯМ	Монголын бизнесийн зөвлөлийн Үйл ажиллагаа хариуцсан захирал
ГАРРЕТ Вилсон	Вагнер Ази Автомотив ХХК-ийн Үйл ажиллагаа хариуцсан захирал
Хүрэлбаатарын АНАНД	Монос Группын Гүйцэтгэх захирал

WWW.TRANSPARENCY.MN





Транспэрэнси Интернэшнл - Монгол
Юнескогын гудамж, Сүхбаатар дүүрэг,
Далай Товер, 8-р давхар, 803 тоот
Ш/Х 14230, Улаанбаатар хот

Утас: 70120012
info@transparency.mn
www.transparency.mn



facebook.com/TransparencyInternationalMongolia



twitter.com/TRANSPARENTMGL