

“ҮНДЭСНИЙ АЮУЛГҮЙ БАЙДАЛД ӨНДӨР ТҮВШНИЙ АВЛИГЫН НӨЛӨӨ (УЛС ТӨРИЙН НАМЫН САНХҮҮЖИЛТИЙН ЖИШЭЭН ДЭЭР)”

Б.Эрдэнэдалай СЭЗИС-ийн Хүмүүнлэгийн ухааны тэнхимийн ахлах багш,
доктор (Ph.D)

Товч хураангуй

Монгол улс нийгэм, улс төрийн ардчилсан тогтолцоонд шилжээд 26 жил болоход улс төрчдийн зүгээс, намуудын зүгээс ардчиллын наад захын зарчмуудыг хэрэгжүүлэхгүй, өөрсдөө л сонгогдож байвал сонгуулийг будлиантуулах, хууль бус арга хэрэглэх, өөрт ашигтай бизнесийн тендерийг авах, иргэдийн эрх ашгийг зөрчих, ядуурал, ажилгүйдлийг нэмэгдүүлэх, авлига хээл хахуульд автах зэрэг нийгэмд үүсээд байгаа маш олон сөрөг үр дагавруудыг үүсгэж байгааг дурьдаж болно. Дэлхийн банкны судалгаагаар 1 жилд ойролцоогоор 1 триллион ам.доллартай тэнцэх хэмжээний мөнгө авлига, хээл хахуульд зарцуулагдаж байна¹. Энэ мөнгө нь 240 сая гаруй хүн амтай буурай хөгжилтэй 12 орны жилийн ДНБ-тэй тэнцэх хэмжээний мөнгө юм². Хөгжиж буй улс орнуудад 2007 оны байдлаар авлига, хээл хахуульд жилд ойролцоогоор 20-40 тэрбум ам.доллартай тэнцэх мөнгө зарцуулагддаг³ гэж Дэлхийн банкны “Хулгайлагдсан мөнгийг олж авах нь”⁴ судалгааны гарын авлагад дурдсан бөгөөд энэ их мөнгө тухайн орны улс төрчидтэй холбоотойгоор зарцуулагддаг байж болох юм.

Улс төрийн намууд сонгуульд амжилт гаргахын тулд эх үүсвэр, орлого зарлага нь тодорхойгүй асар их хэмжээний хөрөнгө, мөнгийг сонгууль бүрт зарцуулах болсон. Харин намуудын энэхүү нууц санхүүжилтийн цаана дээр дурьдсанаас ч олон сөрөг үр дагаврууд байгаа, эдгээрийг арилгаж, хяналтыг бий болгох, ардчиллыг бэхжүүлэхийн тулд ард иргэд, төрийн болон төрийн бус байгууллагууд, судлаачид анхаарал хандуулах цаг хэдийнэ болсон байна.

Удиртгал

Улс төр, мөнгөний хэт хамаарлыг багасгах, тэдгээрийг тусгаарлах улс төрийн намын санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалтыг дэлхийн улс орнуудад чухалчилсаар ирсэн. Монгол улсын Үндсэн хуульд “Монгол улсын иргэн төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй” гэж заасан хэдий ч сүүлийн хэдэн удаагийн Улсын Их Хурлын, Ерөнхийлөгчийн, Нийслэлийн Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын, Аймаг сум дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулиудад улс төрийн нам, нэр дэвшигчдийн зарцуулж буй зардлын хэмжээ асар хурдацтайгаар өсөн нэмэгдэж байгаатай холбоотойгоор зөвхөн мөнгөтэй, бизнесийн үйл ажиллагаа эрхэлдэг хүмүүс засгийн эрхэнд гарах хандлагаас болоод дээрх эрхүүд зөрчигдөж байна. Эрх мэдлийн төлөө их хэмжээний хөрөнгө, мөнгө зарцуулж гарч ирсэн бол эргээд зарцуулсан хөрөнгөө хэд дахин үржүүлэн олж авахын төлөө бизнесийн компани аж ахуйн нэгжид ашигтай хууль, шийдвэр гаргах, ийм шийдвэр гаргуулахаар лоббидох, үүнтэй холбоотойгоор улс

¹ World Bank, “The Costs of Corruption,” (April 8, 2004) quoting Daniel Kaufmann, Director for Governance, World Bank Institute. <http://go.worldbank.org/LJA29GHA80>

² World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). “Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan”. Washington, DC., 2007. p. 9

³ World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan. Washington, DC., 2007

⁴ World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Stolen Asset Recovery Initiative (StAR). Left out of the Bargain. Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery. Washington, DC., 2014. p.7

төрийн хүрээний авлигын асуудал ихсэх зэрэг ёс суртахуунгүй үйлдлүүдийг улс төрчид хийсээр байна. Тухайлбал, Улсын Их Хурлын гишүүдийн доторх бизнесийн төлөөлөл 1992 оны сонгуулиар бүрдсэн Улсын Их Хурлын бүрэлдэхүүнд бараг байхгүй байсан бол 1996 оны сонгуульд 18 хувь, 2000 оны сонгуульд 23 хувь, 2004 оны сонгуульд 46 хувь, 2008 оны сонгуульд 60 гаруй хувь, 2012 оны сонгуульд 88,1 хувийг эзлэх болсон⁵ нь улс төр, эрх мэдэл бол шинээр бизнесийн үйл ажиллагаа явуулах, бизнесээ хөгжүүлэх боломж мэтээр харагдаж байна.

Нэр томъёоны хувьд өндөр түвшний авлигыг олон улсын баримт бичиг, эрх зүйн практикт Grand corruption, Political corruption, High level corruption гэсэн нэршлээр хэрэглэж байгаа ч манай улсын хувьд авлигын асуудлыг зохицуулж буй Эрүүгийн хууль, Авлигын эсрэг хууль, Төсвийн тогтвортой байдлын тухай хууль, Мэдээллийн ил тод байдал ба мэдээлэл авах эрхийн тухай хууль, Нийтийн албанд нийтийн болон хувийн ашиг сонирхлыг зохицуулах, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьчилан сэргийлэх тухай хууль, Шилэн дансны тухай хуулиудад Өндөр түвшний авлига гэсэн нэр томъёог хэрэглээгүй байгаа нь энэ асуудалд анхаарлаа яаралтай хандуулж судлахыг шаардаж байгаа юм.

Улс төрийн намын санхүүжилтийн олон улсын туршлага, чиг хандлага

Улс төрчид хууль бус эх үүсвэрээс мөнгө авах байдлаар авлига хамгийн их тохиолддог байна. Улс төрийн намууд үр ашиггүй ажиллаж, авлигад өртөж эхлэх нь иргэн, нам хоёрын дунд үл ойлголцол бий болгож, улмаар сонгуулийн үр дүнд нөлөөлж эхэлдэг. Зохицуулагдаагүй улс төрийн намын санхүүжилт нь улс төрийн нам, нэр дэвшигчийн хууль бус үйлдэл хийх сэдлийг төрүүлж, улмаар ардчилалд нөлөөлж эхлэнэ. Тухайлбал, авторитар чиг хандлагатай улс төрийн намууд төрийн өмчийг хууль бусаар ашиглах, санхүүжүүлэгчдэд захиргааны дарамт үзүүлэх замаар төрийн байгууллага, иргэний нийгэм, эдийн засагт нөлөө үзүүлж эхэлдэг. Ийм байдал гаргахгүйн тулд улс төрийн намын санхүүжилтийг зохицуулах шаардлага тулгардаг. Улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналтад санхүүжилтийн ил тод байдал, хуулийн хэрэгжилт, улс төрийн намын дотоод хяналт, иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо чухал юм.

Улс төрийн намын санхүүжилтийн хяналтад санхүүжилтийн ил тод байдал, хуулийн хэрэгжилт, улс төрийн намын дотоод хяналт, иргэний нийгмийн байгууллагуудын оролцоо чухал юм. Ардчилал, Сонгуулийн Тусалцааны Олон Улсын Хүрээлэнгээс 2014 онд гаргасан судалгааны гарын авлагад дэлхийн 180 оронд улс төрийн намын санхүүжилтийн орлогоо ямар эх үүсвэрүүдээс бүрдүүлдэг, хэрхэн зарцуулдаг зэргийг авч үзжээ. Дараах хүснэгтэд судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын улс төрийн санхүүжилтийн зохицуулалтын түвшинг бүс нутгуудаар харьцуулан гаргажээ.

Хүснэгт 1. Улс төрийн намын санхүүжилтийн зохицуулалтын түвшин⁶

Улс орнуудын зохицуулалтын түвшин	Африкийн улс орнууд	Америкийн улс орнууд	Азийн улс орнууд	Дорнод Европ, Төв Европ, Зүүн Европ, Төв Азийн орнууд	Баруун Европ	Англофон улс орнууд	Дундаж
Зохицуулалт сул байдаг	22%	11%	55%	0%	38%	17%	22%
Зохицуулалт дунд зэрэг	53%	28%	5%	28%	33%	33%	38%

⁵ УИХ-ын гишүүд ба компанийн хамаарал. Инфографик. <http://www.ikon.mn/p/6bo>

⁶ IDEA. Falguera E, Jones S, Ohman M. "Funding of Political Parties and Election Campaigns". A Handbook on Political Finance. Sweden.,2014. p. 3

байдаг							
Зохицуулалт хүчтэй байдаг	24%	61%	40%	72%	29%	50%	40%

Дээрх судалгааны дүнгээс харахад, Дорнод Европ, Төв Европ, Зүүн Европ, Төв Азийн орнуудад улс төрийн намын санхүүжилтийн харилцааг зохицуулсан зохицуулалт хамгийн хүчтэй (72%) байна. Харин Ази тивийн улс орнуудад улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг зохицуулсан зохицуулалт хамгийн сул буюу 55% байгаа нь хууль эрхзүйн орчин сул байгаатай холбоотой бөгөөд Монгол улс энэ ангилалд багтсан болно. Бодит амьдрал дээр санхүүжилтийн ил тод байдлыг тухайн хуулинд зохицуулж өгөхдөө юуг мэдээлэх, мэдээлэл нь хэвлэгдэн гарах, ямар байгууллага эрх мэдэлтэнд мэдээлэх, хууль зөрчсөн тохиолдолд ямар шийтгэл хүлээхийг тодорхой зааж өгөх хэрэгтэй.

Сонгуулийн системийн олон улсын сан(IFES)-аас 2013 онд гаргасан "Улс төрийн санхүүжилтийн хяналт" гарын авлагад улс төрийн нам, нэр дэвшигчид санхүүгийн тайлангаа сонгуулийн санал хураах өдрөөс хойш дээд тал нь 30 хоногийн дотор өгөх ёстой⁷ болохыг дурджээ. Уг гарын авлагад дэлхийн 58 улсад санхүүгийн тайлангаа тайлан авдаг эрх бүхий байгууллагад хэдий хугацаанд гаргаж өгдгийг судалжээ. Судалгаанд хамрагдсан 58 улсын 29 буюу 50 хувь нь сонгуулийн санал хураасан өдрөөс хойш тооцож санхүүгийн тайлангаа өгдөг. Харин үлдсэн 29 улс буюу 50 хувь нь сонгуулийн дүнг зарласнаас хойш тооцож санхүүгийн тайлангаа тайлан хүлээж авдаг эрх бүхий байгууллагад өгдөг байна. Судлаачийн зүгээс санхүүгийн тайлангаа тайлан хүлээн авдаг институтэд хүлээлгэн өгдөг хугацааг харгалзан дараах байдлаар бүлэглэн авч үзлээ.

- **Улаан** буюу санхүүгийн тайлангаа маш удаан хугацаанд 110-240 хоногийн дараа өгдөг 5 улс (9%)
- **Ягаан** буюу санхүүгийн тайлангаа удаан хугацаанд 85-90 хоногийн дараа өгдөг 12 улс (21%)
- **Шар** буюу санхүүгийн тайлангаа удаан хугацаанд 35-60 хоногийн дараа өгдөг 18 улс (31%)
- **Бүдэг ногоон** буюу санхүүгийн тайлангаа зохих хугацаанд 15-30 хоногийн дараа өгдөг 17 улс (29%)
- **Тод ногоон** буюу санхүүгийн тайлангаа маш хурдан хугацаанд 1-10 хоногийн дараа өгдөг 6 улс (10%)

**Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилт:
Авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх, ардчиллыг бэхжүүлэхэд
саад болж буй асуудал**

Фрийдом Хаус олон улсын судалгааны байгууллагаас Монголын ардчиллын төлөв байдлыг үнэлсэн судалгаагаар ардчилал бэхжсэн гэж дүгнэж байсан боловч нийгмийн харилцааны гүнд ардчиллын үнэт зүйлс бүрэн шингэж төлөвшиж чадахгүй байна. Транспаренси интернейшнл, Авлигатай тэмцэх газар зэрэг байгууллагуудын судалгаанаас үзэхэд, Монголд улс төрийн намын санхүүжилттай холбоотойгоор үүсч буй авлига, хээл хахуулийн хэргүүд гааль, шүүх, эмнэлэг, боловсролын байгууллага зэрэг бусад салбарт гардаг авлигын асуудлуудаас илүү олны анхаарлыг татах болсон.

Ялангуяа сонгуулийн үеэр нам, нэр дэвшигчдийн кампанит ажилд зарцуулах мөнгөний хэмжээ асар хурдан өсдөг тул үүнтэй холбоотойгоор иргэд, сонгогчдын улс төрийг үнэлэх үнэлэмж, хандлагад илэрхий сөрөг байр суурь давамгайлах болсныг иргэдийн санал бодол, судалгааны байгууллагуудын судалгааны дүнгүүд харуулах боллоо. Сонгуулиас сонгуульд сонгогчдын оролцоо буурсаар байгаа нь үүний нэг илрэл мөн. Манай улсад болж өнгөрсөн УИХ-ын удаа дараагийн сонгуулийн үйл явцыг ажиглахад сонгуулийн кампанийн санхүүжилтийн өртөг

⁷ International Foundation for Electoral Systems. Training in Detection and Enforcement (TIDE). Political Finance Oversight Handbook. Washington D.C., 2013. p. 62

зардал улам өсөн нэмэгдэх хандлагатай байна. Сонгуулийн ерөнхий хороонд намуудын өгдөг тайлан нь сонгуульд зарцуулагдсан бүх зардлыг бүрэн тусган илэрхийлсэн хэрэг биш бөгөөд сонгуулийн кампанит ажлын зардлыг мөсөн уултай зүйрлэвэл түүний зөвхөн уснаас цухуйн харагдаж буй хэсэг гэж үзэж болохоор байна. 2014 онд Транспаренси Интернэшнл Монгол байгууллагаас улс төрийн санхүүжилтийн асуудлаар судалгаа шинжилгээ хийдэг судлаач, экспертүүдээс авсан судалгааны дүнд, намууд нийт зардлынхаа 50 орчим хувийг санхүүгийн тайланд тусгадаггүй, нуудаг гэсэн дүн гарсан.

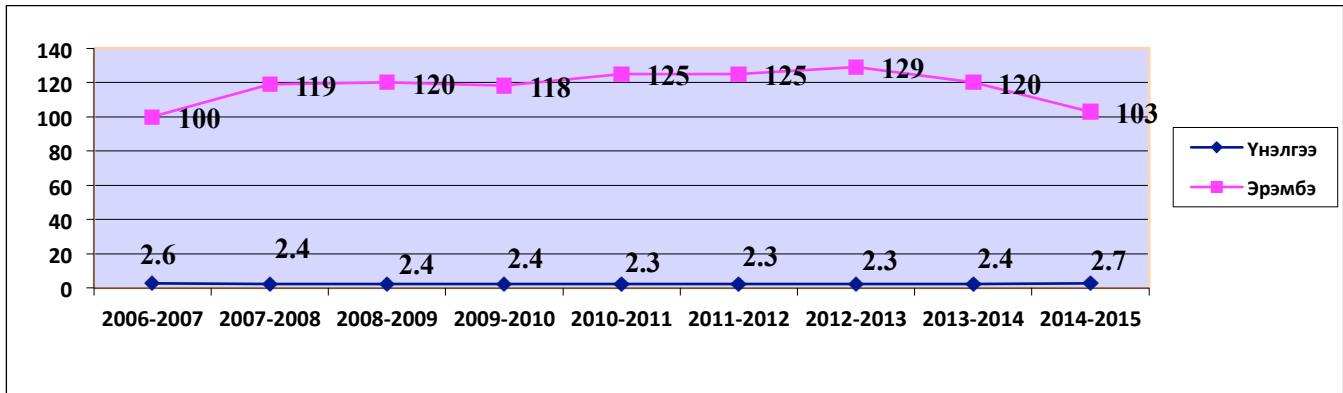
Транспаренси интернэшнл байгууллага 2005 онд 158 улсын авлигын индексийг гаргахад Монгол Улс 3,0 баллтайгаар 87 дугаарт авлигад өртсөн улсуудын тоонд багтаж байсан бол 2006 онд 2,8 баллтайгаар 163 улсын 99 дүгээрт орж, 2009 онд 2,0 баллтайгаар 120 дугаарт, 2010 онд 2,7 баллтайгаар 178 улсын 116 дугаарт, 2013 онд 177 улсын 83 дугаарт жагсаж авлигад их өртсөн орнуудын тоонд багтсан⁸ (1-10 баллаар үнэлдэг. 1 нь авлигад хамгийн их өртсөн, 10 авлигад өртөөгүйг илтгэдэг). Уг байгууллагын судалгаагаар манай улс 2014 онд 80 дугаарт жагсаж авлигын түвшин "дунд" гэсэн ангилал руу дэвшсэн боловч жил бүр Авлигатай тэмцэх газраас зохион байгуулдаг "Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын төсөөллийн судалгаа"-ны дүнгээр өндөр түвшний авлига түгээмэл байгаа бөгөөд олон жилийн дундаж үзүүлэлт буурахгүй байна. Судалгаанд "улс төрийн хүрээний авлига илүү их, эсвэл маш далд хэлбэрт шилжсэн болохыг шинжээчдийн 62.1 хувь нь хүлээн зөвшөөрч", улс төрийн нэгдмэл ашиг сонирхол бүхий бүлэг болон бизнесийн нэгдмэл ашиг сонирхол бүхий бүлэглэлүүд хоорондоо нэгдэж, улс төр болон бизнесийн нөхцөл байдалд нөлөөлөх болсон нь улс төрийн хүрээний буюу "өндөр" түвшний авлигын нэг хэлбэр болтлоо ноцтой байдалд хүрснийг тэмдэглэсэн байна. Улс төрийн хүрээний авлигад нөлөөлж буй хүчин зүйлийн жагсаалтын ихэнх нь сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоотой холбоотой байгаа нь бас анхаарал татаж байгаа юм.

Транспаренси интернэшнл байгууллагын Дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүр судалгааны 2013 оны дүнгээр судалгаанд хамрагдсан 107 улсын 51 нь "улс төрийн нам"-ыг хамгийн их авлигад автсан институт хэмээн үзсэн байдаг. Мөн Дэлхийн эдийн засгийн форумас жил бүр хийдэг улс орнуудын өрсөлдөх чадварыг үнэлэх "Бизнес эрхлэгчдийн төсөөллийн судалгаа"⁹-ны 2014 оны тайланд 148 улсын 14000 гаруй бизнес эрхлэгчдийн төсөөллийн үзэл бодлыг тусгажээ. Судалгаанд оролцогч бизнес эрхлэгчдээс "Төрийн хөрөнгийг компани, хувь хүмүүс, бүлэглэлүүд авлигын замаар зувчуулан авах явдал хэр түгээмэл байдаг вэ? (1-маш түгээмэл байдаг, 7-тийм зүйл болдоггүй) гэсэн асуултад манай улсын респондентууд дундажаар 2.7 буюу түгээмэл гэж үнэлэгдэж судалгаанд оролцсон улс орнуудаас 103 дугаарт орсон нь өндөр түвшний авлига байгааг харуулж байна.

Зураг 1. Төрийн хөрөнгийг компани, хувь хүмүүс, бүлэглэлүүд авлигын замаар зувчуулан авах явдал хэр түгээмэл байдаг вэ? (Монгол улсын зэрэглэл)

⁸ Transparency International. Corruption Perceptions Index. (2005, 2006, 2009, 2010, 2013, 2014) <http://www.transparency.org/cpi2010/interactive>, http://www.transparency.org/whatwedo/pub/cpi_2013

⁹ World Economic Forum. The Executive Opinion Survey: The Voice of the Business Community. The Global Competitiveness Report 2014–2015

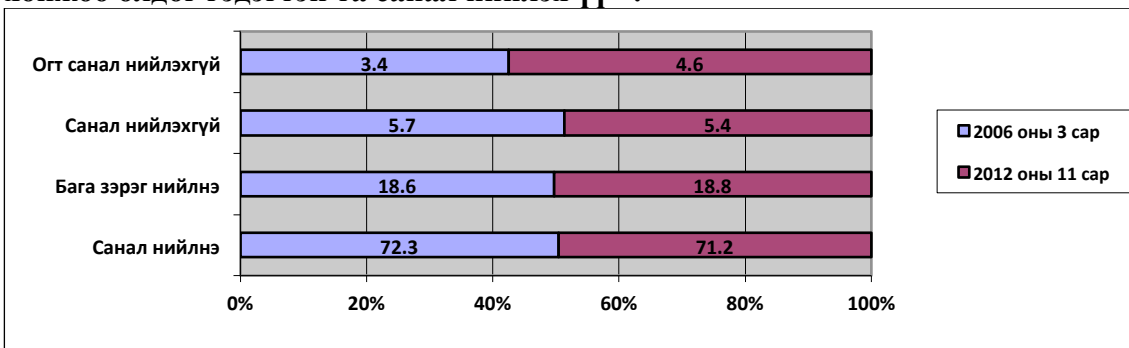


Эндээс харахад, төрийн хөрөнгийг хувьдаа авлигын замаар зувчуулан авах асуудал их байна. Сүүлийн үед улс төрчдийн ярьж байгаагаар, мөн Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал дээр төрийн өмчит компани, аж ахуйн нэгжүүдийг хувьчлах асуудал ихээр яригддаг болсон. Улс орны үнэт зүйл, үндэсний аюулгүй байдал, иргэдийн ёс заншил уламжлалтай холбоотой чухал объектуудыг ашигтай ажиллаж чадахгүй байна, байгуулагдсан цагаасаа хойш хэдэн тэрбум төгрөгийн өрөнд орсон, ажилчдынхаа цалинг ч олгож чадахгүй нөхцөл байдалд хүрлээ гэх мэт мессежүүдийг нийгэмд хүргэж дээрх объектуудыг хувьчлах асуудлыг шуурхай гүйцэтгэхээр болж байна.

Монголд болж өнгөрсөн УИХ-ын болон Ерөнхийлөгчийн сонгуулиудад нам, нэр дэвшигчдээс зарцуулсан зардлын хэмжээ маш ихээр, хурдацтай нэмэгдэж байгаа. 2013 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд зарцуулсан зардлын хэмжээ 2009 оны сонгуулийн зардлын хэмжээнээс 5 дахин нэмэгдсэн нь дараа дараагийн сонгуулиудад ялалт байгуулахын тулд их хэмжээний санхүүжилт босгох хэрэгтэй болохыг харуулж байна. Иймээс улс төрчид, намууд дараа дараагийн сонгуульд зарцуулах мөнгөн хөрөнгийг босгох шаардлагатай болдог нь бизнесийн бүлэглэлүүдээс хараат болох, мөнгө дагасан улс төр бий болох нөхцлийг бүрдүүлж байна.

АНУ-ын Азийн сан, Сант марал сантай хамтран 2013 болон 2016 онд явуулсан “Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт болон мэдлэг тогтоох” судалгаанд оролцсон иргэдийн ихэнх нь “Төрийн өндөр албан тушаалтнууд авлигын томоохон хэрэгт холбогдож байгаа, мөн нөлөө бүхий улс төрийн бүлэглэлүүд бий болж байгаа нь дээд түвшний авлига байгаагийн илрэл” гэж үзжээ.

Зураг 2. Улс төрчдөд авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл байдаггүй, учир нь тэд үүнээс ашиг хонжоо олдог гэдэгтэй та санал нийлэх үү¹⁰?



Дээрх судалгааны дүнгүүдээс улс төрийн хүрээний авлигын түвшин өндөр байгаа нь харагдаж байна. Авлигатай тэмцэх газраас хийсэн “Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл” судалгааны үр дүнгээс үзэхэд “улс төрчдийн хүрээн дэх авилгын

¹⁰ АНУ-ын Азийн сан, Сант марал сан. “Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт болон мэдлэг тогтоох” судалгаа. УБ., 2013. 15 дахь тал

хэлбэр”-г дараах хэлбэрүүдийг судалгаанд оролцогчид онцлон нэрлэжээ (1-огт үгүй буюу авлига байхгүй, 5-маш их буюу авлига маш их дэлгэрсэн).

Хүснэгт 2. Улс төрчдийн хүрэн дэх авлигын хэлбэр¹¹

Хэлбэрүүд	Үнэлгээ				
	2009	2010	2011	2012	2014
Сонгогчдын санал худалдан авах	4.69	4.50	4.31	3.91	3.24
Өөрийн өмчийн компани, аж ахуйн нэгжид давуу байдал олгох	4.46	3.25	4.15	4.15	3.92
Ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулахаар лоббидох	4.54	4.58	4.23	4.50	3.98
Намд хандив өгөх	4.42	4.25	4.62	4.50	
Улс төрийн зорилгоор хууль бус хандив авах, өгөх	4.42	4.50	4.38	4.50	3.69
Бизнесийн бүлэглэлийн нөлөөнд автах, тэдний төлөө үйлчилж хууль санаачилан батлуулах	4.33	4.64	4.33	4.00	3.76
Төсвийн мөнгийг зориулалтын бусаар, өөрийн ашиг сонирхлоор зарцуулах	4.15	4.36	4.08	4.17	3.69
Төрийн өмчийг шамшигдуулах, хувьдаа завших	4.00	4.00	4.08	3.92	3.49
Өөрийн эрх мэдлээ худалдах	4.00	4.17	3.91	4.09	3.98
Мөнгө угаах	4.00	3.80	4.67	3.60	3.08
Хууль бусаар дампууруулах	3.56	3.56	3.78	3.50	2.76

Авлигатай тэмцэх газраас монгол улсын улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх шинжээчдийн төсөөллийн 2014 оны үнэлгээ 3.77 хувьтай гарсан нь өмнөх оныхоос 0.25 хувиар буурсан үзүүлэлт хэдий ч, авлига тархсан байдлын үнэлгээнд хамрагдсан улс төрийн 6 институцээс улс төрийн намууд, засгийн газар, яам, харьяа байгууллагуудад авлига тархсан байдал нь бусдаасаа харьцангуй их бөгөөд авлигыг нөхцөлдүүлэгч хүчин зүйлийн үнэлгээгээр улс төрийн томилгоо, улс төрийн хүрэн дэх бизнес бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхол, сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоо зэрэг хүчин зүйлс улс төрийн хүрээний авлига үүсэхэд нөлөөлсөн¹² гэж үзжээ.

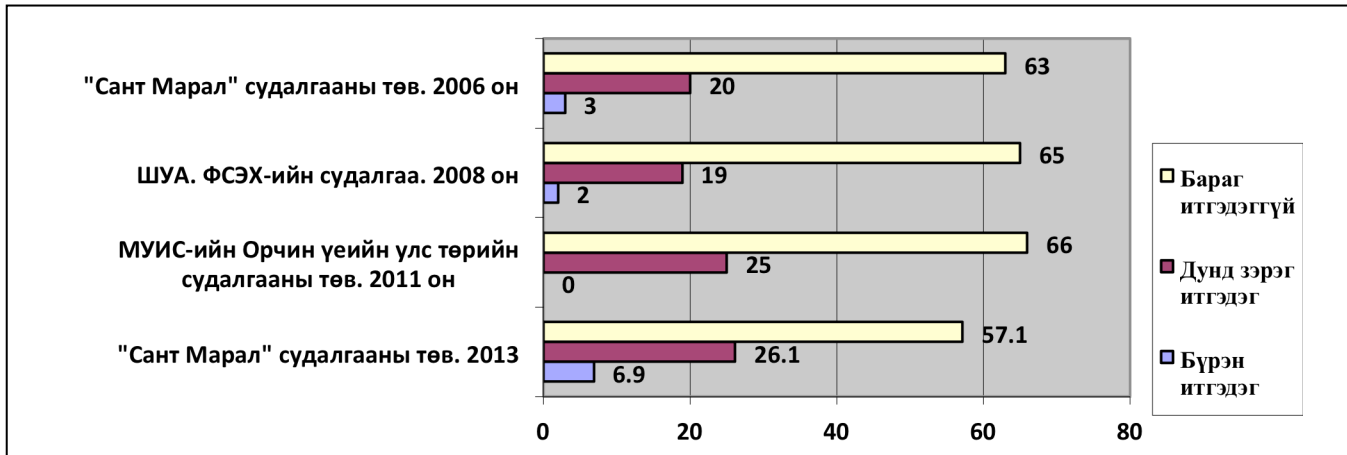
Транспаренси интернейшнл, Авлигатай тэмцэх газар зэрэг байгууллагуудын судалгаанаас үзэхэд, монголд улс төрийн намын санхүүжилттай холбоотойгоор үүсч буй авлига, хээл хахуулийн хэргүүд гааль, шүүх, эмнэлэг, боловсролын байгууллага зэрэг бусад салбарт гардаг авлигын асуудлуудаас илүү олны анхаарлыг татах болсон байна.

Монголын улс төрийн намын санхүүжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдал нь төр, ард иргэдэд үйлчлэх үүргээ умартаж, улс төр, эдийн засгийн явцуу бүлэглэлийн эрх ашгийг төлөөлж байна. Үүнтэй холбоотойгоор иргэдийн намд болон төрд итгэх итгэл үлэмж буурсаар байгаа нь сүүлийн үед судалгааны байгууллагуудаас явуулж байгаа судалгаануудаас харагдаж байгаа.

¹¹ Авлигатай тэмцэх газар. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөлөл судалгааны тайлан. УБ.,2009-2014 www.iaac.mn

¹² Авлигатай тэмцэх газар. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрэн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2014 оны судалгааны үр дүн, дүгнэлт, санал. <http://www.iaac.mn/content/396#.VH2i2clNFFo>

Зураг 3. Улс төрийн намд итгэх иргэдийн итгэл¹³ (харьцуулалт)



Нээлттэй нийгэм форум, Сант марал сангийн хамтран 2014 онд гүйцэтгэсэн “Намуудын санхүүжилтийн талаарх олон нийтийн санал бодлын судалгаа¹⁴”-нд “Намын санхүүжилтийн одоогийн тогтолцоо нь нийгмийн шударга ёсонд хэр нийцэж байна вэ” гэсэн асуултад респондентүүдийн 50,2% нь огт нийцэхгүй байна гэж хариулжээ. Тэгэхээр ардчиллыг бэхжүүлэх гол институт болох улс төрийн намд итгэх иргэдийн итгэл тогтмол буурч байгаа, цаашлаад намуудын санхүүжилтийн одоогийн тогтолцоо нийгмийн шударга ёсонд нийцэхгүй байгаа зэрэг нь нам нийгэмд гүйцэтгэх үүргээ биелүүлж чадахгүй байгааг харуулж байна.

Өнөөдрийн байдлаар улс төрийн намуудын санхүүжилтийг Улс төрийн намын тухай болон Улсын Их Хурал, Ерөнхийлөгч, орон нутгийн Иргэдийн Төлөөлөгчдийн Хурлын сонгуулийн хууль, бусад холбогдох хууль, тогтоомжууд, намын дүрэм, санхүүжилтийн журмуудаар зохицуулж байгаа билээ. Улс төрийн намын санхүүжилтийн нэг эх сурвалж бол хандив болон намаасаа нэр дэвшихийн тулд өгч буй “дэнчин” юм. Улс төрийн намын тухай хуульд намд хандив өгсний төлөө албан тушаал, хувийн эрх ашиг хөөцөлдөх, шахалт үзүүлэхийг хориглоно гэж заасан.

Энэхүү заалт нь манай улс төрчид, намууд хандивлагчаас хараат бус байх боломж, нөхцлийг хангахад бус харин хараат болох эрсдэлд оруулах эрх зүйн зохицуулалт болон хувирсан байна. Эндээс үзэхэд намуудын санхүүжилтийн гол эх үүсвэр нь хуулийн этгээд, хувь хүнээс өргөсөн хандиваас бүрдэж байгаа нь цаашид анхаарал татсан олон асуудлуудыг бий болгосоор байна.

- Хяналт. Намын тухай хуулийн 4 дүгээр бүлгийн 18 дугаар зүйлд, Нам хандивынхаа талаар нийтэд мэдээлж байна, мөн 20 дугаар зүйлд, Намын санхүүгийн үйл ажиллагаанд тухайн намын хяналтын байгууллага хяналт тавина. Нам санхүүгийн үйл ажиллагаандаа жил бүр аудит хийлгэн баталгаажуулж нийтэд мэдээлнэ гэж хуульчилсан. Гэвч өнөөг хүртэл намууд санхүүгийн тайлангаа хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан нийтийн хүртээл болгоогүй байгаа нь өнпдөр түвшний авлига нэмэгдэх гол шалтгаануудын нэг болж байна.

¹³ Монгол Улсын ШУА. Философи Социологи, Эрхийн хүрээлэн, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр. Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт 2007-2008. УБ.,2008.

МУИС-ийн Орчин үеийн Улс төрийн судалгааны төв. Улс төрийн институт ба олон нийтийн итгэл: харьцуулсан судалгаа. МУИС. Политологи-8. ЭШБ №350 (62). УБ.,2011

Сант Марал сан. Улс төрийн барометр №13 (47). УБ.,2014. http://santmaral.mn/sites/default/files/SMPBM14.Apr_0.pdf

¹⁴ Нээлттэй нийгэм форум, Сант марал сан. Намуудын санхүүжилтийн талаарх олон нийтийн санал бодлын судалгаа. УБ.,2014. 10 дахь тал

Улс төрийн намууд санхүүжилтийн журамдаа хандивын хэмжээ, зарцуулалтыг нээлттэй бус байлгах зохицуулалтууд нэлээдгүй хийсэн байдаг. Гэхдээ намуудын санхүүжилтийн зарчим Монгол улсын хууль тогтоомжийн хүрээнд олон нийт, гишүүдэд нээлттэй, ил тод байхаар заасан байдаг боловч намын гишүүд дэмжигчдэд санхүүжилтийн асуудал хаалттай, дээрх заалт хэрэгжихгүй явсаар өдий хүрчээ.

Одоогийн байдлаар зөвхөн сонгуулийн үйл ажиллагаанд зориулж өргөсөн хандивыг Сонгуулийн Ерөнхий хороонд тайлагнаж байна. Түүнчлэн намууд санхүүжилтийн журамдаа хандивын хэмжээ, зарцуулалтын талаарх мэдээг ил тод болгох талаар дорвитой алхмуудыг хийхгүй, хийх сонирхол байхгүй нь нам, улс төрийн санхүүжилтийн ил тод байдалд ахиц гаргах бололцоог хааж, монголын ардчиллыг цэвэр, авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс ангид, нээлттэй, шударга явагдахад маш том саадыг учруулж байна.

“Сант Марал” судалгааны төвийн 2016 онд хийсэн судалгааны дүнгээс харахад өндөр түвшний авлигын талаарх иргэдийн мэдлэг 2014 оноос нэмэгдэж байгаа нь сайн ч бодит байдал дээр өндөр түвшний авлига ил тодорхой болохгүй байгаа. Үүнд оффшор дансны асуудал ч мөн хамаарна.

- Хариуцлага. Улс төрийн намын тухай хууль тогтоомж зөрчсөн нь эрүүгийн гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнтэй бол Эрүүгийн хуулиар, эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээргүй бол захиргааны хариуцлагыг шүүгч ногдуулах ба албан тушаалтанг 40000-60000 төгрөг, намыг 200000-250000 төгрөгөөр торгохоор тогтоожээ.

Эндээс үзэхэд хуулийн заалтууд зөрчигдөхөд хүлээлгэх хариуцлагын хэм хэмжээ нь тодорхой бус, хүлээлгэж буй хариуцлага нь сул, торгуулийн хэмжээ нь хэт бага байна. Иймээс улс төрийн намын тухай хуулийг зөрчсөн албан тушаалтан, байгууллагад хүлээлгэх хариуцлагын механизм нь хуулийг нэг мөр сахин биелүүлэх, хэрэгжүүлэх үр дүнтэй арга хэрэгсэл болж чадахгүй байна. Харин Улс төрийн намын тухай хуулийг, ялангуяа санхүүжилтийн асуудалтай холбоотой 4 дүгээр бүлгийг зөрчсөн албан тушаалтан, намыг хуулийн дагуу шийтгэсэн тохиолдол байхгүй байна.

Дүгнэлт

Энэ бүгдээс үзэхэд намын санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалт Монголд хангалтгүй байгаа нь харагдлаа. Хуульд санхүүжилтийн хэлбэр, механизмуудад хяналт тавих, хариуцлага тооцох, хуулийг хэрэгжүүлэх талаар тодорхой зохицуулалтууд хийгдээгүй учраас намуудын хариуцлага бүхэлдээ суларч, санхүүжилтээ хууль зөрчиж босгох (ингэснээр сонгогдсон улс төрчид эргээд ард түмэнд бус өөрийг нь санхүүжүүлсэн хандивлагчдад үйлчлэх, тэдэнд зориулсан хууль батлах, нийгэм эдийн засгийн бүтээн байгуулалттай холбоотой тендерт ялалт байгуулах гэх мэт), төрөөс олгосон санхүүжилтийг зориулалтын бус үйл ажиллагаанд зарцуулах, орлого, зарлагын мэдүүлгээ тайлагнахгүй байх зэрэг олон зөрчил, дутагдлууд бодитой байсаар байна.

Иймд нам, улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгож, хариуцлагын механизмыг дээшлүүлэх нь ардчилсан улс гээд байгаа манай орны ардчиллын чанарыг дээшлүүлэх, бэхжилтийг үнэлэх, авлига ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх ажилд гарч буй тулгамдсан асуудлуудын нэг мөн.

Санхүүжилтийн асуудалтай холбоотойгоор Монголын нам, нэр дэвшигчид хэрхэн санхүүждэг талаар нарийвчилсан судалгаа, ном, материалууд төдийлөн хангалттай бус, соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа дутмаг байгаа бөгөөд иргэдийн өндөр түвшний авлигын талаарх ойлголт хангалтгүйгээс гадна авлигаас сэргийлэхэд иргэдийн оролцоо зайлшгүй чухал гэдгийг сурталчлах, судлах, өнөөдөр бий болоод байгаа улс төрийн нам, нэр дэвшигчдийн санхүүжилтийн асуудлыг хуулийн хүрээнд өндөр түвшний авлигаас ангид байхаар зөв замаар шийдвэрлэх хэрэгтэй байна. Монголын улс төрийн намууд хуулийг биелүүлэх талын санал зөвлөмжийг улс төрийн намууд, төрийн болон төрийн бус байгууллагууд, олон нийтийн байгууллагын

оролцоотойгоор гаргах, зөрчсөн тохиолдолд чанга хатуу хариуцлага хүлээлгэдэг болох, хууль зөрчсөн эсэхэд нь мониторинг хийдэг судалгааны багуудыг ажиллуулах гэх мэт олон аргуудыг энд хэрэглэх шаардлагатай.

Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилтийн асуудлыг авлига, ашиг сонирхлын зөрчлөөс сэргийлэх, зохицуулалтыг боловсронгуй болгохын тулд дараах санал, зөвлөмжийг дэвшүүлж байна.

- Улс төрийн намын санхүүжилтийн эх үүсвэр, төрөл, хэмжээ зэргийг улс төрийн авлигаас сэргийлэх асуудалтай хослуулан зохицуулах. Ингэснээр улс төрийн намаар дамждаг авлигыг хориглох нөхцөл бүрдэнэ. Энд хуулийн этгээдээс нам, нэр дэвшигчдэд өгч буй хандивын зохицуулалтыг боловсронгуй болгох шаардлагатай.

Хувь хүн, хуулийн этгээдээс намд өгч буй хандивын зарцуулалтад тодорхой чиглэл гаргаж өгөх.

Мөнгөн бус хандив, хямдруулсан болон үнэ төлбөргүй үйлчилгээг хэрхэн хандивт тооцох журам, ил тод мэдээлэх хэмжээг хуульчлах.

Сонгуулийн хандивыг зөвхөн сонгуулийн кампанит ажлын хугацаанд биш, ээлжит сонгуулийн хугацаанд цуглуулах боломжийг хангах.

- Улс төрийн намын санхүүжилтийн ил тод байдлыг хангах үүднээс улс төрийн нам, нэр дэвшигчид санхүүгийн тайлангаа “шилэн” дансаар дамжуулж олон нийтэд нээлттэй мэдээлэх.

Олон нийтэд ил тод байлгахын тулд хэвлэл мэдээллийн байгууллага, төрийн бус байгууллагууд, иргэний нийгмийн байгууллагууд, судлаачид намын санхүүгийн тайланг гаргуулан авах, уг тайланг ашиглан сонгуулийн санхүүжилтэд шинжилгээ хийх, үр дүнг нийтийн хүртээл болгох боломжийг бүрдүүлэх.

- Төрөөс үзүүлэх дэмжлэг зөвхөн мөнгөн тусламж, татаасаар зогсохгүй, татварын урамшуулал, хөнгөлөлт, олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр үнэгүй нэвтрүүлэх эрх, тодорхой бодлогын судалгаа, сонгуулийн сурталчилгаа гэх зэрэгт өгөх тэтгэлэг гэх мэт олон хэлбэрээр хэрэгжүүлэх.

- Улс төрийн нам болон сонгуулийн кампанийн санхүүжилтийг нэг эх үүсвэрээр босгох биш харин олон нийт, жирийн иргэдийн дэмжлэг, туслалцааг авахыг эрмэлзэх.

Улс төрийн намын санхүүжилтийн аюултай эх үүсвэрийг хориглох, бэлэг тэмдэг төдий хязгаарлалтыг бодит болгох. Олон нийтийн санхүүжилтийн механизм нь бүх намуудад ижил боломж олгож, санхүүжилтийн цэвэр тунгалаг байдлыг бэхжүүлж, хуулиар зохицуулсан байх зэрэг болно.

- Улс төрийн намын өөрийн үйл ажиллагаанаас олох орлого, гишүүдийн татвар, хандив, төрийн санхүүжилтийн орлого, тэдгээрийн зарцуулалтын тайланг сонгуулийн бус үеийн, сонгуулийн үеийн гэж тусад нь тайлагнах зохицуулалтыг бий болгох.

Хувийн буюу нэр дэвшигчийн өөрөөсөө гаргах зардлын хэмжээнд хязгаарлалт тогтоох.

- Хэвлэл мэдээллийн байгууллагаас улс төрийн нам, нэр дэвшигчдийн сонгуулийн сурталчилгааны үеэр сонгуульд оролцогч аль нэг талын талаар бүх төрлийн мэдээ мэдээлэл гаргах, эсвэл гаргахгүй байхаар амлалт авдаг “хаалтын гэрээ”-г хуулиар хориглох, энэ тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг чангатгах.

- Улс төрийн нам, эвсэл, нэр дэвшигчдийн сурталчилгаанд хяналт тавих, шалгах, хариуцлага тооцох эрх бүхий албан ёсны бүтцийг бий болгох. Ингэхдээ Сонгуулийн ерөнхий хорооны эрх мэдлийг өргөсгөж, маргаантай, хууль зөрчсөн асуудлаар мөрдөн шалгах үйл ажиллагаа явуулах эрхийг өгөх. Энд иргэдийн төлөөлөл байх.

Сонгуулийн төв байгууллагын бүтэц дэх төлөөллийг тэнцвэржүүлэх. Энэ нь сонгуульд оролцогч талуудын буюу сонгогч болон нэр дэвшигчдийн зүгээс сонгуулийн шударга, чөлөөт байдалд итгэх итгэлийг хадгалахад чухал үүрэгтэй.

Сонгуулийн Ерөнхий хороонд улс төрийн намуудаас ирүүлсэн хандивын болон сонгуулийн зардлын тайлан, сонгуульд оролцохоор бүртгүүлсэн нам, эвслийн ирүүлсэн баримт бичгийг олон нийтэд зориулан вэб хуудаастаа байрлуулах, иргэд, байгууллагаас эдгээртэй холбоотой мэдээлэл, лавлагаа авахыг хүсвэл шуурхай гаргаж өгдөг байх зэрэг болно.

Сонгуулийн маргаан, түүний харьяалал, хянан шийдвэрлэх журмыг хуулиар нарийн тодорхойлж, хууль зөрчсөн тохиолдолд хүлээлгэх хариуцлагыг бодитой болгож чангатгах, ингэхдээ улс төрийн намыг сонгуульд оролцох эрхийг түдгэлзүүлэх, төсвөөс олгох санхүүжилтийг цуцлах, цаашлаад парламентийн суудлыг хүчингүйд тооцох, улс төрийн намыг татан буулгах хүртэл арга хэмжээ авдаг болох.

- Өндөр түвшний авлигатай тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх асуудалд Авлигатай тэмцэх газар манлайлан оролцох, явуулж буй үйл ажиллагаагаа нийтэд нээлттэй байдлаар танилцуулах, иргэдийн итгэлийг олох нь чухал.

Авлигатай тэмцэх газрын дэргэдэх Олон нийтийн зөвлөлийн үйл ажиллагааг иргэдэд сурталчлах

- Өндөр түвшний авлигаас урьдчилан сэргийлэхэд иргэний нийгмийн үүрэг оролцоог нэмэгдүүлэх

Улсын нэрийн өмнөөс хийгдэж байгаа тендер болон санхүүгийн асуудал, шийдвэрийг олон нийтээр хэлэлцүүлэх, ил тод нээлттэй болгох. Төрийн байгууллага, улс төрийн нам аливаа шийдвэр гаргахдаа олон нийтэд заавал танилцуулж байх.

Ашигласан ном, материал

Монгол хэл дээрх эх сурвалж

Хууль, дүрэм, албан баримт бичиг

1. Монгол Улсын Үндсэн хууль. Төрийн мэдээлэл. №01. УБ.,1992
2. Монгол Улсын Их Хурлын сонгуулийн хууль. УБ.,2011
3. Монгол Улсын сонгуулийн тухай хууль. УБ.,2015
4. Монгол Улсын Улс төрийн намын тухай хууль. УБ.,2005.

Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл, илтгэл, судалгааны тайлан

5. Авлигатай тэмцэх газар. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөлөл-2009-2015 судалгаа.
6. АНУ-ын Азийн сан, Сант марал сан. “Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт болон мэдлэг тогтоох” судалгаа. УБ.,2013
7. Сант марал сан. “Авлигын талаарх олон нийтийн ойлголт болон мэдлэг тогтоох” судалгаа. УБ.,2016
8. МУ-ын ШУА. Философи Социологи, Эрхийн хүрээлэн, НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр. Ардчилсан засаглалын төлөв байдалд гарсан өөрчлөлт 2007-2008. УБ.,2008
9. Нээлттэй Нийгэм Форум. Олон улсын сонгуулийн стандартууд: Сонгуулийн эрх зүйн хүрээг тоймлон шинжлэх гарын авлага. International institute for democracy and electoral assistance. УБ.,2007
10. МУИС-ийн Орчин үеийн Улс төрийн судалгааны төв. “Улс төрийн институт ба олон нийтийн итгэл: харьцуулсан судалгаа. МУИС. Политологи-8. ЭШБ №350 (62). УБ.,2011
11. Нээлттэй Нийгэм Форум, Сонгогчдын боловсрол төв. Улс төрийн намын санхүүжилтийн мониторинг. УБ.,2007
12. Нээлттэй нийгэм форум, Сант марал сан. Намуудын санхүүжилтийн талаарх олон нийтийн санал бодлын судалгаа. УБ.,2014
13. УИХ-ын гишүүд ба компанийн хамаарал. Инфографик. <http://www.ikon.mn/p/6bo>

14. Үндэсний Аудитын Газар. Улс төрийн намуудад төсвөөс олгосон мөнгөн дэмжлэг, санхүүжилтийн үр дүн. Аудитын тайлан. УБ.,2007
15. Эрдэнэдалай. Б. Төртөгтох. Ж. Монголын улс төрийн намуудын санхүүжилтийн өнөөгийн байдал, тулгамдсан асуудал: улс төр-эрх зүйн шинжилгээ. МУИС. Политологи-5. ЭШБ №325 (51). УБ.,2009
16. Эрдэнэдалай. Б. Нээлттэй нийгэм форумын Бодлогын асуудал цуврал №14-т “Улс төрийн намыг төрөөс санхүүжүүлэх нь” бодлогын судалгаа. УБ.,2015
17. Эрдэнэдалай. Б. “Монгол дахь улс төрийн намын санхүүжилт ба бизнесийн хамаарал: Өндөр түвшингийн авлигын асуудал”. “Монголын эдийн засаг: Өчигдөр, өнөөдөр, маргааш” сэтгүүл №13. УБ.,2016

Гадаад хэл дээрх эх сурвалж

18. Austin, R. and Tjernstrom. The International IDEA Handbook series: Funding of Political Parties and Election Campaigns. Sweden.,2003
19. Erdenedalai, B. “State funding in political parties: Mongolian case”. “The Korean Association for Mongolian Studies, an international journal for Mongolian Studies” №43. Seoul.,2016
20. Nassmacher, Karl-Heinz. “Introduction: Political Parties, Funding and Democracy” Chapter 1 in Funding of Political Parties and Election Campaigns: Handbook Series. 2003
21. International Foundation for Electoral Systems. Training in Detection and Enforcement (TIDE). Political Finance Oversight Handbook. Washington D.C.,2013
22. IDEA. Falguera E, Jones S, Ohman M. “Funding of Political Parties and Election Campaigns”. A Handbook on Political Finance. Sweden.,2014
23. Office of Democracy and Governance. Money in Politics Handbook: A guide to increasing transparency in emerging democracies. Washington, DC.,2003
24. Poire, A. “Elements for a Theory of Political Finance” in Faculty Research Working Papers Series, John F. Kennedy School of Government, Harvard University., 2006
25. Transparency International. Corruption Perceptions Index. (2005, 2006, 2009, 2010, 2013, 2014) <http://www.transparency.org/cpi2010/interactive>, http://www.transparency.org/whatwedo/pub/cpi_2013
26. Walecki. M. Challenging the Norms and Standards of Election Administration. IFES.,2007
27. Werner Prohl, L.Sumati. Voter’s Voices. 2008
28. World Bank, “The Costs of Corruption,” (April 8, 2004) quoting Daniel Kaufmann, Director for Governance, World Bank Institute. <http://go.worldbank.org/LJA29GHA80>
29. World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan. Washington, DC., 2007
30. World Bank, United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Stolen Asset Recovery Initiative (StAR). Left out of the Bargain. Settlements in Foreign Bribery Cases and Implications for Asset Recovery. Washington, DC.,2014
31. World Economic Forum. The Executive Opinion Survey: The Voice of the Business Community. The Global Competitiveness Report 2014–2015