

УЛС ТӨРИЙН НАМД ӨГЧ БУЙ ХАНДИВЫН ЗАРИМ АСУУДАЛ

Б.Баттуул, Нээлттэй Нийгэм Форумын Засаглалын хөтөлбөрийн менежер

Өнгөрсөн оны сүүлээр хийгдсэн “Намуудын санхүүжилтийн талаарх олон нийтийн санал бодлын судалгаа”-гаар “Улс төрийн санхүүжилтийн өнөөгийн тогтолцоо нь тодорхой сонирхлын бүлэгт давуу байдал олгож байна гэж судалгаанд оролцогчдын 79 хувь нь үзсэн бол 74 хувь нь сонгуулийн өрсөлдөөнийг бууруулж байна, 80 хувь нь хандив авч өгч байгаа арга зам нь ил тод биш байна”¹ гэж тус тус хариулжээ. Өнгөрсөн сонгуулиудын санхүүжилтийн 90-ээс дээш хувь нь хандиваас бүрдсэн байдаг². Энэ нь Монголын улс төрийн намуудын санхүүжилтийн гол хэлбэр нь хандив болохыг харуулж байна. Гэвч хууль эрх зүйн актуудад хандивын асуудлыг бүрэн зохицуулаагүй,

хяналт, хариуцлагын тогтолцоо сул байгаа зэргээс улс төрийн намууд санхүүгийн тайландаа хандивын хэмжээг бүрэн дүүрэн тусгахгүй орхигдуулах, томоохон хандивлагчид улс төрд амархан нөлөөлөх боломж бүрдэж байна. Түүнчлэн сонгуульд нэр дэвшигчид шударга, тэгш эрхтэй оролцох, өрсөлдөх бололцоог хаах зэрэг сөрөг тал ажиглагдсаар байна.

Улс төрийн нам болон нэр дэвшигчдэд өгч буй хандивыг хууль эрх зүйн актуудад зөв, бүрэн гүйцэд тодорхойлох нь чухал ач холбогдолтой. **Хандив гэдэгт** улс төрийн нам ба нэр дэвшигчид өгсөн мөнгөн хандив болон бэлэг дурсгалын зүйлс, мөнгөн бус дэмжлэг (бараа, үйлчилгээ, орон байр, тоног төхөөрөмж ашиглах), мөн үнэ бүхий бусад зүйл;

улс төрийн нам, нэр дэвшигч болон тэдгээрийн гуравдагч этгээдэд өгсөн / үзүүлсэн мөнгө, хөрөнгийн өр болон зээлийг хамааруулж ойлгодог³. Монголын улс төрийн намын санхүүжилтийг зохицуулж буй хууль эрх зүйн актуудад⁴ мөнгөн болон мөнгөн бус хандив, бусад дэмжлэгийн хэлбэр, гуравдагч этгээдийг бүрэн тодорхойлоогүйгээс хариуцлага, хяналтын механизм сул зохицуулагдсан. Тиймээс улс төрийн нам, нэр дэвшигчид санхүүжилтээ бүрэн дүүрэн, үнэн зөв, ил тод тайлагнадаг гэж үзэхэд учир дутагдалтай.

Сонгуульд нэр дэвшигчдэд тэгш боломж олгож, тодорхой сонирхлын бүлэгт давуу байдал бий болохоос сэргийлэхийн тулд нийт авах хандивын

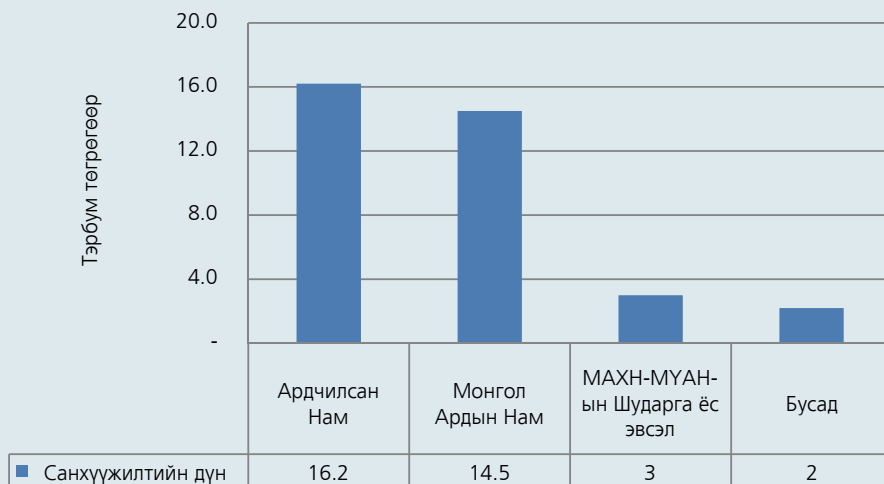
Бат-Эрдэнийн БАТТУУЛ, хуульч



Б.Баттуул нь Нээлттэй Нийгэм Форумаас хэрэгжүүлж буй засаглалын хөтөлбөрийн улс төрийн санхүүжилтийн эрх зүйн зохицуулалтыг боловсронгуй болгох; төрийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг сайжруулах асуудлыг хариуцан ажилладаг. Тэрбээр улс төрийн санхүүжилтийн өнөөгийн байдлын үнэлгээ, холбогдох хуулийн төсөлд санал, зөвлөмж өгөх, оролцогч талуудын үзэл бодлыг тусгах чиглэлд анхааран ажиллаж байна. Түүнчлэн төрийн ил тод, хариуцлагатай байдлыг дээшлүүлэх, иргэний нийгмийн хяналтыг сайжруулах, төрийн бус байгууллагуудыг чадавхжуулах талаар олон талт ажил хариуцан ажиллаж байна.

Б.Баттуул нь МУИС-ийн Хууль Зүйн Сургууль, Япон улсын Бодлогын Судалгааны Үндэсний Институт, АНУ-ын Флорида мужийн Сент Томасын Их сургуулийг тус тус төгсөж, мэргэжил дээшлүүлсэн. Хууль зүйн ухааны магистр, Олон улсын бизнесийн удирдлагын магистрын зэрэгтэй.

График 1. 2012 оны УИХ-ын сонгуулийн санхүүжилтийн дүн



Эх сурвалж: <http://www.gec.gov.mn/details/494>

хэмжээг зайлшгүй хязгаарлах шаардлагатай. 2012 оны УИХ-ын сонгуулийн кампанит ажлын санхүүжилтийг нам тус бүрээр авч үзэхэд (График 1) өнөөгийн эрх барьж байгаа хоёр нам 30 тэрбум төгрөг, бусад долоон нам 5 тэрбум төгрөг “цуглуулж” сонгуульд өрсөлдсөн гэж тайлагнажээ.⁵

Иймд сонгуульд оролцож буй нам болон нэр дэвшигчийн нийт цуглуулах хандивт хязгаар тогтоон төрөөс олгох санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх нь томоохон хандивлагчдын нөлөөг багасгаж, улс төрд тэгш, шударга оролцох тогтолцоог бүрдүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэнэ.

БОДЛОГЫН ЗӨВЛӨМЖ

Өнөөгийн манай орны улс төрийн санхүүжилтийн гол эх үүсвэр болох хандивын зохицуулалтыг илүү боловсронгуй болгон улс төрд тэгш, шударгаар өрсөлдөх боломжийг бүрдүүлэхийн тулд дараах зөвлөмжийг санал болгож байна.

- **Хууль эрх зүйн зохицуулалтад хандивын төрлийг бүрэн дүүрэн хамруулж, маш тодорхой тусгаж оруулах:** Хандивт мөнгөн болон мөнгөн бус хандив, мөн үйл ажиллагааны дэмжлэгийг хамааруулах хэрэгтэй. Мөнгөн бус хандивт төлөгдөөгүй өр зээл, биет хандив, тусламж (компьютер, автомашин, бензин шатахуун, цаас гэх мэт), орон байрны дэмжлэг, үнэ төлбөргүй үйлчилгээ үзүүлэх зэргийг багтаадаг. Харин үйл ажиллагааны

Улс төрийн санхүүжилт ил тод, хариуцлагатай байх нь тухайн намын дотоод ардчилал, хяналтын байгууллагын үйл ажиллагаанаас ихээхэн шалтгаалдаг. Хандивын болон бусад санхүүжилтийг бүртгэх, уг бүртгэл намын аль ч гишүүн үзэхэд нээлттэй байх зэрэг нь намын төлөвшил, хариуцлагатай байдлын нэг илэрхийлэл болохын зэрэгцээ нам дотроо тодорхой бүлэглэлийн нөлөө тогтох, хандивлагчаас хараат болохоос сэргийлэх хөшүүрэг болдог. Тийм ч учраас Ардчилал, Сонгуульд Туслах Олон Улсын Хүрээлэн болон бусад олон улсын байгууллагаас хууль эрх зүйн оновчтой зохицуулалт хийн түүнийгээ дагаж мөрдөн зөрчихгүй байх, ил тод байдлыг хангах, санхүүжилтээ үнэн зөв мэдүүлэхийг улс төрийн намуудад уриалж, үлгэр дуурайлал гаргаж ажиллахыг эрх барьж байгаа намд зөвлөдөг ажээ.

дэмжлэгт хандивлагчдаас улс төрийн нам ба нэр дэвшигчдэд зах зээлийн үнийн ханшаас хямдаар худалдах бараа, үйлчилгээг тооцдог. Үүнийг тухайн үеийн зах зээлийн үнэтэй харьцуулж зөрүүг нь хандивт тооцох учиртай.

- **Гуравдагч этгээдийг тодорхойлох:** Улс төрийн нам, нэр дэвшигчийн төлөө, эсвэл тэдний нэрийн өмнөөс хувь хүн болон байгууллага сонгуулийн кампанит ажил явуулах, хандив авах, зарцуулах явдал түгээмэл. Тэрхүү хувь хүн болон байгууллагыг гуравдагч этгээд гэж нэрлэх бөгөөд тэдний үйл ажиллагааг хуулиар бүрэн дүүрэн зохицуулахгүй бол ихэнх тохиолдолд тухайн нам, нэр дэвшигчийн

санхүүжилт, зарцуулалтын ил тод байдал, хяналтын тогтолцооноос гадуур үлдэх нь бий. Аливаа нам, улс төрчийг дэмжих, үзэл бодлоо илэрхийлэх нь хуулиар нээлттэй тул гуравдагч этгээдийн улс төрийн үйл ажиллагааг тэр бүр хориглох боломжгүй байдаг. Гэвч хийж буй үйл ажиллагааны цар хүрээ, зорилго, гаргаж буй зардал зэргээс нь шалтгаалж ил тод болгох, сонгуулийн кампанит ажлын зарцуулалтын хязгаарт багтаах зэрэг асуудал хөндөх шаардлагатай болдог.

- **Хандивын хэмжээнд хязгаар тогтоох:** Манай улсын хууль тогтоомжид хандивлагч бүрээс авах хандивын хэмжээг хязгаарласан хэдий ч улс төрийн намын болон нэр дэвшигчийн авч болох нийт хандивын хэмжээг хязгаарлалгүй орхигдуулсан. Тиймээс нийт хандивын хэмжээг хязгаарлахгүй бол хуульд цоорхой гарч чинээлэг хандивлагч их хэмжээний хандиваа олон жижиг хэсэгт хувааж өгөх боломж бүрдэнэ. Улс төрийн намын хандиваар олох санхүүжилтийн хэмжээг тухайн жилийн улсын төсвийн тодорхой хувиас илүүгүй хэмжээгээр тооцож тогтоосон хязгаарлалт байж болно. Энэ нь жигд бус санхүүжилттэй манайх шиг орны хувьд улс төрч, нэр дэвшигчдийг мөнгөний хэт нөлөөнөөс хамгаалах, сонгууль нь хөрөнгө санхүүжилтийн өрсөлдөөн бус тэгш гарааны нөхцөл бүрдүүлсэн өрсөлдөөн болоход чухал ач тустай.
- **Төрийн санхүүжилтийг нэмэгдүүлэх:** Энэ нь нэг талаас улс төрийн нам болон нэр дэвшигчдийг томоохон хандивлагчдаас хараат бус байлгах, хувийн ба төрийн санхүүжилтийг тэнцвэржүүлэх хөшүүрэг болж өгдөг. Нөгөөтэйгүүр улс төрийн намын санхүүжилтийг хянах, ил тод байлгах, олон намын төлөөллийг бий болгох нөхцөлийг бүрдүүлнэ. Учир нь санхүүжилтийн тайлангаа ил тод байлган хугацаандаа мэдүүлээгүй улс төрийн намд төрөөс өгөх санхүүжилтийн хэмжээг бууруулах, хасах, зогсоох зэргээр хариуцлага тооцох нь улс төрийн намуудад хүндээр тусдаг. Одоогийн

баримталж байгаа тухайн намын авсан саналыг нийт хүчинтэй саналын тоотой харьцуулах зарчмыг нэмэгдүүлэх замаар төрөөс санхүүжилт олгох хувилбар байж болно. Ийнхүү сонгогчийн өгсөн саналын тоогоор тухайн нам санхүүжих нь иргэд сонгогчид улс төрийн сонголт хийхдээ илүү хариуцлагатай хандаж, сонгуульд идэвхтэй оролцох нөхцөлийг бүрдүүлэх сайн талтай.

- **Хандив болон зарцуулалтыг тайлагнах:** Хандив болон бусад орлого, тэдгээрийн зарцуулалтын тайланг сонгуулийн болон сонгуулийн бус үеийн гэж хоёр янзаар тайлагнах нь хандивыг ил тод, хяналттай байлгахад гол хөшүүрэг болдог. Дараах тайлагналын хугацааг тогтоож өгөх шаардлагатай. Үүнд:
 - i. **Сонгуулийн бус үеийн явцын тайлан.** Уг тайланд тухай намын сонгуулийн бус үед хүлээн авсан хандивын болон бусад санхүүжилтийн тайланг тэдгээрийн зарлагын гүйлгээтэй хамтатган тайлагнадаг. Энэхүү тайланг жил, хагас жилээр (улирлаар байж болно) тайлагнахыг хуульчлах, тайланг хүлээн авсан хяналтын байгууллага нь олон нийтэд хэзээ, ямар арга замаар ил тод болгох талаар хугацааг тогтоох шаардлагатай.
 - ii. **Сонгуулийн үеийн тайлан.** Энэ нь сонгуулийн өмнө болон дараах гэсэн хоёр хэсгээс бүрдэнэ. *Сонгуулиас өмнө* тухайн нам ба нэр дэвшигчийн санхүүжилтийн тайланг ил тод болгох нь сонгуульд оролцогч нам болон улс төрчийг сонгогчид үнэлэх, тэдэнд сонгуулийн саналаар хариуцлага тооцох, ил тод байдлыг дэмжих зэрэг олон талын ач холбогдолтой байдаг. Цаг хугацааны хувьд сонгуулиас 7-10 хоногийн өмнө тайланг олон нийтэд ил тод болгох бөгөөд уг тайланд сонгуулиас 15-30 хоногийн өмнөх тоо баримт тусгахыг шаардах; *Сонгуулийн дараа* 30-45 хоногийн дотор сонгуулийн санхүүжилтийн тайланг олон нийтэд ил тод болгох, ингэхдээ өмнөх тайлангаас хойших болон сонгууль болсны дараах 15-30 хоногийн доторх санхүүжилтийн тоо баримт тусгахыг улс

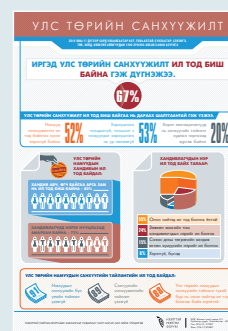
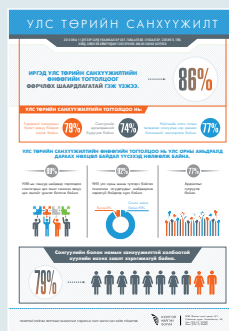
төрийн нам, нэр дэвшигчдэд үүрэг болгох нь зүйтэй. Санхүүжилтийн тайланг хүлээн авч буй хяналтын байгууллага нь уг тайланг хүлээн авснаас хойш 48 цагийн дотор вэбсайтад тавих, сонирхсон этгээдэд тодорхой үнээр хэвэлж авах боломжийг олгох зэрэг арга замаар олон нийтэд ил тод болгох асуудлыг тодорхой болгох шаардлагатай.

- **Намуудын дотоод хяналт, ардчиллыг сайжруулах:** Намд өгсөн хандивыг хариуцлагатайгаар бүртгэж авах, мөнгөн бус хандивыг тухайн үеийн зах зээлийн ханшаар үнэлэх, нэр хаяггүй этгээдээс орж ирсэн

хандивыг улсын орлого болгох зэрэгт тухайн намын санхүүгийн дотоод үйл ажиллагааны хариуцлагатай, мэргэжлийн байдал харагддаг. Харин гишүүддээ хандивын талаар мэдээлдэг, хэдийд ч үзэх боломжоор хангадаг зэрэг нь дотоод ардчилал сайн байгаагийн нэг илрэл болдог. Иймд улс төрийн намууд санхүүгийн хууль бус үйлдэл гарахаас урьдчилан сэргийлэх, ил тод байх, зөрчил гарсан тохиолдолд хуулийн байгууллагад мэдээлэх үүрэг гүйцэтгэдэг байх нь тухайн намыг хандивлагчдаас хараат бус байх нөхцөлийг бүрдүүлээд зогсохгүй нэр хүндэд нь сайнаар нөлөөлнө.

- ¹ Сант Марал Сан, 2014 он, Намуудын санхүүжилтийн талаарх олон нийтийн санал бодлын судалгаа: http://forum.mn/index.php?sel=project&menu_id=394&obj_id=5002, 2015 оны 5 сарын 1.
- ² Сонгуулийн ерөнхий хороо, Намуудын сонгуулийн зардлын тайлан 2008-2012 он: <http://www.gec.gov.mn/details/827>, 2015 оны 5 сарын 1.
- ³ АНУ-ын Олон Улсын Хөгжлийн Агентлаг, 2003 он, “Улс төр ба мөнгө” гарын авлага: http://cfinst.org/pdf/hea/102_moneyinpoliticshandb1103.pdf, 2015 оны 5 сарын 1.
- ⁴ Монгол Улсын Их Хурлын Сонгуулийн Тухай Хууль, 2011 он: <http://www.legalinfo.mn/law/details/351>, 2015 оны 5 сарын 1, Аймаг, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль, 2012 он, <http://www.legalinfo.mn/law/details/8700?lawid=8700>, 2015 оны 5 сарын 1, Нийслэлийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын сонгуулийн тухай хууль, 2012 он, <http://www.legalinfo.mn/law/details/8662?lawid=8662>, 2015 оны 5 сарын 1, Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн сонгуулийн тухай хууль, 2012 он, <http://www.legalinfo.mn/law/details/8910?lawid=8910>, 2015 оны 5 сарын 1.
- ⁵ Сонгуулийн Ерөнхий Хороо, Улсын Их Хурлын 2012 оны сонгуульд оролцсон нам, эвсэл, бие даан нэр дэвшигчдийн сонгуулийн зардлын тайлан, <http://www.gec.gov.mn/details/494>, 2015 оны 5 сарын 1.

УЛС ТӨРИЙН САНХҮҮЖИЛТИЙН СЭДВЭЭР НЭЭЛТТЭЙ НИЙГЭМ ФОРУМААС ШИНЭЭР ХЭВЛЭН НИЙТЭЛСЭН БОДЛОГЫН АНАЛИЗ, ШИНЖИЛГЭЭ



Дээрх судалгаа, шинжилгээг www.forum.mn вэбсайтаас бүрэн эхээр нь үзэх боломжтойг уламжилъя.