

ТӨРИЙН ХУДАЛДАН АВАХ АЖИЛЛАГААНЫ ӨНӨӨГИЙН БАЙДАЛ

Т. Нямдулам

Магистр

*Шинжлэх ухаан, технологийн их сургууль
Бизнесийн удирдлага, хүмүүнлэгийн сургууль*

nyamdulam12@must.edu.mn

Хураангуй: Монгол улс зах зээлийн эдийн засгийн харилцаанд шилжсэн үеэс эхлэн өмчийн эзэмшил, ашиглалт, төсвийн хөрөнгийн үр ашигтай ажиллагаа, захиран зарцуулалтын байдалд хяналт тавьж ажиллах нь төсвийн ил тод байдлыг хангах зохицуулалт шаардсан асуудал болсон билээ. Төсвийн хөрөнгийн үр ашигтай, байдлыг хангах үүднээс 1999 онд Азийн хөгжлийн банкны төслийн санхүүжилтээр худалдан авах ажиллагааны системийг Монгол улсад нутагшуулж хүний нөөцийг бэлтгэх, хууль эрх зүйн зохицуулалтын механизм бий болоод 20 гаруй жил өнгөрч байна. Засгийн газрын худалдан авах ажиллагаа нийгмийн хэрэгцээнд тулгуурлан боловсронгуй болсоор худалдан авах ажиллагааны хагас төвлөрсөн тогтолцооноос бие даасан бүтэц болтлоо хөгжөөд байна. Зах зээл өндөр хөгжсөн улс орнуудтай харьцуулахад Монгол улс харьцангуй залуу ололт амжилт алдаа дутагдал байсаар байна. Энэ үүднээс төрийн худалдан авах ажиллагааны өнөөгийн байдлыг үнэлэн цаашид анхаарах асуудлыг энэхүү өгүүлэлээр хөндсөн болно.

Түлхүүр үгс: тендер, тендер шалгаруулалт, нээлттэй тендер шалгаруулалт, онцгой арга, олон нийтийн оролцоотой худалдан авах ажиллагаа

УДИРТГАЛ

Худалдан авах ажиллагаа нь Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль болон бусад хууль тогтоомжийн хүрээнд зохицуулагддаг. Уг хуулиар бараа, ажил, үйлчилгээг худалдан авах ажиллагааг төлөвлөх, зохион байгуулах, хяналт тавих, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх, хариуцлага хүлээлгэхтэй холбоотой харилцааг зохицуулна. Төрийн ажил үйлчилгээг түргэн шуурхай хүргэх нэг арга зам нь тендер шалгаруулалтын үр дүн бөгөөд түүний зөв шударга зохион байгуулалт нь сайн засаглалын нэг хэмжүүр үзүүлэлт болж байна.

2000 онд Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийг баталж, Сангийн яамны бүтцэд худалдан авах ажиллагааны алба байгуулагдсанаас хойш өнөө хүртэлх хугацаанд уг хууль ч хэдэнтээ өөрчлөгдөж худалдан авалт хариуцсан бие даасан нэгж болох Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг Худалдан авах ажиллагааны газар байгуулагдсан байна.

Эдийн засаг эрчимтэй өсөхийн хэрээр худалдан авалт нэмэгдэж тендер зохион байгуулах үйл явц боловсронгуй болсоор байна. Анх цаасан

суурьтай худалдан авалтын систем үйлчилж байсан бол өнөөдөр цаасгүй технологи бүхий цахим худалдан авах ажиллагааны систем хэрэгжиж байна.

ҮНДСЭН ХЭСЭГ

Төрийн хэрэгцээт бараа, ажил, үйлчилгээг худалдан авахад нийлүүлэгч байгууллага аж ахуйн нэгжийг шударгаар сонгон шалгаруулах, төсвийн хөрөнгийг үр ашигтай захиран зарцуулах, төрийн хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжийг дээшлүүлэх, шаардлагатай үйлчилгээг иргэдэд түргэн шуурхай хүргэхэд худалдан авалт чухал үүрэг гүйцэтгэж байна.

Худалдан авах ажиллагаа нь хувь хүн, иргэн, аж ахуйн нэгж байгууллага үйл ажиллагааныхаа хүрээнд шаардлагатай бараа, ажил, үйлчилгээг хямд үнэ, чанарын шаардлага, нийлүүлэлтийн нөхцөл байдал зэргээс шалтгаалан хэрэгжүүлж буй худалдан авах явц юм. Төрийн мөнгө гэж байхгүй бөгөөд (нийтийн хөрөнгө) татвар төлөгчдийн төлсөн мөнгийг татвар төлөгч нарт нь зориулан зарцуулах үүргийг хүлээж байдаг. Иймд төрийн байгууллагын хувьд “**хүний мөнгөөр хүнд**” буюу нийтийн хөрөнгөөр бараа ажил үйлчилгээг тендер зарлах замаар худалдан авч төрийн үйлчилгээг үзүүлж байна.

Эдийн засгийн хамтын ажиллагааны байгууллагын тодорхойлсноор “Худалдан авалт гэдэг нь хэрэгцээтэй зүйлсээ тогтоох, энэ хэрэгцээг хангах хүн, буюу байгууллагыг тодорхойлох, зөв газарт, зөв цагт хамгийн сайн үнээр хүргэх, энэ бүхэн шударга нээлттэй байдлаар явагдах нөхцлийг бүрдүүлэх явдал юм” гэж тодорхойлжээ.

Засгийн газрын худалдан авах ажиллагаа нь улс орны дэд бүтцийг барьж байгуулах сургууль, эмнэлэг гэх мэт нийтлэг үйлчилгээг иргэдэд хүргэх, их хэмжээний хөрөнгийг захиран зарцуулах, засгийн газрын үр ашиггүй байдал, авилгалаас урьдчилан сэргийлэх зэрэг засгийн газрын үйл ажиллагааг иргэдэд хүргэх мэргэжлийн үйлчилгээний гэрээ байгуулах явц юм. Аливаа байгууллага, иргэн худалдан авалтаа “тендер” зарлах аргаар хэрэгжүүлдэг. Тендер гэж захиалагчийн тогтоосон нөхцөл, шаардлагын дагуу боловсруулж, түүнд ирүүлсэн бараа, ажил, үйлчилгээг гүйцэтгэх тухай сонирхогч этгээдийн саналыг хэлнэ. Тендерээр худалдан авах ажиллагаа нь бараа, ажил, үйлчилгээ гэсэн үндсэн гурван төрлөөр хэрэгжиж байна. Худалдан авах ажиллагаа нь нийгмийн бүхий л хүрээг хамрах бөгөөд хөгжлийн үндсэн асуудал болох эдийн засгийн хөгжил, ядууралыг бууруулах, төвлөрөлийг сааруулах, хувийн хэвшлийг хөгжүүлэх, бизнесийг бодлогоор дэмжих, олон улсын худалдааг өргөжүүлэх, хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлэх, төсвийн зардлыг хэмнэх зэрэг ач холбогдолтой.

Монгол улсад төрийн худалдан авах тогтолцоог хэрэгжүүлж эхэлж байх үед засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны үр ашигтай тогтолцооны бүрэлдэхүүнийг бий болгох зорилт дэвшүүлж байсан. Энэхүү бүрэлдэхүүнд:

- Захиалагч, гүйцэтгэчийн үүрэг хариуцлагыг тогтоосон эрх зүйн орчинг бүрдүүлэх;
- Бүх захиалагч нар мөрдөх уялдаа бүхий үндэсний бодлого, стандарт, маргаан шийдвэрлэх журам бүхий нэгдсэн бодлого боловсруулах;
- Улс төрөөс ангид байх худалдан авах ажиллагааны институциональ бүтэц бий болгох;
- Захиалагч төрийн албаны хууль журмын дагуу бэлтгэгдсэн худалдан авах ажиллагааны мэргэшсэн хүний нөөцийг бий болгох;
- Захиалагч хангалттай төсөв, жишиг бичиг баримт, гарын авлагаар хангагдсан санхүүгийн эх үүсвэртэй байх;
- Худалдан авах ажиллагааны мэргэшсэн албан хаагчид, гүйцэтгэгч компаниудад хамаарах хууль журамтай байж, тэр нь ил тод байдлыг нэмэгдүүлж иргэний нийгмийн оролцоог дэмжих зэрэг багтана.

Дээрх бодлогын бүрэлдэхүүн хэсгийн хэрэгжилтийг эргэн харвал бодлогын түвшинд төдийгүй хэрэгжилтийн түвшинд бүхэлдээ бий болсон байна. Сайн худалдан авах ажиллагааны тогтолцоог бий болгоход сайн хууль, дүрэм журамтай байж түүнийг зөв хэрэгжүүлдэг механизмыг бий болгосон байх шаардлагатай юм. Монгол улсад бий болсон худалдан авах ажиллагааны тогтолцоог авч үзвэл дараах байдалтай байна.

2000-2005 онд засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны хагас төвлөрсөн тогтолцоотой байсан ба энэ үед Сангийн яам ахалсан Яам дундын тендерийн хороо өндөр өртөг бүхий худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулж байсан.

2006-2012 онд бүрэн төвлөрсөн бус тогтолцоо байсан ба яам, аймаг, нийслэл, агентлаг нь өөрсдийн худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулж, Сангийн яам өндөр өртөг бүхий худалдан авах ажиллагааг хянаж, зөвшөөрөл олгодог байсан.

2012 оноос хагас төвлөрсөн тогтолцоотой болж худалдан авах ажиллагааны мэргэжлийн байгууллага нь улсын болон бүс нутгийн шинж чанартай худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулж хэрэгжүүлж байна.

2013 оноос цахим тендер шалгаруулалт зохион байгуулах ажлыг эхлүүлж цаасан суурьтай тендерийн материалаас татгалзан тендерт оролцогч цахимаар материалаа илгээх, захиалагч оролцогчийн талаарх бүх

мэдээллийг цахим хэлбэрээр хянаж зохион байгуулж байна. Ингэснээр цаг хэмнэх, үргүй зардлыг бууруулах, ажлыг хөнгөвчлөх, тендерийн талаарх ашиг сонирхол, маргааныг хянах бүрэн боломж бүрдсэн байна.

2019 оноос тогтвортой хөгжлийн зорилтын хүрээнд төрийн худалдан авах ажиллагаанд ногоон худалдан авалт нэвтэрсэн. Green Procurement гэж эрчим хүч, байгалийн нөөцийн хэмнэлттэй, эдийн засгийн үр ашигтай хэрэглээний тогтвортой байдлыг хангах, байгаль орчин, хүний эрүүл мэндэд сөрөг нөлөөгүй, хүлэмжийн хийн ялгарал болон хаягдал багатай, уур амьсгалын өөрчлөлтөд дасан зохицох, ногоон орчныг бүрдүүлэхэд чиглэсэн бараа, ажил, үйлчилгээний худалдан авах ажиллагааг хэлнэ.

Тендерт захиалагч, тендерт оролцогч гэсэн 2 субъект оролцдог. Захиалагч нь дараах этгээд байна. Үүнд:

- Төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд;
- 50 буюу түүнээс дээш хувийн төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд;
- Өрийн удирдлагын тухай хуульд заасны дагуу гадаад зээллэгийн хөрөнгөөр санхүүжих төслийн хэрэгжилтийг хариуцах чиг үүрэг бүхий олон улсын гэрээ, төслийн баримт бичиг, гэрээнд оролцогч талуудын хооронд байгуулсан бусад тохиролцлын баримт бичигт заасан эрх бүхий байгууллага тус тус багтана.

Тендерт оролцогч нь захиалагчаас хараат бус дангаараа тендер ирүүлсэн этгээд, хамтран ажиллах гэрээний үндсэндээр нэг тендер ирүүлсэн хэд хэдэн этгээд байна.

Захиалагч худалдан авах ажиллагаанд ил тод, өрсөлдөх тэгш боломжтой, үр ашигтай, хэмнэлттэй, хариуцлагатай байх зарчмыг баримтална. Захиалагч гүйцэтгэгчийг сонгохдоо бараа, ажил, үйлчилгээний төсөвт өртөгт үндэслэн тендер шалгаруулалтын дараах журмуудыг ашиглана.

- Нээлттэй тендер шалгаруулалтын журам
- Тендер шалгаруулалтын онцгой журам
- Зөвлөх үйлчилгээний гүйцэтгэгч сонгох журам
- Олон нийтийн оролцоотой худалдан авах ажиллагааны журам

Худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулах нь худалдан авалтаа төлөвлөх, зохион байгуулах, гэрээ байгуулах, гэрээний хэрэгжилтийг хангах, гэрээний гүйцэтгэл үр дүнг хянах гэсэн цогц үйл ажиллагаа юм.

Худалдан авах ажиллагааны мэргэжлийн байгууллага төсвийн ерөнхийлөн захирагч нараас ирүүлсэн захиалгыг үндэслэн улсын болон бүс нутгийн чанартай худалдан авах ажиллагааг зохион байгуулж, бараа, ажил, үйлчилгээг худалдан авах гэрээ байгуулах эрх олгох үйл ажиллагааг хэрэгжүүлдэг. 2022 онд худалдан авах ажиллагааны цахим системд нийт

58 төсвийн ерөнхийлөн захирагч нараас 14,489,1 тэрбум төгрөгийн өртөгтэй 17908 төсөл арга хэмжээний худалдан авах ажиллагааг төлөвлөсөн байна. Эндээс худалдан авах ажиллагааны журмаар ангилан үзэхэд:

Хүснэгт 1. 2022 оны худалдан авах ажиллагааны төлөвлөлт, гүйцэтгэл

Төлөвлөлт /журмаар/	Төлөвлөлт /тш-ын тоо/	Гүйцэтгэл /зарласан ТШ-ын тоо/	Төлөвлөлт /төсөвт өртөг/	Гүйцэтгэл /төсөвт өртөг/
Нээлттэй тендер шалгаруулалтын журам	7594	6016	11,814,8	9,362,5
Тендер шалгаруулалтын онцгой журам	8952	5704	2,277,5	463,6
Зөвлөх үйлчилгээний гүйцэтгэгч сонгох журам	1234	871	395,363	223,2
Олон нийтийн оролцоотой худалдан авах ажиллагааны журам	128	7	1,5	133,9 сая
Нийт дүн	17908	12598	14,489,1	10,049,6

Хүснэгтэнд харуулсан төлөвлөлтийг хийж батлуулсан ч энэ ондоо төлөвлөгөөндөө нийт 12,866 удаа өөрчлөлт оруулж төлөвлөсөн хугацаандаа худалдан авах ажиллагаагаа эхлүүлээгүй, зохион байгуулахаар төлөвлөсөн ажлын 30% огт хийгдээгүй байгаа нь захиалагч худалдан авах ажиллагааг оновчтой зөв төлөвлөлт хийгээгүй, төлөвлөгөөт хугацааг баримтлаагүй, улирлын чанартай ажил хугацаандаа хэрэгжихгүй цаг алдах, төсөвт өртөг нэмэгдэх, төсвийн жил дамжих зэрэг сөрөг үр дагавар ажиглагдаж байна.

2022 онд зохион байгуулагдсан тендер шалгаруулалтыг санхүүжилтийн эх үүсвэрээр авч үзвэл:

Санхүүжилтийн эх үүсвэр	Тендер шалгаруулалтын тоо	Төсөвт өртөг
Байгууллагын өөрийн хөрөнгө	4785	4,776,9
Улсын төсөв	3039	3,752,34
Орон нутгийн төсөв	4264	1,342,55
Сан болон бусад	403	122,22
Гадаадын зээл тусламж	107	56,01
Нийт	12598	10,049,6

Эндээс дүгнэж үзвэл улсын төсвийн хөрөнгө оруулалтай худалдан авах ажиллагаа 37 хувийг, байгууллагын өөрийн хөрөнгийн худалдан авалт 48 хувийг, орон нутгийн төсөв 13 хувийг, гадаадын зээл тусламжийн хөрөнгө оруулалт 2 хувийг эзэлж байна. Орон нутаг болон төрийн өмчит аж ахуйн нэгж байгууллагад төсвийн захиран зарцуулах эрх мэдлийг байгууллагад өөрт нь өгсөнөөр төсөвт ирэх ачааллыг бууруулсан гэж үзэж болохоор байна.

Монгол улсын засгийн газраас төрийн болон орон нутгийн төсвийг үр ашигтай захиран зарцуулах, худалдан авах ажиллагааг түргэн шуурхай, нээлттэй, ил тод, олон нийтэд хүртээмжтэй зохион байгуулах тогтолцоог

бий болгох зорилгоор цахим худалдан авах системийг бий болгосон. Өнгөрсөн онд нийт 12598 тендер шалгаруулалтын 15-ыг нь цаасан хэлбэрээр зохион байгуулж үлдсэн 12583-г цахимхэлбэрээр зохин байгуулжээ. Ингэснээр 2018-2022 оны хооронд нийт зохион байгуулагдсан тендер шалгаруулалтын 98-100 хувь нь бүрэн цахим хэлбэрт шилжсэн байна.

Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны төлөвлөлт, зохион байгуулалтад хуульд заасан журмын дагуу хэрэгжиж байгаа ч судалгааны дүнгээс харахад худалдан авалтын төлөвлөгөө төлөвлөсөн ёсоороо хэрэгжихгүй байна. Төлөвлөгөө хэрэгжихгүй байгаад нөлөөлөх нөхцөл байдлыг захилагч болон тендерт оролцогчийн зүгээс задлан авч үзвэл:

Захиалагч:

- Төлөвлөлтийг бодит хэрэгцээтэйгээ нийцүүлж зөв хийхгүй
- Худалдан авахаар төлөвлөж байгаа бараа, ажил, үйлчилгээний үнэ төлөвлөсөн төсөвт өртөгөөс нэмэгдэж өөрчлөгддөг.
- Улиралын шинж чанартай ажлыг төлөвлөгөө батлагдсан даруйд эхлүүлдэггүй
- Тендер шалгаруулалтын явцад алдаа гарч тендерт оролцогчийн зүгээс гомдол гаргаж, сонгон шалгаруулалт хойшлогдох, дахин зохион байгуулахад хүргэдэг.
- Зарим бараа, ажил, үйлчилгээний тендерийн баримт бичгийг боловсруулахдаа техникийн тодорхойлолт, өгөгдлийн хүснэгтэд заасан шаардалага нь худалдан авах зүйлтэйгээ нийцэхгүй хэт өндөр шаардлага тавих улмаар тухайн тендерт оролцогч санал ирүүлэхгүй байх нөхцөл үүсэх

Тендерт оролцогчийн хувьд:

- Сонгон шалгаруулалтанд оролцсон ч хугацаандаа гэрээний үүргээ биелүүлэхгүй байх
- Сонгон шалгаруулалтанд оролцож ялалт байгуулаагүй этгээд гомдол гаргаж сонгон шалгаруулалтыг хойшлуулахад хүргэж байна.
- Цахим тендер шалгаруулалтанд оролцогчидын тендерийн баримт бичиг шаардалага хангахгүй байх

ДҮГНЭЛТ

Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны өнөөгийн байдлыг судлан үзэхэд Худалдан авах ажиллагааны асуудал эрхэлсэн Засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлагийг байгуулж улсын болон бүс нутгийн чанартай төсөл арга хэмжээний гүйцэтгч сонгох ажиллагааг зохион байгуулж байна. Ингэснээр төрийн байгууллага тэр дундаа яам зөвхөн

өөрийн хэрэгцээний бараа ажил үйлчилгээ худалдан авах тендер шалгаруулалтыг зохион байгуулж байна.

Орон нутгийн гүйцэтгэх удирдлагад эрх олгосноор тухайн орон нутгийн хэмжээнд хэрэгжүүлэх төсөл арга хэмжээний захиалагч нь байж аймаг орон нутгийн хөгжлийн нэгдсэн бодлого төлөвлөгөө боловсруулах, санхүүгийн хувьд үр ашигтай менежментийг хэрэгжүүлэх боломж бүрдсэн байна.

Тендер шалгаруулалтыг цахим хэлбэрээр зохион байгуулах хууль эрх зүйн орчин бүрдэж, тендер зарлах, тендерийн баримт бичгийг байршуулах, тендерийн нээлт хийх, тендерийг үнэлэх үйл явцад <http://tender.gov.mn> цахим системийг ашиглаж байна. Цахим тендер шалгаруулалт зохион байгуулах журам батлагдаж, ерөнхий гэрээ байгуулах, цахим дэлгүүр гэсэн дэд системүүдийг нэвтрүүлэн ашиглаж байна.

Сайн туршлага, ололт амжилт байхын зэрэгцээ төрийн худалдан авалтыг хэрэгжүүлэхэд алдаа гарч үр дүнгүй болох улмаар тендерийн талаарх олон нийтийн дунд зөрүүтэй ойлголт үүсэх зүйл байсаар байна. Худалдан авах ажиллагааны зохистой төлөвлөлтийг хийж, үр дүнтэй хэрэгжүүлэх, хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг нэмэгдүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна.

НОМ ЗҮЙ

[1]. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль. 2005 он

[2]. О.Мөнхбат., Төрийн худалдан авах ажиллагааны ил тод байдал

[3]. Г.Мөнхцэцэг., Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны судалгаа. 2010 он

[4]. Сангийн яам., Засгийн газрын худалдан авах ажиллагааны гарын авлага. 2019 он

[5]. Сангийн яам., Төсвийн ерөнхийлөн захирагч нарын 2022 оны худалдан авах ажиллагааны хэрэгжилтийн тайлан