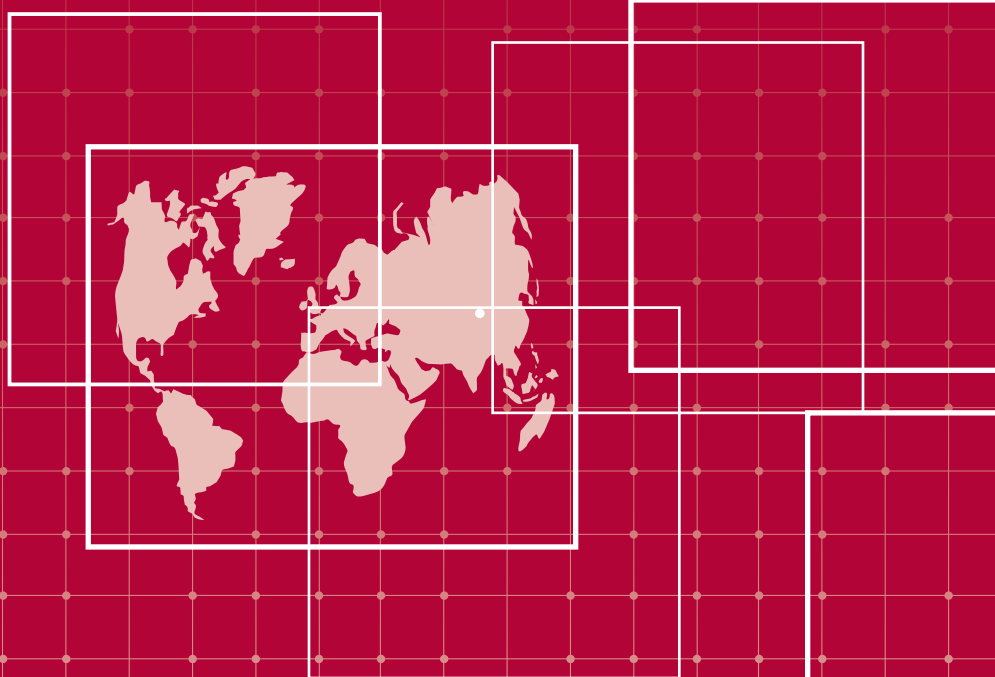




VOLUNTARY PEER REVIEW OF COMPETITION LAW AND POLICY:

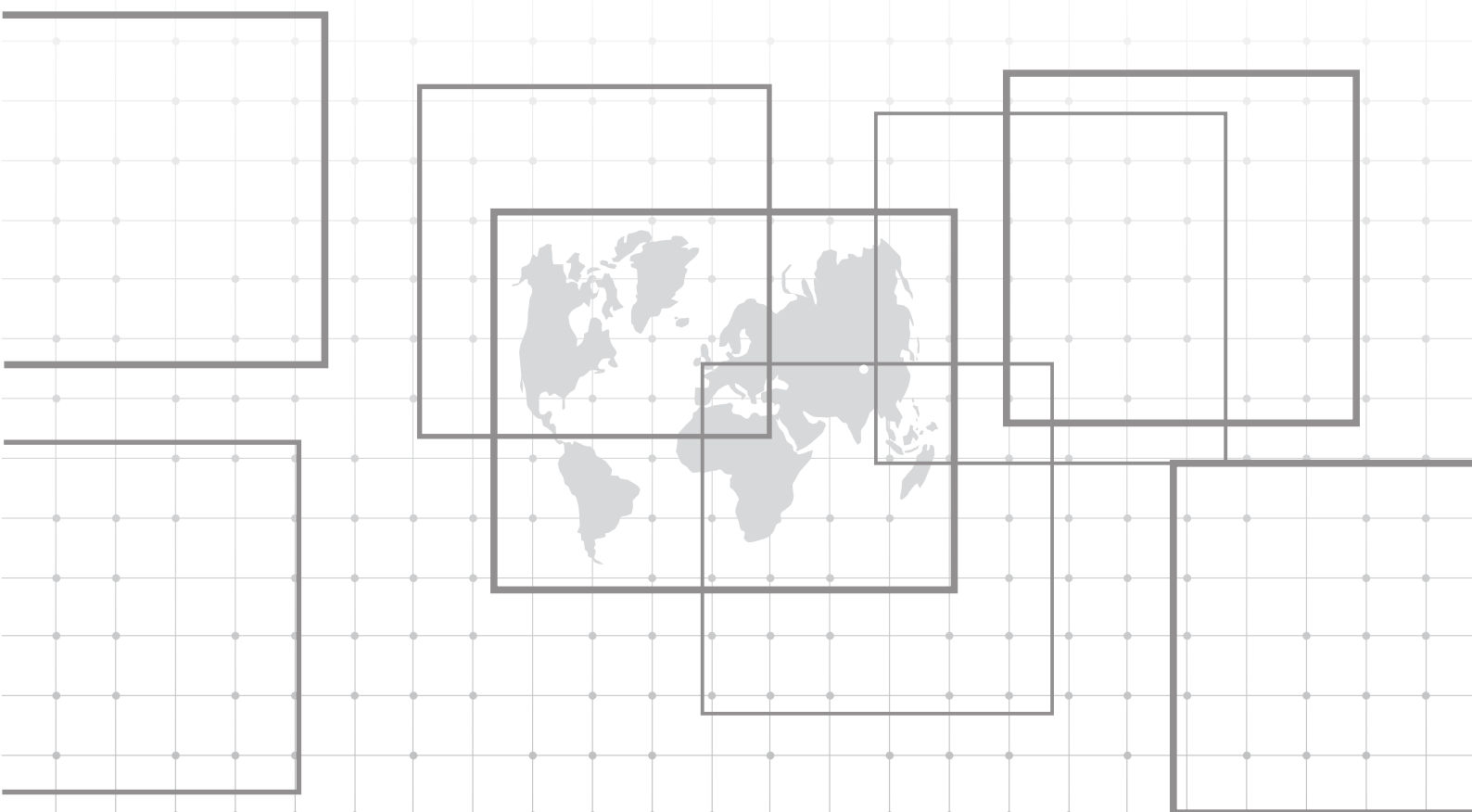
MONGOLIA





VOLUNTARY PEER REVIEW OF COMPETITION LAW AND POLICY:

MONGOLIA FULL REPORT



NOTE

UNCTAD serves as the focal point within the United Nations Secretariat for all matters related to competition policy. UNCTAD seeks to further the understanding of the nature of competition law and policy and its contribution to development and to create an enabling environment for an efficient functioning of markets.

The work of UNCTAD is carried out through intergovernmental deliberations, capacity-building activities, policy advice, and research and analysis on the interface between competition policy and development.

The voluntary peer reviews of competition law and policies performed by UNCTAD fall within the framework of the Set of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices (the "UN Set"), adopted by the General Assembly in 1980. The set seeks, inter alia, to assist developing countries in adopting and enforcing effective competition law and policy that are suited to their development needs and economic situation.

The views expressed in this report are those of the author and do not necessarily reflect the views of the United Nations Secretariat. The designations employed and the presentation of the material in this publication do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations concerning the legal status of any country, territory, city or area, or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries. Material in this publication may be freely quoted or reprinted, but acknowledgement is requested, together with a reference to the document number. A copy of the documentation containing the quotation or reprint should be sent to the UNCTAD secretariat.

UNCTAD/DITC/CLP/2012/2

ACKNOWLEDGEMENT

The voluntary peer reviews of competition law and policies performed by UNCTAD are conducted at the annual meetings of the Intergovernmental Group of Experts on Competition Law and Policy or at the five-yearly United Nations Conferences to Review the UN Set. The substantive preparation is carried out by the Competition and Consumer Policies Branch (CCPB) of UNCTAD under the direction of Hassan Qaqaya, Head of CCPB.

This report was prepared for UNCTAD by Vladimir Kachalin, State Advisor of the Russian Federation, and Assistant/Advisor to the Head of Federal Antimonopoly Service of Russia. The substantive backstopping and review of the report was the responsibility of Ebru Gökçe. Pablo Garcia provided valuable feedback. UNCTAD would like to acknowledge valuable assistance provided by Mandakh Dashdorj, ex-Chairman of the Agency for Fair Competition and Consumer Protection (AFCCP) of Mongolia, Gantuya Buddorj, acting Head of AFCCP's International Cooperation Department, and their colleagues, and Bayartsetseg Gegmiddash, competition expert from Mongolia, during the preparation of this report.

TABLE OF CONTENTS

UNITED NATIONS CONFERENCE ON TRADE AND DEVELOPMENT.....	1
VOLUNTARY PEER REVIEW OF COMPETITION LAW AND POLICY:	1
NOTE.....	2
ACKNOWLEDGEMENT	3
PREFACE	7
1. Historical and economic context of the development of competition policy in Mongolia	9
2. The legal framework: The law on competition	13
2.1. Constitutional foundations of the Mongolian competition legislation.....	13
2.2. Evolution and structure of the competition legislation	13
2.2.1. Evolution of the competition legislation	13
2.2.2. Overview of the Competition Law	15
2.3. Definition of the relevant market.....	16
2.4. Anticompetitive agreements	16
2.5. Abuse of dominance	17
2.6. Mergers and acquisitions	19
2.7. Procedural issues.....	20
2.8. Sanctions	21
2.9. State aid	23
2.10. Consumer protection	24
3. Institutional aspects: Enforcement structures and practices.....	26
3.1. Competition policy institutions	26
3.2. AFCCP: Organization and performance.....	26
3.2.1. Institutional framework and organization of AFCCP.....	26
3.2.2. Agency resources, caseload, and personnel incentives.	29
3.2.3. AFCCP's functions and investigatory powers	31
3.2.4. Competition and public procurement.....	33
3.2.5. International cooperation	34
3.3. AFCCP and the Courts.....	35
4. Limits of competition policy: exemptions, special regulatory regimes and policy coherence.....	37
4.1. Economy-wide exemptions and special treatment	37
4.2. Sector-specific rules and exemptions.....	37
4.2.1. Telecommunications and postal services.....	37
4.2.2. Electricity sector	38
4.2.3. Air transportation	39
4.3. Policy Coherence.....	40
5. Market studies and competition policy	42
5.1. Research findings and competition advocacy	42
5.2. Research findings and competition enforcement	45

6. Competition advocacy	46
6.1. Stakeholder analysis	46
6.2. Competition advocacy and legislation/policymaking	48
6.3. Competition advocacy and the private sector.....	49
6.4. Raising the competition agency profile with stakeholders.....	49
7. Findings and policy recommendations	51
7.1. Findings	51
7.2. Recommendations.....	52
7.2.1. Institutional arrangements	52
7.2.2. Improvement of competition legislation and policies	52
7.2.3. Enforcement.....	55
7.2.4. Sector regulation	55
7.2.5. Competition in specific sectors	56
7.2.6. Competition and State-controlled enterprises	57
7.2.7. Policy coherence.....	57
7.2.8. International cooperation.....	57
7.2.9. Competition advocacy and awareness	58
7.2.10. Competition authority capacity-building.....	58
Endnotes.....	58

PREFACE

This Report examines the current state of competition law and policy in Mongolia. The Report is based upon extensive desk research and a fact finding visit to Mongolia undertaken on 9–13 January 2012. The desk research covered a review of the Constitution and competition legislation of Mongolia inter alia, as well as other legal texts on competition law and policy issues, decisions by the Authority for Fair Competition and Consumer Protection (henceforth AFCCP) of Mongolia and by other Government agencies. The observations and recommendations made in the Report also draw upon interviews with AFCCP managers and officials, as well as representatives of other Mongolian Government agencies and non-Government organizations (NGOs) which are relevant for competition policy development and consumer protection. To a substantial extent the Report refers to studies and other reports related to competition law and policy in Mongolia, comparisons with international best practices and materials from other international sources, including UNCTAD, the International Competition Network (ICN), and the OECD. The observations and recommendations contained in the Report account for the current status and history of the development of competition law and policy in the country, as well as institutional aspects of competition law enforcement in Mongolia, the structure of the national economy, economic goals of the Mongolian Government and the proliferation of a competition culture within different categories of Governmental and non-Governmental stakeholders, including lawmakers, Government officials, judges, legal professionals, the business community, consumer associations and the general public.

The Report first describes the historical context of the development of competition law and policy in Mongolia and refers to competition aspects of economic reform in the country. It further elaborates on the substantive issues of the competition legislation of Mongolia, including collective and unilateral anticompetitive practices and merger review. On this background the Report also examines competition aspects of other public policies, including sector regulations, industrial policies and public procurement, as well as competition advocacy issues and directions. The Report further reviews the institutional framework of competition law enforcement and implementation of pro-competitive policies in the country.

The suggested recommendations do not stress on substantial immediate changes in the Mongolian competition legislation, although some amendments may become desirable in the course of further development of competition law enforcement and competition culture. Instead, it remarks that considerable improvements may result from further supporting the consolidation of the competition agency (AFCCP) in terms of its resources, skills and independency of action. Competition advocacy by AFCCP seems also crucial for a successful implementation of the more advanced features of the law approved in July 2010. While suggesting recommendations the authors of the Report sought to make them applicable for the preparation of the National Programme of Development of Competition currently being prepared by the Mongolian Government with AFCCP playing a core role in this process.

AFCCP management and staff members as well as officials from other Government agencies and NGOs demonstrated admirable cooperation and willingness to invite critical inquiry concerning competition legislation, its enforcement and competition policies in Mongolia. AFCCP considers the review process as an opportunity to increase its capacity in competition law enforcement and policy development, as well as a source of competition advocacy with Governmental and non-Governmental stakeholders the agency is engaged with in the course of the promotion of competition principles in the national economic and social development.

1. HISTORICAL AND ECONOMIC CONTEXT OF THE DEVELOPMENT OF COMPETITION POLICY IN MONGOLIA

Mongolia is a landlocked country with 1,566,500 sq. km. land and a population of approximately 2.7 million people. The average altitude is 1,589 m. and most of the land area is either pasture or desert. Mongolia's geography renders its natural environment very fragile at the best of times, but provides additional and serious challenges when international phenomena such as climate change are taken into account.

The area of what is now Mongolia has been ruled by various nomadic empires, including the Xiongnu, the Xianbei, the Nirun, the Gökturks, and others. The Mongol Empire was founded by Genghis Khan in 1206. After the collapse of the Yuan Dynasty in 1368, the Mongols returned to their earlier patterns of internal strife. In the sixteenth and seventeenth centuries, Mongolia came under the influence of Tibetan Buddhism. At the end of the seventeenth century, most of Mongolia had been incorporated into the area ruled by the Manchu Qing Dynasty. During the collapse of the Qing Dynasty in 1911, Mongolia declared independence, but had to struggle until 1921 to firmly establish de-facto independence, and until 1945 to gain international recognition. As a consequence, it came under strong Soviet influence. In 1924, the Mongolian People's Republic was declared, and Mongolian politics began to follow the same patterns as Soviet politics of the time. After the breakdown of communism in 1989, Mongolia saw its own Democratic Revolution in early 1990, which led to a multi-party system, a new constitution in 1992, and economic transition towards a market economy.

Mongolia's economy has been significantly transformed during the twentieth century, starting from a highly agrarian base to collectivization and then privatization. The development of competition law and policy in Mongolia can be better understood and considered in the context of the overall economic situation and development goals in the country. Competition policy issues are characteristic to particular sectors of the Mongolian economy as well as for the country's ambitious programmes of industrial and regional development. These will be considered below in this Report.

Before the 1921 revolution, Mongolia had an underdeveloped, stagnant economy based on nomadic animal husbandry. Farming and industry were practically absent; transportation and communications were poor; foreign entities controlled practically all banking, services, and trade. Most of the people were herdsmen or monks. The livestock was owned primarily by aristocrats and monasteries.

In the centralized planning period following the revolution, the development of the Mongolian economy passed through three periods: 1921–1939; 1940–1960; and 1961–1990.

In the first period, the economy remained primarily agrarian. After an unsuccessful attempt to collectivize herders, cattle breeding remained in private hands. The State began to develop industry based on the processing of animal husbandry products and the crops raised on State farms. Assisted by the Soviet Union the Mongolian Government nationalized transportation, communications, domestic and foreign trade, and banking and finance. These sectors were put under the control of Mongolian State and cooperative organizations or Mongolian-Soviet joint-stock companies. Geographically industrialization projects developed mostly around Ulaanbaatar city.

In the second period agriculture was collectivized. Industrialization developed further and included mining, timber processing, and consumer goods production. Central planning of the economy began in 1931 with yearly planning and then developed into five year planning starting from 1948–52. The industrial projects and development of infrastructure were assisted by the Soviet Union that helped to build the trans-Mongolia railway and numerous industrial plants. China also provided assistance, primarily in the form of labour for infrastructure projects. Although industrial development was still centered in Ulaanbaatar, economic decentralization began with the completion of the railway and the establishment of food processing plants in local centres.

The third stage was characterized by further industrialization and agricultural growth, aided largely by the Council for Mutual Economic Assistance (Comecon) that Mongolia joined in 1962. With the help of Soviet and East European financial and technical assistance Mongolia modernized

and diversified industry, particularly in mining that led to considerable growth of the industrial output particularly in newly built plants in Baganuur, Choibalsan, Darhan, and Erdenet. Crop production substantially increased with the development of virgin lands by State farms. Infrastructure, particularly transportation and communications, improved thus helping to link industrial centres and remote rural areas.¹

However, in the late 1980s Mongolia started to experience the inefficiencies characteristic of centrally planned economies. Combined with the collapse of the Soviet system it induced the Mongolian establishment to look to the new market-oriented paradigm of economic development.

During the period of centralized economy, Mongolia's economic and social development was largely influenced by the Soviet Union, with a large degree of inter-country market integration and a socialist central planning system being the key characteristics of the Mongolian development strategy. In this period, means of production (mostly agricultural, textile and natural resource extraction) were brought under State or collective ownership under a central planning regime, and there was an emphasis on the development of heavy industry and extraction-only mining. The industrial sector was dominated by a small number of large-scale and capital-intensive plants, while the development of industries manufacturing consumer goods was neglected. Under this model, small and medium sized enterprises (SMEs) were ignored and so, therefore, was the development of entrepreneurship.

In recent years, Mongolia has seen a steady increase in the inflow of foreign direct investment (FDI). According to the Brookings Institution, the Mongolian economy has grown by an average of 7 per cent a year since 2003. During the fourth quarter of 2011 the economy was booming at a growth rate of close to 20 per cent. For the whole of 2011 the Mongolian gross domestic product (GDP) increased by 6.7 per cent, which was the second highest growth rate in the world. The Asian Development Bank (ADB) and the Economist Intelligence Unit were predicting a 2012 growth rate of 15 per cent. Per capita GDP tripled in 2010 to \$2,200 from \$ 638 in 2004.² Economic growth originated mainly from the influx of FDI in the mineral sector of the Mongolian economy, particularly from the \$ 4 billion investment in the Oyu Tolgoi

natural copper and gold deposits.³ It is also being pushed by infrastructure spending as Mongolia develops its vast mineral wealth⁴. Mongolia exports almost all of its output of concentrated copper, molybdenum concentrate and zinc to China; gold is exported to the United States, the United Kingdom and China.

The most important challenge for the Mongolian establishment is to make the economic growth more inclusive with its benefits distributed more evenly among the citizens. According to Haruhiko Kuroda, President of ADB, the Mongolian people are currently at "the threshold of prosperity," however, further efforts must be made to make economic growth more inclusive to ensure that the benefits from high economic growth are distributed more widely, and that the people have equal access to opportunities and basic social services.⁵ Pursuant to this goal the Mongolian parliament – the Great Khural – passed the National Development Strategy and established the Human Development Fund intended to raise the human development level in the country to that of the economically developed nations by 2020. For the moment Mongolia is ranked 100th out of 169 countries for its human development level in the United Nations Development Programme (UNDP) Global Human Development Report based on gross national income (GNI) per capita, life expectancy index and education index.

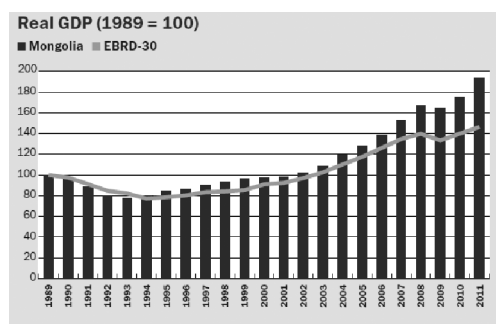
At present, all together more than 62,200 economic entities are registered in the Mongolian market and account for 92 per cent of Mongolian GDP. From the competition point of view it is important that most of the Mongolian companies are SMEs. Although there is no turnover-based threshold for qualifying a company as an SME, according to the Law on SMEs each company having up to 199 employees is considered to be SME. More than 98 per cent of the registered Mongolian companies fall under this category.

Table 1: Country data (2010)

Population	2,756,010
GDP (current US Dollars)	\$ 6,200,357,070
GNI per capita (Atlas method, current US Dollars)	\$ 1,870
Area (km²)	1,553,560.0

Source: World Bank⁶

Table 2: Mongolia's GDP growth in the transition period



Source, EBRD Transition Report, 2011

The growth of the mineral extraction sector has recently brought considerable income to Mongolia, but there is the real danger that any global recession could quickly put an end to that growth. Because its industrial structure is highly depend-

ent on a number of primary products that include gold, copper, and cashmere, the economy is vulnerable to fluctuations in international commodity prices, especially prices of these raw materials. A long term solution will require a fundamental diversification of the economic base in Mongolia. However, such a change in the paradigm of national economic development has to rely on the expansion of small and medium sized enterprises. But the limited access to investment capital for domestic start-ups, the distance from non-Chinese markets, relatively expensive energies, and a short experience time-span with entrepreneurial development have been important impediments to the strengthening of the Mongolian economy. Overcoming the natural resource curse and transforming its mineral endowment into renewable assets for sustainable and inclusive development are Mongolia's most significant development challenges.

Table 3: Institutional indicators

	Current global ranking	Ranking in region
World Bank Doing Business		
Starting a business	97 out of 183	11 out of 24
Protecting investors	29 out of 183	5 out of 24
Enforcing contracts	33 out of 183	7 out of 24
		Change from 2008
World Economic Forum Global Competitiveness Index	99 out of 139	(100 out of 134)
Institutions	122 out of 139	-1 (121 out of 134)
Goods market efficiency	99 out of 139	+10 (109 out of 134)
Infrastructure	117 out of 139	+16 (133 out of 134)
Business sophistication	127 out of 139	+3 (130 out of 134)

Source: World Bank. Doing business Reports 2011 and 2012 and Global Competitiveness Report (2010–2011), 2008–2009)

Mongolia also suffers from a wide range of social problems that include corruption, the growing gap between rich and poor, underdevelopment of infrastructure and health care, and a high inflation rate. Predictable and objective governance is not yet institutionalized across all sectors of Mongolian economic and social life, in spite of the existence of the essential institutions.

Corruption remains rampant in the public sector ranking Mongolia 120 out of 183 with a low score of 2.7 in the Corruption Index by Transparency International in 2011.⁷

A fair competition and market regulation system remains essential in this critical period of rapid economy growth and serves as a key factor either

to accelerate or decelerate the pace of development in Mongolia.

According to the competition authority (AFCCP), there were 97 natural monopolies in Mongolia by 2011 and 65 entities with a dominant position in their marketplace.⁸

The Mongolian Government pursues a set of industrial and development policies. The Mongolian Government's industrial policy is presented in its National Industrialization Plan. Besides pro-competitive or competition-neutral policies such as the creation and management of the SME support fund or community development programme, the Plan provides for Government support to industrialization projects, some of which may raise competition concerns as described in section 4.3 below. Additionally the Government pursues regional development policies the most significant of which is the creation of infrastructure in the Southern Gobi region in accordance with the 2010 Government Resolution on Southern Gobi development, including energy and water supply. For this purpose the Government intends to rely on public – private partnerships, private sector support programmes and the granting of concessions. The programme provides for the construction of three power plants, two of which are already under construction, as well as development of the road network in the Southern Gobi region. Allocation of the concessions and construction projects related to this programme may raise competition concerns, as well.

The most politically sensitive issue is the Government programme of using the proceeds from exploration and extraction of the country's rich mineral resources such as copper, gold and other rare earth mineral deposits for the purposes of human development in Mongolia. In 2008 the Mongolian Parliament approved the National Development Strategy that included the establishment of the Human Development Fund that made every citizen of Mongolia legally eligible for his or her share in the country's mineral wealth. In the short and medium term the major source of proceeds to the Fund will be tax revenues from the development of the Oyu Tolgoi copper and gold mine project that are estimated at \$ 30 billion over the next 50 years⁹ and the Tavan Tolgoi coal deposit, the largest in the world. The Human Resource Fund is intended to finance cash payouts to citizens, pen-

sions, housing, health insurance and educational benefits. The amount distributed from the Fund in 2010 was made mostly in cash and comprised 16 per cent of the State budget and its per capita allocation amounted to 21,000 togrogs (about \$ 15 USD) that contributed to a 14 per cent inflation rate and was criticized by the IMF and the World Bank as well as by 87 per cent of the population who preferred in-kind benefits.¹⁰

2. THE LEGAL FRAMEWORK: THE LAW ON COMPETITION

2.1. Constitutional foundations of the Mongolian competition legislation

The competition legislation is implicitly rooted in the Constitution of Mongolia that provides that the national economy is “based on different forms of property consistent to universal trends of economic development...” thus implicitly acknowledging competition as part of universally recognized principles and conditions for a successful economic development. However, the “country’s own specifics” are also indicated in the Constitution as a basic component of national economic development. Thus the wording of the Constitution emphasizes the need to balance the use of the modern principles of economic development, including competition, against the national historical and cultural peculiarities. Among other economic objectives the Constitution indicates that the State regulates the economy of the country with a view to insure the nation’s economic security, the development of “all forms of property and social development of the population.”¹¹ This provision of the Constitution forms the grounds for implementation of competition principles as a precondition of successful achievement of these goals.

At the same time the Constitution of Mongolia includes some limitations on the development of competition by limiting access of foreign nationals to land and subsoil, including natural resources. The latter can be either a State property or belong to the citizens of Mongolia who are legally prohibited from transferring the ownership title to foreign citizens “by way of selling, bartering, donating or pledging...”. The transfer of this type of assets between Mongolian citizens is also subject to “permission of the competent State authorities.” Meanwhile, foreign physical and legal persons have a right to lease land and natural deposits for “a specific period of time under conditions and procedures as provided for by the law”¹² that leaves a possibility for foreign entry into the relevant markets, although under less advantageous conditions than those for national companies.

Although safeguarding competition is not separately promulgated in the Constitution of Mongolia as one of the key functions of the national Government, it is implicitly embedded in the more general description of Government functions and powers “to direct economic ... development”, “to elaborate and implement comprehensive measures on sector, inter-sector and regional development” and “to prepare guidelines for economic and social development.”¹³

The Constitution also includes general provisions on the judiciary system in the country that form the basis for the hearing of antitrust cases in courts, including a provision on the independence of judges.¹⁴

From the competition policy perspective an important provision of the Constitution is that Mongolia is a unitary State and its territory can be “divided into administrative units only.”¹⁵ This implies that there are no administrative obstacles for the free movement of goods and services within the country. It may be helpful in defining the relevant geographic market in antitrust cases, as well as for the purposes of competition policy development.

2.2. Evolution and structure of the competition legislation

2.2.1. Evolution of the competition legislation

As mentioned above, Mongolia adopted its first competition law (the Law of Mongolia on Prohibiting Unfair Competition) as early as 1993. Government policy has been directed towards precluding the Government from restricting economic competition, prohibiting monopolies and other restraints of fair competition, establishing guidelines for Government intervention to ensure fair competition and to regulate natural monopolies and introduce legal remedies. Despite its many flaws, the law has played an important role in introducing a new concept of competition, restricting monopolies of State-owned enterprises and laying the foundation for future competition policy development.

That part of the Mongolian establishment that was educated in the basic principles of development of the market economy has realized the need for codification and enforcement of competition

principles since the introduction of the market economy in the country in the early 1990s. For example, the State Property Commission in charge of privatization of Government-owned property tried to promote such ideas as the structural separation of privatized entities in order to arrange a competitive environment and supported the idea of enacting the national competition legislation and the organization of the competition authority. Starting from 1994 and pursuant to this goal the State Property Commission sought to apply international best practices in order to dismantle some vertically integrated companies and provide independent entities and operators with an equal or "open" access to networks, essential facilities and supplies in such sectors as energy, water supply and telecommunications. The Commission insisted on inclusion of the equal access principle respectively in the national energy, water and telecommunication legislation and tried to solve the problem as to which part of the relevant sectors should remain regulated and possibly State-owned and which part could be operated on market competition principles by independent providers of the relevant goods and services. According to the Commission representatives, clarity and transparency should be considered as the most important features of the regulation in such sectors.

However, the lack of skills in competition law enforcement, the mentality of a considerable part of the Mongolian establishment rooted and formed in the centralized planning period, combined with the interests of part of the newly emerged entrepreneurial class influential in the Parliament and the Government hindered the development of a competition law enforcement system in the country. The effective competition authority was established 12 years after the first Mongolian Competition Law was enacted. Thus there was no special Government authority responsible for safeguarding competition and the competition law enforcement efforts in this period were spontaneous, situation-specific, disorganized, undertaken by different Government agencies and uncoordinated. A consistent nation-wide competition policy was not observable in this period. Competition policies were monitored by a number of Government agencies and organizations due to the absence of a particular institution in charge of policy. This resulted in weak and inconsistent competition law enforcement in this period.

The Mongolian Competition Law has been amended five times since its enactment in 1993. The main goals of these amendments included the creation of an independent and dedicated authority charged with the enforcement of the Mongolian Competition Law; the strengthening of the powers of this authority; and the clarification of the definitions and regulations contained in the Mongolian Competition Law.

The first amendment made in 1995 stipulated the powers of the State Inspector charged with the enforcement of the Mongolian Competition Law more clearly than before. The second change made in 2000 entailed a comprehensive amendment of the Mongolian Competition Law. The third amendment made in 2002 concerned the provisions related to bid rigging and strengthened the powers of the State Inspector by making the relevant changes in the Law on State Supervision. The fourth amendment made in 2005 converted the Unfair Competition Regulatory Authority into the Authority for Fair Competition and Consumer Protection - AFCCP. Prior to the fourth amendment in 2005, Government Resolution No. 222 issued in November 2004 had established the Free Competition Regulatory and Oversight Agency with the status of an adjustment agency under the Government.

The enforcement of the law effectively started only with the establishment of AFCCP in 2005. Finally, a new Law on Competition of July 2010 provided more powers to the Authority, including strengthened cartel enforcement mechanisms, and increased sanctions.

The Mongolian competition legislation includes a set of laws among which the Law on Competition is the most important legal statute laying the ground for competition law enforcement and policy development. The new law comprises 5 chapters with 28 articles that include the most important aspects of safeguarding competition, such as provisions against cartels, unilateral abuses of dominant position, merger review, powers of the competition authority and its staff members, control of natural monopolies and public procurement.

Creating a good policy environment and an effective legal framework favouring free competition leads to economic growth and livelihood improvement, as history and experiences of market-driven

mature economies have proven by and large. Therefore, the Government of Mongolia has been pursuing a policy to create a favourable environment for fair competition through regulation and restriction of monopolistic positions.

2.2.2 Overview of the Competition Law

The first chapter of the law includes its general provisions, scope and major definitions, including that of natural monopoly.

Chapter two of the law stipulates regulation of the natural monopoly (AFCCP regulates prices and outputs by natural monopolies by granting them permission to change these characteristics and controls other abuses of dominance by natural monopolies):

- (a) Illegal use of the dominant position;
- (b) Re-organization of the dominant legal entity through merger and consolidation and purchase of shares of other companies;
- (c) Prohibiting the governance position of the competing legal entity, division and separation of the dominant legal entity;
- (d) Prohibiting the establishment of contracts and agreements (cartels) aimed at restriction of competition;
- (e) Activities aimed at restriction of competition; and
- (f) Prohibiting State institutions from restricting competition (articles 6–13).

Cartels are outlawed in Mongolia since the enactment of the “Law of Mongolia on Prohibiting Unfair Competition” in 1993. The prohibition of cartels is designed to prevent agreements between enterprises insofar as these perceptibly restrict competition between them. According to article 11 of the new competition law, the establishment of contracts and agreements aimed at restricting competition is prohibited. article 11.1 prohibits hard-core cartels and article 11.2 prohibits soft cartels where they are not in the public interest or create circumstances restricting competition.

The Law of Mongolia on Competition also forbids business entities from supporting and participating, in any form, in the contracts and agreements specified under article 11. In terms of investigatory powers to enforce the ban on cartels, AFCCP

has increased its powers compared to the previous competition law. It may request documents, data, explanations and any other information from companies as well as from national and local public authorities and administrators for the purpose of establishing unlawful conduct and understanding the market situation. The authority may inspect business premises, search companies and seize evidence.

Additionally the authority has at its disposal the leniency programme provided for by law as well as other legal incentives for cartel participants to report violations and to comply. This programme is discussed in more detail in paragraph 2.7.

Chapter three regulates powers and functions of AFCCP providing more powers and a wider scope for enforcement and advocacy to AFCCP. In addition, it also entrusted AFCCP with enforcing additional laws, including the law on public procurement (complaint remedy) and the law on advertisement (unfair competition). Thus, in addition to addressing core anticompetitive types of conduct like cartels, excessive pricing and other exploitive and exclusionary unilateral practices, the Law on Competition also provides for other regulatory norms related to public procurement, State aid, natural monopolies, unfair competition and false advertisement and powers of the competition authority (to be considered in the relevant sections of this Report).

There are other laws relevant to the regulation of competition and the implementation of competition policy to a varying extent in various sectors of the national economy, such as the Law of Mongolia on Procurement of Goods, Works and Services with State and Local Funds, Patent Law of Mongolia, Law of Mongolia on Copyright, Law of Mongolia on Telecommunications, Law of Mongolia on Consumer Protection among others.

Despite being relatively concise, the competition law of Mongolia provides the basic framework for sanctioning and restricting anticompetitive behaviour by market agents. Importantly, the law applies to both private and public entities participating in the market and prohibits all levels of Government from taking decisions aimed at restricting competition. Likewise the Law prohibits business entities from engaging in certain types of anticompetitive conduct or restriction of entry of competitors to

the market. The major provisions of the Mongolian competition legislation will be reviewed further in this Report.

2.3. Definition of the relevant market

According to the Law on Competition the relevant market is defined as “a territory on which a supply and sale of a certain product proceed...”.¹⁶ For the moment this definition looks suitable for the competition enforcement in the country because of its focus on such characteristics of the market as territory. The domestic product markets in Mongolia are relatively small and in some of them even a company that cannot be considered big by international standards may have a dominant position and conduct business in an anticompetitive manner, mainly by engaging in exploitative abusive practices both upstream and downstream. For example, market intermediaries in the trade in major Mongolian agricultural goods such as meat, wheat, cashmere and skins are likely to have a dominant position in geographically limited relevant markets. Otherwise, it can hardly be explained how such intermediaries can manage to raise prices for goods they receive from the nomads by more than twice when selling their products to the grocery stores, for example. Focusing on the territorial characteristic of the relevant market can be helpful in identifying this type of violator.

The concept of the relevant market as applicable to Mongolian realities will be discussed further in the context of analysis of specific anticompetitive practices and competition policy.

2.4. Anticompetitive agreements

The anticompetitive agreements are considered in article 11 of the “Law of Mongolia on Competition”.¹⁷ The article addresses both horizontal and vertical agreements restricting competition.

Article 11.1 provides sufficient legal basis for anti-cartel enforcement. Articles 11.1.1 and 11.1.2 provide for a per se prohibition of horizontal agreements among competitors, such as price-fixing and market allocation by territory, type of product/service and customer. In addition article 11.1.3 prohibits per se agreements providing for “restricting the production, supply, sale, shipping,

transportation and market accessibility of products, investment, technical and technological renovation”¹⁸.

Article 11.1.4 provides for the per se prohibition of bid rigging in public procurement. The English version of the article may benefit from a revision in order to express this provision more clearly.

Meanwhile, the English version of article 11.2 seems to suggest the application of the term “cartel” both to horizontal and vertical agreements. The latter are generally not considered as cartels in the internationally accepted terminology, since these agreements essentially do not aim at price-fixing or market allocation. Article 11.2.1 refers to “refusing to establish economic relations without economic or technical justifications”.¹⁹ This provision implies refusal to deal with a rival or customer, which is generally considered as a unilateral and not a concerted antitrust violation. Following the wording of the English version of article 11.2, the effect-based approach is used for the treatment of both horizontal (cartels) and vertical agreements by prohibiting them in situations “... where they contradict the public interests or create circumstances restricting the competition...”. This approach contradicts both international practice and article 11.1 which treats cartels as a per se violation. This controversy may lead to enforcement problems, particularly by leaving the alleged cartelists a possibility to defend their conduct by arguing that their behaviour does not contradict the public interest and create “circumstances restricting competition,” i.e. by using effect-based defences. However, it is generally accepted in competition legislation and law enforcement practice that agreements between competitors on price level or market allocation are socially harmful and lead to a deterioration of consumer welfare. Therefore, it is sufficient to establish this type of conduct to proving its illegality without a need to show its harmful effects on the economy and consumer welfare and the wording of the Law cited above looks misleading and redundant when applied to a hard core cartel investigation.

However, the so-called “soft cartels,” i.e. the agreements by buyers not to buy on unfavourable terms imposed by a dominant supplier may indeed be considered on the basis of their effects, suggesting the case for analysing such practices depending on whether they may contradict with the public

interest or not, as provided for in the Mongolian Law on Competition.

Meanwhile, vertical agreements are mostly considered on the basis of analysis of their effects on competition and consumer welfare. With regard to such agreements as well as to some horizontal agreements providing, for example, for consumer safety standards or minimum quality requirements, article 11.2 may generally serve as a fair basis for law enforcement, if the specification “cartels” is removed.²⁰

Furthermore, the Law would benefit from the introduction of a definition for the terms “cartel” and “anticompetitive agreement” in its Article 4. In our view it is important to delineate between these terms and clarify the meaning of the definitions of the terms used in the Law. Possibly, cartels can be defined as a specific form of anticompetitive agreement that can be only horizontal, provide for price fixing, market allocation or bid rigging and constituting a per se violation of the competition legislation. It is recommended to restructure article 11 in a manner that provides for separate treatment of cartel agreements as per se violations on the one hand, and other horizontal and vertical agreements to be analysed on the basis of their effects on competition and consumer welfare, on the other hand.

Article 11.3 repeats what is laid down in articles 11.1 and 11.2 and such duplication could be avoided by a possible amendment.

Until the end of February 2012 the inoperativeness of AFCCP Board vested with powers to determine dominant position in the market left room for cartelists to avoid sanctions on the grounds that their dominant position has not been established in full compliance with the Law. With the appointment of the Board Members by the Government this problem is likely to be resolved. However, the newly appointed Board Members may need additional training in establishing dominant position.

2.5. Abuse of dominance

The Mongolian Law on Competition includes a set of provisions related to abuse of dominance. Article 5.2 of the Law provides for the market share based definition of dominant position of a business entity: “A business entity shall be considered

as having a dominant position where it ... occupies one third or more per cent of the production and sale.”²¹ This provision can be interpreted as an irrefutable presumption of dominance of an entity which market share exceeds the threshold indicated in this article. In addition, article 5.3 provides for the possibility of establishment of dominant position of an entity having a lower market share if it is “capable of constraining the conditions for other business entities to enter the market or forcing them out of the market ... depending on the scope of the product, geographic boundary of the market, market concentration and market power.”²² The term “market power” that is rather used as a synonym to “dominant position” is defined in article 4.1.10 as “a capacity of a business entity’s certain product to impact the market.” This definition needs to be reconsidered because it is the entity and not the product that can exercise a certain conduct and, therefore, influence the market. The exercise of influence and behaviour is characteristic of the human will staying behind the entity activity, while the product - being just a dehumanized material item - cannot behave as such. Therefore, it is advisable for the drafters of further amendments to the Mongolian competition legislation to consider international experience in reformulating the “behavioural” definition of the dominant position of an entity, emphasizing its ability or capacity to profitably raise prices above the competitive level or to receive supra-competitive profits for a sufficiently long period of time (the latter often being established as a period of not less than one year) without facing any competitive constraints, such as new entries to the market, or expansion of sales by existing companies.²³

The use of this definition may bear a risk of over-enforcement because it lacks some important qualitative characteristics that have found broad international acceptance in antitrust legislation. For example, a broad consensus has been reached at the International Competition Network (ICN) as to the use of the terms “dominance” and “substantial market power” interchangeably and defining it as “the ability to price profitably above the competitive level.”²⁴ Other important characteristics for establishing dominant position include the extent to which the product price can exceed the competitive level and the maintainability of such a price. In the Mongolian context, it might occur that an entity having a market share of about 40

per cent, which would be considered as having a dominant position under the Mongolian competition law, may not be able to raise its price to a substantially higher level than the competitive level. If it does so, its share may rather quickly deteriorate due to new entries into the market or production expansion by existing competitors. This situation where a company can temporarily obtain a market share exceeding the dominance threshold laid down in the Law is likely to occur in relatively small Mongolian product markets. However, pursuant to the Law, AFCCP would have to consider such entity as dominant and therefore would not have the possibility to dismiss the case after a dominance assessment exercise.

Article 15.1.6 empowers AFCCP to determine natural monopoly or dominant position of business entities and entitles the Agency to exercise “supervision” of such entities. This may result in additional workload for AFCCP which already has limited resources. There is need for adopting a regulation, as stipulated in article 15.1.6, on determining natural monopoly and dominant position, the nature of the “supervision” referred to in the same article, and how it should be implemented.

The unilateral abuses of dominant position of an entity in the market are addressed in article 7 of the Law. The abuse is characterized as “monopolizing activity” in accordance with the definition given in article 4.1.5. The major features of the “monopolizing activity” are “pressuring the consumers and restricting the competition” by manipulating price and quantity of the product sold in the market, reducing possibilities for new entries into the market and forcing existing competitors out of the market.

Apart from a rather limited exception in article 7.1.3 of price discrimination that can be justified by differences in transportation costs in different locations and wholesale discounts and refusal to deal, unilateral abuse of dominance seems to be treated as a per se violation. Taking into account that competition law enforcement is relatively young in Mongolia this approach may work on a temporary basis since it is important for the jurisdiction to eliminate the most evident and harmful unilateral violations by establishing them and applying the necessary sanctions and remedies. Establishment of the violation as such would be much easier for AFCCP than making a decision on its legality based on the analysis of its effects.

However, in a longer perspective the per se violation approach may carry a risk of over-deterrence in the course of consideration of vertical restraints of competition compared to the effect-based or «rule of reason» approach.

A private entity whose behaviour has been recognized as illegal by an AFCCP decision has the right to challenge that decision in the courts which can, in turn, overrule the decision. In cases where unilateral abuses were considered by the courts based on an analysis of economic, welfare and competitive effects of the behaviour in question, this would facilitate the case for the largest violator companies in Mongolia, which have sufficient funds to hire experienced foreign lawyers to defend them. It would make it even more challenging for less experienced AFCCP staff to prepare adequate arguments. Putting stricter legal frameworks on decision-making on unilateral abuses reduces the pressure on AFCCP officials and the courts and, therefore, contributes to more independent decision-making. This strengthens the argument in favour of using the per se approach in the consideration of most of the unilateral violations in Mongolia at least for a period of time until such time as the enforcers’ skills and the independence of decision-making bodies will have increased sufficiently to enable the use of the more flexible effect-based approach.

Similar considerations apply to using the “rule of reason” doctrine²⁵ in Mongolian competition law enforcement practice, since this approach requires a more in-depth economic analysis and goes beyond the mere establishment of unilateral violation in accordance with the law. Rule of reason is a judicial doctrine of antitrust law according to which a trade practice violates competition law only if the practice unreasonably restrains trade based on economic factors. In order to determine whether there is unreasonable restraint, the court must consider the facts peculiar to the business to which the restraint is applied; its condition before and after the restraint was imposed; the nature of the restraint and its effect, actual or probable. The history of the restraint, the harm believed to exist, the reason for adopting the particular remedy, the purpose or end sought to be attained, are all relevant facts. Thus, the application of the “rule of reason” approach leaves much more space for judicial interpretation of the unilateral violations

compared to the per se rule and, therefore, may create more difficulties for a young agency like AFCCP when defending its decisions in the courts vis-à-vis violators that may have more resources and expertise than the Agency.

Gradual introduction and increase of use of the effect-based or “rule of reason” approaches in the consideration of vertical restraints to competition may form a part of the “National programme on supporting the market competition.” The National Programme should be closely linked to the capacity-building efforts aimed at improving the skills of AFCCP staff members and judiciary to apply economic tools in the analysis of particular unilateral conduct, especially vertical. Development of a private bar association capable of presenting arguments both for the plaintiff and the alleged violator may also be a factor to be considered when making decisions on a possibility of preparation of amendments to the competition legislation that may provide for broader use of the effect-based approach. Putting it more generally, the development of the competition legislation in Mongolia leading to its increased sophistication and, therefore, complexity of its enforcement should be linked to and conditioned by the development of the skills and institutional framework evinced by the competition law enforcement system in the country. Over time the skills and experiences of AFCCP and the Mongolian judicial system in assessing the effects of unilateral abuse of dominance are likely to increase. This would create better conditions for adopting an effect-based approach in considering unilateral abuses, especially vertical ones, as well as for the use of efficiency based defences. It is recommended for the Mongolian competition law enforcers to consider the introduction of the effect-based approach at a later stage when they have increased their capacities in analysing antitrust cases. Although, the latter also remains possible in the more remote future, provided that the national antitrust law enforcement system in Mongolia becomes sufficiently sophisticated and skilled in applying it. It would seem expedient to consider these factors when developing the “National programme on supporting the market competition” by AFCCP and the Mongolian Government.

In the meantime, the application of the per se approach to practically all the unilateral abuse of

dominance cases makes it very important for AFCCP to prioritize the cases to be investigated according to the volume of commerce affected and the potential harm to competition and consumer welfare in the relevant market and possibly other related markets. AFCCP can partly compensate for not using the effect-based approach by assessing welfare and competitive effects of the behaviour in question in advance at the stage of determining which cases it will consider and before commencing ex-officio investigations.

2.6. Mergers and acquisitions

The merger review procedure is regulated by article 8 of the Law on Competition. According to its article 8.1 dominant business entities should submit an application to AFCCP when they are restructuring by means of mergers and/or acquisitions, purchasing 20 per cent of common or 15 per cent of preferred stock in a company competing in the relevant product market, or merging with “related business entities.” Companies that have purchased the indicated shares of the competitor’s stock without authorization from the Agency are liable to a fine of up to 20 million togrogs (roughly \$ 15,000), according to article 27.1.5. The wording of articles 8.1 and 27.1.5 does not provide sufficient clarity on whether this rule applies to stock purchase leading to upstream or downstream integration, i.e. vertical mergers, or if it is effective for horizontal mergers only.

The term “related business entity” as used in article 8.1 has not been specified in the Law unlike the term “related party,” which is defined in article 4.1.6 of the Law with reference to articles 6.1.1 – 6.1.3 of the Law on Corporate Income Tax as the party actually controlled by the same holding company and considered as a part of the same entity for taxation purposes. This suggests that the term “related business entity” may mean a company related to the enterprise in question by other means than common corporate control and include a supplier or customer. If this assumption is valid, AFCCP would have the powers to review both horizontal and vertical mergers. The English version of the Law needs more clarity in explaining whether the merger review procedure applies to both horizontal and vertical mergers or to horizontal mergers only.

Articles 8.1 to 8.3 give AFCCP powers to review and authorise mergers and acquisitions. In other words, all mergers and acquisitions by dominant companies have to be authorized by the agency. The Law does not provide for a notification procedure. Nor does it provide for a possibility of making the merger clearance by the competent authority conditional on structural remedies intended to eliminate or minimize possible adverse effects of the merger on competition. This situation can be partially remedied by the application of article 11.2 to the entity resulting from the merger. Hence, the Law leaves a possibility for behavioural remedies after the merger is implemented but does not provide for structural remedies. The lack of powers to request structural remedies from merging parties and restriction of powers of the authority to either approve or block the merger limit the opportunities for AFCCP to clear potentially pro-competitive mergers on condition that structural remedies be implemented by the merging parties. It is recommended to provide for possibilities of structural merger remedies in further amendments to the Law. It is also recommended that AFCCP adopts merger guidelines as partially provided for in article 8.3. These guidelines can include recommendations on how to analyse public interest in the course of merger reviews as well as economic and social factors to look into for such analyses. Based on that guidance, behavioural and structural merger remedies could be developed.

All the merger applications AFCCP has considered so far have been cleared. No remedies or conditions for authorization of a merger were prescribed. This can be explained to a certain extent by the generally small size of Mongolian companies. More than 98 per cent of the registered Mongolian enterprises are SMEs. However, the mergers of dominant companies were also cleared. The absence of remedies is explained by the lack of merger guidelines and insufficient training of the agency staff members in merger review.

2.7. Procedural issues

The investigations normally include the following steps:

- (a) Receipt of complaint or start of a planned investigation or ex-officio investigation;
- (b) Assignment of an inspector to the case by the management;
- (c) Preparation of the Terms of Reference for the inspector;
- (d) Gathering of materials by the inspector;
- (e) Preparation of the decision on the case by the inspector (cease and desist order to be fulfilled in the period of time specified by the inspector and financial penalty);
- (f) Report of the inspector to the management and approval of the inspector's decision by his superior.

The imposition of the fine normally follows a cease and desist order by the inspector seeking to cancel the unlawful practice by the violator within a period of time specified by the inspector (about ten days on average). If the violator repeats the practice the agency inspector would impose a higher fine. The fine is due for payment within 10 days after the agency decision is officially made. If the fine is not paid the inspector who made the decision applies to the court so that the fine levied as a result of the court decision.

In case the entity disagrees with the inspector's decision it has a right to apply to AFCCP for revision of the decision within 30 days after the decision is made. The application would be considered by the Director of the Department where the inspector works. If the Director approves the inspector's decision the entity has a right to apply to a higher level of the agency hierarchy and AFCCP Board and the Chairman would consider the application. If they turn down the application and, therefore, support the position of the inspector and his Director the entity has a right to bring the case to court, as laid down in the articles 26.1.3 and 26.2. The agency's decisions are public.²⁶

The efficiency of the antitrust enforcement in Mongolia is reduced by the lack of written procedures. The absence of legal norms enabling prevention of a violation injuring an unidentifiable circle of victims (e.g. consumers of certain goods or services taken as a whole) seems to be one of the most important among these. For example, following a complaint by a private plaintiff AFCCP established price-fixing by the national

driving schools getting together in their professional association. The agency obtained sufficient hard-core evidence of the cartel agreement that was signed by the driving schools executives providing for the maintenance of a minimum service price by the participants of the association, i.e. virtually by all driving schools in Mongolia. While charging their clients, the driving school managers referred to this agreement to justify the tuition fees that was proved by the witness statements of their clients, including the statement of the plaintiff who brought the case to the agency. AFCCP sanctioned the cartel participants in accordance with the Mongolian competition law and issued a cease and desist order. However, the cartel participants challenged the agency decision in the Administrative Court of the Capital City that was created in 2004 to protect the citizens against illegal administrative acts by Government bodies, including AFCCP. The Administrative Court overruled the agency decision on the grounds that there was no identifiable victim of the violation in question, and therefore no Mongolian citizen was injured by the violation. On these grounds the Court concluded that AFCCP exceeded its authority of protecting Mongolian citizens against antitrust violations, including cartel agreements. In the course of an interview, the Administrative Court representative recognized that although the Court judges may be aware of the social significance of antitrust cases, including cartels, and it would essentially agree with the arguments presented by the agency, they had to overrule about one half of AFCCP decisions challenged in the Administrative Court on formal grounds due to procedural mistakes by AFCCP inspectors. This is a consequence of insufficient development of the legal procedures for the consideration of antitrust cases. AFCCP appealed the driving schools cartel case to the court and its consideration was pending at the time this Report was drafted.

The lack of regulations containing administrative procedures for the investigation of antitrust and consumer protection cases by AFCCP inspectors creates a considerable obstacle for the AFCCP's competition and consumer protection law enforcement efforts. Between 2009 and 2011 the Administrative Court of the Capital City considered 10 procedural complaints on AFCCP actions. In five cases the Court upheld the agency decisions, while in another five it overruled them.

2.8. Sanctions

Until the adoption of the new law in 2010 only very small fines could be imposed by the authority in case of breaches to the competition legislation. For instance, if a cartel was detected, the companies could only be fined a maximum of \$ 200 before 2010. The new law provided for the increase of fines of up to 6 per cent of the concerned products' sales revenue in the preceding year, in addition to confiscation of the illegal gains. On the one hand, the increase in the amount of fines substantially strengthened the role of AFCCP in deterring antitrust violations and created incentives for potential violators to comply with the law. On the other hand, however, it is likely to result in more fierce resistance by the most persistent violators, an increase in the number of challenges to the Agency's decisions in the courts, including those based on formal and procedural grounds, and greater involvement of highly skilled lawyers confronting the Agency case handlers who are relatively less experienced.

With the increase of fines for antitrust violations the financial penalties became the major means of deterrence of breaches of the competition legislation and ensuring compliance by private entities with the law. For example, AFCCP inspectors fined 11 banks for cartel arrangement for 10 million to-gros (\$ 7,500) each. However, in practice about one half of the total amount of fines levied is not paid.²⁷ The awareness of the possibility of not paying the fine imposed by AFCCP by the potential violators undermines the incentives for private businesses to comply with the agency decisions and negatively affects deterrence of antitrust violations. Moreover, it creates an impression of AFCCP as a weak agency the decisions of which can be practically ignored.

Cartels and other anticompetitive agreements addressed by articles 11.1 – 11.3 are subject to administrative liability in the form of fines of up to 6 per cent of the turnover in the relevant product(s) in the previous year and confiscation of the "illegally obtained income and items."²⁸ Apparently this amount of damage recovery goes to the State treasury and not to the parties affected by the violation, since the legislation does not provide explicitly for a possibility of damage claims and recovery by private parties. Although formally Mongolian

physical and legal persons can apply for antitrust damage recoupment to the civil courts, in practice private damage claims were not observed due to the lack of proper procedures, general unawareness of potential claimants of an opportunity to claim such recoupment, as well as to the absence of legal possibilities to claim damage recovery on behalf of unidentified circles of victims or to submit a "class action" damage claim. It would be advisable to introduce broader possibilities for submitting private damage claims and damage recovery in Mongolian competition law. This would help to complement public enforcement of the antitrust law with its private enforcement thereby contributing to the recognition and understanding of the law by broader categories of potential stakeholders. Additionally, it may facilitate the development of a private bar association specializing in antitrust cases in Mongolia, including cartel cases, and bring more skills to bear on such cases.

The Mongolian legislation does not provide for criminal sanctions against individuals that engage in cartels and other anticompetitive agreements on behalf of their companies. Criminal liability can occur in case the violation of the antitrust legislation entails a criminal violation, as stipulated under article 27.1. However, the Law does not provide for criminal responsibility in case of antitrust violations; only administrative liability applies.

The legislation encompasses a possibility for implementing a corporate leniency programme for the purposes of cartel investigations in article 28, which deals with "exemptions from the administrative penalty." However, the same leniency policy is also foreseen for entities that participate in anticompetitive agreements other than cartels, as follows from article 11.2.

The grant of exemption from administrative penalties and the amount of fine reduction both depend on the investigation stage at which the leniency application is submitted. According to article 28.1 "...entities voluntarily disclosing the breach specified in 11.1 and 11.2 of this law may be exempted from the administrative penalties stated in this law." In other words, the entity first to report about the agreement on a voluntary basis before the investigation has been started would be fully exempted from the administrative liability. The article does not indicate whether the reporting entity should be a participant of the cartel or other type of an

anticompetitive agreement. However, the type of evidence required for granting leniency as presented in article 28.3 makes the use of leniency provisions more likely with regard to a participant in such an agreement because an entity that is not a part of it can hardly have the necessary factual information.

Article 28.2 provides for the reduction of fines by 100% for the entity that voluntarily starts to cooperate with the authority at the beginning of the investigation and for the reduction of fines by 50% for the company that does so not later than the thirtieth day of the investigation. According to article 23.1 the total length of an investigation cannot exceed 60 days. Although the wording of article 28.1 suggests a possibility of 100 per cent exemption from the administrative penalties provided for by the Law on Competition for the entity reporting antitrust violation, the criteria for granting such exemption are not clear. Some jurisdictions apply this exemption in cases where the entity reports a violation that the competition authority was not aware of and did not consider investigating in the relevant sector before the violation was reported. If this is the case for the Mongolian Law, as well, than specifying the criteria for granting 100 per cent exemption would be desirable. Otherwise it is not clear when 100 per cent exemption can be applied and when only 50 per cent exemption is available. This legal uncertainty may discourage potential leniency applicants from reporting cartels to the agency because they cannot be certain whether they will be able to receive 100 per cent exemption or only 50 per cent exemption. Considering the procedural possibilities to avoid penalties for cartelization (see below) and only a 50 per cent level of collection of fines for antitrust violations, cartel participants are left with fewer incentives to apply for leniency. Not surprisingly, no anti-cartel investigation has been initiated following a leniency application so far. Moreover, the Law does not specify whether the leniency provisions target only those entities involved in the violation or any entity that has evidence. Against this background a refining of leniency provisions and a better specification of the terms for granting exemptions would be desirable.

The legislation also suggests the award of a bonus of five per cent of the amount of fines imposed on

entities that committed the violations provided for by article 11.4 to any entity (presumably a legal person) that would submit the "...authentic information and relevant evidence on entities that have entered into or have made a decision to enter into contracts and agreements stipulated in 11.1 and 11.2..." The entity entitled to the bonus is not specified as a cartel participant meeting the requirements of the leniency programme and thus can be a participant of a vertical agreement, customer or any other stakeholder. Although the idea of remunerating informants about a cartel violation is being discussed now in the professional community, the indication of such remuneration can hardly be found in the competition law of the jurisdictions experienced in antitrust matters. Rather such remuneration may be discussed between the antitrust authority and/or other Government investigators and the potential informant confidentially. The remuneration is usually provided to physical and not legal persons (the entities), while the cooperation of the latter with the competition authority in the course of investigations can be achieved by use of leniency programmes. The entire article 11 may benefit from reference to provisions on corporate leniency covered in article 28. This issue will be discussed in the recommendations part of this Report in more detail.

In general articles 11 and 28 of the Law formally encompass a rather strong motivation for the entities participating in anticompetitive agreements, including cartels, to cancel their participation in such agreements and cooperate with AFCCP. However, the incentives suggested by the Law apply only to legal and not physical persons, thus leaving aside a potentially very efficient source of information about anticompetitive agreements.

A substantial obstacle for the effectiveness of the leniency programme and other incentives for violators to report cartels and other anticompetitive practices is the low level of compliance of violators with AFCCP's decisions, which is expressed in the relatively small fraction of fines collected with respect to the amount imposed: as has been mentioned above, according to AFCCP staff members almost one half of the total amount of all fines imposed have not been paid by violators to the Government. The uncertainty of being sanctioned leaves more incentives for some violators to stay in the cartel than to report it.

The Mongolian competition legislation acknowledges cartels as the most dangerous violation and, therefore, provides for the most severe sanctions for it compared with other types of antitrust breaches (see articles 11.1 – 11.3). If a cartel is detected, AFCCP may impose high fines on the companies involved. Article 27 of the new competition law specifies that companies may be fined up to 6% of the concerned products' sales revenue in the preceding year in addition to the confiscation of the illegal gains. This is a substantial change from the previous maximum fines of \$200. The increased sanctions create greater motives for cartel members to comply and report the cartel agreements and apply for immunity from the administrative penalty laid down in article 28. Business entities voluntarily disclosing the breach specified in articles 11.1 to 11.3 of the law may be entirely exempted (i.e. by 100 per cent) from the administrative penalty and business entities voluntarily admitting the breach within 30 days following the initiation date of the inspection may be exempted by 50 per cent. In addition, article 11.4 provides for a monetary reward equivalent to 5 per cent of the total amount of the fine for those individuals submitting authentic and relevant evidence on the companies that have entered into or have made a decision to enter into contracts and agreements restricting competition.

2.9. State aid

The conditions of the provision of State aid by the Government and its authorized institutions are presented in article 13.3 of the Law on Competition. State aid is provided when it is necessary for "establishing the proper level of demand and supply of products and ensuring the stability of consumers' wellbeing on compensating the damages occurring from sudden or force majeure circumstances, overcoming the economic crisis and approving the main strategic products, including, names and types of strategic reserve products and materials which are declared by Parliament according to the State reserving law..."²⁹ Thus, the provision of State aid is limited to measures in response to crises of different origin and the accumulation of strategic reserves of specified products.

This approach seems to narrow the application of State aid to economic development and techno-

logical progress compared to the EU legislation, for example, that at regional level there is provision for the possibility of providing State aid in various forms in the following situations:

- (a) Initial investment by large firms;
- (b) Initial investments by SMEs;
- (c) Environmental expenditure;
- (d) Research, development and innovation expenditure;
- (e) Transport aid;
- (f) Risk capital aid;
- (g) Services of general economic interest;
- (h) Training aid; and
- (i) Rescue and restructuring aid.

All these types of aid except aid to initial investment by big companies and transport aid are possible at the national and sectoral level, as well, according to the EU law.³⁰

The Russian experience in regulating State aid may also be of some interest for the Mongolian authorities from the point of view of using State aid for economic and social development. The State aid regulation is included in Russian Federal Law No. 135 on Protection of Competition (article 19 of the Law). It provides for the following types of State aid that are legally acceptable in Russia:

- (a) Ensuring vital functions for the populations in the regions of the remote North and territories equated with it;
- (b) Carrying out fundamental research work;
- (c) Protection of environment;
- (d) Development of culture and conservation of cultural heritage;
- (e) Agricultural production;
- (f) Support to small businesses exercising priority types of activity;
- (g) Social service to the population; and
- (h) Social support to unemployed citizens and employment assistance.

The Russian Federal Antimonopoly Service is responsible for the control of provision of these types of State aid by federal and municipal Gov-

ernment bodies and has powers to authorize and cancel State aid provision where such aid violates competition.³¹

It is recommended to specify the terms and conditions of State aid provision in more detail in the Mongolian Law. In this case the national economy may benefit from the use of State aid for development purposes while avoiding or minimizing its harm to market competition. It is especially important taking into account the ambitious development programmes pursued by the Mongolian Government, such as industrialization, the Human Development Programme, or the development of the Southern Gobi. At the same time introduction of a more strict specification of the conditions of State aid provision would limit the possibilities for the adoption of unjustified exemptions from the competition law by some sector regulators. For the moment the criteria for provision of State aid does not seem to be specific enough in terms of its scope, purpose, form (e.g. subsidies, low interest loans, guarantees), categories and eligibility of beneficiaries, terms of provision and conditions of monitoring, etc. Thus, it is recommended that AFCCP engage in advocacy for the development of State aid legislation in Mongolia in conjunction with competition legislation. International experience in designing rules for State aid provision and control may be helpful for the development of the Mongolian national legislation in this area.

2.10. Consumer protection

The Mongolian legislation on consumer protection includes the Constitution of Mongolia, the Civil Code, the Law of Mongolia on Consumer Protection and other legislation enacted in conformity with these Laws³², including the Law on Competition. The Law on Consumer Protection contains a series of definitions that can be useful for antitrust enforcement purposes and that are missing in the Law on Competition, including the explanation of such terms as "consumer", "seller", "producer" and "contractor." The Mongolian consumers enjoy similar rights and privileges to consumers in more advanced jurisdictions with respect to consumer protection legislation and its enforcement. These rights include the right of the injured party to damages from violators of the consumer protection legislation³³ (victims of antitrust abuses are

currently deprived of the right for the reasons explained above). The Law on Consumer Protection acknowledges the role of fair competition in providing customers with “a wide possibility to select cheap, safe, and quality goods according to their demand.”³⁴

Consumer protection issues are addressed in article 12 of the Law on Competition, particularly in its articles 12.1.2, 12.1.4, 12.1.6 and 12.1.10. These provisions echo the Law on Consumer Protection by precluding business from disseminating false information about their products, counterfeiting, concealing product deficiencies and features harmful for human health and the natural environment, as well as using “commercial methods that are illegal and unlawfully harm consumers.”³⁵ Entities that violate these provisions are liable to fines of up to 10 million togrogs (around \$ 7,500) and confiscation of the illegally obtained income and items, according to article 27.1.3 of the Law on Competition. The competition legislation does not provide for remedies to private parties affected by deceptive and other practices covered in article 12, although, the relevant provisions are present in the Civil Code and the Law of Mongolia on Consumer Protection.

AFCCP is responsible for the enforcement of both competition and consumer protection legislation, as well as for the preparation of the legal initiatives aimed at their improvement, like such agencies as the Australian Competition and Consumer Protection Commission (ACCC) or the Federal Antimonopoly Service (FAS) of the Russian Federation. However, under the existing Mongolian legal system, it may create difficulties when agency decisions are considered by the Administrative Court. According to a representative of the Administrative Court of the Capital City, consumer protection law protects individual consumers, while the competition law protects competition in general. It creates additional difficulties for the Administrative Court because it has to look into the administrative power of the authority and prevent its abuse with regard to a particular citizen, so if there is no particular person injured by a violation the Administrative Court can overrule the agency decision.

With the appointment of the AFCCP Regulatory Board Members the Agency’s ability to develop legal initiatives in the field of consumer protec-

tion has improved, although the newly appointed Board Members may need additional training in consumer protection matters in order to use this opportunity to its full extent. Furthermore AFCCP has powers to address deceptive, misleading advertising as well as that intentionally discrediting competitors and their products.

3. INSTITUTIONAL ASPECTS: ENFORCEMENT STRUCTURES AND PRACTICES

3.1. Competition policy institutions

There are several Government and non-Government institutions that influence the development and implementation of the competition policy in Mongolia at national, regional and sectoral level to varying degrees. Although AFCCP is the Government agency that is most directly engaged in competition law enforcement and policy implementation, it is not the only agency that influences the state of competition in the country. The substantial dependence of AFCCP on the Government and the implications for competition of actions and decisions by other Government agencies, which regulate particular sectors or are responsible for the development of industrial policy in the country, may reduce the competition authority's ability to promote competition principles.

Among other executive and judicial bodies as well as NGOs having substantial influence on the state of competition in the country, the following institutions are the most important:

- (a) National Development and Innovation Commission (NDIC);
- (b) National Oil and Gas Association;
- (c) Civil courts and the Administrative Court of the Capital City;
- (d) Communications Regulatory Commission (CRC);
- (e) Ministry of Food and Agriculture;
- (f) State Property Commission;
- (g) SME Support Agency;
- (h) Chamber of Commerce; and
- (i) Association of Mongolian Consumers.

The role of some of these institutions in competition policy development and their influence on the state of competition in the country will be considered further in this section.

3.2. AFCCP: Organization and performance

3.2.1. Institutional framework and organization of AFCCP

The Authority for Fair Competition and Consumer Protection of Mongolia (AFCCP) is the core institution developing and implementing competition law and policy in the country, as stipulated in article 14.1 of the competition law. It has been responsible for supervising the implementation of the Law on Competition, as well as the Law on Consumer Protection since 2008.

According to the Law, AFCCP is independent from political parties³⁶ and "any entities" in exercising its powers.³⁷ However, in practice the agency depends substantially on the decisions, policies and views of Government officials. The Head of the agency can be appointed and dismissed by Government decision. According to the Law, AFCCP is subordinated directly to the First Deputy Prime Minister. Due to the political situation in Mongolia at the time of drafting the present Report, this position remained vacant. Consequently, AFCCP temporarily reported to the Deputy Prime Minister. The lack of independence from the Government also led to substantial difficulties in competition law enforcement, particularly since the AFCCP Regulatory Board was only appointed recently.

According to the Law on Competition AFCCP is a Board or Commission that governs the work of the competition authority. However, the authority itself is also called AFCCP. To delineate between this governance body and the competition authority as a whole where necessary we further use the term "AFCCP Regulatory Board" to define the governance body and AFCCP to define the Mongolian competition authority as a whole, i.e. as a Government agency.

Although the agency has a relatively small number of staff members, it has a three layer management structure comprised of the following bodies:

- (a) AFCCP Regulatory Board is the highest governance body within the agency responsible for making decisions of strategic and political significance;
- (b) AFCCP Board of Directors is the executive body responsible for planning and controlling

its operations. The Board of directors does not have a formal status. It is periodical meeting of the Directors of AFCCP Departments that takes the executive decisions on a collegial basis. The decisions are then approved by the Chairman of the AFCCP;

- (c) AFCCP departments are responsible for the performance of particular functions of the AFCCP.

AFCCP Regulatory Board

Pursuant to the provisions of the Law on Competition, AFCCP adheres to a collegial principle of making high level decisions on most important issues. The decisions should be made at the meetings of the AFCCP Regulatory Board which is comprised of the Chairman and eight members, two of which are staff and six are non-staff members. The Prime Minister nominates the Chairman, the two staff members and three non-staff members, while the remaining three members are nominated by the National Chamber of Commerce and Industry, the Mongolian Trade Unions and non-Governmental organizations engaged in consumer rights protection³⁸ for a period of four years renewable for another four years.³⁹ The meetings of the AFCCP Regulatory Board are to be held not less than once a month. Additional meetings can be held upon the request of not less than three members and by the decision of the Chairman. Decisions are made by majority voting by members participating in the meeting, and the Chairman of the Agency has the authority to resolve the matter in cases where voting is split evenly. Meetings are considered quorate if the majority of the members attend. Meeting decisions are issued in the form of resolutions.⁴⁰

The Law provides for substantial safeguards against political pressure and conflict of interest in the AFCCP decision-making process by excluding the possibility of nomination to the Regulatory Board of the following categories of people: political civil servants, governing officials of political parties, members of the Constitutional Court, judges and prosecutors of all levels, employees of State-owned or private companies and governing officials of professional and business associations.⁴¹ Moreover, should the Chairman or members of AFCCP have family relationships with owners and/or executives of companies having cases discussed at the meeting, they are required by law to abstain

from participating in the relevant deliberations and decision-making and must notify the Agency of any such relationship in advance of the meeting.⁴²

The Regulatory Board is provided with powers to make decisions that are crucial for efficient competition law enforcement and policy development, including:

- (a) All policy documents which are to be approved by the Regulatory Board and then sent to the Government;
- (b) Preparation of comments and proposals to the Government on competition and consumer protection policies;
- (c) Setting the agency's enforcement and competition policy priorities;
- (d) Definition of relevant markets and establishment of dominant position;
- (e) Monitoring competition law enforcement and prices; taking decisions on enforcement actions based on the results of monitoring; and
- (f) Resolving disputes between inspectors and violators. If the dispute cannot be resolved and the violator brings the case to court the Regulatory Board normally upholds the inspector's decision. In the absence of the Board's approval the violator can challenge the inspector's decision on procedural grounds with a high probability of success.

The relevant documents and decisions which are prepared by AFCCP staff members and directors of departments need to be approved by the Regulatory Board.

The Members of the AFCCP Regulatory Board were appointed by the Government at the end of February 2012, i.e. very recently. Therefore, the major task of the Regulatory Board now is to become fully operational in order to make important agency decisions, including the determination of companies having dominant positions in the relevant markets, prioritization of cases and identification of primary targets for ex-officio investigations. Some of the Regulatory Board Members may need additional training and advice on antitrust law, economics and policies in order to effectively proceed to carry out their duties. It

would also help the Regulatory Board Members to engage in advocacy for pro-competitive legal initiatives and by-laws, as well as for the introduction of pro-competitive elements in Government development programmes.

AFCCP Board of Directors

While the Regulatory Board is in charge of the agency’s governance and making strategic decisions, the decisions at executive level are taken by the AFCCP Board of Directors comprising the agency Chairman, Vice-Chair and directors of four departments. The Board of Directors is responsible for the planning and control of investigations conducted by the agency. It also serves as an instance the defendant can apply to in case of his disagreement with the decision made by the State inspector and the department the inspector works in. The Board of Directors oversees the preparation of AFCCP legal initiatives, market studies reports, competition policy documents etc. before their submission to the Regulatory Board.

Cases are handled by State inspectors ranked as general State inspectors, senior State inspectors, State inspectors and regional State inspectors. The Chairman of the Agency has a rank of general State inspector and has the authority to appoint or dismiss senior State inspectors and State inspectors.⁴³ The inspectors have the authority both to carry out investigations and to make determinations on sanctions against violators. The sanctioned entity has a right to appeal to an inspector’s superior –

the director of the inspector’s department. Should the director of the department uphold the inspector’s decision the sanctioned entity may apply further to the AFCCP Chairman and the Regulatory Board. In case of disagreement with the AFCCP’s decision, the entity has the right to appeal it in court.

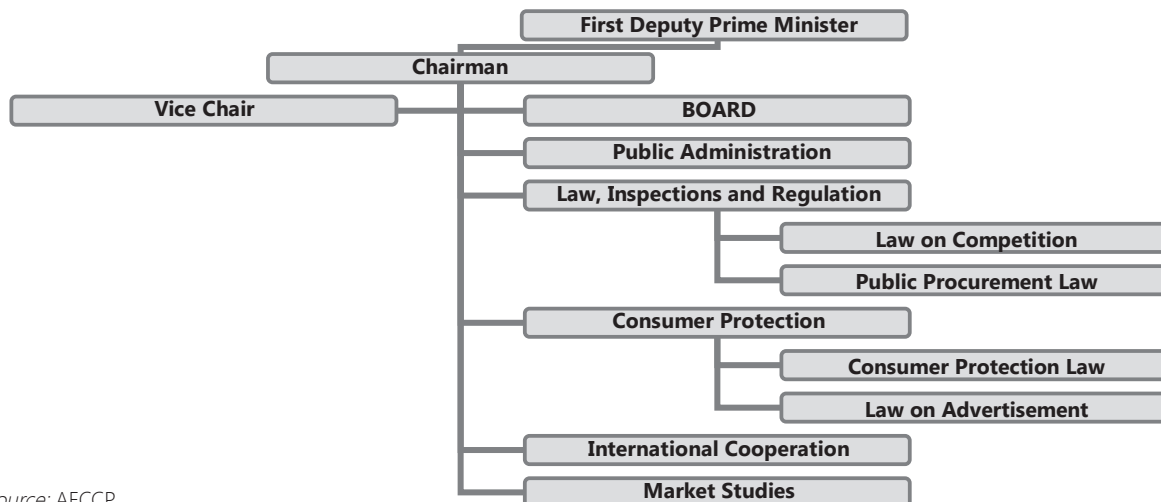
AFCCP Departments

As can be seen from the AFCCP organizational chart below the agency is structured by the functions performed by its two major departments engaged in controlling compliance with the Law on Competition, the Public Procurement Law⁴⁴ and Consumer Protection and Advertisement legislation⁴⁵ respectively, which are considered to be the enforcement priorities of the agency. These priorities follow from the high-level indication of the AFCCP mission formulated as follows: “Our mission is to protect consumer rights and promote a competitive and fair market environment in Mongolia. We will stand as a prominent and competent authority for fair competition in markets that work for consumers.”⁴⁶

AFCCP has five departments:

- (a) Department of Public Administration;
- (b) Department of Law, Inspection and Regulation;
- (c) Department of Consumer Protection;
- (d) International Cooperation Department; and
- (e) Market Studies Department.

Chart 1. AFCCP organizational chart



Source: AFCCP.

The major AFCCP department involved in competition law enforcement is the Department of Law, Inspections and Regulation. It is in charge of conducting investigations and preparing AFCCP's legal initiatives. Upon completion of an investigation, the department reports its results to the Board of Directors and seeks its approval of the decision taken in a case where a decision has been disputed by a defendant.

It presents legal initiatives to the Board of Directors, then further to the Regulatory Board or to the Chairman of the Agency and then to the Government and the Parliament. In addition, the Department also has a duty to consider cases of violation of public procurement law.

The concentration of these heterogeneous duties in the department leads to an increase in its work load and insufficient specialization in core antitrust violations such as cartels, abuses of dominance and merger reviews. For example, in 2011 the Department conducted very few investigations on unilateral and concerted abuses of dominance because it dedicated most of its resources to public procurement cases. It is recommended to set up separate investigation teams specializing in cartels and bid rigging, unilateral abuses of dominant position in market and merger reviews.

The Department of Consumer Protection oversees compliance with the relevant provisions of competition law and consumer protection legislation and addresses complaints by citizens on violations of their consumer rights. Typical violations considered by the department include selling of expired food products, substandard quality of service, counterfeiting, violation of commodity storage rules and deceptive labelling.

The Department of Market Studies is supposed to conduct market studies supporting AFCCP competition advocacy and law enforcement efforts by obtaining better understanding of the functioning of the markets. Priority research targets are chosen among the markets having greater social and economic significance. The latest comprehensive studies were made in the fuel and food markets (see below). However, due to insufficient resources and lack of skills – there are only three staff members working in the department, including its

director – the department has to rely on the assistance of international donors to conduct more in-depth market studies.

The Department of International Cooperation plays a very important role in transferring foreign skills and methodologies of antitrust investigations into AFCCP practice. For this purpose it maintains ongoing liaison with international organizations having a presence in Mongolia, as well as participation in international forums on competition issues, such as ICN, the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and UNCTAD. Due to the lack of own funding AFCCP may need to rely on international organizations' resources for participating in such fora (e.g. ICN funded the Mongolian participation in some of its annual conferences and workshops). The department also engages in building bilateral relationships with foreign competition authorities.

3.2.2. Agency resources, caseload, and personnel incentives.

AFCCP is a relatively small competition authority with a total of 33 staff. In 2011 the total budget of the agency was 427 million togrogs (about \$ 310,000) from which 211 million togrogs (about \$ 150,000) were allocated for staff salaries. A staff salary varies from \$ 150 to \$ 600 per month.

All staff members are located in the central office; although in December 2011 21 inspectors received authority to conduct inspections respectively in 21 provinces of Mongolia.

The caseload of the agency has grown constantly between 2005 and 2010. Currently, the number of cases exceeds the total number of staff members as well as that of violations revealed by more double, while the number of companies inspected exceeds the number of agency employees by more than seven times (see the table below). This provides evidence of a remarkable growth in the experience and efficiency of the agency personnel. Since 2010, the agency has stepped up its investigative activities, particularly in the area of cartels and has shown an increased capacity to carry out and conclude independent investigations. For example, price-fixing cases resulting in fines have been exposed in sectors including banking, petrol, auditing and driving schools.

Table 4. AFCCP caseload indicators 2005–2010.

Nº	Indicators	Measuring Unit	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Inspections	Number	2	18	18	26	35	71
2	Number of business entities	Number	2	21	10	72	741	239
3	Breaches revealed	Number	2	11	114	12	112	74
4	Imposed fines	Thousand togrogs	500.0	1950,0	810,0	1750,0	1840,5	29.351,0

Source: AFCCP.

The caseload is determined by the number of complaints on antitrust violations received by the agency and annual plans of the agency workload. At the beginning of every year AFCCP drafts its annual work plan based on market studies, former breaches, repeated breaches and other statistics on former violations. The plan is broken down by sectors. The plan is discussed at the meetings of the directors of departments where the suggestions of the inspectors in charge of particular sectors are also considered. Upon its approval the plan becomes the yearly programme for agency ex-officio investigations. The reactive rather than proactive mode of initiation of the cases is mainly due to the lack of agency resources for conducting market studies and the resulting inability to detect competition problems on its own. As mentioned above, the market studies department has only 3 people.

In 2011 AFCCP conducted 198 investigations, including those initiated by complaint, planned investigations and sudden investigations. Most of the investigations were related to unfair competition, abuses (mainly price rises) by natural monopolies and cartels in driving schools, the banking sector and the fuel trade. Of the total number of decisions made 44 were related to restrictions of competition and the remainder to bid rigging. The latter comprises a very important part of AFCCP work. Ten staff members are assigned to overseeing public procurement. In 2011 they examined 107 public procurement tender bids and annulled 43.7 per cent of them. Considerable agency resources are allocated to consumer protection cases related mainly to such issues as selling low quality or date-expired food, substandard products or service quality, wrong storage and misleading labelling.

Obtaining evidence seems to be the major challenge for AFCCP investigations, especially in cartel

cases. Furthermore AFCCP staff members indicate lack of experience in conducting investigations, dawn raids and collection of forensic evidence, as well as insufficient planning of investigations with insufficient time for them provided for by law. The latter substantially limits the agency's possibilities to investigate more complex cases. Assistance by the police in conducting anti-cartel investigations is not possible for the moment due to the lack of the relevant regulations, guidelines and experience; although the agency has some limited experience of joint work with the police in consumer protection cases. Moreover, for confidentiality reasons other Government agencies cannot provide AFCCP with information from private sector companies. There is also no transfer of investigatory skills from professional investigatory agencies to AFCCP.

The personnel policy is regulated by the Law on Civil Service. AFCCP staff are very enthusiastic and dedicated to their work. Nevertheless, the staff need better understanding of the need for their work by all Government agencies as well as strong Government support for agency activities.

The staff need some crucial guidance for their work which depends on the Government, such as guidelines on excessive pricing, etc. Staff work is also hindered by the fact that in practice no remuneration is provided to informants who report antitrust violations to the agency.

Staff have a work overload. Yet, the salaries are quite low, that is, around \$300 – \$400 per month, i.e. up to three times lower than in some other agencies. The staff should develop their knowledge and skills using international sources and best practices. This would require good foreign language skills. Therefore, training courses (including these available on-line) and materials should be prepared and translated into Mongolian. Pro-

viding English language courses enabling the staff to read and understand foreign materials is also to be recommended. Lack of relevant skills is a reason for most of the challenges to AFCCP decisions in court. A weak agency profile in the media and insufficient media coverage of the role and activities of AFCCP compared to other agencies and businesses may also have a discouraging effect on staff.

AFCCP does not have a mechanism for keeping institutional memory in the agency, nor an internal network for it. If an experienced inspector leaves his successor has to learn everything from scratch. Therefore, it is recommended for AFCCP to develop a consistent policy for human relations, staff development, knowledge management and experience sharing. This would provide sufficient incentives for performance improvement by staff members. International assistance may potentially be very helpful in this area.

3.2.3. AFCCP's functions and investigatory powers

This Section focuses mainly on the role of AFCCP in competition law enforcement, its impact on the state of competition in the country, control over compliance with competition legislation, agency decisions and constraints on the agency's efforts to develop a competitive environment.

The agency's major function is the prosecution of unilateral and collective abuse of dominant position in accordance with the Law on Competition. AFCCP is also responsible for conducting merger reviews. Additionally the agency has a possibility to promote competition principles in the country by using its powers to regulate output and pricing policies by natural monopolies, as well as prohibiting them from abusing their monopoly position, thereby achieving quasi-competitive effects in the relevant industries.⁴⁷ The Law on Competition prohibits the natural monopolies from the same unilateral abuses as those forbidden to companies having a dominant position in the market.⁴⁸

According to article 14.1 AFCCP has the power of "supervising implementation of the legislation on competition". The agency's enforcement powers spread over all economic entities that it can inspect regardless of property type⁴⁹ and obtain evidence from.⁵⁰ If necessary AFCCP can involve professional investigators and officials from other

Government institutions in its investigations.⁵¹ The agency officials (the inspectors) can inspect entities, establish violations of the competition law and decide on sanctions.

In a situation where AFCCP detects a violation of the competition law by decisions of the State, local Government body or administrative institution it has the right to submit a proposal to a superior Government body or administrative court for the annulment of such decision.⁵²

AFCCP can initiate an investigation upon a formal complaint by a plaintiff or ex-officio.

AFCCP's Regulatory Board has powers to determine the product and geographic boundaries of the relevant market and dominant position of business entities, as well as the natural monopoly position of a company. It is noteworthy that the Agency determines the market power regardless of whether the respective company is subject to investigation or not, monitors its conduct and decides on the initiation of an ex-officio investigation based on that. Alternatively, the Agency can refer to a formal complaint by a party injured by conduct to start an investigation. It has investigatory powers, and can conduct inspections to investigate anticompetitive practices.

The dominant position of some companies in the market was established before the coming into force of the current Law on Competition vesting the Regulatory Board with powers to decide the establishment of a relevant market and dominant position. This allows AFCCP to monitor the market behaviour of such entities and prosecute them for abuses of dominance both ex-officio and upon complaint.

The structure of the Mongolian economy is one of the major factors that determine AFCCP role in competition law enforcement. The overwhelming majority of the Mongolian enterprises are SMEs. Although there is no turnover-based threshold for classifying a company as an SME, according to the Law on Small and Medium Enterprises all registered companies with up to 199 employees are defined as SMEs. Based on this criterion 99 per cent of all registered Mongolian enterprises fall into this category. Such a structure of the economy might suggest an idea that Mongolian SMEs should be considered as potential victims of violations. However, this kind of assumption may potentially limit

the scope of application of competition law and policies. For example, the driving schools that formed a cartel prosecuted by AFCCP fall under the category of SMEs, however, they proved to be able to engage in a sustainable price-fixing agreement. Similarly, most of the market intermediaries in the agricultural production sector also formally fall into the SME category. Meanwhile, taking into account the local scope of their operation and the lack of alternative distribution channels for farmers, the intermediaries are likely to have sufficient market power to engage in exploitative conduct (establishment of monopoly low prices for agricultural producers and monopoly high prices for customers) both upstream and downstream. Therefore, in the Mongolian case the classification of an enterprise as an SME may not necessarily mean it is unable to have dominant position in the market and exercise anticompetitive practices. Taking this into account some SMEs can also be AFCCP investigation targets, although the Government tries to address this issue by developing policies aimed at developing competitive trade in such markets as meat, wheat or cashmere by creating the legal conditions necessary for organization of commodity exchanges in such goods.

AFCCP has powers to compel information from the company being investigated. The information received this way from the company under investigation is considered to be confidential. Its confidentiality is protected by the Law on Confidentiality. AFCCP inspectors and the agency are responsible for keeping this information confidential and using it only for the purposes of investigation. Inspectors bear criminal responsibility for disclosing confidential information. Sanctions can include jail sentences.

AFCCP plays an important role in the development of legal initiatives and amendments to the national competition legislation by preparing draft laws. The draft legislation is further submitted to the Government and AFCCP corrects it following comments received from the Government. After approval of the reworked version of the draft legislation by the Government the draft law is submitted to the Parliament that also provides comments. After AFCCP processes the comments from the Parliament and makes the relevant changes in the draft law the Parliament would then approve it and thus it would come into effect.

As it follows from article 3.2, the competition law covers anticompetitive agreements concluded outside the territory of the country where such agreements affect markets in Mongolia. However, AFCCP does not seem to have sufficient legal means to request confidential information from a foreign authority for investigation purposes or ask the foreign authority to compel evidence on behalf of AFCCP. Nevertheless this does not prevent AFCCP from requesting guidance from foreign competition authorities in anti-cartel investigations, such as sharing experiences, providing information on sanctions imposed and legal principles used. Additionally AFCCP can request foreign competition authorities to provide it with other types of non-confidential data, such as open market quotes in their respective jurisdictions, results of market studies etc. that could be helpful for anti-cartel investigations.

The Law empowers AFCCP to engage in cooperation and information exchange with foreign agencies, such as for obtaining non-confidential information for investigatory purposes. Therefore, it is advisable for AFCCP to explore such possibilities for cooperation and use the guidelines and mechanisms developed by international organizations such as ICN, APEC⁵³, OECD and UNCTAD.

In addition to its enforcement powers AFCCP has the authority to develop and implement competition policy in the country and engage in advocacy with Government and non-Government stakeholders for the adoption of competition principals. According to articles 15.1.1 – 15.1.3 the agency is engaged in “introducing the culture of competition, devising programmes on organization of the unfair competition prevention work, ensuring the methodological guidance and supervising the implementation;” “creating conditions for competition, devising and implementing the State policy on its protection;” and “preparing and deciding opinions on improving the Law on Competition”.

Furthermore AFCCP engages in decision-making on the privatization of State-owned enterprises by providing opinions and conclusions to draft privatization decisions.⁵⁴ This role of the agency is very important from the point of view of observing competition principles in the course of privatization and liberalization of the Mongolian economy. The authority responsible for the preparation of decisions on privatization of State property is the

State Property Committee of the Government of Mongolia whose activity is described below in this Report.

Thus agency management and staff are engaged in competition advocacy with other Government bodies and legislators and do significant explanatory work. Successful passing of the new competition legislation through the Government and Parliament under conditions of considerable opposition from some special interest groups provides evidence of the relative effectiveness of AFCCP competition advocacy efforts, although this success is also due to the pro-competitively minded members of the Government.

AFCCP is also engaged in competition advocacy with the national business community, consumer associations and the general public.

While much progress has been achieved towards adopting a modern competition law, Mongolia still lacks a comprehensive competition policy and the competition culture is weak, as demonstrated by the fact that only one university offers a competition-specific course. The Authority intends to develop a National Competition Development Programme, aimed at producing both a national as well as sectoral competition policies. Given its broad mandate, however, the Authority, by its own admission, has insufficient capacity to carry out the market studies which should underline such a programme.

3.2.4. Competition and public procurement

Due to the considerable share of public spending in the Mongolian GDP achieving its efficiency is an important factor in raising overall welfare efficiency in the Mongolian economy. In 2010 public expenditure comprised 36.3 per cent of GDP and this indicator was forecast to grow to 37.6 per cent in 2011, which is generally in line with the world average of 34.3 per cent.⁵⁵ Although the reallocation of the national wealth through the Government budget has substantially reduced (compared to 50–55 per cent share of public spending in GDP in 1985–1990, i.e. in the pre-transition period) getting better value for every togrog spent by the federal and local Governments for public purposes remains an important aspect of improving national wellbeing.

The Mongolian Government recognizes the importance of competition as a means of guaranteeing the efficiency of public spending and the need to counter anticompetitive practices and insure transparency of public procurement. Not surprisingly AFCCP, as the national competition authority, was attributed powers to enforce the national public procurement legislation, namely the Law of Mongolia on Procurement of Goods, Works and Services with State and Local Funds⁵⁶ (hereafter “Public Procurement Law”) in conjunction with the Law on Competition.

The Mongolian competition law includes provisions on bid rigging while the public procurement legislation provides for general principles and procedures of this Government activity. Specifically, the Law on Competition precludes entities, regardless of their ownership (private, public, mixed), from “agreeing in advance on the price of products and other conditions and criteria when participating in the activity of procuring products, works and services by a tender, auction and State or locally owned property.”⁵⁷ The Public Procurement Law mainly focuses on “planning and organizing procurement of goods, works and services with State and local funds, exercising oversight of the procurement procedures, making and disposing of complaints and imposing liability for breaches of this law”⁵⁸ and applies both to federal and local public spending⁵⁹ made by the State and locally owned legal entities, entities with 50 per cent and more of State and/or local ownership and organizations implementing projects financed with foreign aid funds or loans.⁶⁰ “Equal opportunity for competition” along with transparency, efficiency, cost saving and accountability were promulgated as fundamental principles of public procurement in the country by the Law.⁶¹

One definite pro-competitive element of the Public Procurement Law is that it favours an open-type tender procedure,⁶² which can be conducted on one or two stages, depending on the complexity of the public order.⁶³ At the customer’s discretion a preliminary selection procedure can also be applied in cases where verification of the potential suppliers’ qualifications is needed.⁶⁴ The Law also provides for a possibility of using other selection methods like limited tender selection, the comparison method and direct contracting. However, the use of such procurement methods is clearly

conditioned by a limited number of circumstances and cannot be used without meeting the criteria specified in chapter three of the Law that are in line with similar international best practices.

Meanwhile the application of the open tender procedure is limited to purchases at prices higher than the market price, in accordance with articles 7.3, 8.1.1, 8.1.2 and 8.2 of the Public Procurement Law. For the purposes of efficiency it is recommended that some changes are made in the Public Procurement Law, which would provide for a fairly established price cap for the starting price of the tender without limiting the bidders' possibility to suggest lesser prices, provided that the technical specifications of goods and services procured and eligibility criteria⁶⁵ for the bidders are met.

Moreover, the Law also includes some exemptions allowing Government customers to purchase directly from the suppliers and not use the tender procedure in case the quoted cost of goods or services is lower than the maximum price for these established by the Government.⁶⁶

Another advantageous feature of the Public Procurement Law is that it encourages customers to divide the goods and services into smaller lots and gives suppliers an opportunity to bid for one or several lots.⁶⁷ This facilitates the participation of small and medium sized enterprises in public tender bids. Competition considerations underlying these provisions are acknowledged by article 8.6 of the Law, which stipulates that a "Customer may conduct tender selection by dividing the goods, works or services into several packages based on their purpose, types and geographic locations in order to promote competition."

Articles 9 and 10 of the Public Procurement Law encourage mainly the participation of domestic suppliers in Government tender bids, although foreign entities also have the right to do so. Eventually, according to article 9.3 of the Public Procurement Law the decision on allowing foreign companies to participate in tenders is made by the federal or local Government agency or entity pursuant to public procurement rules.

The Public Procurement Law does not provide for the possibility of announcing and submitting tender bids electronically and of electronic tendering for the placement of Government orders. Never-

theless, the Law does not seem to exclude this possibility.⁶⁸ Taking into account the fast growth of the telecommunications sector in Mongolia and the increasing proliferation of the use of Internet technologies in the Government and private sector⁶⁹ it is recommended to amend the Law to encourage the broader use of electronic tender bids and public procurement e-trade spots. This method is likely to yield substantial efficiency gains far exceeding the costs of installation of the relevant hardware and software, as well as conducting the necessary training in the major Government agencies engaged in public procurement.⁷⁰ Possibly, the introduction of electronic bidding in public procurement can be linked to a more general effort in enhancing access to the Internet and information technology in the country.

3.2.5. International cooperation

AFCCP is open to international cooperation in antitrust enforcement matters, including "cooperating and sharing information with foreign and international organizations."⁷¹ This possibility is envisaged by the Mongolian competition legislation that can be applied to anticompetitive practices outside Mongolian territory and affecting markets in Mongolia.⁷² These legal foundations objectively underlie AFCCP interest in cooperation with foreign competition authorities. With more extensive proliferation of foreign companies in the Mongolian national markets the possibility of collusion between them in some important sectors like mineral extraction or telecommunications may increase, while the major evidence of such collusion may remain abroad and therefore not be accessible to the Mongolian authorities. Mongolia has not yet entered into Mutual Legal Assistance Agreements (MLATs) or other cooperation agreements. In the absence of such agreements, AFCCP cannot request a foreign authority to obtain evidence on anticompetitive agreements or other practices affecting competition in the territory of Mongolia, nor can it obtain confidential information from competition authorities that are legally bound to keep this information confidential.

At the same time AFCCP already has Memoranda of Understanding with some competition authorities, including the Federal Antimonopoly Service

of Russia, the Turkish Competition Authority and the Swiss Competition Commission, and well established relationships with the Korea Fair Trade Commission, Japan Fair Trade Commission, as well as international organizations including UNCTAD and OECD.

Therefore, AFCCP can benefit from international cooperation. Thus, it is recommended for AFCCP to seek out possibilities for information exchange with foreign authorities as far as the following types of information are involved:

- (a) Publicly available information – information that is already in the public domain, i.e. information that can be found in open sources and obtained by any interested party without any legal restrictions;
- (b) Agency internal information – information competition authorities are permitted, but not required by law, to limit access to, e.g. what prompted the investigation, the nature or status of their investigations, their investigation theories, or their preliminary conclusions.

Thus, the agency can obtain important information from a foreign authority without putting the latter in a situation where it would have to refuse to provide it based on confidentiality considerations. This information might include:

- (a) Legal information - information about relevant laws or legislation;
- (b) Information on sanctions – information on financial and other penalties imposed on a party deemed guilty of antitrust violation;
- (c) Information on the timing of a case – information on activities to be undertaken throughout the investigation and consideration of a case with indication of their chronological order; and
- (d) Technical assistance – training, advice and capacity-building of a recipient agency by the agency providing assistance.⁷³

Obtaining such information may help to achieve some considerable deterrence effect by the identification of possible violators who have already exercised similar anticompetitive practices abroad and applying similar case theories that may have been used by the foreign counterparts of AFCCP.

3.3. AFCCP and the Courts

Violators sanctioned by AFCCP for breaches of competition or consumer protection legislation can challenge the agency decision in the Courts. As mentioned above the Law on Competition provides for a multi-stage procedure for considering appeals for overruling an AFCCP inspector's decision within the agency and the claimant can submit the case to the Courts only in cases where the superior agency management upholds the inspector's decision. So the claimant would sue the agency and not a particular inspector. Although in such cases it would be the inspector who made the decision who would appear in court for the agency. He may be confronted by experienced lawyers and big companies' legal teams there. If the inspector needs advisory assistance he/she can apply for it to the agency and it would be provided by the decision of the agency Chairman.

After the increase of fines for antitrust violations more than half of the agency decisions are being challenged in the court. Last year seven big cases were challenged, including the agency decisions on three banking cases and one petroleum company case.

In theory there are two categories of court the claimant can apply to in Mongolia: the civil courts and the Administrative Court of the Capital City, which is the only administrative court in the country that has the authority to consider claims against AFCCP actions. However, so far no claims have been brought before the Administrative Court that consider the substantive aspects of a case. There can be several reasons for this, the most likely ones being:

- (a) The absence of skills in considering substantive antitrust issues by claimants and their legal advisors (mostly company in-house lawyers). According to AFCCP staff, the companies that challenge agency decisions in court did not use the services of external lawyers and legal advisers;
- (b) Lack of procedures for considering antitrust cases which can be different from other areas. The Law on Procedures has not yet been passed by the Parliament, although the professional community, the Government and the Parliament are aware of the procedural gaps in civil legislation;

- (c) The lack of skills of the judges in considering substantive antitrust issues;
- (d) Relatively small fines compared to the costs of lengthy litigation;
- (e) Low level of compliance with agency decisions, including payment of fines; and
- (f) Greater possibility of challenging agency decisions on formal/procedural and not substantive grounds.

Therefore, practically all private claims challenging AFCCP decisions go to the Administrative Court of the Capital City. The primary role of this court is to defend the rights of citizens against the abuse of authority by Government bodies, including AFCCP. Out of ten claims that were submitted to the court in 2009 – 2011 five were resolved in favour of the claimant and in another five the agency decision was upheld.

All of the overruled decisions of the agency were turned down on procedural and not substantive grounds. For example, in one such case the AFCCP inspector decided to penalize an entity for dissemination of false information about another entity. However, both companies were in different relevant markets: one was a tobacco vendor, while another one was a seller of alcohol. The court established that these entities were not competitors and, therefore, the action by the alleged violator did not restrict competition. So the court overruled the agency decision on these grounds. In theory, to seek protection the injured party could go to the civil courts and not the Administrative Court. As described before, the driving schools cartel case was also overruled on formal grounds, which raises doubts, that the price-fixing agreement did not affect a particular victim, while the Administrative Court has to defend a particular citizen against abuses of authority by Government bodies. The Court's argument was not well established since there was indeed a particular applicant to the agency for protection against the excessive prices fixed by the cartel. Fortunately, the case was resubmitted by AFCCP to the Court.

In addition to the need to develop clear rules for antitrust investigations acknowledged by both AFCCP and the Administrative Court of the Capital City, it is also very important to provide training to judges of both the civil and Administrative Courts

in substantive matters of antitrust analysis. According to the Administrative Court of the Capital City representative, the Court is not likely to overrule the agency decision if persuasive evidence is present. However, most of the judges have so far not received training in substantive antitrust issues (although many of them had training in other matters related to Civil Code interpretation, such as taxation, social insurance, etc.). Therefore, the Administrative Court judges focus on procedural considerations rather than substantive issues, although they might be intuitively aware of social benefits attached to agency decisions.

Judges would benefit from training on substantive competition issues. It would be beneficial if such training courses are attended by both judges and AFCCP staff, so that they receive a common understanding of the basic principles of antitrust analysis, although their individual interpretations of such principles may differ and, therefore, create grounds for court disputes in cases where the agency decision is challenged. Moreover, currently contacts between judges and competition authority staff members are very rare and joint training would help to establish more regular professional meetings and exchanges of opinions among them. Judges tend to avoid meetings with the staff for conflict of interest reasons; however, joint seminars and workshops can serve as a better environment for professional contacts, while informal meetings in the course of case consideration should certainly be avoided. International organizations, therefore, are in a good position to deliver such training and arrange for the exchange of opinions between judges and AFCCP officials and liaise with the Supreme Court to involve higher level judges to this process. There are no lawyers specialized in antitrust issues. Therefore, lawyers can form another part of the audience for such training courses. It also looks expedient to organize "train the trainers" programmes, as recommended by the Administrative Court of the Capital City representative.

4. LIMITS OF COMPETITION POLICY: EXEMPTIONS, SPECIAL REGULATORY REGIMES AND POLICY COHERENCE

4.1. Economy-wide exemptions and special treatment

The Competition Legislation applies to the whole Mongolian economy with a limited number of exemptions in areas such as:

- (a) Intellectual property rights (IPR) and results of human intellectual activity protected by copyright legislation;⁷⁴
- (b) Government purchases of strategic products for national security and in cases of emergency, natural disaster and market failure in the trade of commodities vitally important for the subsistence of the population; and
- (c) Price increases of the natural monopolies authorized by the relevant sector regulator. AFCCP is in charge of approving such increases.

However, on a sectoral level AFCCP has to reach some compromise with the relevant regulators on possible price increases, so in fact the agency powers are limited and the decision on price increases are often taken by the Government with little, if any, reference to the competition authority's opinion.

4.2. Sector-specific rules and exemptions

Although AFCCP is formally responsible for enforcing competition legislation throughout the economy, in practice the implementation of competition principles in many important sectors of the economy remains the task of the relevant sector regulators. Telecommunications, postal services, trade in fuel and some other sectors can serve as examples of this situation. Generally, AFCCP has legal powers to control observation of the competition principles by the sector regulators. However, due to the lack of expertise in specific industries and influence of the sector regulators in the Government, AFCCP's role in some sectors may be rather limited. This reflects the lack of clarity in the

attribution of competence amongst Mongolian Government authorities in the matter of competition law enforcement and policy development. The following sectors can serve as examples of such situation.

4.2.1. Telecommunications and postal services

The telecommunication and postal services sector is supervised by the Communications Regulatory Commission of Mongolia (CRC). The CRC is the independent Government regulatory agency. It was established by the Communication Act of 2001 and was entitled to regulate and supervise commercial provision of communication services, including provision of networks and services for fixed line and mobile communications, television, radio and satellite transmission, spectrum management, postal services and the Internet. Its functions include control over the observation of competition principles in these areas. Ensuring competitiveness of the communication sector is a part of the promulgated CRC mission.⁷⁵ The Law on Competition is a part of the legal foundations of the CRC regulatory functions along with such legislation as:

- (a) Law on Communications;
- (b) Law on Radio Wave;
- (c) Law on Post;
- (d) Law on Licensing Business Activities; and
- (e) Law on Government's Special Fund.

CRC performs its regulatory functions mainly by issuing licences for network construction, providing information, communication services, and postal public services. There are two types of licences and additional certificates:

- (a) A-class licence – allowing operators to construct information, communications and postal networks;
- (b) B-class licence – allowing service providers to provide information, communications and postal service; and
- (c) Certificates – allowing service providers to provide manufacturing, maintenance, consultancy, software and other supplementary services.

The licences and certificates are issued depending on the service provider's ability to comply with administrative rules and technical standards pertaining to the respective type of service. The Mongolian standards are based on their international analogues and recommendations. The licences are issued upon request. In 2010 CRC issued 5 A-class licences and 160 B-class licences, including licences for radio frequency utilization.⁷⁶

From the competition perspective licensing is important because it serves as a means of granting access to the market and it remains neutral for competition development as long as applicants for licences receive equal treatment from the regulatory authority and the licensing rules are transparent and non-discriminatory.

In Mongolia licences for most important telecommunication services were granted based on tender bids. This has led to the creation of a tough oligopoly in mobile telecommunication. There are four major providers of mobile telecommunication services in Mongolia, mostly controlled by foreign companies: Mobicom (Japan), Skytel (Singapore), Unitel (Singapore), and G-Mobile (Mongolia). The development of mobile telecommunications in Mongolia started in the absence of national mobile providers and the relatively small market for it. Under these conditions the Government had to agree for quite unfavourable terms imposed by the foreign companies and sacrifice competition principles for the sake of introduction of mobile telecommunications in the country. These terms include tax exemption and barriers to entry for potential competitors.

Another competition problem is the interconnection fees that are currently about 20 togrogs. According to the industry experts the interconnection fee would be profitable for the mobile operators even if it were 10 togrogs. The mobile operators charge each other for interconnection at the same fee. Obviously, the difference between the current fee level and the one considered by the industry experts (representatives of one of the Mongolian mobile operators interviewed in the course of the fact-finding mission) is being passed on to the consumer. Due to its larger share of the market Mobicom receives the greater part of the interconnection fees.

The tariffs and fees in the sector are regulated by CRC while AFCCP has little influence on this pro-

cess due to its limited capacity and insufficient knowledge of the industry specifics. However, in theory AFCCP has powers to control conduct by other Government bodies, so it can oversee the CRC tariff, pricing and market access policies based on its mandate to safeguard competition. CRC representatives suggest that they do the technical regulation while AFCCP observes their decisions from the competition perspective. This seems to be the right approach taking into account the difference in proficiency between the two agencies in the telecommunication industry.

4.2.2. Electricity sector

Electricity production and distribution is regulated by the Energy Regulatory Authority (ERA) that was established in April 16, 2001 by Resolution No. 83 of the Government of Mongolia in accordance with the 2001 Energy Law of Mongolia. ERA regulates the energy market by granting new licences and extending or amending licences already granted to companies operating in the sector. In 2010 ERA granted licences to 9 companies and extended licences to 11 companies.⁷⁷ New licences are mostly granted to the already existent market incumbents for the construction of new power plants or distribution facilities. The terms of licence include technical requirements as well as the tariff proposals approved by ERA. Before granting or extending the licences ERA reviews the tariff proposals by the licensees and sets the tariff. For example, in 2010 the agency issued 105 resolutions on tariff and pricing changes.⁷⁸ The agency is also in charge of settling disputes on tariffs between customers and licensees.

The market structure of energy production and distribution in Mongolia is characterised by the presence of the following major market players: 18 large energy companies that were created as a result of the unbundling of the former centralized energy supply system; 26 companies servicing households on an inter-regional basis; 18 local electricity distribution companies, most of which are State-owned. The trade in electricity is mostly based on the so called Single Buyer System. Since 2001 the Central Regional Electricity Transmission Network plays the role of the Single Buyer. It purchases electricity from the 5 power plants operating in the Central Region where most of the energy consumers are located at tariffs approved by

ERA and imports electricity from Russia. The Single Buyer then sells the electricity to 10 electricity distribution companies. One of the major advantages of the Single Buyer system is that it helps to improve the collection of fees for electricity from customers. More than 98% of the electricity in Mongolia is distributed through the Single Buyer system. The remainder is sold through spot and auction markets. ERA seeks to achieve quasi-competitive effects in energy production and distribution by overseeing the major efficiency indicators of power plants and energy distributors. Specifically, it focuses on assessment of such data as revenues, profits and loss, accounts payable and receivable, power plant own-use rate of electricity, conditional fuel rate, transmission and distribution losses and more detailed technical indicators.

The energy market structure, the rules of trade in the sector and the presence of the sector regulator leaves little room for AFCCP interference in competition protection in the sector. It is important to organize an ongoing consultation and cooperation between AFCCP and ERA aimed at ensuring

observation of competition principles. However, the role of the competition authority in the sector may increase should the Government make a decision on its further liberalization.

4.2.3. Air transportation

In 2010, total annual air passenger traffic in Mongolia reached 665,803 passengers out of which international traffic accounted for 529,000 passengers or 79 per cent and domestic traffic accounted for 137,000 passengers or 21 per cent of total passenger traffic. In air cargo transportation international freight (including international mail) accounted for 3,342 tons or 88 per cent of the total in 2009.

The domestic passenger transportation market is shared by the national Mongolian companies: Eznis Airways has 56 per cent market share, Aero Mongolia - 43 per cent and MIAT – 1 per cent. International passenger transportation is dominated by MIAT with other companies having shares as shown in table 5 below.

Table 5. International passenger air transportation in Mongolia (2010)

Airline	Market Share (percentage)
MIAT	50
Korean Air	21
Air China	16
Aeroflot	9
Aero Mongolia	2
Eznis Airways	1
Other	1

Source: Statistical Bulletin of the Mongolian Civil Aviation Authority.

Tariffs and service volumes in the air transportation market are regulated in Mongolia. Domestic tariffs are determined by the Civil Aviation Authority, while tariffs and destinations for international air transportation services are stipulated in international bilateral agreements signed by the Mongolian Government. Under these current conditions AFCCP, as a competition authority, can hardly have a direct influence on the competition situation in either the domestic or international markets.

One of the most important reasons for high air transportation tariffs in Mongolia is the high cost of air fuel. Mongolia has a reputation for having one of the highest costs of aviation fuel in the world. Although it can be partially explained by the lack of refinery facilities, a collective or unilateral abuse of dominant position in the aviation fuel market seems quite likely, similar to the market for automotive fuels. Thus, the competition authority can play a rather important role in the develop-

ment of the Mongolian air transportation market and the increasing competitiveness of the national companies by intervening in the national market of for aviation fuel both by competition law enforcement measures and advocacy efforts.

Therefore, it is recommended for AFCCP to examine possibilities for detailed research of the reasons for the high cost of aviation kerosene in Mongolia with a view to considering a subsequent competition law enforcement action in the aviation kerosene market. In addition AFCCP can consider planning and developing a competition advocacy programme aimed at persuading Government stakeholders to build a national oil refinery facility for the production of aviation kerosene for sale in the domestic market based on the national oil deposits in Mongolia. The economic effects are likely to be the growth of competition in air transportation since more companies would be able to bear operational costs, decreased air tariffs and the resulting growth of demand for air transportation services, higher employment and the influx of foreign visitors spending money in the Mongolian economy.

4.3. Policy Coherence

The Mongolian Government seeks to establish medium-term economic development priorities at national, sectoral and regional level. In 2008 the Government adopted the so called Long Term Development Vision (Vision) indicatively providing for major economic development benchmarks until 2021. The Vision provided for the establishment of the National Development and Innovation Commission (NDIC) as the strategic planning and coordination Government body in charge of indicative planning, policy development and setting and monitoring implementation of high-level goals of economic development. NDIC started its operations in 2009. Additional legal foundations for NDIC activities will be laid with the adoption of the Law on Development Planning currently being prepared.

With the elimination of the socialist system, the Government planning system which had been modelled on the Soviet pattern and worked quite efficiently was also abandoned. The need for indicative planning emerged. Originally, this function was performed by the Ministry of Economy

and Finance that directly reported to the Prime Minister. After the adoption of the Vision this function was passed over to the NDIC that engaged in the following activities:

- (a) Development of strategic plans;
- (b) Coordination of Ministries and Government agencies in implementing strategic plans, as well as the coordination of Government and private efforts on implementing development projects;
- (c) Development of investment plans; and
- (d) Monitoring social and economic development.

NDIC is a relatively small agency engaged mainly in strategic planning, analysis and coordination. It has a rather advisory role to the Government while the decisions are taken by the Government itself.

In addition NDIC engages in those projects aimed at facilitating development projects by creating a more favourable environment for them. To secure funds for development purposes NDIC set up the Development Bank of Mongolia that opened in May 2011. The Bank issued bonds on the Singapore stock exchange for \$ 600 million. It made a substantial addition to the insufficient Government investment budget and helped to increase the development investment fund fivefold. To prioritize and channel investments in development programmes NDIC developed the business environment and economic development indexes for all provinces. Pursuant to the goal of creation of more favourable conditions for investment NDIC participated in the development and implementation of the Improvement of Business Environment Programme that was started in 2010. It aims at reducing the administrative burden like excessive requirements and red tape, taxation, licensing etc. As a result 30 per cent of licences were abolished and the number of signatures required for starting a construction project reduced from 150 to 60.

NDIC is engaged in the following principal activities:

- (a) Strategic planning documents for various sectors of the economy and medium term development plans covering the period until 2016. On a regional and countrywide basis the Agency develops social welfare programs, macroeconomic policy, monetary policy, price policy, market policy, i.e. covers the areas directly related to AFCCP;

- (b) Developing scientific, technological and social innovations and public-private partnerships;
- (c) Developing private sector support policies for the Government;
- (d) Participating in the preparation of the Law on Innovation;
- (e) Developing policies for business start-up support, including those in pharmaceuticals, e.g. vitamin production;
- (f) Facilitating the organization of techno-parks etc.; and
- (g) Developing regional, industrial and investment policy, including: planning Government investments in such policies, preparation of Government annual plans, and determination of the amount and directions of Government investments with priority sectors being: construction, roads and agriculture.

Most of the projects developed and coordinated by NDIC may have implications for competition in the respective markets or even raise competition concerns. Among these projects are the coordination of the creation of infrastructure in the Southern Gobi area in accordance with the 2010 Government Resolution on Southern Gobi development, including energy and water supply. For this purpose the Government intends to rely on public – private partnerships, private sector support programmes and granting concessions. The programme provides for the construction of three power plants, two of which are already under construction, as well as the development of the road network in the Southern Gobi area. NDIC management acknowledges the problem of the fair allocation of construction contracts.

The Mongolian Government's industrial policy is presented in its National Industrialisation Plan. Besides pro-competitive or competition-neutral policies such as the creation and management of the SME support fund or community development programme, the Plan provides for Government support to industrialization projects. NDIC participates in the development of the industrialization projects to be implemented by means of concessions, similar to some Southern Gobi development projects mentioned above. Industrial projects like the installation of copper smelting plant or coal mining facilities require substantial investments.

The Government has to support only a few companies in such areas and this contradicts competition principles, according to NDIC. The Government has attempted to select "national champions" but the Ministry of Justice, the antitrust authority, the anticorruption authority and some other agencies were opposed to the selection. The criteria for selection of the "national champions" were not clear and transparent. NDIC agrees that the selection procedure should be more thoroughly thought through. Therefore, similarly to telecommunications and energy sector it is recommended that AFCCP participates in the development of the licensing rules, the criteria for granting concessions and the selection of companies for Government support in order to ensure competition principles are respected as far as possible, achieving quasi-competitive welfare effects and granting equal terms of access to essential facilities and supplies. In the context of providing State aid for development, it is important to improve the State aid legislation and control as recommended in section 7 of this Report.

5. MARKET STUDIES AND COMPETITION POLICY

With the help of USAID, AFCCP tried two major market studies in the fuel supply and meat trade sectors that play a very important role in national economic development and the wellbeing of the majority of the country's population. Based on the latter criteria the choice of the market research targets seems to be appropriate. As can be seen in the chart below showing the structure of oil product consumption in Mongolia in 2010, almost half of oil products were consumed by households, while 30 per cent is accounted for by the mining sector, which is the most important sector

for economic development and ensuring export earnings. The remaining consumption is split between the railways (8 per cent), agriculture (7 per cent), public transportation (4 per cent) and civil air transportation (3 per cent).⁷⁹

Similarly, the choice of the meat market as a research target looks fair considering the crucial role it plays for the wellbeing of the majority of the Mongolian population. Meat products traditionally comprise a very important part of total household food consumption⁸⁰ on the demand side, while on the supply side the proceeds from meat sales are vital for the survival of a significant part of the population in the country (see table 6).

Table 6. Number of families involved in cattle breeding in Mongolia (hundred thousand)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Families with livestock	225.4	225.3	226.1	227.5	226.6	216.6
Herding families	168.3	170.8	171.6	171.1	170.1	160.2

Source: Market Study: Competition in the meat markets of Mongolia, May 2011, AFCCP.

Both market studies pursued multiple goals related to both effective competition law enforcement and competition advocacy and policy development. Achieving these goals required better understanding of the functioning of the respective markets, which AFCCP considers as the most valuable contribution of these market studies.

5.1. Research findings and competition advocacy

The fuel and meat studies both provided an overall picture of the market structure and functioning, as well as factual data, and therefore were very useful for competition advocacy and policy development purposes.

Fuel Market

The major technological limitation for the development of this market in Mongolia is the absence of national oil refinery capacity. Mongolia exports all its crude oil to China while it imports fuels from Russia. This makes the country's international agreements with the Russian, Kazak and Korean fuel suppliers on import prices for fuel and the high concentration in wholesale distribution and

retail gasoline sales the major factors influencing the price level for fuel and other oil products in the domestic market. Combined with one of the highest levels of fuel taxation in Asia, these factors lead to unreasonably high fuel prices in Mongolia.

Considering the growing export/import ratio for oil products (see table 7), the launching of a national oil refinery using domestic crude oil could have a substantial pro-competitive impact on the domestic market and, thus, limit the growth of fuel prices for Mongolian consumers, agriculture and the transportation infrastructure. In addition it could induce desirable consequences for competition in the country by reducing transportation costs, making transportation of goods over longer distances economically feasible and broadening the geographic boundaries of relevant markets for numerous types of goods and services and, thereby, enabling the entry of more competitors into these markets. Thus, one of the recommendations of this Report will be to consider a Government programme to attract investment in the national oil refinery business in Mongolia while avoiding higher concentration and facilitating competition.

Table 7. Export/Import Ratio for oil products in Mongolia

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total Import(1 000 tonnes)	551.3	637.7	783.2	835.4	761.4	808.6
Total Export(1 000 tonnes)	26.0	47.0	112.0	147.0	268.0	294.0
Ratio of EX/IM	5%	7%	14%	18%	35%	36%

Source: Market Study on Fuel Distribution: Gasoline, Diesel and Jet Fuel - First Report: Relevant markets and areas of concern for competition, July 2011, AFCCP

In addition to the results of the market study in the fuel sector conducted two years ago more recent observations on the sector suggests some additional conclusions. According to the Mongolian Oil and Gas Association, which comprises nine major national oil wholesale companies, most of the gasoline stations in the country are vertically integrated to and controlled by them. There are five other companies in the market that are not members of the Association. The nine member companies of the Association make periodic requests for the purchase of oil products to the Mongolian State Oil Agency that then passes this request on to the Russian Rosneft' Company. The Agency has an agreement with Rosneft subject to yearly renewal. When Rosneft' cannot completely meet the demand for oil products from the Mongolian companies, they can place a similar request via the Agency to the Russian firm TNC. Generally, Rosneft' covers about 80 per cent of the Mongolian demand for oil products, while TNC furnishes about 20 per cent. However, the Mongolian companies now have an additional possibility to buy oil products from the Russian firm Gasprom, two Korean companies, one Chinese and one Kazak company. Thus, the Mongolian companies actually have a possibility to switch between suppliers but tend to buy oil products from Rosneft' mainly due to more favourable financial terms. This situation suggests the presence of a certain degree of competition in the supply of oil products to the Mongolian wholesalers. The gasoline price at gas stations exceeds the Rosneft' price to the wholesalers by almost twofold which suggests very high profit margins for the Mongolian oil product traders (possibly hidden in costs by non-transparent cost accounting).

This situation suggests that there is no competitive mechanism for the establishment of prices for oil products in Mongolia. The prices are suggested by the vendors and approved by the National Commission on Oil Prices. AFCCP powers to con-

trol prices in the oil product markets proved to be nominal and not enforced in practice. It is recommended that the Mongolian Government abandon the practice of de facto authorization of price-fixing agreements between the oil product wholesalers and opt either for the introduction of regulation (including price regulation) in the sector or full scale application of antitrust law, including penalties for price-fixing and the structural separation of the most persistent violators. One measure to consider is the unbundling of the wholesale and retail trade in oil products in Mongolia by the divestiture of gasoline stations operated by the integrated wholesale companies to independent retail vendors.

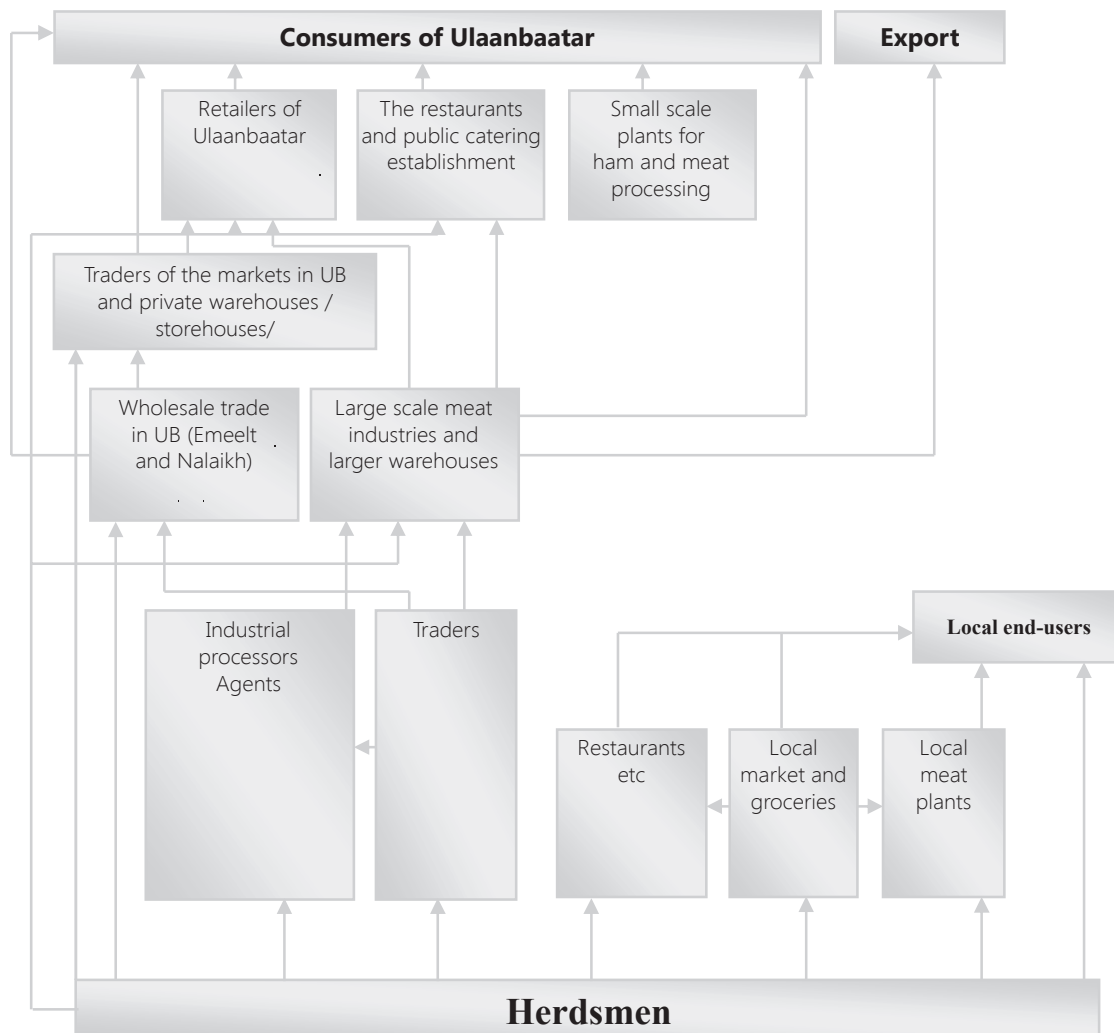
Meat Market

As for the meat market study, the observations made have important competition policy implications but they are substantially different from those of the fuel market. The study points to the presence of rent-seeking strata of wholesalers and market intermediaries between the households producing meat and the national retail customers consuming meat. The share of income allocation to this intermediary layer is not justified considering its role in the value chain and raise doubts of bid rigging, collusion, conflict of interest and abuse of monopoly buyer and seller power at the same time by the economic agents comprising this intermediary layer (see chart 1 below). It is noteworthy that intermediary rent-seeking historically represented a burden on the development of the Mongolian economy, especially at the grass-roots level and hindered the improvement of the well-being of the major part of the population engaged in agricultural production. Current rent-seeking practices can be viewed as rudiments of feudal social relations dominating the country in the so-called Autonomous State's period "...when few local and international monopolist traders, such as Daashinkhuu firm and Buyant cooperative

in Da Khuree (then capital city), rich man Geleg from Dalai Choinkhor Lord's province and trader Choimbol from Dragon Lord's province, used to purchase valuable skins and hides and other animal products from nomads and individuals at cheaper price, yet sell consumer products, including flour, rice, tobacco, silk etc. at higher price so that most people had lived in poverty under debt burdens..."[sic]⁸¹ Thus, the interruption of the rent-seeking "tradition" and the creation of conditions for increasing agricultural producers' capitalization and access to their customers seem to be essential both for economic development and for the people's welfare in Mongolia.

From the competition law enforcement perspective, it is important to identify the relevant markets where market intermediaries are most concentrated and, thus, may abuse their dominant position. At first sight the presence of a limited number of meat wholesalers in the meat procurement sector in Ulaanbaatar City suggests a possibility for oligopolistic behaviour and explicit or implicit collusion between these traders. However, it is also important to define the relevant meat markets at a local level and assess the possibility of market dominance and its abuse at this level. This issue is within the competence of the AFCCP Regulatory Board.

Chart 1 - The meat production value-chain



Source: Mongolian Capital Market Association, 2010, cited from: Market Study: Competition in the meat markets of Mongolia, p. 14, AFCCP.

Competition policy recommendations on alleviating this situation include measures aimed at facilitating direct access by meat producers to customers and primarily grocery stores countrywide; including creating conditions for e-trade, which would leave more sales income in the hands of producers and create better conditions for the improvement of their capitalization and re-investments. In turn, these measures would help producers to proceed to downstream integration of their activities by acquisition and use of facilities for meat freezing, packaging and other more value-added types of production within the meat supply chain. Clustering and production cooperation between farmers such as the collective use of the same slaughter or freezing facility could reduce the capital threshold for their vertical integration in downstream meat product production. Consequently, this would put competitive pressure on wholesalers, and thus reduce their unjustifiably high margins and bring about more competition in the sector and create better conditions for consumers in the meat market. The introduction of e-trade and the relevant infrastructure for it together with necessary training programmes in e-trade for dispersed meat producers and grocery store owners are part of the recommendations of this Report. Taking into account the social significance of the meat market in Mongolia, measures aimed at improving the competitive situation in the wholesale part of the meat value-chain and developing meat production by households in the National Programme of Development of Competition also seem appropriate.

5.2. Research findings and competition enforcement

Both market studies helped AFCCP to have a clearer overview of the geographic and product characteristics of the markets examined and, therefore, to obtain a more specific and practically applicable market definition.

The market study on the fuel sector serves as an example of this. Although the term “SSNIP test”⁸² is not used for the purposes of the definition of a relevant market in the fuel market study, the major elements of the test are implicitly present in the section on market definition. The relevant market definition provided in the study seems reasonable

and expedient for enforcement purposes, especially given the lack of sufficient data for applying the SSNIP test, which is quite a frequent situation in international practice.⁸³

The market studies facilitated the identification of areas of potential concerns for the competition authority where anticompetitive practices appeared to be most likely. For example, the examination of the relevant market helped to identify price-fixing practices by gasoline stations for gasoline retail sales, very high concentration in the aircraft fuel (kerosene) supply chain and a low level of competition and several anticompetitive practices in the wholesale supply of oil products.

The meat market study helped to identify the wholesale part of the value chain as an area characterized by a high possibility of monopolistic buyer and seller practices, collusion, bid rigging and conflicts of interest. The study emphasised the need to urgently address the situation in the reserve meat system that is based on “a non-competitive mechanism of allocation of storage/subsidies among meat wholesale suppliers” and, therefore, “harms public interest by imposing an excess of expenditure to the Ulaan Baatar Municipality (UBM) and an excessive price for final consumers.”[sic] According to the estimate made in the study, respect for competition principles in the deals between the UBM and the Mongolian Meat Association (MMA) would save up to 20 per cent of the UBM expenditure on meat subsidies and reduce consumer prices per kilo of meat by about one quarter.⁸⁴

In the course of the fact finding mission, it was observed that the situation of the trade in other basic foodstuffs, such as wheat and milk is to a substantial extent similar to that in the meat trade. However, anticompetitive practices by market intermediaries is most evident in the trade of cashmere and skins. The market intermediaries there are the Chinese wholesalers who are being subsidized by the Chinese Government for buying traditional Mongolian agricultural products and exporting them to China for further processing. Subsidized foreign intermediaries represent a competition problem for the domestic market because the local producers and intermediate customers are in fact discriminated against. It appears crucial for the Mongolian Government to target its SME and sector development programmes to

support the local cashmere and skins producers, as well as herdsmen so as to adjust the national value chain of production of cashmere and skin items that comprise a very important part of the exports of traditional Mongolian goods and contribute to the welfare of thousands of rural families in the country.

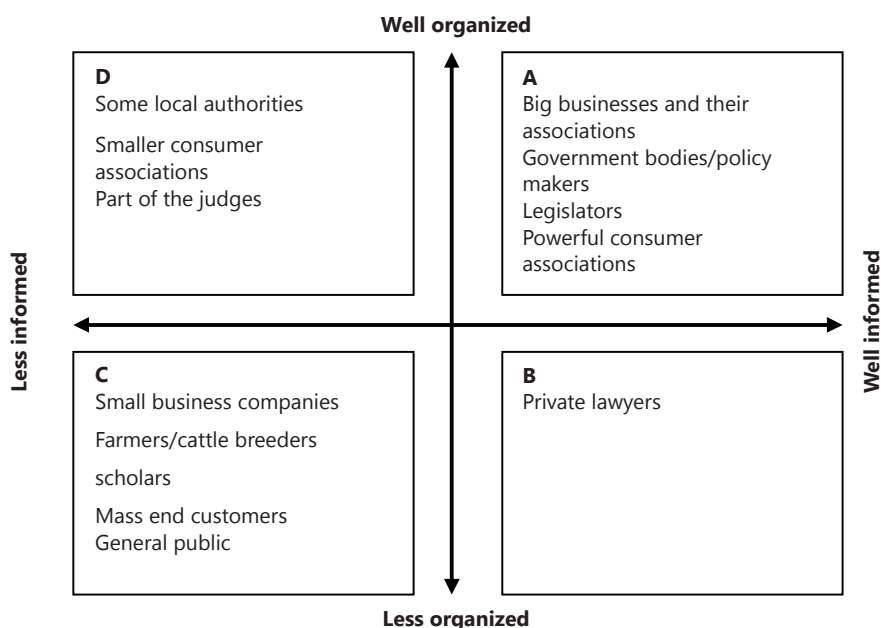
6. COMPETITION ADVOCACY

6.1. Stakeholder analysis

Present-day Mongolian society includes numerous social groups that can be considered as actual or potential stakeholders in competition enforcement and policy development. These include Government officials and Members of Parliament most of which are also established businessmen, the business community, consumers, small and medium entrepreneurs, producers of agricultural goods and the general public.

The type of competition advocacy message by AFCCP should substantially depend on the characteristics of the stakeholders classified below in terms of their understanding of competition policy issues and their ability to support or oppose particular competition-related initiatives.

Chart 2. Classification of the stakeholders of competition enforcement and policy development in Mongolia.



Taking into account the substantial influence of the Mongolian big business community on Government decision-making and the legislative process (all 76 members of the Mongolian Parliament – The Great People’s Khural – are businessmen, many of whom have conglomerate companies at

local level), the stakeholders represented in quadrant A of chart 2 above constitute the most important target for competition advocacy by AFCCP, the Deputy Prime Minister supervising the agency and other supporters of the development of competition in the executive power in the country. The

proponents of competition policy in Mongolia have to consider the dual character of businesses' attitude to competition favouring it when they act as intermediate consumers of production goods or when they feel affected by restrictive practices, while tending to limit competition when obtaining an individual or/and collective dominant position in the market.

Compared to stakeholders included in quadrant A, the private sector lawyers comprising quadrant B have much less influence on the competition law enforcement process and the development of competition legislation and policies contrary to their colleagues in developed antitrust jurisdictions. As mentioned above, the current Mongolian competition legislation – particularly the Law on Competition – leaves relatively little space for interpretation based on an effects analysis or the rule of reason doctrine, as well as for the consideration of remedies in merger cases, since most of the violations are considered with the use of the *per se* rule, according to the Law. Until now Mongolian companies that have been prosecuted by AFCCP for antitrust violations and challenged the agency decisions in court have used the services of their own legal teams.

However, some AFCCP decisions have already been successfully challenged by defendants in court. In parallel with the increase in the volume of commerce affected by the violations examined by the agency and the severity and amount of sanctions, the number of AFCCP decisions challenged in the courts is likely to grow. This may in turn lead to an increase in the demand for the services of private lawyers, an influx of the relevant expertise from abroad and incentives for development of the domestic private bar specializing in antitrust issues in Mongolia. The financial resources of the Mongolian violator companies, as well as the scope of cases and potential penalties are rather limited, so the use of expensive services provided by reputable foreign lawyers may be too costly for potential Mongolian clients. Based on the data in table 4 above, the total amount of fines imposed by AFCCP for antitrust violations comprised about \$ 22,500, while the average fine was about \$ 300, which seems less than the cost of one hour of consultation by a reputable antitrust lawyer in developed jurisdictions. This is likely to lead to an increase in demand for services that can be offered

by local lawyers. Better prospects for the development of the legal services market in Mongolia can be created with the broadening of legal possibilities for recovering antitrust damages by parties affected by violations.

With these preconditions, the demand for legal education in antitrust matters as well as for the skills in antitrust economics is also likely to grow in the medium term. Therefore, the current number and expertise of antitrust scholars and teachers (presented in quadrant C) is not sufficient to meet the growing demand for economic and legal antitrust knowledge. Only one antitrust course is being offered in Mongolian higher education institutions. The improvement of this situation by developing and including antitrust courses in the curriculum of universities could be another area for technical assistance by international organizations and development partners.

Quadrant C of chart 2 reflects the state of competition culture in the country. Potential victims of the antitrust violations, such as consumers, small and medium entrepreneurs and farmers are dispersed, generally not organized and do not seem to be aware of the possibilities of using antitrust legislation and applying for legal protection to the Government when confronted with anticompetitive practices affecting them.

The Mongolian competition legislation neither provides for a possibility of collective legal action by victims of anticompetitive practices in defence of their interests like the U.S. "class action"⁸⁵ doctrine nor for a liability of an alleged violator to pay damages to an unidentified group of persons injured. Furthermore, it also does not provide for an effective mechanism of damage recoupment to physical and legal persons injured by an antitrust violation. In practice this implies that the competition authority – AFCCP – remains the only protector of the interests of victims of anticompetitive practices, doing so by monitoring commodity markets and commencing *ex-officio* investigations, when appropriate.

Mongolian competition legislation and law enforcement may benefit from formulating a legal framework for private damage claims and collective actions aimed at the recovery of antitrust damages to the extent possible under prevailing legal conditions and public awareness of individu-

als' rights when confronted by monopolistic practices. Both of these aspects seem to be appropriate for inclusion in the Programme of Development of Competition in Mongolia.

The category of dispersed actual or potential victims of antitrust violations presented in quadrant C is complemented by dispersed antitrust scholars and teachers who are very limited in number and rely mostly on foreign sources for improving their expertise and ability to carry out research and provide training in antitrust matters.

Quadrant D is comprised of an eclectic multitude of stakeholders that are relatively well organized by virtue of their professional or organizational affiliation. Although this category of stakeholders can exercise some political pressure in the course of the consideration of competition policies by the Parliament or the Government, they are not likely to have sufficient skills for proposing a coherent competition policy for a sector, a region or nationwide. However, they can be considered as potential allies of AFCCP in its advocacy efforts for competition and introducing competition principles in other public policies.

Among the quadrant D category of stakeholders, judges comprise an especially important part by virtue of their involvement in the competition law enforcement process. The internationally recognized need for building more understanding amongst competition authorities and judges manifests itself in Mongolia, as well. Raising awareness of judges on antitrust issues, improving their skills in antitrust law and understanding of antitrust economics would seem to be a very useful direction for international technical assistance to Mongolia to take.

6.2. Competition advocacy and legislation/policymaking

An indication of the success of the competition advocacy efforts by the Parliamentary Standing Committee on Economy and AFCCP is the recent adoption of the new Mongolian Law on Competition, which created much broader prospects for enhancing competition and competition law enforcement in the country compared to the preceding Law on Prohibiting Unfair Competition passed in 1993 and amended in 2000. The origi-

nal Law provided for "creation of conditions for fair competition in the market for entities conducting business activities, identification and implementation of legal and organizational basis for prohibition, restriction and prevention of any activities impeding competition" [sic] under the conditions of transition from command to market economy. According to AFCCP ex-Chairman Mr. Mandakh, "obviously, legislators considered the early stage of premature development of market economy at that time...", which was characterized by the need to restrain the growth of prices for socially significant commodities. This served as an explanation for the temporary retaining of a possibility of some degree of price control in the former Law stipulating, for example, that "Government shall regulate excessively high price and tariffs of certain products..." or legal provisions eventually aimed at achieving socially acceptable market balance in the then transitory Mongolian economy, including the limitation or suspension of "exportation and importation activities, if necessary."⁸⁶

The obvious obsolescence of these provisions by the end of the 1990s created grounds for their abolition by the amendments made in 2000, and the gradual replacement of direct Government interference in the market with legal provisions safeguarding competition, including the introduction of stricter market share criteria for dominance assessment by lowering the individual or collective dominance threshold from 50 to 33% of company share in the relevant market as irrefutable presumption of dominant position in a relevant market in Mongolia (see section 2.2 of this Report for a more detailed discussion of dominance assessment in Mongolia and recommendations and prospects for its further improvement). Despite some lack of flexibility and clarity in the dominance assessment rules currently in effect (partially explainable by the limited capacity and skills of AFCCP in applying more advanced dominance assessment techniques and their understanding by judges) the mere fact of passing to dominance and anticompetitive practice analysis and abandoning price and supply control can be considered as a positive development in the Mongolian competition legislation. This reflects the strengthening of market forces in the national economy and the success of competition advocacy efforts by the supporters of the competition principles in the Government.

The amendments also stipulated the establishment of the regulatory agency having competition law enforcement powers. However, its practical organization was delayed till 2005 and in the meantime only two complaints on competition law violations have been considered by courts and one by the Ministry of Justice and Internal Affairs.

An important further step in introducing competition principles in public policies is the initiation of the development of the National Programme on Development of Competition that will facilitate the introduction of competition principles in sectoral policy and seek to reduce the regulatory burden by removing excessive regulation and simplifying and streamlining regulatory norms.

6.3. Competition advocacy and the private sector

The Mongolian national market is relatively small and characterized by a few large conglomerate family businesses centred on the country's administrative regions and a small universe of SMEs. The concentration of economic ownership and control in a small number of hands, combined with the fact that many members of Parliament and Government hold key business positions blurs the lines between the public and the private sector, produces systemic conflicts of interest and may de facto lead to barriers to the entry of both domestic and foreign investors, thus hampering competition and economic development. In other words, the two major characteristics of the Mongolian businesses represented in the Parliament and Government are (1) their conglomerate character, i.e. the business owner controls several technically unrelated entities while each of these is not likely to be dominant nationwide, and (2) regional allocation of these businesses.

Under these conditions, while explaining benefits of competition and developing competition policy, AFCCP has to take into account these specific interests of the Mongolian business community that, on the one hand, seems to be reluctant to enable more competition in their respective regional domains but, on the other hand, may be interested in promoting their produce countrywide and internationally. Not surprisingly, AFCCP enforcement efforts are mainly focused on the national not

the regional market and the relevant markets for dominant entities and natural monopolies are defined rather on a countrywide than regional basis.

In our view, accounting for these specifics helped AFCCP management to promote pro-competitive changes in the Mongolian legislation and address countrywide anticompetitive practices in sectors such as telecommunications, banking etc., which affected regionally based companies. The regionally based Mongolian businesses are likely to benefit from further development of the country-wide logistical systems and infrastructure that are mainly operated by natural monopolies, like the national rail transportation company. Leaning on that circumstance AFCCP is likely to receive business community and, therefore, Parliamentary and Government support for including development of market infrastructure, like e-trade, logistical systems, transportation, banking and finance in the National Programme of Development of Competition.

6.4. Raising the competition agency profile with stakeholders.

According to the representatives of AFCCP and the State Property Committee, most of the people in Mongolia are not aware of the benefits of competition and the role the competition authority can and should play in improving their wellbeing. Moreover, taking into account a very high level of presence of businessmen in the Government and the Parliament, the competition authority may face powerful opposition to its enforcement efforts and the competition policies it pursues. The competition authority needs to look for allies among the major groups of stakeholders, who are influential in competition law enforcement and policy development, such as Government and business, and those who are likely to be affected by it such as consumers and general public.

For example, from the perspective of a Government agency engaged in procurement, the benefits of competition can be explained in terms of saving costs and getting better value for taxpayers' money spent on procurement. Other arguments put forward to Government stakeholders may focus on consumer welfare benefits and how competition may benefit growth and innovation.

With regard to private sector stakeholders, emphasis should be put on the role of competition as a means of realization of their interests as consumers, competitors or suppliers. As regards consumers, the agency could benefit from the experience of consumer organizations in this area as well as working with them recognizing connections between competition and consumer protection.

For this purpose it is important to develop a public relations policy in the agency and appoint an officer responsible for its practical implementation. This would require sufficient skills in working with the media as well as a professional understanding of agency policies and substantive issues of anti-trust analysis, as well as the ability to explain the link between competition and consumer welfare.

The staff members should have sufficient skills to talk to the media and adhere to the agency media relations and information disclosure policies (to be developed by AFCCP). It is important to train employees as media spokespersons for major issues and cases, so that those closest to a case are able to share information about it. Employees are the most credible sources; they can tell their story the best. Additionally employees can promote the agency profile at the grass-roots level by telling their friends and neighbours what they do and how it benefits individuals. This would help raise awareness amongst the general public about the organization.

In dealing with the media, a balance must be struck between tightly requiring all inquiries to be filtered through the media office or allowing reporters to speak directly with case handlers and policy people with minimal or no control by the media office. It is necessary to find a proper balance between filtering communications by the agency management and enabling employees to meet the media requirements for information. Reporters are often frustrated when they have to deal with an agency press office and may become less diligent in obtaining information and views from the agency. On the other hand, staff not in the press office may speak "out of school" and undermine the media strategy of top management. An accommodation could be reached if there is a reasonably clear understanding within the agency as to when and how staff may speak to the press. They should receive training from the press office. Having clear policies and training on when staff may speak to

the press and on what matters will ensure that staff do not undermine that media strategy.

Seeing the results of their work in the media motivates employees. They are proud of the coverage their cases receive and realize the tangible benefit of greater awareness. Coverage of the competition authority's work could also encourage leniency applicants to come forward.

It is also important to issue periodic bulletins, reports and other publications explaining the current activities of the competition authority. And certainly, the agency should have a website, containing legal provisions for its work, guidelines on specific antitrust issues, an exchange of opinions section and electronic periodical publications. Assistance from foreign agencies and other international advisors in formulating agency media policy would seem to be potentially very helpful for promoting the AFCCP image among stakeholders.

7. FINDINGS AND POLICY RECOMMENDATIONS

7.1. Findings

The observations during the peer review revealed some possibilities for improving the Mongolian competition regime and strengthening competition law enforcement in the country, particularly in the following areas:

- (a) The most important and urgent issue to address is to make the AFCCP Regulatory Board fully operational so it can exercise its powers fully. Additional training in antitrust law, economics and policies may be needed for some Regulatory Board Members in order to improve its capacity to resolve antitrust issues;
- (b) Secondly, there is need to improve and develop the skills of staff and the institutional capacities of AFCCP to deal with more sophisticated competition cases;
- (c) There is a need for improving the Mongolian competition legislation, particularly by developing implementation guidelines and regulations specified in the law, such as merger guidelines, market definition guidelines, dominance assessment guidelines, guidelines on the establishment of excessive pricing etc., as well as regulations on the administrative and legal procedures for the implementation of competition legislation. As AFCCP staff numbers and other stakeholders' skill levels in considering antitrust cases amendments to the antitrust law increase, broader use of the effect-based approach to unilateral violations may be needed;
- (d) AFCCP skills and capacities in designing and advocating market development and competition facilitating policies, including these in traditional goods and food markets need to be improved. Taking into account the ambitious industrial and regional development programmes pursued by the Mongolian Government it is important to increase AFCCP staff capacity to contribute to the development of these programmes and thus incorporate competition principles and achieve competitive effects in the course of their implementation. It would help to strike a proper balance between industrial and regional development policies and competition policy;
- (e) There is need for the development of a private bar association and the introduction of legal and procedural possibilities for awarding antitrust damages;
- (f) AFCCP needs better mechanisms for setting agency priorities and for the development of the agency action plan;
- (g) AFCCP and other stakeholders in antitrust enforcement and policy development need to use common "professional language" and understand the basics of antitrust law and economics that may be achieved through capacity-building for AFCCP and the training of other Government authorities and judges in competition-related skills and disciplines;
- (h) It is important to improve the image and visibility of AFCCP with the general public, the business community, consumers and the Government by implementing an effective public relations policy and establishing relations with the media. The agency capacity in public relations needs to be increased;
- (i) Improvement of the State aid regulation and raising awareness of State aid principles among other Government agencies, including the National Development and Innovation Committee seem to be potentially very useful for achieving the Government's economic and social goals;
- (j) Public procurement rules and procedures need improvement aimed at ensuring their greater competitiveness and transparency, including the use of electronic bidding for Government orders; and
- (k) Facilitate the growth of the competition culture in the country by creating the appropriate legal framework for awarding antitrust damages to private parties and for collective actions by dispersed victims of antitrust violations, as well as by raising the awareness of various categories of stakeholders to apply for legal protection of their interests when confronted with monopolistic practices.

These needs can be addressed separately or by the National Programme of Competition Development in Mongolia. The latter option seems to be more preferable because AFCCP already has positive experience with the National Programme on Consumer Protection. Moreover, combining several directions of development of competition law and its enforcement on the National Programme of Development of Competition would help to achieve better coordination of international aid, make it more focused and avoid duplications and overlaps. This opens avenues for regional or international technical assistance.

7.2. Recommendations

7.2.1. Institutional arrangements

- (a) It is strongly recommended to bring the AFCCP Regulatory Board fully into operation in order to create a valid legal and institutional foundation for enforcement actions and competition policy suggestions by the agency.
- (b) Ensure greater actual independence of AFCCP from the Government in prioritizing its enforcement actions and preparation of competition law and policy initiatives.
- (c) Facilitate development of a private bar association specializing in antitrust matters by creating relevant professional associations, for example. The relevant amendments to the Law on Competition and the Administrative Code can be prepared by AFCCP in cooperation with the Administrative and civil courts and the Ministry of Justice. Introduction of legal possibilities to submit private damage claims to courts would facilitate the development of the private bar association specialized in antitrust matters.
- (d) Develop sufficient courses in antitrust law and economics to be given in Mongolian universities by local high school teachers. Use the train-the-trainers principle when preparing such teachers by foreign universities/advisors during international technical assistance programmes. In addition it would be advisable to develop short courses in principles of antitrust law and economics to be attended jointly by AFCCP officials and judges engaged in considering antitrust cases

in order to build a common understanding of the underlying principles of competition legislation. A possibility to provide the Mongolian private bar lawyers with partial access to such courses could be considered as well. Thus, international organizations might assist Mongolia in providing training courses on substantive matters of antitrust analysis for AFCCP staff, judges and lawyers with a view to improving their skills and arrange for exchanges of opinions, approaches and experience between the stakeholders engaged in dealing with antitrust cases.

- (e) There are considerable overlaps between AFCCP and sector regulators, and hence there is a need to provide for a more distinct separation of responsibilities and coordination, especially in such sectors as public procurement, natural monopolies and dominant companies, for example those in the telecommunications sector.

7.2.2. Improvement of competition legislation and policies

As a general technical recommendation we would suggest that an improvement of the English translation of the "Law on Competition" be considered to make it more transparent and understandable for foreign investors and other stakeholders, as well as for foreign experts and international organizations that the Mongolian Government may seek advice and feedback from on its competition law.

The above recommendations on improvement of the competition legislation should be implemented in accordance with the due process of preparation and approval of competition-related legal initiatives in Mongolia, i.e. AFCCP, Government and the National Parliament (the Great People's Khural) should be involved.

Dominance assessment

The possibility should be considered of using qualitative dominance assessment criteria in addition to market share based thresholds, such as entry/expansion possibilities, state of the market, sustainability of dominance etc. in order to avoid over-enforcement and save the limited resources of AFCCP. In other words, it is recommended to assess a company's ability to sustainably maintain

prices above the competitive level even in a situation where its market share exceeds the 33 per cent threshold. Technically this could be done by introducing relevant changes in the Law on Competition and/or development of AFCCP guidelines on the assessment of dominant position of an entity in the market. In this case development of dominance assessment guidelines may be needed possibly in combination with guidelines on the definition of the relevant market.

Cartels and anticompetitive agreements

The possibility should be considered of amending the current Law on Competition in order to make a clearer distinction between horizontal and vertical anticompetitive agreements, i.e. agreements between competitors (cartels) and those with upstream suppliers or downstream buyers. Horizontal agreements seem to be more harmful for competition in the market than vertical agreements, which are most likely to include vertical restraints on competition such as resale price maintenance, price discrimination by a dominant company and refusal to deal. It is recommended to emphasize the per se illegality of cartel agreements in the Law and avoid a language that can be understood as a possibility of effect-based treatment of cartels by AFCCP staff, companies being investigated or courts. The applicability of the corporate leniency programme provided for by the Law to cartel cases only should be indicated, not to other types of anticompetitive agreements. The terms for granting leniency should be specified more clearly depending on how far the agency is aware of the cartel violation, the stage of investigation, the participation of the leniency applicant in the cartel agreement and the type of evidence submitted by the applicant.

Generally, the Law on Competition would benefit from the introduction and explanation of the terms "cartel" and "anticompetitive agreement" in its article 4, delineating between them and clarifying the meaning of the definitions used in the Law. Possibly, cartels could be defined in the Law as a specific form of anticompetitive agreement that can only be horizontal, providing for price fixing, market allocation or bid rigging and constituting a per se violation of the competition legislation. It is recommended to restructure article 11 in a manner providing for separate treatment of cartel agreements as those illegal per se, on the one hand and other

horizontal agreements and vertical agreements to be analysed based on their effects on competition and consumer welfare, on the other hand.

Unilateral abuses of dominant position

There is a need for clarification of what is meant by the term "supervision" of dominant entities provided for in article 15.1.6 of the Law on Competition and how this supervision should be implemented in the Law or in agency guidelines. Possibly, FAS-Russian Federation experience in monitoring prices on economically and socially significant markets that are generally highly concentrated and engaging in ex-officio investigations in case of substantial price increases may be useful for this purpose. In case AFCCP own sources are insufficient for these purposes, the agency can rely on other Government sources, including the National Statistics Agency.

It is recommended to gradually introduce and make increasing use of the effect-based or rule of reason approaches in the consideration of vertical restraints on competition which may form a part of the "National programme on development of competition." In this case it should be closely linked to the capacity-building effort aimed at improving the skills of AFCCP staff to apply economic tools to the analysis of a particular unilateral conduct, whether horizontal or vertical. The development of a private bar association capable of presenting arguments both for plaintiffs and alleged violators may be also a factor to be considered while making decisions on a possibility of preparation of amendments to the competition legislation that may provide for broader use of the effect-based approach. Putting it more generally, the development of the competition legislation in Mongolia leading to its increased sophistication and, therefore, complexity of its enforcement should be linked to and conditioned by the development of skills and of the institutional framework of the competition law enforcement system in the country. It would seem advisable to consider these factors in their interrelationship and conjunction when developing the "National programme on supporting the market competition" by AFCCP and the Mongolian Government. For this purpose it seems reasonable to develop and include in the Programme a road map for gradual replacement of the per se treatment of most of the unilateral abuses with an effect-based approach to the Law

on Competition in the course of and depending on the increase in the AFCCP's, courts' and private bar's capacity not only to establish likely anticompetitive conduct but also to assess its effect on competition in the relevant markets and on consumer welfare.

This development leaves broad possibilities for coordinated efforts by international donor organizations aimed at capacity-building for the various stakeholders involved in considering unilateral abuses in Mongolia and applying economic analysis to vertical restraints on competition. It may include joint or separate training for judges and AFCCP staff in economic theories, concepts and models underlying antitrust analysis, assistance in preparation of the relevant amendments to the Law subject to their applicability under the conditions of current awareness of the major participants of the antitrust cases, consideration of underlying economic concepts and development of training courses and reference materials available online in the native language.

Merger review

Introduce provisions for merger remedies, including structural remedies in the Law on Competition and develop merger guidelines that are already provided for under the Law. The guidelines should include instructions on the use of remedies for the possible anticompetitive effects of a merger. Although the guidelines developed by advanced antitrust jurisdictions could serve as an example, these should be adjusted carefully to the realities of the Mongolian economy. It is also recommended to provide training in merger review to AFCCP staff members and leave behind the necessary training and reference materials in the Mongolian language.

Sanctions

Consider the introduction of more substantial penalties for impediments to inspections. Low penalties for impeding or obstructing investigations can significantly delay the inspection process and undermine the results.

Introduce more effective legal provisions for collecting fines and involvement of financial authorities in this process to the extent necessary. Introduce an additional penalty for non-payment of fines. Leaving the fine collection at its present level

(about 50 per cent of total fines imposed) may undermine the deterrence of antitrust violation and the reputation of the antitrust authority.

Damage recoupment

Consider the introduction of a legal possibility of antitrust damage recoupment by the parties injured by abusive or exclusionary practices, as well as the development of a legal framework for legal action in the interests of numerous, dispersed and unorganized victims of antitrust violations, mainly of exploitative practices like unilateral or concerted excessive pricing. Develop clearer procedures for submitting private damage claims to the civil courts. Advertise a possibility of antitrust damage recoupment among businesses, consumers and NGOs engaged in consumer protection.

Investigation procedures

It is recommended to develop guidelines on the procedures of AFCCP antitrust investigations endorsed by the Administrative Court of the Capital City that oversees the procedural fairness of AFCCP decisions. It would help to avoid the overruling of the agency decisions by the Court on procedural grounds regardless of their essential correctness. Both AFCCP internal procedures and procedures for the consideration of antitrust cases by the courts need better development and formalization.

State aid control

Consider a possibility of further developing competition legislation provisions related to State aid control in addition to those stipulated under article 13.3 of the Law on Competition. For the moment the possibility of State aid provision is limited to reactive measures to various crisis situations and the accumulation of strategic reserves of specified commodities. This limits the possibility of legal use of State aid for economic and social development purposes that may be broadened by introduction of transparent and fair rules for the provision of State aid. The EU and other countries' legislation on State aid control and experience of its application may serve as a good source of ideas for improving the State aid control system in Mongolia and its use for the purposes of economic development at regional and national level. Taking into account the ambitious development and industrialization programmes pursued by the

Mongolian Government it is important to develop legal provisions ensuring transparent and competitive State aid allocation for the needs of industrialization and regional development. AFCCP together with the anticorruption agency can play an important role in control over the allocation of State aid for development purposes. Developing the agency guidelines on State aid control may be also helpful.

Public procurement

The application of the open tender procedure is currently limited to purchases at prices higher than those that can be found in the market, in accordance with articles 7.3, 8.1.1, 8.1.2 and 8.2 of the Public Procurement Law. For the purposes of developing competition in the public procurement market and increasing its efficiency it is recommended that changes be made in the Public Procurement Law to provide for a fairly established price cap for the starting price of a tender without limiting the bidders' possibility to suggest lower prices, provided that the technical specifications of goods and services procured and the eligibility criteria for bidders are met.

It is also recommended to provide for a possibility of electronic bidding for Government orders in the Law on Public Procurement and/or in the Law on Competition. AFCCP is recommended to prepare a draft Government decree obliging Government agencies engaged in public procurement, particularly these purchasing goods and services for public needs, to use electronic bidding for placing most of the public purchases they made with limited clearly specified exemptions from this rule. Development of a pilot version and beta testing of an Internet based electronic public procurement web-site and providing training for potential users, namely bidders and Government public procurement officers would seem to be a good beginning. It is recommended to establish an inter-agency task force for this purpose coordinated by one of the Deputy Prime Ministers that would include AFCCP, the State Property Commission, the Telecommunications Regulatory Commission and other interested Government agencies. The task force can be assisted by a team of international advisors. Reference to the experience of FAS-Russian Federation, that is one of the most advanced agencies in this field, would seem appropriate.

It is important to arrange for proper inter-agency coordination in public procurement and, therefore, insure a proper balance between the needs of the agencies placing orders to private sector suppliers and the observation of competition principles and cost-benefit efficiency for public procurement.

7.2.3. Enforcement

Consider possibilities of introducing amendments to the Law on Competition enabling extension of terms of consideration of antitrust cases. Enforcement can be badly affected by the time limit on investigations (60 days plus a maximum extension of 30 days) which is not enough to deal with complex cases.

7.2.4. Sector regulation

Provide a legal separation between the responsibilities of the competition authority and sector regulators by means of introduction of the necessary amendments in competition legislation and sectoral regulation. Taking into account the greater expertise of sector regulators in technical matters AFCCP should focus on the observation of competition principles in the course of the licensing of market participants by sector regulators, including control over equal access to markets and essential facilities and observation of cost benchmarks in order to avoid overcharging customers by market incumbents. AFCCP is also encouraged to advocate competition principles and the introduction of pro-competitive modes of trade with sector regulators in the course of the liberalization and privatization of State-controlled entities.

It is important to ensure better coordination between the competition authority and sector regulators. In sectors where the established sector regulator is present (e.g. telecommunications, electricity and air transport) it is recommended to clearly delineate between the responsibilities of the relevant sector regulator and the competition authority. The relevant amendments are needed in the Law on Competition and sectoral legislation. Inter-agency documents like Memoranda of Understanding and task forces aimed at resolving particular issues can be also useful for this purpose. Under the conditions of present day Mongolian realities the sector regulator may determine tariffs and conditions of entry in the relevant market while AFCCP may review the draft decisions

of the regulator from the point of view of their consistence with competition principles and their guaranteeing that tariff/pricing policies by market participants are not exploitative with regard to consumers. The regulator's decision should come into force upon its endorsement by AFC-CP. International assistance can be considered in developing sectoral tariff-setting methodologies, technical standards and access conditions bearing in mind competition considerations. Coordination between technical, economic and competition experts is needed in this matter. International assistance may be also needed in advising AFCCP in what sectors price and other forms of regulation is needed due to the presence of a natural monopoly or a market failure situation there and in preparing the agency's recommendations to the Government on the introduction of such regulation. However, price regulation itself should not be a direct concern of the Law on Competition and its enforcement.

Regulated and non-regulated sectors should be clearly defined and listed. Sectoral industrial associations should not have powers of coordinating price/outputs/market allocation policies by suppliers. Government should not authorize or even consider suggestions from industrial associations on pricing. Competition legislation and its enforcement should be fully applicable to these sectors, especially the fuel trade.

Consider the development of sectoral competition policies, including Government measures aimed at creating infrastructure and essential facilities for fostering competition. For each sector the development of the competition policy will require the engagement of AFCCP and the relevant sector regulator, as well as the National Development and Innovation Committee responsible for formulating policies for sectoral and regional economic development.

7.2.5. Competition in specific sectors

7.2.5.1. Oil products sector

Exclude a possibility of joint determination of prices for oil products by their traders (through their Association) and the Government. The Government is recommended to choose between either introduction of Government regulation of prices, sales, technical standards etc. in the oil

products sector (similar to the regulation of the electricity or telecommunications sectors) or application of the competition legislation to its full extent, including structural separation, that is unbundling, of the companies which persistently violate the competition law. Creation a commodity exchange, including an e-trade facility and futures trading may facilitate competitive trade in the sector.

It is also recommended to consider the unbundling of the wholesale and retail trade in gasoline and other oil products by the selling off the gasoline stations by the integrated wholesale companies to independent retail companies in order to avoid non-transparent transfer pricing and thus bringing about more competition both to the wholesale and retail levels of the value chain.

In the oil products sector a Government programme on facilitating the national oil refinery business in Mongolia (to be pursued within a framework of the National Industrialization Programme, for example) would be extremely desirable to bring about more competition in the fuel trade in Mongolia and, therefore, for the welfare of the population and economic development. Avoiding higher concentration in oil refining, strict compliance with competition principles and provision of all downstream buyers with equal access to the essential supplies of oil products are the most important elements of such a program.

It is also recommended for AFCCP to examine possibilities for detailed research of the reasons for the high cost of aviation kerosene in Mongolia with a view to consider a subsequent competition law enforcement action in the aviation kerosene market. In addition AFCCP can consider planning and developing a competition advocacy programme aimed at persuading Government stakeholders to build a national oil refinery facility for the production of aviation kerosene for sale in the domestic market based on the national oil deposits in Mongolia. The economic effects are likely to be decreased air tariffs and a resulting growth in demand for air transportation services, employment and increase in the number of tourists. Therefore, it is recommended that AFCCP conduct a market study on aviation kerosene and examine the possibilities for planning enforcement actions and developing competition policies in the market based on the findings of the study.

7.2.5.2. Trade in traditional products

With a view to reducing possibilities for rent-seeking (introducing monopoly high prices for buyers and monopoly low prices for sellers) by market intermediaries, introduce electronic Internet-based commodity exchanges for trading in traditional Mongolian agricultural and cattle breeding products, including meat, cashmere, furs etc.; provide training for potential users i.e. producers of traditional goods. Establish an inter-agency task force coordinated by the Deputy Prime Minister that would include AFCCP, the Ministry of Agriculture, the Telecommunications Regulatory Commission and other interested Government agencies would seem to be an appropriate organizational solution for performing this task. The task force can be assisted by a team of international experts in the field of the organization of electronic commodity exchange trade.

7.2.6. Competition and State-controlled enterprises

It is recommended for AFCCP to work jointly with the State Property Commission on the projects of further privatization and liberalization of entities controlled by the State. Major aspects to focus on in this work would be:

- (a) Avoid replacing State monopolies with private monopolies;
- (b) Ensure reasonable unbundling of the State-owned companies to enable competition;
- (c) Provide equal access to essential supplies and facilities; and
- (d) Make a proper choice between antitrust law enforcement and State control over prices and outputs, if necessary.

7.2.7. Policy coherence

Considering the ambitious development programmes pursued by the Mongolian Government like the Southern Gobi Development Programme or the National Industrialization Programme it is important to strike a proper balance between the interest of industrial and regional development, on the one hand, and safeguarding market competition, on the other hand. In addition to the preparation of transparent and pro-competitive rules for granting State aid for develop-

ment purposes (as has been suggested above) it is also recommended that AFCCP participates in the development of licensing rules, criteria for granting concessions, selection of companies for Government support to ensure observation of competition principles as far as possible, the achieving of quasi-competitive welfare effects and the granting of equal terms of access to essential facilities and supplies by companies entitled to Government support, including to competitors. In this context international assistance may be needed for upgrading AFCCP staff skills in these matters by means of training, including joint training with sector regulators and agencies involved in development and implementation of industrial and regional policies. The training programme can partially overlap with a programme in merger control and remedies, especially as far as structural separation and remedies providing for equal access to essential supplies and facilities are concerned.

7.2.8. International cooperation

- (a) Improve AFCCP awareness of the possibilities of obtaining information from foreign competition authorities and international organizations engaged in cooperation work for the purposes of antitrust law enforcement in Mongolia. For example, AFCCP may ask foreign competition authorities to provide it with guidance on anti-cartel investigation, such as sharing experience in the developing theory of similar cases, providing information on sanctions imposed and legal principles used. The agency can also seek cooperation with foreign agencies in obtaining non-confidential information for the purposes of anti-cartel investigations, merger review and consideration of unilateral abuses having cross-border effects or replicated in different jurisdictions by the same international companies for example, or engage in some other forms of cooperation and information exchange with them. Even sharing information on investigation schedules and conducting parallel inspections and dawn raids can be feasible in particular cases that may be of interest to both AFCCP and foreign authorities, provided that no confidential information obtained from the parties under investigation or third parties is shared.

- (b) It is recommended that AFCCP participate in international forums, such as ICN, OECD, and UNCTAD, where competition issues are discussed and use this opportunity to exchange ideas and benefit from other jurisdictions' experiences in competition law enforcement.

Seek the signing of MLATS and other international legal assistance agreements providing foreign authorities with powers to compel evidence in violations in Mongolia on behalf of AFCCP. Prepare legal provisions on confidentiality of information received from foreign authorities as a first step.

7.2.9. Competition advocacy and awareness

Undertake to improve the competition authority image and reputation among different categories of stakeholders involved in the competition law enforcement process and policy development, including consumers, the general public, the business community and the Government. Develop a written media relations policy and conduct personnel training for this purpose. Arrange for the issuing of periodic updates on competition law enforcement and policy development (including electronic bulletins) and

an informative agency web-site containing legal foundations, guidelines on specific antitrust enforcement issues (like merger guidelines or guidelines on the establishment of a monopoly high price), updates on cases being considered, discussion documents on competition policy issues. Publications on sanctions imposed for anti-trust violations are likely to facilitate compliance with the antitrust law.

7.2.10. Competition authority capacity-building

It is recommended for AFCCP to develop a consistent policy for staff relations, knowledge management and experience sharing that would provide sufficient incentives for improvements in staff performance and for keeping "institutional memory" within the agency. International assistance may be potentially very helpful in this area.

Create conditions for better coordination between AFCCP and the police authority in obtaining evidence, especially on cartel agreements and conducting dawn raids.

It is important to improve the coordination between AFCCP and other Government agencies. The newly appointed Regulatory Board may potentially be helpful in this matter.

ENDNOTES

¹ See Mongolia – Economy, MONGABAY.COM at http://www.mongabay.com/reference/country_studies/mongolia/index.html for a detailed analysis of the development of the Mongolian economy in the centralized planning period.

² Mongolia's Quest to Balance Human Development in its Booming Mineral Based Economy. Brookings Northeast Asia Commentary, Number 56. <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/01/10-mongolia-campi>.

³ Ibid.

⁴ World Bank "Mongolia Quarterly Economic Update" October 2011.

⁵ ADB President Kuroda: Mongolia's Development Should Benefit Everyone. Asian Development Bank, 10 October 2011. <http://beta.adb.org/news/adb-president-kuroda-mongolias-development-should-benefit-everyone>.

⁶ World Bank data <http://www.worldbank.org/en/country/mongolia>.

⁷ Source, <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

⁸ "Enforcing the competition law and its current challenges to the enforcing agency". D.Mandakh, Chairman, Authority For Fair Competition and Consumer Protection: The International Forum on Competition. Law and Policy, 27 May 2011, Ulaanbaatar, Mongolia

⁹ Yuiry Humber, "Mongolia Seeks Balanced Growth to Avoid "Dutch Disease" from Mining Boom," March 7, 2011, <http://www.bloomberg.com/news/2011-03-08/mongolia-says-shifting-focus-to-balanced-growth-from-mining.html>.

- ¹⁰ Mongolia's Quest to Balance Human Development in its Booming Mineral Based Economy. Brookings Northeast Asia Commentary, Number 56. <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/01/10-mongolia-campi>.
- ¹¹ The Constitution of Mongolia, article five.
- ¹² The Constitution of Mongolia, article six.
- ¹³ The Constitution of Mongolia, article thirty-eight.
- ¹⁴ The Constitution of Mongolia, article four. The Judiciary.
- ¹⁵ The Constitution of Mongolia, article two.
- ¹⁶ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 4.1.2.
- ¹⁷ Here and further this Report considers the latest 2010 version of the "Law of Mongolia on Competition"
- ¹⁸ The last word in this citation appears to be a typographical error in the English version of the Law standing for "innovation."
- ¹⁹ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 11.2.1.
- ²⁰ This suggestion is based on and applies to the English version of the Law on Competition. It is advisable for AFCCP to check whether the term "cartels" as used is applicable to vertical agreements in article 11.2 and, if so, to replace it with a more appropriate Mongolian term that can be used for defining anticompetitive vertical agreements.
- ²¹ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 5.2
- ²² Ibid, article 5.3
- ²³ For more reading on the definitions of dominant position see ICN Unilateral Conduct Working Group Report on the Objectives of Unilateral Conduct Laws, Assessment of Dominance/Substantial Market Power, and State-Created Monopolies, page 40-43 describing definitions of dominant position in the relevant markets used by the ICN Members (downloadable at <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc353.pdf>)
- ²⁴ ICN Unilateral Conduct Working Group, Dominance/Substantial Market Power Analysis Pursuant to Unilateral Conduct Laws, p. 1. Available at: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc317.pdf> (last accessed 27 May 2012).
- ²⁵ The Rule of Reason is a doctrine developed by the United States Supreme Court in its interpretation of the Sherman Antitrust Act. The rule, Stated and applied in the case of Standard Oil Co. of New Jersey v. United States, 221 U.S. 1 (1911), is that only combinations and contracts unreasonably restraining trade are subject to actions under the anti-trust laws, and that possession of monopoly power is not inherently illegal.
- ²⁶ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 15.1.9.
- ²⁷ Source AFCCP.
- ²⁸ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 27.1.1.
- ²⁹ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 13.3.
- ³⁰ European Commission. Directorate-General for Competition. Vademecum. Community law on State aid' p.10, http://ec.europa.eu/competition/State_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_en.pdf .
- ³¹ The Federal Law No. 135 on Protection of Competition, Article 19. http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_9498.html (available in Russian).
- ³² Mongolia, Law on Consumer Protection, article 2.1.
- ³³ Ibid, articles 4-7.
- ³⁴ Ibid, article 16.1.2.
- ³⁵ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 12.
- ³⁶ According to article 14.12 activities of political parties and movements are prohibited in the AFCCP central office.
- ³⁷ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 14.3.
- ³⁸ Ibid, articles 17.1 and 17.2.
- ³⁹ Ibid, article 18.
- ⁴⁰ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 16.
- ⁴¹ Ibid, article 17.3.
- ⁴² Ibid, article 16.5.

- ⁴³ Mongolia, Law on Competition, 2010, article s 14.1 and 14.2.
- ⁴⁴ See the "Law of Mongolia on Procurement of Goods, Works and Services with State and Local Funds," December 1, 2005, Ulaanbaatar city (unofficial translation), available from: <http://www.nvcmongolia.com/nvce/download/Procurement.pdf> . (Date accessed 27 May 2012.)
- ⁴⁵ See Consumer Protection Law of the Mongolian People's Republic, available from <http://www.lexadin.nl/wlg/legis/nofr/oeur/lxwe-mon.htm> . (Date accessed 27 May 2012.)
- ⁴⁶ Gantuya Buddorj, Acting Head of International Cooperation Department, Competition Law in New Jurisdictions: Trends and Challenges, Authority for Fair Competition and Consumer Protection of Mongolia, presentation given at the Sixth East Asia Conference on Competition Law and Policy organised by the Competition Commission of Singapore 16 September, 2011.
- ⁴⁷ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 6.
- ⁴⁸ Ibid, article 7.1 of article 7.
- ⁴⁹ Ibid, article 15.1.4.
- ⁵⁰ Ibid, article 15.1.8.
- ⁵¹ Ibid, article 15.1.10.
- ⁵² Ibid, article 15.1.7.
- ⁵³ Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) Survey on Information Exchange.
- ⁵⁴ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 15.1.15.
- ⁵⁵ Economy Watch http://www.economywatch.com/economic-statistics/Mongolia/General_Government_Total_Expenditure_Percentage_GDP/ (last accessed 27 May 2012).
- ⁵⁶ the "Law of Mongolia on Procurement of Goods, Works and Services with State and Local Funds," December 1, 2005, Ulaanbaatar city (unofficial translation). <http://www.nvcmongolia.com/nvce/download/Procurement.pdf> .
- ⁵⁷ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 11.1.4.
- ⁵⁸ Mongolia, Law of Mongolia on Procurement of Goods, Works and Services with State and Local Funds, 2005, article 1
- ⁵⁹ Ibid, article 2.1.
- ⁶⁰ Ibid, articles 4 and 45.
- ⁶¹ Ibid, article 6.
- ⁶² Ibid, articles 7.1, 7.2 and 8.2.
- ⁶³ Ibid, articles 17 and 18.
- ⁶⁴ Ibid, article 13.
- ⁶⁵ Article 14, 15 and 16 of the Public Procurement Law on the eligibility criteria for the participants of public procurement tender bids.
- ⁶⁶ Ibid, articles 7.3, 9.3 and 8.1.2.
- ⁶⁷ Ibid, articles 8.6 – 8.9.
- ⁶⁸ Ibid, articles 21 and 23 and article 9.3.
- ⁶⁹ There are 58 Internet providers in Mongolia. Ulaanbaatar city is practically covered by the Internet service, although coverage in the rural areas is still difficult.
- ⁷⁰ In the Russian Federation for example, the launching of 5 e-trade spots specializing in public procurement helped to reduce the procurement costs by 30–40% and receive savings from \$ 1 billion to \$ 1.5 billion per year in public spending. The indirect effects of this measure on competition in public procurement market are less quantifiable, although equally significant. An evidence of growth of competition in the sector is provided by the increase of SME share in public orders placed from 20–40%.
- ⁷¹ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 15.1.14.
- ⁷² Ibid, article 3.2 of article 3.
- ⁷³ For the set of definitions used for surveying possibilities of information exchange among various jurisdictions see CPLG (Competition Policy and Law Group under APEC Economic Committee) 03 2011: Survey on Information Exchange on Competition. in APEC Region: Phase I. Project Questionnaire, p. 2–3.
- ⁷⁴ Mongolia, Law on Competition, 2010, article 3.3.
-

⁷⁵ Mongolia, Communications Regulatory Commission. Fiscal Year 2010 Performance and Accountability Report, p. 6 – 7.

⁷⁶ Ibid, pp. 14–15.

⁷⁷ Mongolia, Energy Regulatory Authority. Annual Report 2010, p. 10.

⁷⁸ Ibid, p. 8.

⁷⁹ Authority for Fair Competition and Consumer Protection. Market Study on fuel distribution: gasoline, diesel and jet fuel. First report: relevant markets and areas of concern for the competition, June 2011, Ulaanbaatar, Mongolia, p. 8.

⁸⁰ Over the last decade the per capita annual consumption of meat in Mongolia was 84 kg and had reached 97.6 kg by the end of 2009. See Authority of Fair Competition and Consumer Protection, Market Study, Competition in the meat markets of Mongolia, p. 8.

⁸¹ “Current Situations and Further Goals of the Free Competition Policy and Legislation Implementation in Mongolia” by D. Mandakh, Ex-Chairman of AFCCP, 27 June 2009 during the Fifth East Asian Competition Law and Policy, Ulaanbaatar, Mongolia.

⁸² SSNIP stands as an abbreviation of “small but significant non-transitory increase in price.” The SSNIP test is otherwise known as a “hypothetical monopolist” test. “Under this test, agencies generally identify the relevant market as a product or group of products and a geographic area in which it is produced or sold for which a hypothetical, profit-maximizing firm, not subject to price regulation, that was the only present and future producer or seller of the product(s) in that area, would impose at least a “small but significant and non-transitory increase in price” (commonly referred to as a “SSNIP”), assuming the terms of sale for all other products remain constant. In practice, there often may not be sufficient data available to apply the SSNIP test quantitatively. Nevertheless, the conceptual framework of the test in most cases provides a useful methodological tool for gathering and analyzing available evidence relevant to market definition.” See “ICN Recommended Practices for Merger Analysis,” p. 5. <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc316.pdf>.

⁸³ Ibid.

⁸⁴ See the Executive Summary of Authority of Fair Competition and Consumer Protection, Market Study: Competition in the meat markets of Mongolia

⁸⁵ “A class action is a representative action wherein one or more plaintiffs actually named in the complaint, along with their counsel bring a lawsuit on behalf of themselves and the defined class against one or more defendants. The claims of the “class representatives” must arise from facts or law common to the class members. Most class actions are called “plaintiff class actions”, where group of plaintiffs sue an individual defendant, however, a class action can be a “defendant class” action, filed against one or more defendants representing a group of defendants. A court will certify a lawsuit as a class action when there are too many class members for them all to be named as parties in the lawsuit.” (Class Action Law and Legal Definition, USLegal, <http://definitions.uslegal.com/c/class-action/>).

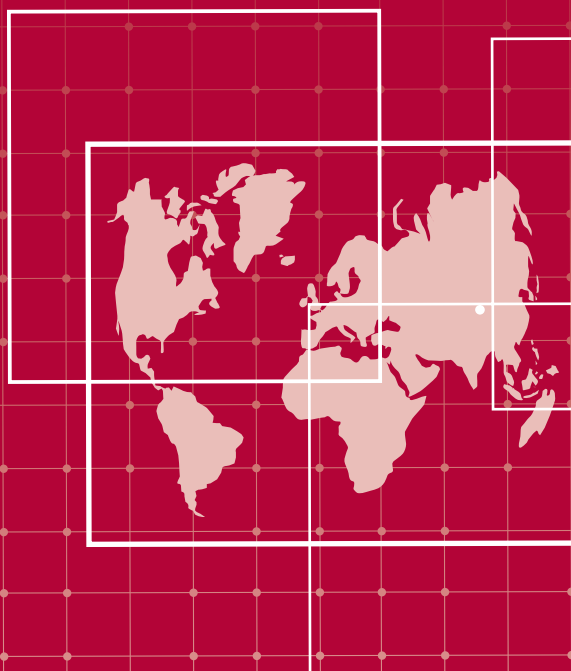
⁸⁶ D. Mandakh, op. cit., p. 2.



ӨРСӨЛДӨӨНИЙ ХУУЛЬ БА БОДЛОГОД ХИЙСЭН
САЙН ДУРЫН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ:

МОНГОЛ УЛС

ДЭЛГЭРЭНГҮЙ ТАЙЛАН

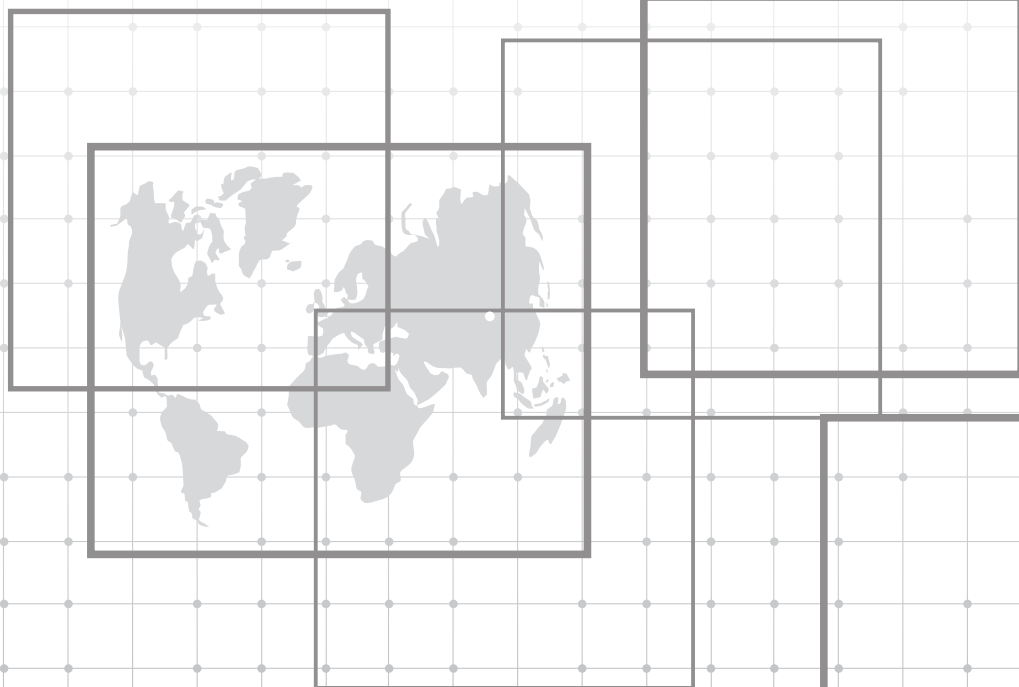




ӨРСӨЛДӨӨНИЙ ХУУЛЬ БА БОДЛОГОД ХИЙСЭН
САЙН ДУРЫН ДҮН ШИНЖИЛГЭЭ:

МОНГОЛ УЛС

ДЭЛГЭРЭНГҮЙ ТАЙЛАН



ӨМНӨХ ҮГ

Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын Худалдаа Хөгжлийн Бага Хурал (НҮБХХБХ) нь Нэгдсэн Үндэсний Байгууллагын Ерөнхий нарийн бичгийн даргын эрхлэх өрсөлдөөн болон өрсөлдөөний тухай хууль, бодлоготой холбоотой бүхий л асуудлыг хариуцан ажиллана. НҮБХХБХ нь өрсөлдөөний тухай хууль журам, бодлого, тэдгээрийн улс орны хөгжилд оруулах хувь нэмрийг тодорхойлох мөн зах зээлд шударгаар өрсөлдөх нөхцлийг хангах, өрсөлдөөнд харш аливаа үйл ажиллагааг хориглох, урьдчилан сэргийлэхтэй холбоотой харилцааг зохицуулах үйл ажиллагааг ханган ажилладаг.

НҮБХХБХ нь олон улсын түвшинд шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох нөхцлийг бүрдүүлэх, бодлого зохицуулалт, түүний хэрэгжилтэд заавар зөвлөмж өгөх, мөн шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох бодлого болон улс орны хөгжил хоорондын уялдаа холбоонд дүн шинжилгээ, судалгаа хийх зэрэг үйл ажиллагаа явуулдаг.

НҮБХХБХ нь 1980 оны Ерөнхий Ассемблейгаас батласан Шударга Бус Өрсөлдөөнийг Хориглох Олон Улсын Журмын (НҮБ Журам) хүрээнд өрсөлдөөний тухай хууль, бодлогын бичиг баримтын хэрэгжилтэд хяналт тавин ажиллаж байна. Тухайлбал, энэхүү журам нь хөгжиж буй орнуудад тэдгээрийн эдийн засгийн хийгээд нийгмийн хөгжлийн шаардлага, орчин нөхцөлд нийцсэн өрсөлдөөний үр ашигтай хууль, бодлогыг боловсруулах, хэрэгжүүлэхэд нь туслалцаа үзүүлэн ажилладаг байна.

Энэхүү тайланд багтсан мэдээ мэдээлэл нь зохиогчийн хувийн үзэл баримтлал, мэдээ мэдээлэл бөгөөд эдгээр нь НҮБ-ийн Ерөнхий нарийн бичгийн даргын үзэл баримтлал бус болно. Мөн үүнд тусгасан тэмдэглэгээ тодорхойлолт, үзүүлэн материалууд нь аливаа улс орны хууль эрх зүйн статус, нутаг дэвсгэр, хот орон нутаг, тэдгээрийн засаг захиргаа эсвэл тэдгээрийн хил хязгаарыг хамаарах асуудлыг хариуцсан этгээдийн үзэл баримтлал биш болно. Энэхүү тайлан мэдээнд орсон тоо баримт, мэдээ мэдээлэлийг зохиогчид урьдчилан мэдэгдсэний үндсэн дээр хамаарах тоо баримтыг нь тусган бусад мэдээ мэдээлэлд үнэ төлбөргүй ашиглаж, дахин хэвлэж болох бөгөөд ашигласан болон дахин хэвлэсэн хувийг НҮБХХБХ-ын нарийн бичгийн даргад хүргүүлнэ.

ТАЛАРХАЛЫН ҮГ

Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Худалдаа Хөгжлийн Бага Хуралын /НҮБ-ын ХХБХ/ дэмжлэгтэй хийгддэг Өрсөлдөөний тухай хууль ба бодлогод хийсэн дүн шинжилгээнүүд нь “Өрсөлдөөний тухай хууль, өрсөлдөөний бодлогын асуудлаарх Засгийн газруудын мэргэжилтнүүдийн жилийн уулзалт”-ын үеэр эсвэл 5 жил тутам зохион байгуулагддаг НҮБ-ын нийт үйл ажиллагааг хянах НҮБ-ын хуралдаанаар хэлэлцэгддэг бөгөөд НҮБ-ын ХХБХ-ын Өрсөлдөөн ба Хэрэглэгчийн бодлогын газрын дарга Хассан Какаяагийн удирдлаган доор тус газар бэлтгэл ажлыг ханган ажилладаг болно.

Энэхүү Монголын өрсөлдөөний тухай хууль, бодлогод хийсэн дүн шинжилгээний тайланг Оросын Холбооны Улсын төрийн зөвлөх, Оросын Холбооны Улсын Монополийн эсрэг албаны даргын зөвлөх/туслах Владимир Качалин бэлтгэсэн бөгөөд НҮБ-ын ХХБХ-ын Өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн бодлогын хэсгийн хуулийн мэргэжилтэн Эбрү Гоксе тайланг хянан тохиолдуулж, НҮБ-ын ХХБХ-ын Өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн бодлогын газрын мэргэжилтэн Пабло Гарсиа нар үнэтэй санал, зөвлөмжөө тусгасан болно.

НҮБ-ын ХХБХ нь энэхүү тайланг бэлтгэхэд оролцсон Монгол улсын Засгийн газрын тохируулагч агентлаг Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын хуучин дарга Дашдоржийн Мандах, тус газрын Хамтын ажиллагааны газрын даргын үүрэг гүйцэтгэгч Буддоржийн Гантуяа болон бусад албан хаагчид, Монгол улсын өрсөлдөөний шинжээч Жигмэддашийн Баярцэцэг нарт үнэтэй хувь нэмрээ оруулсанд талархаж байна.

ГАРЧИГ

НЭГДСЭН ҮНДЭСТНИЙ БАЙГУУЛЛАГЫН ХУДАЛДАА ХӨГЖЛИЙН БАГА ХУРАЛ	1
ӨРСӨЛДӨӨНИЙ ХУУЛЬ БА БОДЛОГОД ХИЙСЭН ДҮН ШИЖИЛГЭЭ	1
ӨМНӨХ ҮГ	2
ТАЛАРХАЛЫН ҮГ	3
ОРШИЛ	7
1. Монгол улс дахь өрсөлдөөний бодлогын хөгжлийн түүхэн ба эдийн засгийн нөхцөл байдал ...	9
2. Хууль эрх зүйн тогтолцоо: Өрсөлдөөний тухай хууль	13
2.1. Монголын Өрсөлдөөний хууль эрх зүйн үүсэл	13
2.2. Өрсөлдөөний хууль эрх зүйн хөгжил ба бүтэц.....	13
2.2.1. Өрсөлдөөний хууль эрх зүйн хөгжил.....	13
2.2.2 Өрсөлдөөний хуулийн талаар товч танилцуулга	15
2.3. Холбогдох зах зээлийг тодорхойлох	16
2.4. Өрсөлдөөнийг хязгаарласан гэрээ хэлцлүүд	16
2.5. Давамгайл байдлаа буруугаар ашиглах	17
2.6. Нэгдэх, нийлэх.....	20
2.7. Процедурын асуудлууд	20
2.8. Торгууль шийтгэл	21
2.9. Улсын тусламж.....	24
2.10. Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах.....	25
3. Өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх бүтэц зохион байгуулалт болон байгууллагын үйл ажиллагаа.....	26
3.1. Өрсөлдөөний бодлого хариуцсан байгууллагууд.....	26
3.2. ШӨХТГ-ын бүтэц, үйл ажиллагаа	27
3.2.1. Байгууллагын ерөнхий бүтэц ба ШӨХТГ-ын зохион байгуулалт.....	27
3.2.2. Байгууллагын нөөц бололцоо, авч хэрэгжүүлсэн хэргүүд болон албан хаагчдыг урамшуулах тухай.....	30
3.2.3. ШӨХТГ-ын үйл ажиллагаа ба хяналт шалгалт хийх эрх	32
3.2.4. Өрсөлдөөн ба тендер	34
3.2.5. Гадаад харилцаа	36
3.3. ШӨХТГ ба Шүүхийн байгууллага	37
4. Өрсөлдөөний бодлогын хязгаарлалт: хөнгөлөлт, чөлөөлөлт, тусгай зохицуулалтын дэглэм, бодлогын уялдаа	38
4.1. Эдийн засаг –салбарын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт ба тусгай журам	38
4.2. Салбарын тусгай дүрэм болон хөнгөлөлт, чөлөөлөлт.....	39
4.2.1. Харилцаа холбоо, шуудангийн үйлчилгээ.....	39
4.2.2. Цахилгаан эрчим хүчний салбар.....	40
4.2.3. Агаарын тээвэр	41
4.3. Бодлогын уялдаа.....	42
5. Зах зээлийн судалгаа ба өрсөлдөөний бодлого	43
5.1 Судалгааны дүн, өрсөлдөөний сурталчилгаа	44
5.2. Судалгааны дүн, өрсөлдөөний бодлого зохицуулалтын хэрэгжилт	47

6. Өрсөлдөөний сурталчилгаа	47
6.1. Өрсөлдөөнд оролцогч сонирхолын бүлгүүдийн шинжилгээ	47
6.2. Өрсөлдөөний сурталчилгаа ба бодлого/хууль эрх зүй	50
6.3. Өрсөлдөөний сурталчилгаа ба хувийн сектор	51
6.4. Сонирхолын бүлгүүдийн оролцоотойгоор Өрсөлдөөний байгууллагын дүр төрхийг бий болгох нь	52
7. Дүгнэлт, бодлого боловсруулахад чиглэсэн зөвлөмж	53
7.1. Дүгнэлт	53
7.2. Санал зөвлөмж	55
7.2.1. Бүтэц зохион байгуулалт	55
7.2.2. Өрсөлдөөний тухай хууль эрх зүй, бодлогыг сайжруулах тухай	55
7.2.3. Хуулийн хэрэгжилтийг хангах	59
7.2.4. Салбарын зохицуулалт	59
7.2.5. Тодорхой салбар зах зээлүүд дэх өрсөлдөөний асуудлууд	60
7.2.6. Өрсөлдөөн ба Төрийн хяналттай аж ахуйн нэгж байгууллага	61
7.2.7. Бодлого зохицуулалтын уялдаа холбоо	62
7.2.8. Олон улсын хамтын ажиллагаа	62
7.2.9. Өрсөлдөөнийг сурталчлах, өрсөлдөөний асуудлын талаарх олон нийтийн ойлголтыг нэмэгдүүлэх	63
7.2.10. ШӨХТГ-ын хүний нөөцийг чадвахийг бэхжүүлэх тухай	63
Endnotes	63

ОРШИЛ

Энэхүү тайланд Монгол улсын өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомж болон өрсөлдөөний бодлогын хэрэгжилтийн өнөөгийн байдлыг тусгасан бөгөөд 2012 оны 1 дүгээр сарын 9-13-ны өдрүүдэд Монгол улсад ажиллан бодит судалгаа шинжилгээ хийн тоо баримт цуглуулсны үндсэн дээр хийгдсэн бодит судалгааны тайлан юм. Уг судалгааг тус улсын Үндсэн хууль хийгээд Өрсөлдөөний тухай хууль болон бусад хууль эрх зүйн бичиг баримт, Монгол улсын Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар (цаашид "ШӨХТГ" гэх) болон бусад холбогдох төрийн байгууллагуудын тушаал шийдвэрын хүрээнд гүйцэтгэсэн. Уг тайланд оруулсан мэдээ мэдээлэл, ажиглалт, зөвлөмжийг тус ШӨХТГ-ын байцаагч, мэргэжилтэн болон өрсөлдөөний бодлого, мөн хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах бодлогыг боловсруулах харилцааг зохицуулах талаар үйл ажиллагаа явуулдаг тус улсын төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын (ТББ) төлөөлөгчидтэй хамтран ажилласны үндсэн дээр хийгдсэн болно. Уг тайлангийн бодит байдлыг хангахын тулд Монгол улс дахь Өрсөлдөөний тухай хууль, бодлогын бичиг баримттай холбоотой бусад судалгаа, тайлан мэдээг олон улсын түвшинд амжилттай хэрэгжиж буй бусад улс орон болон НҮБХХБХ, Олон Улсын Өрсөлдөөнийг Сүлжээ Байгууллага (ОУӨСБ), Эдийн Засаг, Хөгжлийн Хамтын Ажиллагааны Байгууллагын (ЭЗХХАБ) бодлогын бичиг баримттай харьцуулан үзсэн болно. Монгол улсын Өрсөлдөөний тухай хууль, бодлогын бичиг баримтын боловсруулалтын үйл явц, өнөөгийн байдал хийгээд тус хуулийг хэрэгжүүлэх бүтэц зохион байгуулалт, мөн улсын эдийн засгийн нөхцөл байдал, тогтолцоо, Монгол улсын засгийн газраас дэвшүүлсэн эдийн засгийн зорилго, зорилтууд мөн хууль тогтоогчид, засгийн газрын болон хууль эрх зүйн байгууллагын албан хаагчид, бизнесийн аж ахуйн нэгж байгууллага, хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах байгууллага болон бусад олон нийтийн байгууллага зэрэг төрийн болон төрийн бус байгууллагуудын өрсөлдөөний соёлын өөр хоорондоо ялгаатай хэрэгжилтийг шалган судалсны үндсэн дээр уг тайланд тусгасан тоо баримт, үзүүлэн материалуудыг боловсруулсан болно.

Уг тайланд юун түрүүн Монгол улсын Өрсөлдөөний тухай хууль, бодлогын бичиг баримтын боловсруулалтын үйл явц, тус улс дахь эдийн засгийн шинэчлэлийн өрсөлдөөний хүчин зүйлсийг шалган үзүүлсэн болно. Цаашлаад тус улсын аж ахуйн нэгж байгууллагуудын өрсөлдөөнийг өргөн болон явцуу хүрээнд авч үзэж мөн улсын Өрсөлдөөний тухай хууль эрх зүйн асуудлыг нарийвчлан судалсан. Мөн байгууллагын журам, салбаруудын бодлого, олон нийтийн хангамж үйлчилгээ болон өрсөлдөөнийг асуудлыг дэмжих зохицуулалт, заавар журам зэрэг олон нийтэд чиглэсэн бусад бодлогод тусгасан өрсөлдөөний зохицуулалт, заалтыг судлаж үзсэн болно. Үүний зэрэгцээ тус улс дахь Өрсөлдөөний тухай хууль, бодлогын бичиг баримтын биелэлт, хэрэгжилтийг хангах бүтэц зохион байгуулалтыг хянан үзсэн.

Энэхүү тайлан мэдээнд орсон зарим нэмэлт өөрчлөлтийг Өрсөлдөөний тухай хуулийн хэрэгжилт, өрсөлдөөний соёлыг төлөвшүүлэхэд хэрэгжүүлэх шаардлага үүсэх хэдий ч уг тайланд тусгасан санал зөвлөмжид Монгол улсын Өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомж, бодлогын бичиг баримт, зохицуулалтад нэн даруй зохих өөрчлөлт, шинэчлэл хийхийг тусгаагүй болно. Харин үүний оронд энэхүү тайлан мэдээнд тусгасан үйл ажиллагааны санал зөвлөмжүүдийг Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар (ШӨХТГ)ын бие даасан үйл ажиллагаа, ур чадвар болон нөөц бололцоог нэмэгдүүлэх хүрээнд дэмжлэг үзүүлвэл зохих хэмжээний нааштай үр дүн гарна гэж үзсэн болно. ШӨХТГ-аас өрсөлдөөнийг дэмжих сурталчилгааны ажлуудыг 2010 оны 7 дугаар сард батлагдсан хуулийн хэрэгжилтийн хүрээнд ханган ажиллах нь чухал ач холбогдолтой гэж үзэж байна. Энэхүү тайлангийн зохиогчид нь уг тайланд тусгасан санал зөвлөмжийг Монгол улсын засгийн газраас ШӨХТГ-тай хамтран хэрэгжүүлэх шударга өрсөлдөөнийг дэмжих үндэсний хөтөлбөрийн бэлтгэл ажилтай уялдуулахыг зорьж ажилласан болно.

ШӨХТГ мөн бусад холбогдох төрийн болон ТББ-уудын удирдлага, ажилтан албан хаагчид Монгол улсын Өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомж, бодлогын бичиг баримт, тэдгээрийн хэрэгжилтийн талаарх хөндлөнгийн судалгаа шинжилгээ хийлгэх бүрэн нөхцөл боломжийг хангаж идэвхтэй хам-

тран ажилласан билээ. Үндэсний хэмжээнд шударга өрсөлдөөний нөхцөл боломжийг хангах үндсэн үүрэг бүхий ШӨХТГ нь уг хөндлөнгийн судалгаа шинжилгээний ажлыг тус улс дахь Өрсөлдөөнийг тухай хууль эрх эрх зүйн бичиг баримтын боловсруулалт, тэдгээрийн хэрэгжилттэй холбоотой түүний хүчин чадал, нөөц боломжийг нэмэгдүүлэх төдийгүй мөн Монгол улсад эдийн засаг болон нийгмийн хөгжилд өрсөлдөөний зарчиуудыг хөгжүүлэх хүрээнд төрийн болон ТББ-уудад чиглэсэн Өрсөлдөөнийг дэмжих сурталчилгааны үйл ажиллагаанд баримтлах гол бичиг баримт болж буй хэмээн үзэж байна.

1. МОНГОЛ УЛС ДАХЬ ӨРСӨЛДӨӨНИЙ БОДЛОГЫН ХӨГЖЛИЙН ТҮҮХЭН БА ЭДИЙН ЗАСГИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Монгол улс нь 1,566.500 км² газар нутагтай, ойролцоогоор 2.7 сая хүн амтай далайд гарцгүй орон юм. Далайн түвшнээс дээш дунджаар 1589 метрийн өндөрт байрладаг ба газар нутгийн ихэнх хэсгийг бэлчээрийн бүс болон цөлийн бүс эзэлдэг. Байгаль хүрээлэн буй орчин нь Монголын газарзүйн онцлогоос шалтгаалж, дэлхийн цаг агаарын өөрчлөлт гэх мэт өөрчлөлтүүдээс гадна он удаан жилийн цагийн шалгуурт маш эмзэг болсон юм.

Өнөөгийн Монголыг Хүннү, Сьянби, Нирун, Түрэг гэх мэт нүүдэлчин Эзэнт гүрнүүд удирдаж байжээ. 1206 онд Чингис Хаан Их Монгол улсыг байгуулж байсан түүхтэй. 1368 онд Юан гүрэн уналтанд орсны дараагаар Монголчууд дотооддоо хуучны адил дахин зөрчилдөж эхэлсэн ажээ. Монгол улс нь, 16 ба 17-р зууны үед Төвдийн Буддын шашны нөлөөнд бүрэн автсан бөгөөд 17-р зууны сүүлээр Монголын газар нутгийн ихэнх нь Манж гүрний эрхшээлд орсон байна. 1911 онд Манж гүрэн уналтанд орон, Монгол улс тусгаар тогтнолоо зарласан хэдий ч 1921 он хүртэл тусгаар тогтнолоо бүрэн олж чадахгүй байсаар, эцэст нь 1945 онд Монгол улсын тусгаар тогтнолыг олон улсад хүлээн зөвшөөрсөн байна. Зөвлөлт Холбоот Улсын нөлөөллөөр 1924 онд Бүгд Найрамдах Монгол Ард Улсыг тунхаглан зарласан бөгөөд Монголын улс төрийн бодлого ч тухайн үеийн Зөвлөлтийн улс төрийн бодлогын зарчмыг баримтлах болсон. 1989 онд коммунизм нуран унасан ба 1990 оны эхээр Ардчилсан хувьсгал эхэлсэнээр Монголын улс төрийн тогтолцоо олон намын системд шилжсэн байна. Ийнхүү 1992 онд шинэ үндсэн хуулиа батлан, Зах зээлийн эдийн засгийн системд шилжэн орсон юм.

20-р зууны турш Монголын эдийн засаг тогтворгүй байсан бөгөөд бэлчээрийн аж ахуйгаас хамтралын систем рүү, дараа нь хувьчлалын систем рүү шилжэн орсон байна. Монгол улс дахь өрсөлдөөний хууль болон бодлогын шинэчлэлт нь улс орныг хөгжүүлэх зорилго, эдийн засгийн нөхцөл байдалд хамгийн ихээр яригдах, авч үзүүштэй чухал зүйл юм. Өрсөлдөөний

бодлогын асуудлууд нь Монголын эдийн засгийн зарим салбаруудад чухал үүрэгтэй бөгөөд салбарын болон бүсийн Хөгжлийн хөтөлбөрт өндөр ач холбогдолтой. Тэдгээрийг энэхүү тайланд дэлгэрэнгүй тусгасан болно.

1921 оны хувьсгалаас өмнө Монгол улс нь сул дорой хөгжилтэй, эдийн засгийн хувьд зөвхөн мал аж ахуй дээр суурилсан, өөрөөр хэлбэл зогсонги байдалд ороод байсан билээ. Газар тариалан эрхлэлт болон үйлдвэрлэл гээч зүйл огт байгаагүй. Зам тээвэр харилцаа холбоо маш сул, банк, худалдаа үйлчилгээний салбарууд бараг бүхэлдээ гадны аж ахуй нэгжүүдийн хяналтанд орсон байсан байна. Монгол улсын хүн амын ихэнх хэсгийг малчид болон лам нар эзэлдэг байсан ба мал сүргийн ихэнх хэсэг нь ноёд ихэс болон сүм хийдийн мэдэлд байсан.

Дээрх хувьсгалтай зэрэгцээд Монгол улсын эдийн засаг төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засаг руу шилжсэн ба тухайн үеийн эдийн засгийг 3 үед хуваан үздэг байсан. Үүнд: 1921-1939, 1940-1960, болон 1961-1990 онууд. Эхний үед Монгол улсын эдийн засаг хөдөө аж ахуй, мал аж ахуй дээр суурилсан хэвээр байсан ба малчдын малыг хураан авах бүтэлгүй оролдлогын дараа хувийн өмч хэвээр үлдсэн юм. Монгол улс мал аж ахуй дээр суурилсан үйлдвэрлэлийг эрчимтэй хөгжүүлэхээр ажиллаж эхэлсэн бөгөөд газар тариалангийн хөгжил ч мөн өмнөх үеийнхээс эрчимтэй хөгжиж эхэлжээ. Зөвлөлт Холбоот Улсын тусламж дэмжлэгтэйгээр Монгол улс өөрийн гэсэн зам харилцаа холбоо, гадаад дотоод худалдаа, бие даасан банк санхүүтэй болсон юм. Дээрх салбарууд нь Монгол улс болон Монгол-Оросын хамтарсан хувьцаат компанийн удирдлага дор үйл ажиллагаагаа явуулдаг байсан. Аж үйлдвэржилтийн дийлэнх хэсэг нь Улаанбаатар хотын эргэн ойронд хөгжжээ.

Эдийн засгийн 2 дахь үед газар тариалан хамтралын байдалд орсон. Аж үйлдвэрлэл улам хөгжин, мод боловсруулалт, уул уурхай гэх мэт шинэ шинэ аж үйлдвэрлэлийн салбартай болсон ба хэрэглэгчдийн гар дээр хүрдэг эцсийн бүтээгдэхүүний тоо ихэссэн. 1931 оноос эхлэн төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засаг нь бүх төлөвлөгөө зорилгоо нэг жилийн хугацаатай гаргадаг байсан бол 1948-1952 оноос эхлэн 5 жилийн хугацаатай гаргах болсон. Аж үйлдвэрлэл болон дэд бүтцийн хөгжилд Зөвлөлт Холбоот Улс үнэтэй хувь нэмэр ору-

улсан ба Орос-Монголыг холбосон төмөр зам, хэд хэдэн цахилгаан станцыг барьж өгсөн билээ. Хятад улс мөн бидэнд тусламжийн гараа сунгасан ба ерөнхийдөө ажиллах хүчний тал дээр их дэмжлэг болж байсан юм. Гэсэн хэдий ч аж үйлдвэрлэлийн хөгжил дэвшил Улаанбаатар хотод төвлөрсөн хэвээр байлаа. Төмөр зам бүрэн ашиглалтанд орсноор мөн орон нутагт хүнсний үйлдвэрүүд баригдаж эхэлсэн ба эдийн засгийн хөгжил төвлөрсөн бус болж задарч эхэлсэн юм.

Эдийн засгийн хөгжлийн 3 дах үе нь аж үйлдвэрлэл болон газар тариалангийн өсөлтөөр тодорхойлогдох ба 1962 онд Монгол улс Эдийн Засгийн Харилцан тусламжийн байгууллагад нэгдэн орж, Зөвлөлт Холбоот Улс болон Зүүн Европийн санхүү болон техник технологийн тусламжтайгаар аж үйлдвэрлэлээ шинэчилж нэг шат ахиулж чадсан. Ялангуяа уул уурхай олборлолтын салбарт шинэчлэл хийж чадсан бөгөөд Багануур, Дархан, Чойбалсан, Эрдэнэт хотуудад барьсан шинэ цахилгаан станцууд нь аж үйлдвэрлэлийн хөгжилд томоохон дэвшилийг авчирсан том алхам болж чадсан юм. Улсын хэмжээнд атрын аянг эхлүүлснээр тариа ургацын хэмжээ үлэмж ихэсч, дэд бүтэц, тэр дундаа зам харилцаа холбоо хөгжсөнөөр аж үйлдвэрлэлийн цэгүүдийг хооронд нь холбоход чухал үүргийг гүйцэтгэж чадсан юм.¹

Гэсэн хэдий ч 1980-аад оны сүүлээр төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засаг үр ашгаа өгөхөө больж эхэлсэн. Зөвлөлт Холбоот Улс задарснаар Монгол Улс шинэ зах зээлийн систем рүү шилжих зайлшгүй шаардлагатай болов.

Төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед Монголын эдийн засаг болоод нийгмийн хөгжил Зөвлөлт Холбоот Улсын хараанд байсан ба шилжилтийн эдийн засгийн интеграци болон нийгмийн төвлөрсөн төлөвлөгөөт систем нь Монгол улсын хөгжлийн стратегийн гол зарчим байсан юм. Энэ үед үйлдвэрлэсэн бараа бүтээгдэхүүнүүдийг (голчлон ХАА, байгуулайн баялагаас гарган авсан зүйлс) төвлөрсөн төлөвлөгөөт дэглэмийн дагуу улсын мэдэлд эсвэл хамтралын мэдэлд шууд шилжүүлдэг байсан бөгөөд хүнд үйлдвэрлэл ба уул уурхай олборлолтын салбарт томоохон хэмжээний ахиц дэвшил гарсныг тэмдэглэх хэрэгтэй. Аж үйлдвэрлэлийн салбар ерөнхийдөө цөөн тооны томоохон цахилгаан станцуудаар тодорхойлогдож байсан ба өргөн хэрэглээний

барааны үйлдвэрлэл үндсэндээ орхигдсон гэж хэлж болно. Ийм загварын доор Жижиг дунд үйлдвэрлэгч компаниуд мартагдснаас компанийн хөгжил мөн л сайн хөгжөөгүй ажээ.

Сүүлийн жилүүдэд Монгол улсад гадаадын шууд хөрөнгө оруулалт ихээр орж ирэх болсон. Брүүкингс хүрээлэнгийн мэдээллэж буйгаар Монголын эдийн засаг 2003 оноос хойш жилийн 7 хувийн өсөлттэй байгаа аж. 2011 оны сүүлийн улиралд Монголын эдийн засагт огцом өсөлт гарч бараг 20 хувь болсон. 2011 оны хувьд Монголын дотоодын нийт бүтээгдэхүүн 6.7 хувиар өссөн ба энэ нь дэлхийд хоёрт бичигдэхүйц өндөр өсөлт болжээ. Азийн Хөгжлийн банк болон Эдийн засгийн дүн шинжилгээ хийдэг байгууллагууд 2012 онд Монголын эдийн засаг 15 хувийн өсөлттэй байна гэж таамаглаж байна. 2010 онд дотоодын нийт бүтээгдэхүүн 2200 ам доллар байсан ба энэ нь 2004 оныхтой (668 ам доллар) харьцуулвал гурав дахин ихэссэн үзүүлэлт юм.² Монголын эдийн засгийн өсөлт нь ерөнхийдөө уул уурхайн салбарт оруулж буй гадаадын хөрөнгө оруулалттай холбоотой ба ялангуяа Оюу Толгойн зэс болон алтны нөөц баялагт оруулсан 4 тэрбум долларын хөрөнгө оруулалттай шууд холбоотой.³ Мөн Монгол улсын дэд бүтэц уул уурхайн нөөц баялгийг хөгжлийн гол хүчин зүйл болгон ашиглаж байна.⁴ Олборлосон зэс, мольбедин, цайр гэх мэт баялгуудаа бараг бүгдийг нь Хятад руу экспортолж байгаа бол алтыг АНУ, Хятад, Их британи руу экспортолж байна.

Монголын бүтээн байгуулалтанд хамгийн шаардлагатай байгаа зүйл бол эдийн засгийн өсөлтийг ард иргэддээ илүү хүртээлтэй байлгах явдал юм. Азийн хөгжлийн банкны ерөнхийлөгч Харухико Куродагийн мэдээллэж буйгаар Монгол улс хөгжил цэцэглэлтэнд тун ойрхон байна, гэхдээ эдийн засгийн өсөлтийг илүү хүртээлтэй, боломжийг хүн бүрт нээлттэй байлгах хэрэгтэй гэжээ.⁵ Дээрх зорилгыг биелүүлэхийн тулд Монголын Парламент буюу Их Хурал Үндэсний хөгжлийн стратеги болон Хүний хөгжлийн санг байгуулсан. Зорилго нь тухайн орон нутаг дах хүний хөгжлийн түвшинг сайжруулах, 2020 он гэхэд эдийн засгийн хувьд өсөлттэй орон болох юм. Одоогоор Монгол улс нь Нэгдсэн үндэсний байгууллагын Хөгжлийн хөтөлбөрийн “Дэлхийн хүний хөгжлийн илтгэлд” хүний хөгжлийн түвшнөөрөө 169 орноос 100д жагсаж байгаа

бөгөөд энэ нь нэг хүнд ноогдох үндэсний нийт ашиг орлого, насжилт болон боловсролын индексийг үндэслэн тогтоосон судалгаа юм.

Одоогоор 62,2 мянгаас илүү аж ахуй нэгжүүд Монгол улсын зах зээлд бүртгэгдээд байгаа бөгөөд эдгээр нь Монголын дотоодын нийт бүтээгдэхүүний 92 хувийг гүйцэтгэж байна. Энэхүү өрсөлдөөний өнцгөөс харахад, Монголын ихэнх компаниуд, жижиг дунд үйлдвэрлэлийг тооцох хөрөнгийн босго үзүүлэлт байхгүй байна. харин Жижиг дунд үйлдвэрлэлийн хуульд заснаар 199 хүртэл ажилчидтай компани бүрийг жижиг дунд үйлдвэр гэж тооцогддог. Монгол улсад бүртгэлтэй аж ахуйн нэгжүүдийн 98 буюу түүнээс хувь нь энэхүү катигорид хамаарагдаж байна.

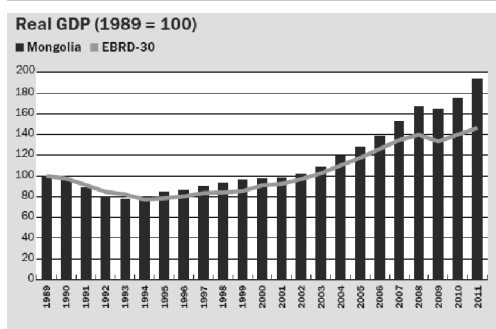
Тиймээс Монголын эдийн засгийг олон талын хөгжлийн үндсэн зарчмыг удаан хугацаагаар тогтвортой байлгах арга зам шаардлагатай байгаа юм. Гэсэн хэдий ч улс орны эдийн засаг дахь аливаа өөрчлөлт нь жижиг дунд үйлдвэрийн өргөжилт тэлэлтийг тооцоолох шаардлага тавигддаг. Гэхдээ дотооддоо бизнес эрхлэх хөрөнгө оруулалт хязгаарлагдмал, Хятадаас бусад улсын зах зээлээс хол, үнэ болон хувиараа бизнес эрхлэгчийн богино хугацааны дадлага туршлага нь Монголын эдийн засгийг бэхжүүлэхэд нэлээд саад бэрхшээл учруулж байна. Байгалийн нөөц баялагийн өр төлөөсийг давж гарах, үүнийг тогтвортой байлгахын тулд ашигт малтмалын санг сэргээгдэх түүхий эд рүү шилжүүлэх болон тооцоололтойгоор хөгжилийг явуулах зэрэг нь Монголын хамгийн чухал хөгжлийн суурь юм.

Хүснэгт 1: Монгол улсын мэдээлэл (2010)

Хүн ам	2,756,010
ДНБ (одоогийн америк доллар)	\$ 6,200,357,070
Нэг хүнд ноогдох ДНБ (одоогийн америк доллар)	\$ 1,870
Газар нутгийн хэмжээ (км кв)	1,553,560.0

Эх үүсвэр: Дэлхийн банк⁶

Хүснэгт 2: Шилжилтийн үе дэх ДНБ-ний өсөлт



Эх үүсвэр: ЕСБХБ Шилжилтийн Тайлан, 2011

Ашигт малтмалын олборлолт хийдэг сарбарын өсөлт сүүлийн жилүүдэд Монгол улсад их хэмжээний ашиг орлогыг авчраад байгаа. Гэхдээ ямар нэгэн эдийн засгийн уналт энэхүү өсөлтийг төгсгөлд хүргэж болзошгүй бодит эрсдэл, аюул байгаа юм. Учир нь үүний аж үйлдвэрийн бүтэц нь алт, зэс болон ноолуур гэх мэт чухал бүтээгдэхүүний тоо хэмжээнээс хамаардаг бөгөөд олон улсын зах зээлд тэдгээр түүхий эдийн үнэ маш хэлбэлзэлтэй, тогтворгүй байдаг.

Авилгал, баян хоосны ялгаа нэмэгдэх, уналтанд орсон дэд бүтэц, эрүүл мэндийн салбар болон өндөр инфляци зэрэг нийгмийн олон тооны асуудал бэрхшээлтэй Монгол улс тулгараад байна. Хэдийгээр бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх үүрэг бүхий зохих байгууллагууд үйл ажиллагаа явуулж байгаа ч тус улсын эдийн засаг, нийгмийн бүхий л салбарт бодит шаардлагад нийцэж, хүрч ажиллах удирдлага дутагдалтай байна. Төрийн үйлчилгээ, албаны салбарт авилгал байсаар байгаа бөгөөд 2011 онд Олон Улсын Авилгалын Индексээр Монгол улс хамгийн бага 2,7 хувиар 183 орноос 120-т жагссан байна.⁷

Эдийн засгийн хурдацтай хөгжлийн энэ үед тус улсад шударга өрсөлдөөнийг дэмжсэн болон зах зээлийн бодлого зохицуулалтын тогтолцоо нэн шаардлагатай байгаа бөгөөд энэхүү тогтолцоо нь тус улсын хөгжлийн хурд нэмэгдэх төдийгүй саарахад чухал нөлөө үзүүлдэг хүчин зүйл юм.

ШӨХТГ-аас мэдэгдсэний дагуу 2011 оны байдлаар Монгол улсын зах зээлд зүй ёсны монополь бүхий 97 байгууллага, давамгайл байдалтай өрсөлдөгч 65 аж ахуйн нэгж байгууллага үйл ажиллагаагаа явуулж байна.⁸

Монгол улсын засгийн газраас аж үйлдвэрийн болон улс орны хөгжлийн бодлого боловсруулан хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд уг аж үйлдвэрийн бодлого нь тус улсын Аж үйлдвэрийн салбарыг хөгжүүлэх Төлөвлөгөөнд тусгагдсан болно.

Жижиг дунд үйлдвэрийг дэмжих сан болон нийгэмлэгүүдийн хөгжлийн хөтөлбөр зэргийг бий болгож удирдлагын тогтолцоог ший-

Хүснэгт 3: Институтын үзүүлэлтүүд

	Олон улсын хэмжээнд жагссан байдал	Бүс нутгийн хэмжээнд жагссан байдал
Дэлхийн Банкнаас хэрэгжүүлж буй бизнес үйл ажиллагаа		
Бизнес үйл ажиллагаа эхлүүлэх	183 –аас 97	24 –өөс 11
Хөрөнгө оруулагчидийг хамгаалах	183 –аас 29	24 –өөс 5
Хэрэгжүүлж буй гэрээ хэлэлцээр	183 –аас 33	24 –өөс 7
		2008 оноос хойш гарсан өөрчлөлт
Дэлхийн Эдийн Засгийн Форумас батласан Өрсөлдөөнийг хэмжих олон улсын индекс	139 –өөс 99	(134 –өөс 100)
Байгууллагууд	139 –өөс 122	-1 (134 –өөс 121)
Бараа бүтээгдэхүүний зах зээлийн үр ашиг	139 –өөс 99	+10 (134 –өөс 109)
Дэд бүтэц	139 –өөс 117	+16 (134 –өөс 133)
Бизнес орчин дахь шударга бус өрсөлдөөн	139 –өөс 127	+3 (134 –өөс 130)

Эх сурвалж: Дэлхийн Банк. Бизнес үйл ажиллагааны тайлан 2011, 2012, олон улсын өрсөлдөх чадварын тайлан (2010-2011), 2008-2009)2008-2009)

дэх зэргээр шударга өрсөлдөөнийг дэмжсэн өрсөлдөөний уян хатан бодлого боловсруулан хэрэгжүүлэхээс гадна уг хөтөлбөр нь дараах 4.3 зүйлд заасан өрсөлдөөний нөхцөл байдлыг бий болгож болох аж үйлдвэрийн зарим төслүүдэд засгийн газраас үзүүлэх дэмжлэгийг оруулж өгсөн байна. Үүнээс гадна цахилгаан эрчим хүч, усан хангамж зэргийг тусгасан Өмнийн Говийг хөгжүүлэх засгийн газрын 2010 оны тогтоолын дагуу Өмнийн Говийн бүсэд дэд бүтцийн тогтолцоо бий болгох нь тус улсын засгийн газрын бүс нутгийг хөгжүүлэх бодлогод чухал байр суурь эзлэдэг байна. Энэ зорилгын хүрээнд засгийн газраас төрийн болон хувийн байгууллагуудын түншлэлд түшиглэн хувийн байгууллагуудад дэмжлэг, хөнгөлөлт үзүүлэх хөтөлбөр боловсруулах шаардлагатай. Энэхүү хөтөлбөр, түүний хэрэгжилттэй холбоотой хөнгөлөлт, барилга байгууламжийн төслүүдийг боловсруулах нь мөн өрсөлдөөнийг бий болгох талтай.

Зэс, алт зэрэг эдийн засгийн өндөр ач холбогдолтой бусад ашигт малтмалын ордны олборлолт, боловсруулалтыг тусгасан Монгол хүнийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн засгийн газрын хөтөлбөрүүд нь ихэнхдээ улс төрийн шинжтэй байдаг. Тус улсын газрын баялагаас Монгол хүн нэг бүрийн хишиг хувь хүртэх эрхийг хуулийн хүрээнд баталгаажуулсан Хүний Хөгжлийн Санг

байгуулсан Үндэсний Хөгжлийн Стратегийг 2008 онд Монгол улсын парламент баталсан байна. Уг богино болон дунд хугацаанд үйл ажиллагаа явуулах сангийн гол эх үүсвэр нь 30 тэрбум ам.доллараар үнэлэгдэх 50 гаруй жилийн зэс, алтны нөөц бүхий⁹ Оюу Толгой болон дэлхийн хэмжээнд хамгийн томд тооцогдож буй Таван Толгойн ордны олборлолтоос төсөвт оруулах татвар байна. Хүний хөгжлийн сангаас иргэдэд тэтгэмж, орон сууцны зээл, эрүүл мэндийн даатгал, сургалтын төлбөрийн хэлбэрээр уг хишиг хувийг олгоно. 2010 онд уг сангаас ард иргэдэд олгосон мөнгөн тэтгэмжийн хэмжээ тус улсын төсвийн 16 хувьтай тэнцэж байсан бөгөөд уг тэтгэмжийн ихэнх хувийг бэлэн мөнгөөр олгосон байна. Нэг Монгол хүн тутамд 21000 төгрөг /ойролцоогоор 15 ам доллар/ олгож байсан нь инфляцыг 14 хувьд хүргэсэн нь ОУВС, Дэлхийн Банк төдийгүй Монголчуудын 87%-ийн зүгээс шүүмжлэл хүлээсэн байна.¹⁰

2. ХУУЛЬ ЭРХ ЗҮЙН ТОГТОЛЦОО: ӨРСӨЛДӨӨНИЙ ТУХАЙ ХУУЛЬ

2.1. Монголын Өрсөлдөөний хууль эрх зүйн үүсэл

Өрсөлдөөний эрх зүй нь шууд бус утгаараа Монгол улсын Үндсэн хуулинд “Монгол Улс дэлхийн эдийн засгийн хөгжлийн түгээмэл хандлага, өөрийн орны өвөрмөц онцлогт нийцсэн олон хэвшил бүхий эдийн засагтай байна...” иймээс өрсөлдөөнийг цаадутгаараа олон нийтээр хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарчим мөн эдийн засаг амжилттай хөгжих нэг нөхцөл хэмээн зөвшөөрсөн явдал юм. Гэсэн хэдий ч “өөрийн орны өвөрмөц онцлог”-ийг улс орны эдийн засгийн хөгжлийн үндсэн бүрэлдэхүүн гэж дурьдсан байна. Тэгэхээр үндсэн хуулийн хэллэг нь өрсөлдөөний эсрэг улс орны түүх соёлын өвөрмөц байдлыг агуулсан эдийн засгийн хөгжлийн орчин үеийн зарчмыг тэнцвэртэйгээр хэрэглэх хэрэгтэйг цохон тэмдэглэж байна. Бусад эдийн засгийн зорилгуудын дунд Үндсэн хууль нь Төр нь үндэсний эдийн засгийн аюулгүй байдал, “аж ахуйн бүх хэвшлийн болон хүн амын нийгмийн хөгжлийг”¹¹ хангах зорилгод нийцүүлэн эдийн засгийг зохицуулна гэсэн байдаг. Үндсэн хуулийн энэхүү заалт нь өрсөлдөөний зарчмыг эдгээр зорилтуудыг амжилттай биелүүлэх урьдач нөхцөл болгон хэрэгжүүлэх үндэс суурийг бүрдүүлсэн.

Үүний зэрэгцээ Монгол Улсын Үндсэн хууль нь гадны улс орныг газар, хөрс, байгалийн нөөцийг хүртэхийг хязгаарласнаараа өрсөлдөөний хөгжилд зарим хязгаарлалтуудыг тавьсан. Байгалийн нөөц нь Улсын өмч эсхүл Монгол улсын иргэнд харъяалагдах бөгөөд гадаадын иргэнд зарах, солилцох, бэлэглэх эсхүл барьцаалах замаар өмчлөлийг шилжүүлэхийг хориглосон байдаг. Хөрөнгийн Монгол улсын иргэдийн хоорондох ийм төрлийн шилжүүлэг нь “эрх бүхий төрийн байгууллагын зөвшөөрлөөр” нөхцөл тавьсан байдаг бөгөөд үүний зэрэгцээ гадаадын бие хүн болоод хуулийн этгээд газар болоод байгалийн нөөцийг “хуулиар заагдсан тодорхой хугацаанд тодорхой нөхцөл, процедурын дагуу”¹² түрээслэх эрхтэй байгаа нь хэдийгээр дотоодын компаниудтай харьцуулахад сул талтай ч тухайн зах зээлд нэвтрэх боломжийг гадны аж ахуй эрхлэгчдэд олгож байна.

Хэдийгээр өрсөлдөөнийг хамгаалах асуудал улс орны Засгийн газрын үндсэн үүргийн нэг болж Монгол Улсын Үндсэн хуулинд тусгайлан заагдаагүй ч Засгийн газрын үүрэг, эрхийн талаар илүү ерөнхий тодорхойлолтонд “шууд эдийн засгийн ... хөгжилд”, “салбарын, салбар хоорондын болоод бүсийн хөгжилийн талаар тодорхой арга хэмжээнүүдийг авч хэрэгжүүлэх, боловсронгуй болгох”, “эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн аргачлалыг бэлтгэх” гэх мэтээр далд утгаараа шинэгэсэн байдаг¹³.

Үндсэн хууль нь улс орон дахь шүүхээр өрсөлдөөний хэргүүдийг авч үзэх үндэслэлийг бүрдүүлсэн шүүхийн тогтолцооны талаар ерөнхий заалтуудыг түүнчлэн шүүхийн бие даасан байдлын талаар заалтыг агуулсан.¹⁴

Өрсөлдөөний бодлогын өнцгөөс харахад үндсэн хуулийн нэг чухал заалт нь Монгол улс нь төрийн байгууламжийн хувьд нэгдмэл бөгөөд нутаг дэвсгэр нь “зөвхөн засаг захиргааны нэгжид хуваагдана”.¹⁵ Энэ нь бараа, үйлчилгээг улс орны дотор чөлөөтэй шилжүүлэхэд ямар нэгэн захиргааны саад байхгүй гэсэн үг. Энэ нь магадгүй монополийн эсрэг хэргүүдэд түүнчлэн өрсөлдөөний бодлогыг хөгжүүлэх зорилгоор ч тухайн газар зүйн зах зээлийг тодорхойлоход тустай байж болох юм.

2.2. Өрсөлдөөний хууль эрх зүйн хөгжил ба бүтэц

2.2.1. Өрсөлдөөний хууль эрх зүйн хөгжил

Дээр дурьдсанчлан Монгол Улс анх удаагаа 1993 онд өрсөлдөөний хууль (Шударга бус өрсөлдөөнийг хорилох тухай хууль)-ийг баталсан. Засгийн газрын бодлого нь төрөөс эдийн засгийн өрсөлдөөнийг хязгаарлахаас сэргийлэх, дангаар ноёрхол болон шударга өрсөлдөөнийг хязгаарласан аливаа үйлдлийг хориглох, шударга өрсөлдөөнийг бэхжүүлэх талаар Засгийн газрын оролцоог хуульчлах болон зүй ёсны монополийг зохицуулах, хууль эрх зүйн арга хэмжээг оруулсан байдаг. Сул тал олон хэдий ч энэхүү хууль нь өрсөлдөөний талаар шинэ ойлголтыг бий болгоход, төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн дангаар ноёрхлыг хязгаарлах болон ирээдүйн өрсөлдөөний бодлогын хөгжлийн суурийг тавихад чухал үүрэг гүйцэтгэсэн.

Зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийн үндсэн зарчмыг таниулсан Монгол улсын хуулийн зарим хэсэг нь 1990 ээд оны эхнээс улс орон зах зээлийн эдийн засаг бий болсноос хойш өрсөлдөөнийг хэрэгжүүлэх, ангилах шаардлагатай байгааг ойлгосон. Жишээлбэл, Төрийн өмчит хөрөнгийн хувчлалын асуудлыг харуцдаг Төрийн өмчийн хороо өрсөлдөөнт орчныг бүрдүүлэх, өрсөлдөөний хууль эрх зүйг бий болгох, болон өрсөлдөөний асуудал хариуцсан төрийн байгууллагыг бий болгохын тулд хувьчлагдсан аж ахуй эрхлэгчдийг бүтцийн хувьд тусгаарлах салгах үйл ажиллагааг дэмжин иймэрхүү асуудлыг дэмжихээр хичээж байсан. 1994 оноос эхлэн энэхүү зорилгод нийцүүлэн Төрийн өмчийн хороо зарим босоо хэлбэрээр нэгдсэн аж ахуй эрхлэгчдийг салган бие даасан аж ахуй эрхлэгчийг бий болгох, аж ахуй эрхлэгч операторуудыг эрчим хүч, ус, харилцаа холбоо зэрэг салбаруудад үйл ажиллагаа явуулах, сүлжээнд нэвтрэх тэнцүү эсхүл нээлттэй эрхийг олгох зорилгоор олон улсын хамгийн сайн туршлагуудыг хэрэглэхийг хичээсэн. Хороо үндэсний эрчим хүч, ус, харилцаа холбооны хууль эрх зүйд тэгш хүртэх зарчмыг багтаахыг баримталсан бөгөөд холбогдох салбаруудын аль хэсэг нь зохицуулалттай үлдэх вэ мөн төрийн өмчит хэвээр байх уу, мөн аль хэсэг нь зах зээлийн өрсөлдөөнд суурилах талаар шийдвэрлэхийг хичээсэн. Хорооны төлөөллөөс харахад тодорхой бөгөөд ил тод байдал нь иймэрхүү салбарын зохицуулалтын хамгийн чухал төлөв байдал юм.

Өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх чадвар муу байгаа, бүтээн байгуулалтын нилээд хэсэг нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгийн үед үүсч бий болсон, Парламент болон Засгийн газарт нь шинээр гарч ирж буй бизнесийн төлөөлөл байгаа зэрэг нь тус улсад өрсөлдөөний хуулийг хөгжүүлэхэд саад болж байна. Өрсөлдөөний байгууллага нь анх хууль батлагдсанаас хойш 12 жилийн дараа байгуулагдсан. Тиймээс өрсөлдөөнийг хамгаалах тусгайлсан Засгийн газрын байгууллага байхгүй байсан бөгөөд энэ хугацаанд өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх гэсэн оролдлого нь сайн дурын, зохион байгуулалтгүй, өөр өөр Засгийн газрын байгууллагууд хэрэгжүүлдэг, хоорондоо уялдаа холбоогүй байсан. Энэ хугацаанд тогтвортой, улс орныг хамарсан өрсөлдөөний бодлого ажиглагдаагүй. Өрсөлдөөний бодлогыг

хэрэгжүүлэх тодорхой байгууллага байхгүйгээс болоод өрсөлдөөний бодлогыг олон засгийн газрын агентлагууд, байгууллагууд хэрэгжүүлдэг байсан. Энэ нь сул бөгөөд тогтворгүй өрсөлдөөний хуулийн хэрэгжилтийг энэ хугацаанд бий болгосон.

Монгол Улсын Өрсөлдөөний тухай хууль нь анх 1993 онд батлагдсанаасаа хойш 5 удаа нэмэлт өөрчлөлт орсон. Эдгээр өөрчлөлтүүдийн үндсэн зорилго нь Монгол Улсын Өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх байгууллагыг байгуулах, бие даасан байдлыг хангах, тус байгууллагын эрхийг бэхжүүлэх, Өрсөлдөөний хуулинд орсон нэр томъёо, зохицуулалтуудыг тайлбарлахад оршино.

1995 онд хийгдсэн нэмэлт өөрчлөлтөөр Өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх эрх бүхий улсын байцаагчийн эрхийг өмнө нь байснаас илүү тодорхой болгон тусгасан. 2000 онд хийгдсэн 2 дахь нэмэлт өөрчлөлт нь Өрсөлдөөний хуулинд тодорхой нэмэлт өөрчлөлт хийсэн. 2002 онд хийгдсэн 3 дахь нэмэлт өөрчлөлт нь тендерт үнэ тохиролцон оролцох, Улсын мэррэгжлийн хяналтын тухай хуулинд холбогдох өөрчлөлтүүдийг хийх замаар улсын байцаагчийн эрхийг нэмэгдүүлэх асуудал байсан. 2005 онд хийгдсэн нэмэлт өөрчлөлтөөр Шударга бус өрсөлдөөнийг хянан зохицуулах газар нь Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар болгосон. 2005 онд хийгдсэн 4 дэх удаагийн нэмэлт өөрчлөлтөөс өмнө буюу 2004 оны 11-р сард Засгийн газрын 222 тоот тушаалаар Шударга бус өрсөлдөөнийг хянан зохицуулах газрыг ЗГ-ын тохируулагч агентлагийн статустайгаар байгуулсан. Хууль нь 2005 онд ШӨХТГ үүсгэн байгуулагдсанаар л үр дүнтэй хэрэгжих болсон. Эцэст нь 2010 оны 7 дугаар сард шинэ Өрсөлдөөний тухай хууль гарч энэ нь ШӨХТГ-т илүү эрхийг өгсөн, картелийн талаар хуулийн хэрэгжилтийг хүчтэй болгосон, мөн торгуулийн хэмжээг өсгөсөн. Монголын Өрсөлдөөний эрх зүй нь хэд хэдэн хуулийн цогцоос бүрдэх бөгөөд Өрсөлдөөний хууль нь өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх, бодлогыг хөгжүүлэх үндэслэлийг бий болгосон хамгийн чухал багана юм. Шинэ хууль нь 5 бүлэг 28 зүйлээс бүрдэх ба картелийн эсрэг тэмцэх, давамгайл байдлаа буруугаар ашиглах, нэгдэн нийлэх үйл явцад дүгнэлт гаргах, өрсөлдөөний байгууллага болон ажиллагсадын эрх, зүй ёсны монополийн

зохицуулалт, төрийн худалдан авалт гэх мэт өрсөлдөөнийг хамгаалсан ихээхэн чухал талуудыг тусгасан байна.¹³

Зах зээлийн эдийн засгийн түүх болон туршлагаас харахад чөлөөт өрсөлдөөнийг дэмжсэн үр дүнтэй хуулийн тогтолцоо ба сайн бодлогыг бий болгосноор эдийн засгийн өсөлт ба амжиргааны түвшинг дээшлүүлдэг. Тиймээс Монгол Улсын Засгийн газар дангаар нооёрхлыг зохицуулах, хязгаарлах замаар шударга өрсөлдөөний таатай орчныг бий болгохоор хичээж байна.

2.2.2 Өрсөлдөөний хуулийн талаар товч танилцуулга

Хуулийн 1-р бүлэг нь нийтлэг үндэслэл, хуулийн үйлчлэх хүрээ, зүй ёсны монополь гэх мэт гол гол нэр томъёонуудын тайлбарыг агуулсан байдаг.

Хуулийн 2-р бүлэг нь зүй ёсны монополийн зохицуулалт(ШӨХТГ нь зүй ёсны монополь байдалтай аж ахуй эрхлэгчдийн үнэ болон тоо хэмжээг хянаж зөвшөөрөл олгодог мөн зүй ёсны монополиуд давамгай байдлаа буруугаар ашиглахад нь хяналт тавьдаг)-ыг, давамгай байдлаа буруугаар ашиглах, Давамгай байдалтай хуулийн этгээд нэгдэх, нийлэх замаар өөрчлөн байгуулагдах, бусад компанийн хувьцааг худалдан авах, давамгай байдалтай хуулийн этгээдийн удирдлага өрсөлдөгч хуулийн этгээдийн удирдлагын албан тушаал хавсран ажиллахыг хориглох, Давамгай байдалтай хуулийн этгээдийг хуваах, тусгаарлах, Өрсөлдөөнийг хязгаарлахад чиглэсэн гэрээ, хэлцэл (картель) байгуулахыг хориглох талаар заалтууд тусгагдсан байдаг.

Монгол улсад Шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хуулийг 1993 онд баталсанаас хойш картелийг хориглосноор ирсэн. Картелийг хориглох явдал нь энэ нь өрсөлдөөнийг хязгаарлаж хоорондоо хийсэн хэлцэл гэрээ гэдэг утгаар томъёолдог. Шинэ Өрсөлдөөний хуулийн 11-р зүйлийн дагуу, өрсөлдөөнийг хязгаардах зорилгоор гэрээ хэлцэл хийхийг хориглодог. 11.1-р зүйл хүнд хэлбэрийн картелийг хориглодог бол 11.2 нь зөөлөн хэлбэрийн картель буюу аж ахуй эрхлэгчдийн хооронд байгуулсан дараахь гэрээ, хэлцэл (картель) нь нийтийн ашиг сонирхолд харшлах, эсхүл өрсөлдөөнийг хязгаарлах нөхцөлийг бүрдүүлэхээр бол хориглоно гэж заасан байдаг.

Өрсөлдөөний тухай хуулийн 11.3-т аж ахуй эрхлэгч энэ хуулийн 11.1, 11.2-т заасан гэрээ, хэлцэл (картель) -ийг дэмжиж оролцохыг хориглосон байдаг. Картелийг хориглох талаар хуулийн хэрэгжилтийг хангах чиглэлээр хяналт шалгалт хийх эрхийн хувьд ШӨХТГ-ийн эрх өмнөх хуультай харьцуулахад өссөн. Тус газар нь хууль бус үйл ажиллагааг тогтоох, зах зээлийн нөхцөл байдлыг судлах зорилгоор аж ахуйн нэгжүүдээс болон улсын болон төрийн захиргааны байгууллагууд хүмүүсээс мэдээ материал, тоо мэдээ, тайлбар болон бусад шаардлагатай мэдээллийг шаардаж болно.

Тус газар нь бизнесийн үйл ажиллагаанд хяналт шалгалт хийх, компанийг хайх, баримт хураан авч болно.

Эрх мэдэл дээр нь нэмээд тус агентлаг нь хуулиар олгогдсон эрхийн дагуу өршөөлийн хөтөлбөр гаргах бөгөөд түүнчлэн картельд оролцогчид зөрчлөө хүлээхэд түлхэц болох хууль зүйн үндэслэлийг гаргаж тавьсан. Үүнийг 2.7 хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзэх болно.

3-р бүлэг нь ШӨХТГ-ын эрх үүргийн талаар авч үздэг бөгөөд ШӨХТГ-т илүү эрх, өргөн хүрээний хууль хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаа болон хамгаалалтыг өгсөн. Нэмж хэлэхэд, ШӨХТГ-т зар сурталчилгааны (шударга бус өрсөлдөөн) болон тендерийн хуулийн (гомдлыг хянах) хэрэгжүүлэх ажлыг хариуцуулсан. Тэгэхээр, үндсэн өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйлдлүүд болох картель, хэт өндөр үнэ тогтоох, болон мөлжсөн, зах зээлээс шахан гаргасан үйлдлүүдийг зохицуулахаас гадна Өрсөлдөөний хууль нь тендерийн зарим зохицуулалтын нормууд, улсын тусламж, зүй ёсны монополь, шударга бус өрсөлдөөн ба худал хуурмаг зар сурталчилгаа, өрсөлдөөний байгууллагын эрх зэргийг авч үздэг (Энэхүү тайлангийн холбогдох хэсгүүдэд авч үзэх болно.

Өрсөлдөөний бодлогыг хэрэгжүүлэх, өрсөлдөөнийг зохицуулах талаар улс орны эдийн засгийн салбараасаа хамаараад Улсын болон орон нутгийн өмчөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, Патентийн хууль, Зохиогчийн эрхийн тухай хууль, Харилцаа холбооны тухай хууль, Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хууль гэх мэт өөр өөр хууль тогтоомжууд ч байдаг.

Харьцангуй тодорхой байгаа эсэхээс үл хамааран Монгол улсын өрсөлдөөний хууль нь зах зээлд оролцогчдын өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйлдэлд торгууль шийтгэл ногдуулах, хязгаарлах үндсэн тогтолцоо болж өгч байна. Хамгийн чухал нь уг хууль нь зах зээлд оролцогч хувийн хэвшлийн болоод төрийн байгууллагуудад үйлчилж, өрсөлдөөнийг хязгаарлахад чиглэсэн аливаа төрийн байгууллагын шийдвэрийг хориглодог. Хууль нь 14 төрлийн өрсөлдөөний эсрэг, эсвэл өрсөлдөгчөө зах зээлд ороход нь хязгаарласан үйлдлүүдийг хориглосон байдаг. Монгол улсын өрсөлдөөний хууль тогтоомжийн чухал чухал заалтуудыг энэхүү тайланд дэлгэрүүлэн авч үзэх болно.

2.3. Холбогдох зах зээлийг тодорхойлох

Өрсөлдөөний тухай хуулиар, “зах зээл” гэж тодорхой бараа бүтээгдэхүүний нийлүүлэлт, борлуулалт явагдаж байгаа нутаг дэвсгэрийг хэлнэ гэж заасан байдаг.¹⁶ Энэ мөчид уг тодорхойлолт нь зах зээлийн байдлыг газар нутгаар нь авч үзсэн учраас өрсөлдөөний тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд тохиромжтой харагдаж байна. Монголын дотоодын зах зээл нь харьцангуй жижиг бөгөөд зарим тохиолдолд компани нь олон улсын стандартаар жижиг гэж харагдах ба давамгайл байдлаа буруугаар ашиглах, өрсөлдөөний эсрэг үйл ажиллагаанд оролцож болзошгүй. Ялангуяа, бэлтгэн нийлүүлэгч болон борлуулагч аль аль талдаа давуу байдлаа буруугаар ашиглахад оролцож магадгүй. Жишээлбэл, Мах, улаан буудай, ноолуур, арьс шир гэсэн Монголын хөдөө аж ахуйн гол нэрийн бүтээгдэхүүний худалдаанд зах зээлийн зуучлагчид (ченж) газар зүйн зах зээлээр хязгаарлагдсан зах зээлд давамгайл байдалтай байх магадлалтай. Үгүй бол жишээлбэл, зуучлагчид нүүдэлчдээс аваад үнээ хэрхэн 2-с дээш дахин өсгөөд, хүнсний дэлгүүрүүдэд нийлүүлэх вэ гэдгийг тайлбарлахад хэцүү. Зах зээлийн газар нутгийн зүй тогтлыг харгалзан үзэх нь энэ төрлийн хууль зөрчигчдийг тогтооход ач холбогдолтой юм.

Монголын нөхцөлд хэрэглэж болохуйц холбогдох зах зээлийн талаар ойлголтын талаар өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйлдэлд үнэлэлт өгөх, өрсөлдөөний бодлого хэсгүүдэд авч үзэх болно.

2.4. Өрсөлдөөнийг хязгаарласан гэрээ хэлцлүүд

Өрсөлдөөний тухай хуулийн 11-р зүйлд өрсөлдөөнийг хязгаарласан хэлцлийг авч үзсэн байдаг.¹⁷ Энэ зүйлд өрсөлдөөнийг хязгаарлаж буй хэвтээ болон босоо хэлцэлүүдийг аль алиныг нь тусгасан байдаг.

11.1-р зүйлд картелийн эсрэг зохицуулалтын хууль эрх зүйн хангалттай үндэслэлийг тусгасан. 11.1.1 болон 11.1.2 өрсөлдөгчид хоорондоо үнээ тогтоох, зах зээлээ газар нутаг, бүтээгдэхүүн/үйлчилгээ, хэрэглэгчээ хуваах байдлаар хэвтээ хэлбэрийн гэрээ хэлцэл хийхийг хориглосон байдаг. Хуулийн 11.1.3-т бараа бүтээгдэхүүний үйлдвэрлэл, нийлүүлэлт, борлуулалт, ачилт болон тээвэрлэлт, зах зээлд нэвтрэн орох боломж, хөрөнгө оруулалт, техник, технологийн шинэчлэлийг хязгаарлах гэрээ хэлцэл хийхийг хориглосон байдаг¹⁸. Хуулийн 11.1.4 төрийн худалдан авалтанд үнэ болон бусад нөхцөл, шалгуурыг урьдчилан тохиролцож оролцохыг хориглосон байдаг. Энэхүү зүйлийн Англи хувилбар нь энэхүү заалтыг илүү тодорхой илэрхийлсэн ч байж болох юм.

11.2-р зүйлийн Англи хувилбар нь картель гэдэг нэр томъёог хэвтээ болон босоо хэлбэрийн хоёуланд нь хэрэглэгдэх мэт харагдаж байна. Ерөнхийдөө сүүлчийнх нь олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн нэр томъёоны хувьд картель гэж үзэхээргүй. Учир нь эдгээр хэлэлцээрүүд нь үнэндээ үнэ тогтоох эсхүл зах зээлийг хувиарлахад чиглэгдээгүй. Хуулийн 11.2.1-д “эдийн засгийн болон технологийн үндэслэлгүйгээр аж ахуйн харилцаа тогтоохоос татгалзах”¹⁹-ийг хориглосон байдаг. Энэхүү заалт нь өрсөлдөгч, хэрэглэгчтэйгээ аж ахуйн харилцаа тогтоохоос татгалзаж буйг хориглож буй бөгөөд энэ нь дангаар ноёрхлын нэг хэлбэр бөгөөд харин картелийн шинжтэй биш юм.

Хуулийн 11.2-р зүйлийн Англи орчуулгаас харахад, хандлагад суурилсан үр нөлөө нь Босоо болон хэвтээ хэлбэрийн картелийг хоёуланг нь тодорхой нөхцлүүдийг зааж тэдгээр нь нийтийн ашиг сонирхолд харшлах, эсхүл өрсөлдөөнийг хязгаарлах нөхцөлийг бүрдүүлэхээр бол хориглоно гэсэн байдаг. Энэхүү хандлага нь олон улсын хандлага болоод уг хуулийн 11.1-т заасан картелийн зөрчлийн хандлагатай ч зөрчилдөж байна. Зөрчил нь хууль хэрэгжүүлэхэд маргаан

үүсгэж болзошгүй бөгөөд картелд оролцогчдийг нийтийн ашиг сонирхолд нийцээгүй эсвэл өрсөлдөөнийг хязгаарлах нөхцөл бий болоогүй гэж шүүхэд батлан харуулах¹⁵ өөрөөр хэлбэл хамгаалал дээр суурилсан үр нөлөөг хэрэглэн харуулахад хүндрэлтэй. Гэсэн ч ерөнхийдөө өрсөлдөгчид хоорондоо үнээ тохиророх, зах зээлээ хувиарлан авах талаар гэрээ хэлцэл нь хэрэглэгчийн сайн сайхан байдлыг дордуулах нийгэмд аюултай гэдгийг өрсөлдөөний хууль тогтоомж хуулийг хэрэгжүүлэх практик хүлээн зөвшөөрсөн. Тиймээс үүнийг нийгэм эдийн засагт аюултай гэдгийг батлан харуулах шаардлагагүй бөгөөд энэ төрлийн үйл ажиллагаа нь хууль бус зүйл бөгөөд дээр дурьдсанчлан хуулийн үг хэллэг нь хүнд хэлбэрийн картелийг мөрдөн шалгахад хэрэглэхэд төөрөгдүүлсэн эргэлзээ төрүүлэхүйц байна.

Хөнгөн хэлбэрийн картелийн нэг төрөл болох худалдан авагчид давамгайл байдалтай нийлүүлэгчийн нийлүүлж буй ашиггүй зүйлээс харилцан тохиролцон татгалзах нь үнэндээ өрсөлдөөний хуулиар бол нийтийн ашиг сонирхолтой зөрчилдөж байгаа эсэх болохыг авч үзнэ.

Үүний зэрэгцээ босоо хэлбэрийн гэрээ хэлцэл нь өрсөлдөөн болон хэрэглэгчийн сайн сайхайн байдалд үзүүлэх нөлөөг нь шинжилсэний үндсэн дээр авч үздэг. Хэрвээ картел гэдэг тодорхойлолтг авчихбал, хэрэглэгчийн аюулгүй байдал, хамгийн бага чанарын шаардлага гэх мэт гэрээ хэлцэлүүд хэвтээ хэлцэлийг ч мөн адил хэрэглэхдээ 11.2-р зүйл хууль хэрэгжүүлэх шударга үндэслэл болж болох юм.²⁰

Түүнчлэн хуулийн 4-р зүйлд картель (өрсөлдөөнийг хязгаарласан хэлцэл) гэж юу болох талаар тодорхойлолт байдаг. Бидний бодлоор энэ нь эдгээр нэр томъёонуудын хоорондын заагийг дүрслэн харуулах, хуульд хэрэглэсэн нэр томъёог тодорхой болгоход ихээхэн чухал юм. Магадгүй картел гэдэг нь үнэ тогтоох, зах зээлээ хувиарлах, тендерт үнэ тохиролцон оролцох гэх мэтээр өрсөлдөөнийг хязгаарласан, өрсөлдөөний хуулийг зөрчсөн зөвхөн хэвтээ хэлбэрийн хэлцэл байж болох юм. 11.1-р заалтыг нэг талд нь зөрчил гаргасан картелийн гэрээ хэлцлийг үгүй болгох, нөгөө талаас хэвтээ болон босоо хэлбэрийн картелийг өрсөлдөөн болон хэрэглэгчийн сайн сайхан байдалд үзүүлэх нөлөөний үзсэний үндсэн дээр анализ хийх

байдлаар засан найруулах хэрэгтэй гэж зөвлөж байна.

Хуулийн 11.3 нь 11.1, 11.2-т зааснаа давтаж байгаа бөгөөд боломжит өөрчлөлтүүдийг хийснээр иймэрхүү төрлийн давхцалаас ангижирч болох юм. 2012 оны 2-р сарын сүүл хүртэл, ШӨХТГ-ын зөвлөл ажиллаагүй байсан нь давамгайл байдалтай аж ахуй эрхлэгчдийг тогтоохгүй байхад хүргэсэн бөгөөд ингэснээрээ картелийн зөрчил гаргагчад шийгэл ногдуулж чадахгүйд хүрсэн. Шинэ зөвлөлийн гишүүд Засгийн газраас томилогдсоноор энэхүү проблем нь шийдэгдэж магайдгүй. Гэвч шинээр томилогдсон зөвлөлийн гишүүдэд аж ахуй эрхлэгчийн давамгайл байдал бий болгох талаар нэмэлт сургалтууд хэрэгтэй байж болох юм.

2.5. Давамгайл байдлаа буруугаар ашиглах

Монголын Өрсөлдөөний тухай хууль нь давамгайл байдлаа буруугаар ашиглахтай холбоотой бүлэг заалтууд байдаг. Хуулийн 5.2-р зүйлд зах зээлд эзлэх хувьд үндэслэсэн давамгайл байдалтай аж ахуй эрхлэгчийн тодорхойлолт байдаг. “Тодорхой бараа бүтээгдэхүүний зах зээлд дангаараа буюу бусад этгээдтэй хамтран, эсхүл харилцан хамаарал бүхий этгээд үйлдвэрлэл, борлуулалтын, эсхүл худалдан авалтын гуравны нэг буюу түүнээс дээш хувийг эзэлж байвал давамгайл байдалтай аж ахуй эрхлэгч гэж үзнэ”²¹. Энэхүү зүйлд заасан босгоос зах зээлд эзлэх хувь нь хэтэрвэл тухайн аж ахуй эрхлэгчийг давамгайл байдалтай гэж үзэх хөдлөшгүй баримт болдог. Үүнээс гадна 5.3-р зүйлд “энэ хуулийн 5.2-т заасан хувьд хүрээгүй ч бусад аж ахуй эрхлэгчийг зах зээлд гарч ирэх нөхцөлийг хаан боогдуулах, зах зээлээс шахан гаргах чадвартай аж ахуй эрхлэгчийг бараа бүтээгдэхүүний хүрээ, зах зээлийн газар зүйн хил хязгаар, зах зээлийн төвлөрөл, зах зээлийн хүч зэргийг үндэслэн давамгайл байдалтай гэж үзэж болно”²².

4.1.10-р зүйлд тодорхойлогдсон “Зах зээлийн хүч” гэдэг нэр томъёо нь үнэндээ бол “давамгайл байдал” гэдэгтэй ижил утгатай юм. Хуулийн 4.1.10-р зүйлд “зах зээлийн хүч” гэж аж ахуй эрхлэгчийн тухайн бараа бүтээгдэхүүний зах зээлд нөлөө үзүүлэх чадварыг хэлнэ гэж заасан байдаг. Энэхүү нэр томъёог дахин авч үзэх нь зүйтэй. Учир нь энэ бол аж ахуй эрхлэгч, тодор-

хой үйлдэл хийх чадвартай бүтээгдэхүүн биш юм, тиймээс зах зээлд нөлөөлнө. Нөлөөлөх зан төлөв гэдэг бол хүний зан төлөв бөгөөд аж ахуй эрхлэгчийн хувьдч байдаг. Харин бүтээгдэхүүнийн хувьд байж болохгүй зүйл. Тиймээс Өрсөлдөөний хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах хүмүүст зөвлөж хэлэхэд аж ахуйн нэгжийн давамгайл байдлын талаар зан төлвийн тодорхойлолтыг аж ахуй эрхлэгчийн үнээ өрсөлдөөнт түвшнээс дээш хэмжээгээр өсгөх чадвар эсхүл хэт их ашигийг харьцангуй урт хугацаанд (1-ээс багагүй жил) шинэ аж ахуй эрхлэгч бол зах зээлд нэвтрэх саадгүй, хуучин бол үйл ажиллагаагаа өргөжүүлэх саад бэрхшээлгүйгээр олох чадвар зэргийг харгалзан үзсэн олон улсын туршлагыг авч үзэх хэрэгтэй.²³

Энэхүү тодорхойлолт нь хуулийг хэт хэрэгжүүлэх эрсдэлийг үүсгэж болзошгүй. Учир нь трестийн эсрэг хууль тогтоомжинд олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн зарим чухал чанарын үзүүлэлтүүд дутмаг байдаг. Жишээлбэл, ICN буюу Олон улсын сүлжээ байгууллагын хувьд өргөн хэрэглэгддэг зохицуулалт нь “давамгайл байдал”, “зах зээлийн өндөр хүч” гэдэг нэр томъёонууд нь харилцан бие биеэ орлодог өрсөлдөөнт үнийн түвшингээс үнээ өндөр тогтоох чадварыг хэлж байна.²⁴ Давамгайл байдлыг бий болгож байдаг өөр нэг чухал шинж чанар бол өрсөлдөөнт үнийн түвшнээс ямар хэмжээгээр үнийг өндөр тогтоож түүнийгээ барьж чадах вэ гэдэг юм. Монголын хувьд, өрсөлдөөний хуулиар давамгайл гэж үзэх зах зээлийн 40 хувийг эзэлж буй аж ахуй эрхлэгч өрсөлдөөнт үнийн түвшнээс үнээ өндөр тогтоож чадахгүй байж болох асуудал гарч болох юм. Хэрвээ тийм бол өрсөлдөгчид шинээр зах зээлд орж ирэх эсхүл үйл ажиллагаагаа өргөтгөх байдлаар тэрхүү аж ахуй эрхлэгч зах зээлийн хувиа алдаж болох юм. Нэг компани түр хугацаагаар зах зээлд эзлэх хувь нь хуульд заасан хэмжээнээс өсөж харагдах нь иймэрхүү жижиг эдийн засагтай улсын хувьд байж болох юм. Гэвч хуулийн дагуу ШӨХТГ нь тухайн аж ахуй эрхлэгчийг давамгайл гэж үзэх бөгөөд давамгайл байдлаа буруугаар ашигласан талаар кейсийг авч үзэлгүй өнгөрөөх боломжгүй юм.

Хуулийн 15.1.6-р зүйл нь ШӨХТГ-т давамгайл болон зүй ёсны монополь байдлыг тогтоох тэдгээрийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих эрхийг өгсөн байдаг. Энэ нь нөөц хязгаарлагдмал

ШӨХТГ-т улам ч ажлын ачаалал болж болно. 15.1.6-д заасны дагуу давамгайл болон зүй ёсны монополь байдалтайг тогтоох, хяналтыг хэрхэн тавих талаах зохицуулалт хэрэгтэй.

Аж ахуй эрхлэгч давамгайл байдлаа буруугаар ашиглах талаар хуулийн 7-р зүйлд дэлгэрэнгүй авч үзсэн байна. Хуулийн 4.1.5-р зүйлд заааснаар бол давамгайл байдлаа буруугаар ашиглах үйл ажиллагааг ноёлох үйл ажиллагаа гэсэн байдаг. Ноёлох үйл ажиллагааны үндсэн төрлүүд нь бусад аж ахуй эрхлэгчийг зах зээлд гарч ирэх нөхцөлийг хаан боогдуулах, зах зээлээс шахан гаргах зорилгоор зах зээлд борлуулж байгаа тухайн бараа бүтээгдэхүүний тоо, хэмжээ, үнэ зэргийг хязгаарлан өрсөлдөөнийг бодитоор хязгаарлах, хэрэглэгчийг хясан боогдуулах юм.

Бүс нутгийн байршлаас хамаарсан тээврийн бодит зардлыг тооцсон бараа бүтээгдэхүүний үнийн өөрчлөлт, үйлдвэрлэгч, нийлүүлэгчээс бөөний болон жижиглэнгийн худалдан авагчид өгч байгаа урамшуулал зэргээс хамааран үнийн ялгаварлал байж болох бөгөөд харин аж ахуй эрхлэгчээс борлуулалтын нэмэлт нөхцөлийг шаардах, зах зээлд ижил төрлийн бараа бүтээгдэхүүнийг ялгавартай үнээр борлуулах, үндэслэлгүйгээр борлуулалт хийхээс татгалзах ноёлох үйл ажиллагаа явуулахыг хориглоно.

Өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх үйл явц нь Монгол Улсад харьцангуй залуу гэдгийг харгалзан үзвэл энэхүү хандлага нь түр зуурын байж болно. Учир нь давамгайл байдлаа буруугаар ашигласан үйлдлүүдийг илрүүлэх, тогтоох, тэдэнд торгууль шийтгэл ногдуулах, засаж залруулснаар маш хортой үйлдлүүдийг арилгах нь хууль ёсонд ихээхэн чухал юм. ШӨХТГ-т зөрчлийг тогтоох нь үр нөлөөн дээр нь шинжилгээ хийгээд хууль ёсны талаар шийдвэр гаргахаас илүү хялбар байна. Гэвч урт хугацааны хандлагаас харахад, нь учир шалтгааныг нь олох хандлагатай харьцуулахад өрсөлдөөний босоо хязгаарлалтыг авч үзэхэд зөрчлийг дангаар авч үзэх хандлага нь эрсдэлтэй.

ШӨХТГ-ын тогтоосноор хувийн хэвшлийн нэг аж ахуй эрхлэгчийн үйлдэл нь хууль бус байвал тус аж ахуй эрхлэгч энэ шийдвэрийн талаах шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй. Эдийн засгийн, нийгмийн сайн сайхан байдал, өрсөлдөөнд үзүүлж буй нөлөөлөл зэргийг үндэслэн давамгайл байдлаа буруугаар ашигласныг шүүхээр авч үзэж буй

тохиолдолд томоохон хууль зөрчигч компани өөрийн зөрчлөө нуун дарагдуулахын тулд гадны сайн хуульч хөлслөн ажиллуулах явдал гарна. Энэ нь тодорхой асуудлаар ШӨХТГ-ын туршлага багатай ажиллагсадад хүндрэл үүсгэнэ. Давамгай байдлаа буруугаар ашигласан талаар шийдвэрийн хууль ёсны загвар бий болгох нь ШӨХТГ-ын ажиллагсад, шүүхэд үүсэх дарамтыг бууруулах бөгөөд илүү бие даасан шийдвэр гаргахад тусална. Энэ нь Монголд давамгай байдлаа буруугаар ашигласан зөрчлүүдийг авч үзэхдээ *per se approach* буюу дангаар нь авч үзэх хандлагыг авч үзэх аргументийг дэмжинэ. Ядаж л хууль хэрэгжүүлэгчдийн чадвар дээшилж, шийдвэр гаргагчдын бие даасан байдал нь илүү уян хатан үр дүнд суурилсан хандлагыг хэрэглэх боломжийг олгох хүртэл дангаар нь авч үзэх хандлага илүү үр дүнтэй.

Монголын өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэхдээ учир шалтгааныг үндэслэсэн зарчмыг²⁵ хэрэглэх талаар иймэрхүү асуудлууд ч мөн гарна. Учир нь учир шалтгааныг үндэслэсэн зарчим нь мөн эдийн засгийн гүнзгий хуулиас давсан анализ хийх шаардлага тулгардаг. Учир шалтгааны зарчим нь хэрвээ эдийн засгийн хүчин зүйл дээр үндэслэн худалдаа хийхээ үндэслэлгүйгээр хязгаарласан тохиолдолд л өрсөлдөөний хууль зөрчсөн гэж үзэх хуулийн үндэслэл болно. Үндэслэлгүй хязгаарлалт байгаа эсэхийг тогтоохдоо шүүх хязгаарлалт хэрэглэсэн бизнесийн онцлог тал, хязгаарлалт хийхээс өмнөх болон дараах нөхцөл байдлыг, хязгаарлалт, түүний үр нөлөөний шинж байдлыг авч үзэх хэрэгтэй болно. Хязгаарлалт хийсэн түүх, бий болсон гэж үзэх хор уршиг, тодорхой залруулгуудыг авч үзэх шалтгаан, зорилго гэх мэт бүх л хамааралтай зүйлүүдийг авч үзэх шаардлагатай. Тиймээс учир шалтгааны зарчим нь дангаар авч үзэх зарчимтай харьцуулбал нилээд төвөгтэй бөгөөд шинээр байгуулагдсан ШӨХТГ-т шалгасан хэргээ шүүхэд хамгаалахад нилээд бэрхшээлтэй учирна.

Өрсөлдөөнд үзүүлэх босоо хязгаарлалтыг авч үзэхдээ “*rule of reason*” буюу учир шалтгааны хандлага нь эсхүл үр дүнд суурилсан хандлагыг аажмаар авч хэрэглэх нь “Зах зээлийн өрсөлдөөнийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр” нэг хэсэг болж болох юм. Үндэсний хөтөлбөр нь ШӨХТГ-ын ажиллагсадын чадварыг нэмэгдүүлэх, шүүгчдийг дангаар ноёрхсон ялангуяа босоо

хэлбэрийн үйл ажиллагаанд дүг шинжилгээ хийх эдийн засгийн аргуудыг хэрэглэхэд сургах талаар тусгах нь зүйтэй. Гомдол гаргач болон зөрчил гаргагчийн аль аль талаас нь харгалзан үзэхэд чиглэгдсэн хувийн өмгөөллийн хөгжил нь Үр нөлөөн дээр үндэслэсэн хандлагыг илүү өргөн хэрэглэх боломжийг олгохуйц өрсөлдөөний хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт оруулахдаа авч үзэх нэг хүчин зүйл юм. Үүнийг илүү ерөнхийд нь авч үзвэл өрсөлдөөний хуулийн төгс хэрэгжилт нь тухайн улсын өрсөлдөөний хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх тогтолцоо болоод байгууллагын хөгжилтэй салшгүй холбоотой. Цаг хугацаа өнгөрөхөд ШӨХТГ-ын болоод шүүх давамгай байдлаа буруугаар ашигласан талаар үнэлж дүгнэх чадвар нь өсөх нь дамжиггүй. Энэ нь давамгай байдлаа буруугаар ашиглах(ялангуяа босоо хэлбэрийн) асуудлыг авч үзэхдээ үр нөлөөнд суурилсан хандлагыг хэрэглэх, хамгаалалтанд суурилсан үр ашгийг мөн хэрэглэх сайн нөхцлүүдийг бий болгох болно. Өрсөлдөөний хууль тогтоомж хэрэгжүүлэгчдэд зөвлөхөд тэд монополийн хэргүүдийг үнэлэх сайн чадвартай болсон хойноо үр нөлөөнд суурилсан хандлагыг авч үзэх нь зүйтэй. Хэрвээ Монголын монополийн эсрэг хуулийн хэрэгжилт нь нилээд ахисан түвшний түүнийг хэрэглэх чадвар нь сайн болбол *effect based* буюу үр нөлөөн дээр үндэслэсэн хандлага нь нилээд алсыг харсан хандлагын хувьд боломжтой хэвээр үлдэнэ. Эдгээр хүчин зүйлийг ШӨХТГ болон Монгол Улсын засгийн газраас боловсруулж буй “Зах зээлийн өрсөлдөөнийг дэмжих үндэсний хөтөлбөр”-т тусгах нь зүйтэй.

Түүнчлэн *per se approach* буюу дангаар нь авч үзэх хандлагыг давамгай байдлаа буруугаар ашиглах хэргүүд дээр ашиглах нь ШӨХТГ-т шалгах хэргүүдээ худалдааны хэмжээ, тухайн зах зээл дээр болон өөр зах зээл дээрхи өрсөлдөгч, хэрэглэгчдэд үзүүлэх хор уршигийг харгалзан ач холбогдолоор нь эрэмбэлэхэд чухал юм. ШӨХТГ аль хяналт шалгалтыг эхлүүлэх, аль хэргийг авч үзэх вэ гэдэгээ урьдчилан тодорхойлох шатандаа өрсөлдөөн болон сайн сайхан байдалд нөлөөлөх нөлөөг үнэлэх замаар үр нөлөөн дээр суурилсан зарчмыг хэрэглээгүйнхээ төлөө ШӨХТГ нь зарим талаараа ашигтай.

2.6. Нэгдэх, нийлэх

Нэгдэн нийлэх үйл ажиллагаанд дүгнэлт гаргах процедур нь Өрсөлдөөний тухай хуулийн 8-р зүйлд зааснаар зохицуулагдана. Өрсөлдөөний тухай хуулийн 8.1-д заасны дагуу Давамгайл байдалтай хуулийн этгээд бусад этгээдтэй нэгдэх, нийлэх замаар өөрчлөн байгуулагдах, эсхүл ижил төрлийн бараа бүтээгдэхүүн борлуулдаг өрсөлдөгч компанийн энгийн хувьцааны 20-оос дээш, давуу эрхийн хувьцааны 15-аас дээш хувийг худалдан авах, эсхүл харилцан хамаарал бүхий этгээдтэй нэгдэх, нийлэх тохиолдолд Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газарт өргөдөл гаргана. Энэ хуулийн 27.1-т зааснаар, аж ахуйн нэгжийн хувьцааг худалдан авсан аж ахуй эрхлэгч энэ тухайгаа Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газарт мэдэгдээгүй бол 20 000 000 хүртэл (ойролцоогоор 15,000 USD) төгрөгөөр торгоно. Уг хуулийн 8.1 болон 27.1.5-нь зөвхөн хэвтээ хэлбэрийн нэгдэн нийлэхийг авч үзсэн бөгөөд босоо хэлбэрийн нэгдэн нийлэх үйл ажиллагаанд хэрэглэх эсэх нь тодорхой бус байна.

Хуулийн 8.1-т хэрэглэгдсэн “харилцан хамаарал бүхий этгээд” гэдгийг хуулинд тодорхой зааж өгөөгүй харин тус хуулийн 4.1.6 буюу хуулийн нэр томъёоны тодорхойлолтонд буй “харилцан хамаарал бүхий этгээд” гэж тухайн аж ахуй эрхлэгчтэй Аж ахуйн нэгжийн орлогын албан татварын тухай хуулийн 6.1.1-6.1.3-т заасан харилцаа бүхий аж ахуй эрхлэгчийг хэлэхийг заасан. Энэ нь 8.1-т хэрэглэсэн “харилцан хамаарал бүхий этгээд” гэсэн нэр томъёо нь хамтын хяналт, нийлүүлэгч, хэрэглэгч гэснээс өөр утгатай байж болох юм. Хэрвээ энэ таамаглал үнэн бол ШӨХТГ хэвтээ болон босоо нэгдэн нийлэх асуудлыг –ууланг нвч авч үзэх эрхтэй юм. Хуулийн англи орчуулга нь энэ нь зөвхөн хэвтээ нэгдэн нийлэхийг үү эсвэл Зууланг нь уу гэдгийг тодруулах шаардлагатай.

Хуулийн 8.1, 8.3 нь ШӨХТГт нэгдэн нийлэх үйл явцыг хянаж зөвгөөрөл олгох эрхийг агч байна. Өөрөөр хэлбэл, бүх давамгайл байдалтай аж ахуй эрхлэгчдийн нэгдэх нийлэх үйл явц нь энэхүү агентлагаар зөвшөөрөгдөх ёстой. Энэ хууль нь нэгдэн нийлэх талаараа мэдүүлэх процедурыг ямар нэгэн байдлаар авч үзээгүй. Энэ нь Нэгдэн нийлэх үйл явцын өрсөлдөөнд үзүүлэх сөрөг нөлөөг багасгах арилгах зорилготойгоор бүхий

Өрсөлдөөний байгууллагын нэгдэн нийлэхийг авч үзэх нөхцлийг тодорхой болгох бүтцийн залруулга хийх боломжгүй. Энэ нь зарим талаараа Хуулийн 11.2-р зүйлийг нэгдэн нийлснээр бий болох аж ахуй эрхлэгчдэд хэрэглэснээр засагдана. Тиймээс уг хууль нь нэгдэн нийлсэний дараах зан төлөвийн хувьд залруулга хийж болох боловч бүтцийн хувьд залруулга хийх боломжгүй. Нэгдэн нийлсэн талуудаас бүтцийн залруулга хийх талаар шаардаж чадахгүй мөн нэгдэн нийлэхийг зөвшөөрөх эсвэл хориглох эрх дутмаг байдаг нь нэгдэн нийлэх талуудын хийх бүтцийн залруулга нөхцлийн талаар нэгдэн нийлэхээс өмнө үнэлж тодруулах ШӨХТГ-ын боломжийг хязгаарладаг. Цаашид хуульд нэмэлт өөрчлөлт хийхдээ нэгдэн нийлэх талаар бүтцийн залруулга хийх боломжийг тусгах хэрэгтэй. Хуулийн 8.3-р зүйлд заасны дагуу нэгдэн нийлэх үйл ажиллагааг хянаж дүгнэлт гаргах аргачлал гаргах нь зүйтэй. Энэхүү аргачлалууд нь нэгдэх нийлэх үйл явц нь нийтийн ашиг сонирхолд нийцэж буй талаар хэрхэн дүн шинжилгээ хийх вэ, түүнчлэн энэхүү дүн шинжилгээндээ эдийн засаг нийгмийн хүчин зүйлүүдийг хэрхэн авч үзэх талаар тусгах хэрэгтэй. Уг аргачлал дээр үндэслэн бүтцийн болон зан төлвийн нэгдэн нийлэх үйл явцыг үнэлж дүгнэн зөв голдиролд оруулахыг хөгжүүлж болно.

Бүх л нэгдэх нийлэх үйл явцыг ШӨХТГ авч үздэг. Нэгдэн нийлэхийг зөвшөөрөх нөхцөл, болон залруулах арга хэрэгслийг тодорхойлоогүй. Энэ нь Монголын жижиг компаниудын хувьд тайлбарлагдаж болно. Монгол улсад бүртгэлтэй нийт аж ахуйн нэгжийн 98 -аас их хувь нь жижиг дунд үйлдвэрүүд байдаг. Гэвч давамгайл байдалтай аж ахуй эрхлэгчийн нэгдэх нийлэх үйл явцыг тодорхойлсон. Залруулах арга хэрэгсэл байхгүй байгаа нь Нэгдэн нийлэх үйл явцыг үнэлэх аргачлал байхгүй нэгдэн нийлэх үйл явцыг үнэлж дүгнэх талаар байгууллагын ажиллагсад хангалттай сургалт байхгүй байгаагаатай хамаатай.

2.7. Процедурын асуудлууд

Хяналт шалгалтууд дараах үе шатаар явагддаг:

- Гомдол хүлээн авах, эсхүл төлөвлөгөөт хяналт шалгалт эрх мэдлийн хүрээнд хяналт шалгалт
- Удирдлагаас улсын байцаагчдад хяналт шалгалтыг даалгах

- Хяналт шалгалтын удирдамж гаргах
- Улсын байцаагч мэдээлэл цуглуулах
- Улсын байцаагч тухайн хэргийн талаар шийдвэрээ бэлдэх (Байцаагчийн тодорхойлсон цаг хугацаанд гаргасан шийдвэрийг хүчингүй болгох, түдгэлзүүлэх болон санхүүгийн торгууль)¹⁹
- Байцаагчийн тайлан, болон шийдвэрийн талаар удирдлагын шийдвэр.

Торгууль шийтгэл ногдуулах нь ихэнхдээ байцаагч шийдвэрийг хүчингүй болгох түдгэлзүүлэх асуудлууд байдаг бөгөөд зөрчлийг байцаагчийн тогтоосон хугацаанд (дунджаар 10 хоног) арилгах шийдвэр байдаг. Хэрвээ зөрчил гаргагч үйлдлээ давтал агентлаг илүү өндөр торгууль ногдуулна. Агентлагийн шийдвэр албан ёсоор гарсанаас хойш 10 хоногийн дотор төлбөрийг хийх ёстой. Хэрвээ торгуулийн төлбөр төлөгдөөгүй байвал шийдвэр гаргасан байцаагч шүүхэд өргөдөл гаргаж шүүхийн шийдвэрийг биелүүлүүлнэ. Хэрвээ аж ахуй эрхлэгч байцаагчийн шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байгаа бол шийдвэрийг эргэн харж өгөхийг хүсэж албан ёсны шийдвэр гарсанаас хойш 30 хоногийн дотор ШӨХТГ-т өргөдөл гаргана. Өргөдөлийг тухайн байцаагчийн харъяалагдах газрын дарга авч үзнэ. Хэрвээ дарга нь байцаагчийн шийдвэртэй санал нэг байвал аж ахуй эрхлэгч ШӨХТГ-ын зөвлөл болон даргад өргөдөл гаргах эрхтэй. Хэрвээ тэд байцаагчийн шийдвэрийг дэмжиж байгаа бол хуулийн 26.1.3, 26.2-т заасны дагуу аж ахуй эрхлэгч шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй. Агентлаг шийдвэрээ олон нийтэд мэдээлнэ.²⁶

Монгол улсад өрсөлдөөний тухай хуулийг хэрэгжилтийн үр ашиг нь бичгээр үйлдсэн процедурын учир дутагдлаас болж буурч байна. Хуулийн норм байхгүй байгаа нь хохирогчийг зогсолтгүй хохироохоос сэргийлж чадахгүй (тодорхой бараа үйлчилгээний хэрэглэгчийг бүхэлд нь) байна. Жишээлбэл, жолооны сургуулиуд үнээ хэлцэн тохирсон талаар ШӨХТГ-ын гаргасан шийдвэрийн талаар гомдол гаргасан. Агентлаг тэднийг үнээ харилцан тохирсон хамгийн бага үнийг тохирсон талаар гарын үсэг бүхий хүнд хэлбэрийн картель болохыг илчилсэн баримт олсон. Үйлчлүүлэгчдэдээ төлбөр ногдуулахдаа жолооны сургуулиудын менежерүүд нь төлбөрөө үндэслэлтэй гэж харуулахын тулд гэрчээр баталгаажуулсан төлбөрийн талаар хийсэн

гэрээг Агентлагт өргөдөл гаргагч авчирч өгсөн. ШӨХТГ нь картельд оролцогчдыг Өрсөлдөөний тухай хуулийн дагуу торгууль шийтгэл ногдуулах бөгөөд тушаалыг хүчингүй болгож бас түдгэлзүүлдэг. Гэвч картелд оролцогчид агентлагын гаргасан шийдвэрийн талаар Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхэд гомдол гаргах эрхтэй. Тус шүүх нь 2004 онд байгуулагдсан бөгөөд иргэдийг ШӨХТГ гэх мэт төрийн байгууллагын хууль бус шийдвэрээс хамгаалах зорилготой. Захиргааны хэргийн шүүх хэрвээ зөрчлийн шинжтэй биш гэж үзэн ямар нэг иргэн хохироогүй гэж үзвэл ШӨХТГ-ын гаргасан шийдвэрийг хүчингүй болгож болно. Энэ үндэслэлээр Захиргааны хэргийн шүүх ШӨХТГ-ыг Монгол улсын иргэнийг картел гэх мэт трестийн эсрэг зөрчлөөс хамгаалах эрх мэдлээ хэтрүүлэн хэрэглэсэн гэж үзнэ. Ярилцлагын үеэр захиргааны хэргийн шүүхийн төлөөлөл хэдийгээр шүүх картел гэх мэт трестийн эсрэг хэргүүдийн нийгмийн ач холбогдлыг харгалзан үзсэн хэдий ч мөн гаргасан шийдвэрийн хувьд агентлагтай санал нэг байсан ч захиргааны хэргийн шүүхэд ирдэг гомдлуудын тал нь ШӨХТГ-ын байцаагчдын процедурын алдаатай холбоотой асуудлууд байдаг. Энэ нь трестийн эсрэг кейсүүдийг авч үзэх хууль зүйн процедурын хангалтгүй байдлын үр дүн юм. ШӨХТГ-аас шүүхэд жолооны курсуудын картелийн талаар хандсан бөгөөд энэхүү тайлан гаргах цаг үед уг асуудлыг хараахан авч үзээгүй байсан. ШӨХТГ-аас өрсөлдөөний болон хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах талаар хяналт шалгалтын захиргааны процедурын дутагдалтай байдлаас болоод ШӨХТГ-ын улсын байцаагчид өрсөлдөөний болон хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах талаар хуулиудыг хэрэгжүүлэхэд саад бэрхшээлтэй тулгардаг. 2009-2011 онд Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүх ШӨХТГ-ын шийдвэртэй холбоотой 10 процедурын гомдлыг авч үзсэн. Агентлагын гаргасан 5 шийдвэрийг хэвээр үлдээж 5-ийг нь хүчингүй болгосон байна.

2.8. Торгууль шийтгэл

2010 оны шинэ хууль батлагдтал өрсөлдөөний хууль зөрчсөний төлөө агентлагын зүгээс маш бага хэмжээний торгууль ногдуулдаг байсан. Тухайлбал, 2010 оноос өмнө хэрвээ картель хийсэн нь тогтоогдвол, тухайн компани хамгийн ихдээ 200 доллароор торгуулдаг байсан. Шинэ хуулиар, хууль бус орлогыг нь хураахын

зэрэгцээ тухайн жилийн борлуулалтын орлогын 6 хүртэл хувиар торгоно. Нөгөө талаас торгуулийн хэмжээ ихээр өсөх нь ШӨХТГ-ын зөрчлийг арилгах үүргийг сайжруулах бөгөөд мөн хууль зөрчигчдийг хуулиа дагах түлхэц болно. Гэвч нөгөө талаас ихэнх хууль зөрчигчдийн зүгээс хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулгарах бөгөөд Агентлагийн шийдвэрийн талаар албан болон процедурын үндсэн дээр шүүхэд гомдол гаргах нь өмнө мөн харьцангуй бага туршлагатай агентлагийн эсрэг харьцангуй өндөр чадвартай хуульчид ажиллах болно.

Өрсөлдөөний хуулийг зөрчсөнд ногдуулж буй торгуулийн хэмжээ өсөхийн хирээр санхүүгийн торгууль нь өрсөлдөөний хуулийн зөрчлийг илрүүлэх чухал хэрэгсэл төдийгүй аж ахуй эрхлэгчдийн зүгээс гомдол гаргах гол шалтгаан болсон. Жишээлбэл, ШӨХТГ-н байцаагчид 11 арилжааны банкинд картель хийсэн гэж үзэн тус бүрийг нь 10 сая төгрөг буюу 7500 орчим доллороор торгосон. Гэвч практикт ногдуулсан торгуулийн тал хэсэг нь төлөгдөөгүй.²⁷ ШӨХТГ-ын ногдуулсан торгуулийг төлөхгүй байх нь хууль зөрчигчид тэдний гаргасан шийдвэрийн талаар шүүхэд гомдол гаргаж улмаар төлөхгүй байх, зөрчлийг илрүүлэхэд муу нөлөө үзүүлнэ. Түүнчлэн ШӨХТГ-ыг шийдвэр нь практикт хэрэгждэггүй муу сул дорой агентлаг гэсэн ойлголтыг олон нийтэд төрүүлнэ.

Өрсөлдөөний хуулийн 11.1-11.3-т заасан картел болон бусад өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйлдэл гаргасан нь захиргааны хариуцлага хүлээлшэхээр бол зөрчсөн аж ахуй эрхлэгчийг тухайн бараа бүтээгдэхүүний өмнөх жилийн борлуулалтын орлогын зургаа хүртэл хувьтай тэнцэх хэмжээний төгрөгөөр торгох, "хууль бусаар олсон орлого, эд зүйлийг хураах"²⁸ болно.

Хуульд хуулийн этгээд нь хохирлын нэхэмжлэл гаргаж, нөхөн төлбөр олж авах боломжийг тодорхой тусгаагүй тул тухайн нөхөн төлбөрийн мөнгө нь төрийн санд байршдаг бололтой. Хувь хүн, хуулийн этгээд нь өрсөлдөөний хуулийг зөрчсөний үр дүнд амссан хохирлыг барагдуулах зарга Иргэний шүүхэд гаргах боломжтой боловч, бодит байдал дээр тодорхой журамгүй, тухайн хохирогч байж магадгүй этгээд нь өрсөлдөөний хуулийг зөрчсний хохирлыг нөхөн төлүүлж болох боломжтойгоо мэддэггүй, мөн тодорхой бус бүлэг хүний өмнөөс эсвэл хамтын нэхэмжлэл гаргах боломж нь ху-

уль эрхзүйн хүрээнд тусгагдаж өгөөгүйн улмаас учирсан хохирлоо барагдуулах алхам хийж байсан тохиолдол гараагүй байна. Монголын Өрсөлдөөний тухай хуульд хувь хүний амссан хохирлын талаарх нэхэмжлэл гаргаж, хохирлыг барагдуулах боломж бүхий өргөн хүрээний боломжийг тусгах нь зүйтэй юм. Энэ нь хувь хүний оролцоотойгоор төрөөс өрсөлдөөний хуулийг сахин мөрдүүлэхэд тус болж улмаар өргөн хүрээтэй, олон төрлийн оролцогч талууд уг хуулийг талаар ойлгож, хүлээн зөвшөөрөхөд мөн дөхөм болно. Түүнчлэн энэ нь карьтел гэх мэт Монголд өрсөлдөөний хуулийн зөрчлийн хэрэг дээр ажиллаж буй өмгөөллийн үйл ажиллагааны хөгжлийг хангах боломжтой ба ингэхдээ уг хэргүүд дээр өмгөөллийн чадварыг сайжруулах боломж мөн олгоно.

Монголын хууль тогтоомж компанийхаа нэрийн өмнөөс картелд оролцсон мөн өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйлдэл гаргасных нь төлөө эрүүгийн хариуцлага ногдуулдаггүй. Хуулийн 27.1-т зааснаар Өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомж зөрчигчид эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэж болно. Гэвч өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйлдлийнх нь төлөө эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэдэггүй зөвхөн захиргааны хариуцлага хүлээлгэдэг.

Гэсэн хэдий ч 11.2-т заасны дагуу энэхүү шийтгэлээс хөнгөвчлөх бодлого нь карьтелиас бусад өрсөлдөөний эсрэг гэрээнд оролцсон аж ахуй нэгж хамаарагдах үүсч болох боломжтой байгаа юм.

Захиргааны хариуцлагаас чөлөөлөх, хөнгөлөх нь өршөөл хүссэн өргөдөл гаргасан нь хяналт шалгалтын аль шатанд байгаагаас хамаарна.^{28.1-т} "...энэ хуулийн 11.1, 11.2-т заасныг зөрчсөн аж ахуй эрхлэгч энэ тухайгаа сайн дураараа илчилсэн тохиолдолд хуульд заасан захиргааны шийтгэлээс хөнгөлж болно" гэж заасан байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл хэргийн шалгалт эхэлхээс өмнө тухайн гэрээний талаар түрүүлж сайн дураараа илчилсэн аж ахуй нэгж захиргааны шийтгэлээс чөлөөлөгдөх боломжтой юм. Уг заалтанд илчлэгч нь картель болон бусад төрлийн өрсөлдөөний эсрэг гэрээнд оролцогч тал байх ёстой эсэх талаар тодорхой заагаагүй байна. Гэсэн хэдий ч 28.3-т заасан хөнгөлөлт эдлэхэд шаардагдах баримтууд нь уг хөнгөлөлтийн талаарх заалтуудад хамрагдах этгээд нь гэрээний оролцогч тал байх ёстой гэх нөхцлийг бүрдүүлж

байгаа юм. Учир нь гэрээнд оролцогч тал биш бол ийм нотолгоо бүхий шаардлагатай мэдээлэлтэй байх бараг боломжгүй юм.

Хуулийн 28.2-т аж ахуй эрхлэгч зөрчил гаргаснаа сайн дураараа илчилсэн тохиолдолд энэ хуульд заасан захиргааны хариуцлагаас 100%-аар, зөрчлийг хянан шалгах ажиллагаа эхэлсэн өдрөөс хойш 30 хоногийн дотор буруутай үйлдлээ хүлээн зөвшөөрсөн аж ахуй эрхлэгчид 50%-аар хөнгөлөлтийг үзүүлж болно.

Хуулийн 23.1-т зааснаар хяналт шалгалтын нийт хугацаа 60 өдрөөс хэтрэхгүй. Хэдийгээр хуулийн 28.2-р зүйлд аж ахуй эрхлэгч хийсэн үйлдлийнхээ талаар сайн дураараа илчилсэн тохиолдолд захиргааны хариуцлагаас 100 хувь чөлөөлөгдөж болох тухай заасан байдаг боловч энэхүү хөнгөлөлтийг үзүүлэх шалгуурыг тодорхой зааж өгөөгүй.

Зарим орнуудад өрсөлдөөн зохицуулах эрх бүхий Захиргааны хариуцлагаас хөнгөлөх талаарх заалтууд бүхий 28 дугаар зүйлд заасан картелийн хэргийн шалгалтыг явуулах зорилгоор компанийн “хөнгөлөлтийн хөтөлбөр” хэрэгжүүлэх боломж хуулийн хүрээнд байгууллагын мэдээгүй байсан зөрчлийг аж ахуйн нэгж мэдээлэлвэл мөн уг мэдээллийг авахаас өмнө тухайн салбарт шалгалт хийх төлөвлөгөөгүй байсан байх тохиолдолд энэхүү хөнгөлөлтийг олгодог. Хэрэв Монголын хуулинд мөн адил хэлбэрээр хэрэгждэг бол 100% хөнгөлөлт олгоход тавигдах шалгуурыг тодорхойлж өгөх нь зүйтэй юм. Ингэхгүйгээр ямар нөхцөлд 100% ямар нөхцөлд 50% хөнгөлөлт олгох нь тодорхоогүй байгаа юм. Энэхүү эрхзүйн тодорхоогүй байдал нь шийтгэлээс чөлөөлөгдөх зорилгоор агентлагт уг хэргийг мэдээллэж болох этгээдийг мохоход хүргэж байгаа юм. Учир нь тухайн этгээд 100% эсвэл 50% хөнгөлөлтийн алийг нь авах талаар итгэлтэй байж чадахгүй. Картелийн хэргийн шийтгэлээс чөлөөлөгдөх журмын дагуух боломжуудыг авч үзвэл (доор харна уу) мөн өрсөлдөөний хуулийг зөрчигчдөөс хуримтлагдсан торгууль нь нийт торгуулийн 50%-г эзэлдэг гэж үзвэл картелийн хэрэгт оролцогч нь шийтгэлээс хөнгөлөгдөх заалтанд хамрагдахыг хүсэх шалгаан бага байна. Иймээс ч хөнгөлөлтөнд хамрагдах хүсэлт гаргасны дараа картелийн эсрэг шалгалт огт хийгдээгүй байгаа. Түүнчлэн уг хуулинд хөнгөлөлтийн талаарх заалт нь зөвхөн уг зөрчилд оролцсон этгээдэд эсвэл нотолгоо

байгаа ямар ч аж ахуйн нэгжид хамаарагдах эсэх нь тодорхой биш байна. Иймээс хөнгөлөлтийн талаарх заалтуудаа сайжруулж, хөнгөлөлт олгоход шаардагдах нөхцлийг тодорхой болгох нь зүйтэй юм.

Мөн уг хуулийн 11.4-т хэрэв аж ахуйн нэгж (хуулийн этгээд) “энэ хуулийн 11.1, 11.2-т заасан гэрээ, хэлцэл (картель) байгуулсан, шийдвэр гаргасан этгээдийн талаархи бодит мэдээллийг холбогдох нотлох баримтыг” гаргаж өгвөл зөрчил гаргасан аж ахуйн нэгжид оноосон торгуулийн 5%-тай тэнцэх шагналыг олгоно гэж заасан байна. Энэхүү шагналыг авах эрх бүхий аж ахуй нэгж нь хөнгөлөлтийн хөтөлбөрийн шаардлагыг хангаж байгаа картельд оролцогч тал байх ёстой гэж тодорхой заагаагүй. Тиймээс үүнд хөндлөнгийн гэрээнд оролцогч, үйлчлүүлэгч болон бусад талууд хамрагдах боломжтой юм. Картелийн зөрчлийн талаар мэдээллэгчийг урамшуулах санааг мэргэжлийн хүрээнд яригдаж байгаа боловч өрсөлдөөний асуудлыг сайн зохицуулж чаддаг орнуудын өрсөлдөөний хуулинд урамшууллын талаар тусгайлан заагаагүй байдаг. Харин тухайн өрсөлдөөн зохицуулах эрх бүхий байгууллага, шалгалт явуулж буй төрийн байгууллага мөн мэдээллэгч болж болох этгээд хоорондоо нууцаар хэлэлцэж болдог. Урамшууллыг хуулийн этгээд биш харин хувь хүнд олгодог ба өрсөлдөөн зохицуулах эрх бүхий байгууллага шалгалтын үед тухайн хуулийн этгээдтэй нягт хамтран ажиллахын тулд хөнгөлөлтийн хөтөлбөрөө хэрэглэдэг. 11-р зүйлийг бүхэлд нь 28-р зүйлд тусгагдсан компанийн хөнгөлөлтийн заалтуудтай уялдуулснаар илүү үр дүнтэй байх боломжтой юм. Уг асуудлыг энэхүү тайлангийн зөвлөмж хэсэгт дэлгэрэнгүй авч үзнэ. Уг хуулийн 11, 28-р зүйлүүд картель болон бусад өрсөлдөөний эсрэг гэрээнд оролцогч талуудад тухайн гэрээгээ цуцалж ШӨХТГ-тай хамтран ажиллах хүчтэй сонирхолыг ерөнхийдөө албан ёсоор бий болгож байгаа юм. Гэсэн хэдий ч уг хуулийн хүрээнд олгож буй сонирхол нь хувь хүнд биш зөвхөн аж ахуйн нэгжид хамаарагдах тул өрсөлдөөний эсрэг гэрээний талаар идэвхитэй мэдээлэл өгч болох том эх үүсвэрийг хааж байна.

Зөрчил гаргагч нь картель болон бусад өрсөлдөөний эсрэг үйл ажиллагаа явуулсан тухайгаа мэдээллэж урамшуулал болон хөнгөлөлтийн хөтөлбөрт идэвхитэй хамрагда-

хад учирч буй гол саад нь зөрчил гаргагч нь ШӨХТГ-ын шийдвэрийг сайн хэрэгжүүлэхгүй байгаа явдал юм. Энэ нь оноосон торгуулийн зөвхөн бага хэсгийг төлдөг байдлаар илэрч байгаа юм. Энд дурьдсанчлан зөрчил гаргагчид нийт оноосон торгуулийн хагасыг нь л Засгийн газарт төлсөн гэж ШӨХТГ-ын ажилтнууд мэдээлсэн байгаа. Шийтгэл бодитоор ноогдуулах эсэх нь тодорхоогүй байгаа тул зөрчил гаргагчид картелийн үйл ажиллагаа явуулж, үүний талаар илчлэхгүй явах сонирхлыг бий болгож байгаа юм.

Монголын Өрсөлдөөний тухайн хуулинд картелийг хамгийн хүнд зөрчил гэж үзэж байгаа. Тиймээс ч бусад төрлийн өрсөлдөөний эсрэг зөрчилтэй харьцуулбал хамгийн хүнд шийтгэл ноогдуулахаар тусгасан болно (11.1-11.3 дугаар зүйлүүдийг харна уу). Хэрэв картелийн хэрэг илэрвэл, ШӨХТГ зөрчил гаргасан компаниудад өндөр торгууль ноогдуулж болно. Өрсөлдөөний тухай шинэ хуулийн 27-р зүйлд тухайн бараа бүтээгдэхийг урьд жилийн орлогын 6%-тай тэнцэх торгууль тавьж, хууль бусаар олсон бүх орлогыг хураах хүртэл арга хэмжээ авна гэж заасан байгаа. Энэ нь өмнөх хуульд заасан байсан 200 ам.доллартай харьцуулахад доривтой өөрчлөлт гэж хэлж болно. Шийтгэлтийг хүндрүүлснээр картелийн хийж буй аж ахуй нэгжүүд хууль сахиж, өөрсдийн картелийн гэрээний талаар мэдэгдэж, 28-р зүйлд заасан захиргааны шийтгэлээс чөлөөлөгдөх сонирхол бий болгож байгаа юм. 11.1-11.3-т заасан зөрчлөө сайн дураараа илчилсэн аж ахуй нэгж захиргааны шийтгэлээс 100% чөлөөлөгдөх харин шалгалт эхэлснээс 30 хоногийн дотор зөрчлөө илчилсэн аж ахуй нэгж 50% чөлөөлөгдөх боломжтой юм. Түүнчлэн 11.4-т өрсөлдөөнд халтай гэрээ, хэлцэл (картель) байгуулсан эсвэл байгуулах шийдвэр гаргасан компаниудын талаархи бодит мэдээллийг холбогдох нотлох баримт ирүүлсэн этгээдэд зөрчилд тавьсан торгуулийн 5%-тай тэнцэх мөнгөн урамшуулал олгоно гэж заасан.

2.9. Улсын тусламж

Төрөөс тусламж үзүүлэх талаар нөхцөл, болон эрх олгосон байгууллагын талаар Өрсөлдөөний тухай хуулийн 13.3-т заасан байдаг. Гэнэтийн буую давагдашгүй хүчний шинжтэй нөхцөл байдлын улмаас учирсан хохирлыг нөхөх, эдийн

засгийн хямралыг даван туулах, стратегийн гол бараа бүтээгдэхүүн тухайлбал, Улсын нөөцийн тухай хуульд заасны дагуу Улсын Их Хурлаас тогтоосон бараа материалын эрэлт, нийлүүлэлтийн зохистой байдлыг бүрдүүлэн хэрэглэгчийн амьжиргааны түвшний тогтвортой байдлыг хангахад зориулж Засгийн газар, түүний эрх олгосон байгууллагаас зохицуулалт хийх, зээл олгох, тусламж үзүүлэхийг өрсөлдөөнийг хязгаарласанд тооцохгүй.²⁹ Тэгэхээр, улсаас тусламж үзүүлэх нь янз бүрийн хямрал, тодорхой бараа бүтээгдэхүүний хувьд стратегийн нөөцийг бий болгох үйл ажиллагаагаар хязгаарлагдана.

Жишээлбэл, Европын холбооны хууль эрх зүйтэй харьцуулбал, энэхүү хандлага нь эдийн засгийн хөгжил, технологийн шинэчлэлийн зорилгоор улсын тусламжийн хэрэглээг бууруулах гэсэн хандлага чиг харагдаж байна. Европын холбооны хууль нь бүсийн түвшинд дараах нөхцлөөр аливаа хэлбэрийн улсын тусламжийг үзүүлэх боломжоор хангадаг:

- Томоохон компаниудын анхны хөрөнгө оруулалт;
- Жижиг дунд үйлдвэрүүдийн анхны хөрөнгө оруулалт;
- Хүрээлэн буй орчны зардал;
- Судалгаа, хөгжил, шинэчлэлийн зардал;
- Тээвэрлэлтийн тусламж;
- Эрсдэлийн хөрөнгийн тусламж;
- Эдийн засгийн ерөнхий сонирхлын үйлчилгээ;
- Сургалтын тусламж;
- Аврах болон бүтцийн өөрчлөлт хийх тусламж.

ЕХ-ны хуулийн дагуу томоохон компаниудын анхны хөрөнгө оруулалт болон тээврийн санхүүжилтээс бусад бүх санхүүжилтийг салбарын төвшинд, улс даяар хэрэгжүүлэх боломжтой.³⁰

Орос Холбооны Улсын төрөөс санхүүжилт олгох зохицуулалт хийсэн туршлага нь Монголын төр бас дотоодын эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийг хангах зорилгоор санхүүжилт олгож боломжтойг харуулж байна. Төрийн санхүүжилтийг Оросын Холбооны Улсын Өрсөлдөөнийг Зохицуулах 135 дугаар хуулиар зохицуулдаг (уг хуулийн 19-р зүйл). Энэ нь Оросын хуулийн хүрээнд зөвшөөрөгдсөн дараах төрлийн төрийн санхүүжилтийг тусгасан байдаг. Үүнд:

- 1) Хойд нутгийн алслагдмал бүсийн хүн амын тэгш, тогтвортой байдлыг хангах;
- 2) суур судалгаа шинжилгээний ажил гүйцэтгэх;
- 3) байгаль орчин хамгаалал;
- 4) соёлын өвийг хамгаалах ба соёлын хөгжил;
- 5) хөдөө аж ахун үйлдвэрлэл;
- 6) тэргүүн чиглэлийн үйл ажиллагаа эрхэлж буй жижиг бизнес эрхлэгчдийг дэмжих;
- 7) нийт хүн амын нийгмийн халамжийн үйлчилгээ;
- 8) ажилгүй иргэдэд үзүүлэх нийгмийн халамж болон ажил олгох тусламжийн хөтөлбөр тус тус орно.

Оросын Холбооны Улсын Монополийн эсрэг алба нь энэ төрлийн төрийн санхүүжилтийг холбооны болон мужийн засгийн газар хэрхэн захиран зарцуулж буйд хяналт тавих чиг үүрэгтэй байгууллага ба хэрэв өрсөлдөөнийг саарч байна гэж үзвэл төрийн санхүүжилт олгох эсвэл түүнийг зогсоох шийдвэр гаргах эрхтэй байгууллага юм.³¹

Монголын хуулинд төрийн санхүүжилт олгох нөхцөл, шаардлагыг сайтар тодорхой тусгах нь зүйтэй юм. Ингэснээр төрийн мөнгийг хөгжил бий болгох замаар ашгилснаар дотоодын эдийн засаг сайжрахын сацуу зах зээлийн өрсөлдөөнд учрах сөрөг нөлөөнөөс зайлсхийх эсвэл багасгах боломжтой юм. Монголын Засгийн газрын хэрэгжүүлж буй аж үйлдвэржилт, Хүний хөгжлийн хөтөлбөр, мөн Өмнийн говийн хөгжил гэх мэт өргөн хүрээний хөтөлбөрийн сайтар авч үзэх нь чухал юм. Түүнчлэн төрийн санхүүжилт олгоход тавигдах шаардлагыг хатуу болгох нь зарим салбарын зохицуулах байгууллагуудыг өрсөлдөөний хуулиас үндэслэлгүйгээр чөлөөлөгдөх боломжийг хязгаарлаж өгнө. Одоогийн байдлаар төрийн санхүүжилт олгох шалгуур нь хүрээ, зорилго болон хэлбэр (татаас, бага хүүтэй зээл ба төрийн батлан даарт гэх мэт), харагдагчдын шалгуур болон төрөл, мониторингийн нөхцөл гэх мэт тал дээр хангалттай тодорхоогүй байна. Тийсээс ШӨХТГ нь Монголын шинэ өрсөлдөөний хуультай зэрэгцэн төрийн санхүүжилтийн талаархи эрхзүйн зохицуулалтын хөгжлийн талаар доривтой ажиллах нь зүйтэй. Энэ талаархи Монголын хууль тогтоомжийг хөгжүүлэхийн тулд олон улсын төрийн

санхүүжилт олгох, түүнд тавих хяналтын талаар авч буй туршлагаас судлах хэрэгтэй юм.

2.10. Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах

Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах талаархи Монгол улсын хууль эрх зүй нь Монгол Улсын Үндсэн хууль, Иргэний хууль, Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай Монгол Улсын хууль, эдгээр хуулиудтай нийцүүлэн гаргасан бусад хууль тогтоомжийн актуудаас³², түүнчлэн Өрсөлдөөний хуулиас бүрдэнэ. Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хууль нь монополийн эсрэг үйл ажиллагааны зорилгоор хэрэглэх Өрсөлдөөний хуулинд байхгүй байгаа хэд хэдэн нэр томъёолуудын тухайлбал, “хэрэглэгч”, “борлуулагч”, “үйлдвэрлэгч”, “гүйцэтгэгч” хэмээх тайлбаруудыг агуулдаг.

Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах хууль тогтоомж, түүний хэрэгжилтийн хувьд Монгол улсын иргэд дэлхийн өндөр хөгжилтэй орнуудын иргэдтэй ижил төстэй эрх эдэлж байна. Үүнд хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах хууль тогтоомжийн³³ зөрчсөн этгээд хохирогчид нөхөн төлбөр олгох явдал юм (харин энэ тал дээр өрсөлдөөний хуулийг зөрчсөн этгээдийн хохирогчийн эрх нь хаалттай хэвээр байна). Хэрэглэгчийн эрхийн тухай хуулинд хэрэглэгчдэд өөрийн хэрэгцээнд тохирох хямд төсөр, аюулгүй, сайн чанарын бүтээгдэхүүний сонголтоор хангахад гүйцэтгэх шударга өрсөлдөөний үүргийг онцолсон байна³⁴.

Өрсөлдөөний тухай хуулийн 12-р зүйлд ялангуяа 12.1.2, 12.1.4, 12.1.6, 12.1.10-р зүйлүүдэд хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах асуудлууд тусгагдсан байдаг. Эдгээр заалтууд мөн Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хуулинд бараа бүтээгдэхүүнийхээ талаар худал хуурмаг мэдээ тараах, бүтээгдэхүүнийг дуурайлган хийх, бараа бүтээгдэхүүний доголдол, хүний эрүүл мэнд байгаль орчинд хортой шинж чанарыг нуун дарагдуулах, түүнчлэн хууль ёсны ашиг сонирхолд харшлах болон хэрэглэгчийг хууль бусаар хохироох худалдааны арга хэрэглэх заалтууд ч мөн тусгагдсан байдаг.³⁵ Өрсөлдөөний хуулийн 27.1.3 –т зааснаар эдгээр заалтуудыг зөрчсөн аж ахуй эрхлэгчийг 10 000 000 (ойролцоогоор 7,500 ам.доллар) хүртэл төгрөгөөр торгох, хууль бусаар олсон орлого, эд зүйлийг хураах талаар заасан байдаг. Өрсөлдөөний хуулийн 12-т

заасан хуудал хуурмаг зүйлд өртсөн болон бусад талуудыг хэрхэн зөрчлийг арилгах талаар өрсөлдөөний хуулинд заагаагш ч холбогдох заалтууд нь Иргэний хууль болон Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай Монгол Улсын хуулинд агуулагдсан байдаг.

ШӨХТГ нь Өрсөлдөөний болон Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хуулиудын хэрэгжилтийг хангадаг бөгөөд тэдгээрийг сайжруулахад чиглэсэн бэлтгэлийг ч хангах ажил Австралийн Өрсөлдөөний Хороо, Оросын Монополийн эсрэг албаны адил мөн ноогддог. Гэвч, Монголын өнөөгийн эрх зүйн тогтолцооны хүрээнд энэ нь Захиргааны хэргийн шүүх агентлагийн шийдвэрийг авч үзэх нь зарим хүндрэлийг бий болгож болох юм. Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхийн төлөөллийн хэлсний дагуу Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хууль нь хэрэглэгч бүрийг хамгаалж байхад өрсөлдөөний тухай хууль нь өрсөлдөөнийг ерөнхийд нь хамгаалдаг. Энэ нь Захиргааны хэргийн шүүхэд нэмэлт хүндрэлүүдийг бий болгодог. Учир нь энэ нь байгууллагын захиргааны эрхийг харах бөгөөд тухайн иргэний хувьд энэхүү эрхээ буруугаар ашиглахаас сэргийлдэг. Тиймээс хэрвээ зөрчлөөс тодорхой иргэн хохироогүй бол захиргааны хэргийн шүүх агентлагийн шийдвэрийг хүчингүй болгож чадна.²⁴

ШӨХТГ-н Зохицуулах Зөвлөлийн гишүүдийг томилсноор хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр хуулийг сайжруулах боломж сайжирсан. Гэсэн ч шинээн томилогдсон зөвлөлийн гишүүд нь хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр энэхүү боломжоо бүрэн дүүрэн ашиглахыг тулд нэмэлт сургалт шаардлагатай байж магадгүй. Нэмж хэлэхэд, ШӨХТГ нь худал, төөрөгдүүлсэн зар сурталчилгааг бууруулах, түүнчлэн санаатайгаар өрсөлдөгчийнхөө болон тэдний бараа бүтэгдэхүүний нэр төрийг гутаасан бол арилгах эрхтэй.

3. ӨРСӨЛДӨӨНИЙ ХУУЛИЙГ ХЭРЭГЖҮҮЛЭХ БҮТЭЦ ЗОХИОН БАЙГУУЛАЛТ БОЛОН БАЙГУУЛЛАГЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

3.1. Өрсөлдөөний бодлого хариуцсан байгууллагууд

Монгол улсад өрсөлдөөний бодлогын хөгжил ба хэрэгжилтийг янз бүрийн түвшинд улсын хэмжээнд, бүсийн болон салбарын хүрээнд нөлөө үзүүлж байдаг төрийн болон төрийн бус байгууллагууд оршин тогтнож байна. Хэдийгээр ШӨХТГ нь өрсөлдөөний хууль, бодлогыг хэрэгжүүлэхэд голлон оролцдог засгийн газрын агентлаг боловч тус орны өрсөлдөөний байдалд нөлөөлж байдаг ганц байгууллага биш юм. ШӨХТГ нь засгийн газраасаа бүрэн хамааралтай болохоор бусад засгийн газрын агентлагууд болон зарим салбарын зохицуулагчид, Монгол улсын салбарын бодлогын хөгжлийг хариуцан үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд нь өрсөлдөөний зарчмын хөгжлийг хариуцсан байгууллагын боломж, боллоцоог нь бууруулж болзошгүй юм.

Бусад гүйцэтгэгч болон шүүх засаглалын байгууллагууд, ТББ-ууд дундаас улс орны өрсөлдөөний хөгжилд илүүтэй нөлөөлж байдаг байгууллагуудад:

- (а) Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хороо (ҮХШХ)
- (б) Монголын “Нефть, хий” ассоциаци
- (в) Иргэний болон захиргааны хэргийн шүүхүүд
- (г) Харилцаа холбооны зохицуулах хороо
- (д) Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн яам
- (е) Төрийн өмчийн хороо
- (ё) Жижиг дунд үйлдвэрийн газар
- (ж) МҮХАҮТ
- (з) Хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах нийгэмлэгүүдийн үндэсний холбоо.

Му-ын өрсөлдөөний байдалд тэдний нөлөө, оролцоо болон өрсөлдөөний бодлогын хөгжил дэх дээрхи байгууллагуудын заримынх нь үүрэг ролийг энэхүү бүлэгт цааш нь дэлгэрүүлэх болно.

3.2. ШӨХТГ-ын бүтэц, үйл ажиллагаа

3.2.1. Байгууллагын ерөнхий бүтэц ба ШӨХТГ-ын зохион байгуулалт

Өрсөлдөөний тухай хуулийн 14.1 дүгээр зүйлд зааснаар Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газар (ШӨХТГ) нь МУ-д өрсөлдөөний хууль ба бодлогыг хөгжүүлж, хэрэгжүүлэх гол байгууллага бөгөөд Өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжийн биелэлтэнд хяналт тавих, 2008 оноос Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хуулийн хэрэгжилтэнд мөн хяналт тавин ажиллаж байна. Өрсөлдөөний тухай хуулинд ШӨХТГ-ыг үндсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхэд улс төрийн намууд³⁶ болон "аливаа этгээдээс" хараат бус, бие даасан байна хэмээн заасан байна³⁷. Гэвч бодит байдал дээр тус агентлаг нь засгийн газрын албан хаагчдын шийдвэр, бодлого, үзэл бодол зэргээс маш ихэд хамааралтай байна. Агентлагийн дарга нь засгийн газрын шийдвэрээр томилогдож, халагдах боломжтой. Хуулийн дагуу ШӨХТГ нь Монгол улсын Тэргүүн шадар сайдад шууд харьяалагддаг байсан боловч энэхүү тайлангийн төсөлийг боловсруулах явцад тус улсад үүссэн улс төрийн нөхцөл байдлаас болж тус сайдын орон тоо байхгүй болсон байна. Иймд ШӨХТГ нь одоогоор Монгол улсын Шадар сайдад ажлаа тайлагнаж байна. Энэхүү засгийн газраас бүрэн хамааралтай байдал нь өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэхэд нилээд бэрхшээлийг үүсгэдэг бөгөөд үүнд тухайлбал ШӨХТГ-ын Зохицуулах Зөвлөл нь гэхэд саяхан томилогдсон байх жишээтэй.

Өрсөлдөөний тухай хуульд зааснаар өрсөлдөөний байгууллагын ажлыг удирдах зөвлөл эсвэл хороо нь ШӨХТГ байна гэсэн авч тус агентлагийг мөн ШӨХТГ гэж нэрлэж байна. Иймээс тус удирдах субъект болон өрсөлдөөний байгууллагыг бүхэлд нь тодорхой болгохын тулд цаашид бид "ШӨХТГ-ын Зохицуулах Зөвлөл" хэмээх нэр томъёогоор газрын удирдлагыг, ШӨХТГ гэж Монголын өрсөлдөөний байгууллагыг бүхэлд нь өөрөөр хэлбэл засгийн газрын тохируулагч агентлагийг нэрлэж явах болно.

Тус агентлаг нь харьцангуй цөөн тооны албан хаагчидтай боловч гурван шатны удирдлагын бүтэцтэйгээр ажиллаж байна. Үүнд:

(а) ШӨХТГ-ын Зохицуулах Зөвлөл нь агентлагийн хамгийн дээд удирдах этгээд бөгөөд стратегийн болон улс төрийн ач холбогдолтой шийдвэрүүдийг гаргах үүрэгтэй юм.

(б) ШӨХТГ-ын даргын зөвлөл нь тус байгууллагын үйл ажиллагааг төлөвлөх, хянах үүрэгтэй удирдах этгээд болно. Энэхүү Даргын зөвлөлд албан ёсны статус байхгүй бөгөөд удирдлагын шийдвэрүүдээ Газрын дарга нарын тогтмол хийдэг уулзалтаар гаргадаг. Дараа нь ШӨХТГ-ын даргаар тус шийдвэр нь батлагддаг байна.

(в) ШӨХТГ-ын газрууд нь тус байгууллагын тодорхой үүрэг чиглэлийн дагуу үйл ажиллагаа явуулах ёстой.

ШӨХТГ-ын Зохицуулах Зөвлөл

Өрсөлдөөний тухай хуулинд заасны дагуу ШӨХТГ нь маш чухал асуудлуудад хамгийн сүүлийн шийдвэр гаргахдаа хамтын зарчмыг баримтлана. Тус шийдвэрийг дарга болон орон тооны 8 гишүүн, орон тооны бус 2 гишүүний бүрэлдэхүүнтэй ШӨХТГ-ын Зохицуулах Зөвлөлийн хуралдаанаар гардаг байна. ШӨХТГ-ын дарга, орон тооны хоёр гишүүн болон орон тооны бус гурван гишүүнийг Ерөнхи сайд, харин үлдсэн гурван гишүүнийг нь Монголын худалдаа, аж үйлдвэрийн танхим, Монголын үйлдвэрчний эвлэл, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллага тус тус нэг хүнийг нэр дэвшүүлэх³⁸ ба тэдний бүрэн эрхийн хугацаа нь 4 жил байж ахин нэг удаа улиран сонгогдох³⁹ боломжтой юм. ШӨХТГ-ын Зохицуулах Хорооны хуралдаан нь сард нэгээс доошгүй удаа байна. Нэмэлт хуралдаануудыг гурваас доошгүй гишүүний хүсэлт болон ШӨХТГ-ын даргын шийдвэрээр хуралдуудж болно. Хуралдаанд оролцсон гишүүдийн олонхийн саналаар шийдвэр гаргах бөгөөд агентлагийн дарга хэрвээ санал тэнцсэн тохиолдолд асуудлыг шийдвэрлэх эрхтэй. Хуралдааныг нийт гишүүдийн ихэнхи нь ирсэн тохиолдолд хүчинтэйд тооцох бөгөөд хуралдаанаас гарсан шийдвэр нь тогтоол хэлбэртэй байна.⁴⁰

Доорхи төрлийн этгээдүүдийг ШӨХТГ-ын Зохицуулах Зөвлөлд нэр дэвших боломжийг үгүйсгэснээр улс төрийн дарамт шахалт болон ШӨХТГ-т шийдвэр гаргах үйл ажиллагаанд ашиг сонирхолын зөрчил үүсэхээс маш сайн хамгаалалтыг тус өрсөлдөөний тухай хууль олгож байна. Үүнд: төрийн улс төрийн албан хаагч, улс

төрийн намын удирдах албан тушаалтан, үндсэн хуулийн цэцийн гишүүн, бүх шатны шүүхийн шүүгч, прокурор, төрийн болон хувийн өмчийн аж ахуйн нэгжид ажиллаж байгаа этгээд, бизнесийн мэргэжлийн үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн бус байгууллагын удирдах албан тушаалтан тус тус багтана.⁴¹ Мөн түүнчлэн, Шударга өрсөлдөөн, хэрэглэгчийн төлөө газрын дарга, гишүүн хуралдаанаар асуудлыг нь хэлэлцэж байгаа этгээдтэй гэр бүл, төрөл садангийн холбоотой бол хуралдаан эхлэхээс өмнө энэ тухай мэдэгдэж, уг асуудлыг хуралдаанаар хэлэлцэх, шийдвэр гаргахад оролцох ёсгүй болно.⁴²

ШӨХТГ-ын Зохицуулах Зөвлөл нь өрсөлдөөний хуулийг үр бүтээмжтэй хэрэгжүүлэх болон өрсөлдөөний бодлогыг хөгжүүлэхэд чухал шийдвэрүүдийг гаргах бүрэн эрхээр хангагдсан бөгөөд үүнд:

- (а) Бүх бодлогын баримт бичгүүд нь ШӨХТГ-ын Зохицуулах Зөвлөлөөр батлагдсны дараагаар Засгийн газарт өргөн баригдах ёстой;
- (б) Өрсөлдөөн болон хэрэглэгчийн эрхийн бодлогуудын талаар Засгийн газарт хүргүүлэх санал, зөвлөлмжүүдийг боловсруулах;
- (в) Өрсөлдөөний бодлого болон агентлагт хэрэгжүүлэх нэн тэргүүний шаардлагатай зүйлсийг тогтоох;
- (г) Холбогдох зах зээлийг тодорхойлох болон давамгайл байдлыг тогтоох;
- (д) Өрсөлдөөний хуулийн биелэлт болон үнийг хянах; хяналтын үр дүнд үндэслэн хэрэгжүүлэх арга хэмжээний талаар шийдвэр гаргах;
- (е) Улсын байцаагчид болон хууль зөрчигчдийн хооронд гарсан маргааныг шийдвэрлэх. Хэрвээ маргаан шийдвэрлэгдэж чадахгүй, хууль зөрчигч хэргийг шүүхэд давж заалдсан тохиолдолд Зохицуулах Зөвлөл улсын байцаагчийн шийдвэрийг ерөнхийдөө хамгаалдаг. Зөвлөл дэмжихгүй тохиолдолд хууль зөрчигч улсын байцаагчийн шийдвэрийг няцаан, өндөр амжилт олох боломжтой болдог байна.

ШӨХТГ-ын албан хаагчид болон газрын дарга нарын боловсруулсан холбогдох баримт бичиг болон гаргасан шийдвэрүүд нь Зохицуулах Зөвлөлөөр хэлэлцэгдэн батлагдах шаардлагатай байдаг.

Саяхан буюу 2012 оны 2 дугаар сарын сүүлээр л засгийн газар нь ШӨХТГ-ын Зохицуулах Зөвлөлийн гишүүдийг томилсон билээ. Тиймээс тус Зохицуулах Хорооны одоо тулгараад байгаа хамгийн том үүрэг зорилго бол холбогдох зах зээл дээрх давамгайл байдалтай компаниудыг тогтоох, нэн тэргүүнд авч хэрэгжүүлэх хэргүүдийг тодорхойлох, хяналт шалгалтын гол зорилтуудыг тодорхойлох гэх мэт агентлагийн чухал шийдвэрүүдийг гаргахын тулд гүйцэд ажиллах хэрэгтэй байна. Зөвлөлийн зарим гишүүд нь үүргээ үр дүнтэй биелүүлэхийн тулд өрсөлдөөний тухай хууль, эдийн засаг болон бодлогын тухай нэмэлт зөвлөгөө, сургалт шаардагдах боломжтой юм. Түүнчлэн Зохицуулах Хорооны гишүүд нь өрсөлдөөнийг дэмжсэн хууль эрх зүй, журмыг санаачлаж буй сурталчилгааны ажлуудад болон Засгийн газрын хөгжлийн хөтөлбөрүүдэд өрсөлдөөнийг дэмжсэн элементүүдийг танилцуулах ажлуудад оролцох нь чухал хэрэгтэй билээ.

ШӨХТГ-ын Даргын зөвлөл

Зохицуулах Зөвлөл нь агентлагийн удирдлага болон стратеги шийдвэрүүдийг гаргах үүрэгтэй бол гүйцэтгэх төвшний шийдвэрүүдийг агентлагийн дарга, дэд дарга болон бусад таван газрын дарга нарын бүрэлдэхүүнтэй Даргын зөвлөл гаргадаг. Даргын зөвлөл нь агентлагийн хийж буй хяналт шалгалтыг төлөвлөх, хянах үүрэгтэй. Мөн түүнчлэн хэрвээ буруутгагдагч улсын байцаагч болон улсын байцаагчийн ажилладаг газрын шийдвэрийг хүлээн зөвшөөрөхгүй тохиолдолд Даргын зөвлөлд хандан, хүсэлт гаргах боломжтой юм. Мөн Даргын зөвлөл нь ШӨХТГ-ын боловсруулсан хууль эрх зүйн санаачлагын бэлтгэл ажил, зах зээлийн судалгааны тайлангууд, өрсөлдөөний бодлогын баримт бичгүүд зэргийг Зохицуулах Зөвлөлд өргөн барихаас өмнө хянан үздэг.

Улсын байцаагчийн ажилласан хэргүүд нь Улсын ерөнхий байцаагчийн, Улсын ахлах байцаагчийн, Улсын байцаагчийн болон орон нутагдах улсын байцаагчийн гэсэн эрэмбээр хуваагддаг. Агентлагийн дарга улсын ерөнхий байцаагч байх бөгөөд тэрээр улсын ахлах байцаагч, улсын байцаагчийг томилж, чөлөөлөх эрхтэй.⁴³ Улсын байцаагчид нь хяналт шалгалт хийх болон хууль зөрчигчийн эсрэг торгууль оногдуулах эрхүүдийн аль аль нь байдаг. Торгууль оногдуудсан аж хуйн нэгж нь тус улсын байцаагчийн

дээд шатны удирдлага буюу тухайн харьяалагдах газрын даргад давж заалдах эрхтэй юм. Хэрвээ тус газрын дарга улсын байцаагчийн гаргасан шийдвэрийг хамгаалах тохиолдолд тус торгууль хүлээсэн аж ахуйн нэгжүүд нь цааш ШӨХТГ-ын газрын дарга болон Зохицуулах Зөвлөлд хандах боломжтой. Харин ШӨХТГ-ын гаргасан шийдвэртэй санал нийлэхгүй тохиолдолд шүүхэд давж заалдах эрхтэй байдаг байна.

ШӨХТГ-ын газар, хэлтсүүд

Агентлагийн нэн тэргүүний хэрэгжүүлэх шаардлагатай хуулиуд болох Өрсөлдөөний тухай хууль, Тендрийн тухай хууль⁴⁴ болон Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах⁴⁵, Зар сурталчилгааны хуулиудын дагуу хяналт шалгалт хийдэг үндсэн гол хоёр газрын үйл ажиллагааны чиг үүрэгт тулгуурлан агентлагийн зохион байгуулалтаа хийсэн нь агентлагийн бүтэц зохион байгуулалтаас харагдаж байна. Тус нэн тэргүүний зорилтууд нь ШӨХТГ-ын алсын хараа, эрхэм зорилго болох “Хэрэглэгчийн эрх ашгийг дээдэлсэн зах зээлийн шударга өрсөлдөөний төлөө, нэр хүндтэй, чадварлаг байгууллага байна”, “хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах, Монгол улсад шударга өрсөлдөөнт зах зээлийн орчныг дэмжих явдал юм”⁴⁶ зэргээс харагдаж байна.

ШӨХТГ нь таван газартай бөгөөд үүнд:

- (а) Төрийн захиргаа, удирдлагын газар
- (б) Хууль, хяналт, зохицуулалтын газар
- (в) Хэрэглэгчийн эрхийн газар
- (г) Хамтын ажиллагааны газар
- (д) Зах зээл судалгааны газар

Өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлдэг ШӨХТГ-ын гол газар нь Хууль, хяналт, зохицуулалтын газар бөгөөд хяналт шалгалт хийх, ШӨХТГ-ын хууль эрх зүйн өөрчлөлтүүдийг санаачлагуудыг бэлтгэж, боловсруулах үүрэгтэй. Хяналт шалгалтыг хийж дууссаны дараагаар тус газар нь үр дүнг нь Дарга нарын зөвлөлд тайлагнадаг бөгөөд хэрвээ шийдвэрийг нь буруутгагдагч хүлээн зөвшөөрөхгүй, маргаантай байвал гаргасан шийдвэртээ зөвшөөрөл хүсдэг.

Мөн хууль эрх зүйн талаар санначилга гарган Дарга нарын зөвлөл, цаашлаад Зохицуулах зөвлөл юмуу агентлагийн даргад өргөн барьснаар цааш нь Засгийн газар болон УИХ-д хүргүүлдэг байна. Түүнчлэн тус газар нь тен-



дрийн тухай хуулийг зөрчиж буй хэргүүдийг хянаж шалгах үүрэгтэй юм.

Тус газрын дээрхи олон үүргүүдэд анхаарал тавих явдал нь ажлын ачааллыг нэмэгдүүлэхэд хүргэн, картель, давамгайл байдлаа буруугаар ашиглах, нэгдэн нийлэхийг хянах зэрэг өрсөлдөөний гол элементүүдэд хангалттай мэргэшүүлэхгүй байхад хүргэж байна. Тухайлбал 2011 онд тус газар нь гол ажиллах хүчээ тендрийн гомдлыг ба-

Хүснэгт 4. 2005-2010 оны ШӨХТГ-ын авч хэрэгжүүлсэн хэргүүд

№	Үзүүлэлт	Хэмжих нэгж	2005	2006	2007	2008	2009	2010
1	Хийсэн хяналт шалгалт	тоо	2	18	18	26	35	71
2	Хамрагдсан аж ахуйн нэгж, байгууллага	тоо	2	21	10	72	741	239
3	Илрүүлсэн зөрчил	тоо	2	11	114	12	112	74
4	Ногдуулсан торгууль	Мянган төгрөгөөр	500.0	1950,0	810,0	1750,0	1840,5	29.351,0

Эх үүсвэр: ШӨХТГ

рагдуулах хэргүүдэд зарцуулсан учир давамгайл байдлаа буруугаар ашиглаж буй болон дангаар тоглолт хийх хэргүүдийг хянан шийдвэрлэсэн хэргүүд маш цөөн байна. Тиймээс үүнээс харахад картель болон тендрийн булхай хариуцсан, зах зээлд давамгайл байдлаа буруугаар ашиглан дангаар тоглолт хийх асуудлыг хариуцсан болон нэгдэн нийлэх асуудлыг тус тус хариуцсан мэргэшсэн хяналт шалгалтын багуудыг тусгаарлан байгуулахыг зөвлөж байна.

Хэрэглэгчийн эрхийн газрын хувьд өрсөлдөөний хууль, хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах хууль, тогтоомжуудыг дагаж мөрдөж буй эсэхэд хяналт тавьж, хэрэглэгчийн эрх нь зөрчигдсөн иргэдийн гомдлыг барагдуулан ажилладаг болно. Тус газрын барагдуулж буй нийтлэг зөрчлүүдэд хугацаа нь хэтэрсэн хүнсний бүтээгдэхүүнийг борлуулж буй эсэх, чанаргүй үйлчилгээ, хуурамч бараа бүтээгдэхүүн, бараа бүтээгдэхүүний хадгалалтын журмыг зөрчсөн байдал, хуурамч шошгожилт зэрэг багтаж байна.

Зах зээл судалгааны газрын хувьд ШӨХТГ-ын зах зээлийн үйл ажиллагааны талаар ойлголт, мэдлэгийг олгох замаар өрсөлдөөний сурталчилгаа болон хууль хэрэгжүүлэх ажиллагааг дэмжин зах зээлийн судалгааг хийх ёстой. Зах зээлийн судалгаа хийх гол зорилтуудаа нийгэм, эдийн засагт чухал нөлөөтэй зах зээлүүдээс сонгодог. Хамгийн сүүлд хийсэн судалгаанууд нь түлшний болон хүнсний зах зээлүүдэд хийсэн судалгаанууд байна. Тус газар нь газрын даргаа оролцуулан нийт гурван хүний бүрэлдэхүүнтэй бөгөөд энэхүү хүний нөөцийн хангалтгүй байдал болон зах зээлийн судалгааг хийх боловсон хүчний чадавхи сул байгаа зэргээс болж илүү нарийвчилсан зах зээлийн судалгааг хийхийн тулд олон улсын донор байгууллагуудын туслалцааг авах шаардлагатай байна.

Гадаад хамтын ажиллагааны газар нь ШӨХТГ-ын үйл ажиллагаанд өрсөлдөөний хяналт шал-

галт хийх бусад орны аргачлал, ур чадварыг нэвтрүүлэхэд маш чухал үүргийг гүйцэтгэдэг газар юм. Тус зорилгоо хэрэгжүүлэхийн тулд Монгол улсад төлөөлөгчийн газартай Олон улсын байгууллагуудтай байнгын хамтын ажиллагаатай байх, олон улсын өрсөлдөөн ба хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах чиглэлээр зохион байгуулагддаг хурал семинаруудад оролцуулах (үүнд Олон улсын өрсөлдөөний сүлжээ байгууллага /ICN/, Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага /OECD/ болон Нэгдсэн үндэсний байгууллагаас зохион байгуулдаг үйл ажиллагаанууд орно) үйл ажиллагааг явуулдаг байна. Гэвч байгууллагын мөнгөн санхүүгийн дутмаг бадлаас болж тус арга хэмжээнүүдэд оролцох зардлуудыг Олон улсын байгууллагуудын санхүүжилтаас авах шаардлагатай байна (Тухайлбал, ICN жилийн ээлжит хуралдаанууд болон бусад хурал семинаруудад Монголын төлөөлөгчдийг санхүүжүүлэн оролцуулж ирсэн). Мөн тус газар нь бусад орны өрсөлдөөний байгууллагуудтай хоёр талын хамтын ажиллагаа тогтоох үйл ажиллагааг хариуцдаг.

3.2.2. Байгууллагын нөөц боллоцоо, авч хэрэгжүүлсэн хэргүүд болон албан хаагчдыг урамшуулах тухай

ШӨХТГ нь нийт 33 албан хаагчидтай харьцангуй жижиг өрсөлдөөний байгууллага юм. 2011 онд байгууллагын нийт төсөв 427 сая төгрөг (ойролцоогоор 310 мянган америк доллар) байснаас 211 сая (150 мянга орчим) нь албан хаагчдын цалинд хуваарилагдсан байна. Албан хаагчдын дундаж сарын цалин нь 150-аас 600 америк доллартай тэнцэхээр байна.

Бүх албан хаагчид нь төв оффист байрлан ажилладаг боловч 2011 оны 12 дугаар сард 21 улсын байцаагчдыг Монгол улсын 21 аймагт ажиллуулахаар томилсон байна.

Агентлагийн хэрэг илрүүлэх ажлын ачаалал 2005-аас 2010 оны хооронд тогтмол нэмэгдсэн байна. Одоогоор хэргийн тоо нь нийт албан хаагчдын тоо болон зөрчлүүдээс хоёр дахин илүү байгаа бөгөөд, мөн хяналт шалгалт хийсэн компаниудын тоо нь нийт албан хаагчдаас долоо дахин их байгааг доорхи хүснэгтээс харагдаж байна. Энэ нь тус байгууллагыг маш эрчтэйгээр туршлагажиж, албан хаагчдын үр бүтээмж өндрөөр нэмэгдэж буйг харуулж байна. 2010 орноос тус агентлаг нь хяналт шалгалтын үйл ажиллагаагаа картелийг илрүүлэхэд эрчимтэй нэмэгдүүлсэн бөгөөд бие даасан хяналт шалгалт хийх хүчин чадал нэмэгдсэн нь харагдаж байна. Жишээлбэл, банк, түлш, аудит болон жолооны курсуудын салбаруудад үнэ тохиролцсон хэргүүдийг торгосон байна.

Хяналт шалгалт хийх хэргийн тоо нь ШӨХТГ-ын хүлээн авсан өрсөлдөөний зөрчлийн талаарх нийт гомдлын тоо болон агентлагийн жилийн төлөвлөгөөр тодорхойлогддог. Жил бүрийн оны эхэнд ШӨХТГ нь зах зээлийн судалгаа, өмнөх зөрчлүүд, давтагддаг зөрчлүүд болон өмнөх зөрчлүүдийн бусад тоо баримт дээр үндэслэн тухайн жилд авч хэрэгжүүлэх ажлын төлөвлөгөөг боловсруулан гаргадаг. Тус төлөвлөгөө нь салбаруудад хуваагддаг бөгөөд тухайлсан салбар хариуцсан байцаагчдын саналыг тусгасаны дараагаар газрын дарга нарын хурлаар хэлэлцэгдэнэ. Ийнхүү тус хуралдаанаар төлөвлөгөө нь батлагдсны дараагаар тухайн жилд авч хэрэгжүүлэх хяналт шалгалтын жилийн хөтөлбөр бэлэн болно. Тус агентлагийн зах зээлийн судалгааг хийх хүчин чадал хангалтгүй байгаа байдлаас болж аль зах зээл дээр өрсөлдөөний асуудал байгааг илрүүлэх боломжгүй байгаа учир хяналт шалгалт хийх хэргийг санаачлан хийхээс илүүтэйгээр хариу үйлдэл болгон хийж буй төрлийн хяналт шалгалт ихэнх нь байна. Дээр дурдсанчлан зах зээл судалгааны газар нь ердөө гурван хүний орон тоотой юм.

2011 онд ШӨХТГ нь 198 хяналт шалгалт хийсэн бөгөөд үнд гомдлын дагуу авч шийдвэрлэсэн хэргүүд, төлөвлөгөөний дагуу авч хэрэгжүүлсэн хяналт шалгалтууд болон гэнэт үүссэн хяналт шалгалтууд багтаж байна. Эдгээр хяналт шалгалтын ихэнх нь шударга бус өрсөлдөөн, зүй ёсны давамгайл байдлаар ААН-үүдийн давамгайлгаа буруугаар ашигласан үйлдлүүд (ихэнх нь үнээ өсгөсөн асуудал), жолооны сургуулиуд болон банкны салбар, түлшний худалдаан дахь картелийн

хэргүүд юм. Нийт гаргасан шийдвэрийн 44 нь өрсөлдөөнийг хязгаарласантай холбоотой байсан бол үлдсэн нь тендрийн булхайтай холбоотой гарсан шийдвэрүүд байсан байна. Энэхүү тендрийн булхайг илрүүлэх хяналт шалгалт нь ШӨХТГ-ын хувьд маш чухал ажиллагаа бөгөөд арван албан хаагч тендертэй холбоотой хэргүүдийг хянаж шалгах үүрэг хүлээсэн ажээ. 2011 онд тэд нийт 107 тендэрт булхайгаар оролцсон хэргийг шалгаж илрүүлсэн бөгөөд 43,7 хувийг нь хүчингүй болгосон байна. Агентлагийн тодорхой нөөц боломж нь чанар муутай юмуу хугацаа нь хэтэрсэн бараа бүтээгдэхүүн худалдаалах, стандарт хангахгүй хүнсний бүтээгдэхүүн юмуу үйлчилгээ үзүүлэх, буруу хадгалалт болон хэрэглэгчийг төөрөгдүүлсэн шошгожилт гэх мэт хэрэглэгчийн эрхийг зөрчиж буй асуудлуудыг хянаж шалган ажиллаж байна.

Нотолгоо баримт цуглуулах нь ШӨХТГ-ын хяналт шалгалтанд гол тулгарч буй бэрхшээлүүдийн нэг бөгөөд тэр тусмаа картелийн хэргүүдэд түүнийг олж тогтоох нь их хүндрэлтэй асуудал юм. Түүнчлэн ШӨХТГ-ын албан хаагчид хяналт шалгалт, нэгжлэг хийх болон шүүх эмнэлгийн нотолгоо баримт цуглуулах туршлага дутмаг, мөн хуулийн дагуу олгогдсон хангалттай бус хугацаанд хяналт шалгалтыг сайн төлөвлөлгүй хийх зэрэг нийлээд нөлөөлж байна. Энэхүү сүүлд дурдагдсан шалтгаан нь ШӨХТГ-ыг илүү бүрэн гүйцэд хяналт шалгалт хийх боломжийг ихэд хязгаарлаж байна. Картелийн эсрэг хяналт шалгалтанд цагдаагийн байгууллагын туслалцааг авах нь холбогдох дүрэм журам, аргачлал, гарын авлага болон туршлага байхгүй байгаа зэргээс болж одоогоор боломжгүй байгаа юм. Харин гэхдээ тус агентлаг нь хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах хэргүүд дээр цагдаагийн байгууллагатай хамтран хийсэн цөөн туршлага бол байна. Түүнчлэн, байгууллагын нууцлалын асуудлаас болж зарим Засгийн газрын агентлагууд хувийн компаниудын мэдээллүүдийг ШӨХТГ-т өгч чадахгүй байна. Мөн мэргэжлийн хяналт шалгалт хийдэг байгууллагуудаас суралцаж байгаагүй болно.

Хувь хүний бодлого нь Төрийн албаны тухай хуулиар зохицуулагддаг. ШӨХТГ-ын албан хаагчид нь маш идэвхитэй, хийж буй ажилдаа маш зүтгэлтэй хүмүүс юм. Гэсэн хэдий ч бүх загийн газрын байгууллагууд тэдний ажлын шаардлагыг илүү ойлгож, агентлагийн үйл ажиллагаанд Засгийн газрын зүгээс өндөр дэмжлэг үзүүлэх зэрэг нь албан хаагчдад шаардлагатай байна.

Мөн ажилд нь шаардлагатай байгаа засгийн газраас хамааралтай зарим чухал журам, аргачлал шаардагдаж байгаа бөгөөд үүнд жишээлбэл хэт өндөр үнийн журам гэх мэт багтаж байна. Мөн тус газарт өрсөлдөөний хуулийн зөрчлийн талаар мэдээлэл өгсөн мэдээлэгчид мөнгөн шан харамж олгосон тохиолдол байхгүй шалтгаан нь албан хаагчдын ажилд саад учруулж байна.

ШӨХТГ-ын албан хаагчдын ачаалал маш их байгаа бөгөөд одоогоор цалингийн хэмжээ нилээн доогуур, ойролцоогоор сард 300-400 орчим доллар байгаа нь зарим бусад байгууллагуудаас гурав дахин бага байна. Мөн байгууллагын албан хаагчид олон улсын шилдэг туршлага, эх үүсвэрийг ашиглан өөрсдийн мэдлэг, ур чадвараа хөгжүүлэх хэрэгтэй байна. Үүний тулд гадаад хэлний мэдлэг чухал шаардлагатай. Тиймээс сургалтууд (интернэтээр суралцах боломжтой) болон материалууд нь Монгол руу бэлтгэгдэн, орчуулагдах хэрэгтэй байна. Мөн англи хэлний сургалтуудаар хангах нь ажилчдыг гадаад материалыг унших, ойлгох боломжийг олгох тул шаардлагатай зүйл юм. Холбогдох ур чадвар дутмаг байгаа нь шүүх дээрх ШӨХТГ-ийн шийдвэрт ихээхэн бэрхшээлийг учруулах шалтаг болж байна. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллээр гарах байгууллагын тухай сөрөг зүйлс болон бусад байгууллага, компаниудтай харицуулахад ШӨХТГ-ын үүрэг, үйл ажиллагааны тухай хангалттай бус мэдээлэл гарах зэрэг нь байгууллагын албан хаагчдын ажиллах хүслийг нь мохоож болзошгүй зүйлс юм.

ШӨХТГ-д байгууллага дотроо энэ байгууллагын дурсамжийг хадгалах механизм, бүр дотоод сүлжээ ч байхгүй байна. Хэрвээ туршлага суусан улсыг байцаагч ажлаас гарахад түүний оронд орж буй шинэ байцаагч бүхнийг эхнээс нь эхлэх хэрэгтэй болж байна. Тиймээс ШӨХТГ-т хүний нөөц, албан хаагчдаа хөгжүүлэх, мэдлэгийн менежмент болон туршлагаа хуваалцах тогтвортой бодлого боловсруулан, хөгжүүлэхийг зөвлөж байна. Ингэснээр албан хаагчдын үйл ажиллагаагаа сайжруулах хангалттай урмыг өгөх болно. Мөн олон улсын байгууллагууд энэ тал дээр туслах нь маш чухал ач холбогдолтой байна.

3.2.3. ШӨХТГ-ын үйл ажиллагаа ба хяналт шалгалт хийх эрх

Энэхүү бүлгээр өрсөлдөөний хуулийн хэрэгжилтэн дэхь ШӨХТГ-ын үүр роль, Монгол улсын өрсөлдөөний байдалд хэрхэн нөлөөлж буй

байдал, өрсөлдөөний хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих, байгууллагын шийдвэрүүд болон өрсөлдөөнт орчныг хөгжүүлэх агентлагийн хүч чармайлтанд тулгарч буй шахалт дарамт зэргийн талаар голлон өгүүлэх болно.

Байгууллагын гол үйл ажиллагаа бол өрсөлдөөний тухай хуулинд зааснаар дангаар болон хамтарсан давамгайл байдлаа буруугаар ашиглах явдлыг хянах шалгах юм. Мөн ШӨХТГ нь нэгдэн нийлэх ажиллагааг хянаж үзэх үүрэгтэй. Түүнчлэн зүй ёсны монополь ААН-үүдийн бүтээмж болон үнийн бодлогыг зохицуулах, тэднийг монополь байдлаа буруугаар ашиглахыг хориглох эрхтэй бөгөөд ингэснээр холбогдох салбарт нь бодит өрсөлдөөнт үр ашгийг авчиргах замаар Монгол улсад өрсөлдөөний зарчмуудыг дэмжих боломжтой юм.⁴⁷ Өрсөлдөөний тухай хууль нь зүй ёсны монополь ААН-үүдийг зах зээл дээр давамгайл байдалтай компаниудтай адилаар зах зээлд ноёлох үйл ажиллагааг явуулахыг хориглодог.⁴⁸

Тус хуулийн 14.1 дүгээр зүйлд зааснаар ШӨХТГ нь “өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжийн биелэлтэд хяналт тавих” эрхтэй. Мөн агентлаг нь өмчийн хэлбэр харгалзахгүйгээр⁴⁹ эдийн засгийн бүх төрлийн ААН-үүдийг хяналт шалгалт хийх, нотолгоо баримтыг авах эрхтэй.⁵⁰

Хэрэв шаардлагатай бол ШӨХТГ нь бусад Засгийн газрын байгууллагуудаас мэргэжлийн байцаагчид, албан хаагчдыг хяналт шалгалтын үйл ажиллагаандаа татан оролцуулж болно.⁵¹ Агентлагийн албан хаагчид (улсын байцаагчид) ААН-үүдийг хянаж шалган, өрсөлдөөний тухай хууль зөрчсөн эсэхийг тогтоон, торгууль оногдуулах эсэхийг шийдэх эрхтэй.

ШӨХТГ нь хэрвээ өрсөлдөөний тухай хуулийг зөрчсөн шийдвэрийг төрийн захиргааны байгууллага, орон нутгийн өөрөө удирдах болон нутгийн захиргааны байгууллага гаргасан бол тус шийдвэрийг хүчингүй болгох саналыг холбогдох дээд байгууллага, албан тушаалтан, захиргааны хэргийн шүүхэд гаргах эрхтэй.⁵²

ШӨХТГ нь албан ёсны гомдол гаргасан тохиолдолд хяналт шалгалтыг санаачлан эсвэл ex-officio буюу албан үүргийн дагуу шалгалтыг хийж болдог.

ШӨХТГ-ын Зохицуулах Зөвлөл нь холбогдох зах зээлийн бараа бүтээгдэхүүний хүрээ болон зах

зээлийн газар зүйн хил хязгаарыг тодорхойлох, ААН-үүдийн давамгайл байдлтай эсэхийг болон зүй ёсны монополь байдлыг тогтоох эрхтэй. Тухайн компанийг шалгах шаардлагатай ч бай үгүй ч бай тухайн ААН-ийн зах зээлийн хүчийг тодорхойлох, түүний үйл ажиллагааг хянах, түүн дээр үндэслэн хяналт шалгалтыг санаачлан хийх эсэхээ ШӨХТГ нь шийддэгийг тэмдэглэх нь зүйтэй юм. Эсвэл эсрэгээр нь үйл ажиллагаа нь хохирсон талын албан ёсны гомдолд үндэслэн хяналт шалгалтыг эхлэж болно. Тус байгууллага нь хяналт шалгалт хийх эрхтэй бөгөөд өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагааг хянах хяналт шалгалтыг хийх эрхтэй билээ.

Одоогийн өрсөлдөөний тухай хууль хүчин төлөдөр болохын өмнө буюу Зохицуулах зөвлөлд нь холбогдох зах зээлийг тодорхойлж, давамгайл байдалтай ААН-үүдийг тогтоох эрхийг өгөхөөс өмнө зарим компаниудын зах зээл дээр давамгайл байдалтайг тогтоосон байна.

Монгол улсын эдийн засгийн бүтэц нь өрсөлдөөний тухай хуулийг хэрэгжүүлэхэд ШӨХТГ-ын үүрэг ролийг тодорхойлох гол хүчин зүйлүүдийн нэг юм. Монголд үйл ажиллагаа явуулж буй ААН-үүдийн үнэмлэхүйц дийлэнх нь Жижиг дунд үйлдвэрүүд байна. Гэвч компаниудыг Жижиг дунд гэх мэтээр ангилах борлуулалтад суурилсан босго байхгүй байгаа бөгөөд Жижиг дунд үйлдвэрийн тухай хуулинд заасны дагуу бол 199 хүртэл ажилчидтай улсад бүртгэлтэй компаниуд жижиг дунд компани хэмээн тодорхойлогдож байна. Тиймээс энэ шалгуурт үндэслэхэд Монгол улсад бүртгэлтэй компаниудын 99 хувь нь энэ ангилалд орж байна. Эдийн засгийн энэхүү бүтэц нь Монголын жижиг дунд компаниуд хууль зөрчил гаргах бололцоотой этгээдэд тооцогдох боломжтой гэсэн санааг өгч байна. Гэвч энэ төрлийн таамаглал нь өрсөлдөөний хууль ба бодлогын үйлчлэх хүрээг хязгаарлаж болзошгүй юм. Жишээлбэл, ШӨХТГ-ын картель хийсэн хэмээн буруутгасан жолооны сургуулиуд нь энэхүү жижиг дунд үйлдвэрүүдийн ангилалд багтаж байгаа боловч байнга үнэ тохиролцох хэлэлцээрт оролцох бололцоотой гэдэг нь батлагдаж байна. Үүнтэй нэгэн адил, ХАА-ын бараа бүтээгдэхүүний салбар дахь дундын жуулчлагчидын ихэнх нь жижиг дунд үйлдвэрийн ангилалд орно. Гэсэн хэдий ч орон нутагт үйл ажиллагаа нь хязгаарлагддаг байдал, малчидад зориулсан түгээлтийн өөр суваг байхгүй зэргийг харгалзан

үзэхэд дундын ченжүүд нь бусдыг мөлжих үйл ажиллагааг дээд болон доод талдаа хийх (ХХА бараа үйлдвэрлэгчдэд монополь доогуур үнэ тогтоох ба хэрэглэгчдэд монополь өндөр үнэ тогтоох) хангалттай зах зээлийн хүч байх магадлалтай байна. Иймээс Монголын нөхцөлд ААН-үүдийг жижиг дунд үйлдвэрүүд хэмээн ангилах нь тэдгээр нь зах зээлд давамгайл байдалтай байх боломжгүй, өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагаа явуулахгүй гэсэн үг биш юм. ШӨХТГ нь үүнийг анхааралдаа авснаар зарим жижиг дунд компаниудад хяналт шалгалт хийх зорилго тавьж болох юм. Гэхдээ Засгийн газар мах, гурил, ноолуур зэрэг зах зээлүүдэд өрсөлдөөнт худалдааг хөгжүүлэх зорилгоор бодлого боловсруулан энэ асуудлыг шийдэхийг хичээж байна.

ШӨХТГ нь хяналт шалгалт хийж буй компаниас мэдээлэл гаргуулах эрхтэй. Харин хяналт шалгалтаар олж авсан компанийн мэдээлэл нь нууцын зэрэглэлтэй байна. Энэхүү нууц байдал нь Байгууллагын нууцийн тухай хуулиар хамгаалагдана. ШӨХТГ-ын улсын байцаагчид болон агентлаг нь энэхүү мэдээлийн нууцыг хадгалах үүрэгтэй ба зөвхөн хяналт шалгалтанд зориулан ашиглах ёстой. Хэрвээ нууц мэдээллийг задалсан тохиолдолд эрүүгийн хариуцлага хүлээж шоронд суух шийтгэл хүлээх хариуцлагад нь багтдаг.

ШӨХТГ нь хуулийн төсөл боловсруулан өрсөлдөөний хууль тогтоомжид нэмэлт өөрчлөлт болон хууль эрх зүйн шинэ санаачлагыг боловсруулахад чухал үүрэг гүйцэтгэдэг. Тус хуулийн төслийг дараагаар нь Засгийн газарт өргөн барих бөгөөд Засгийн газраас ирсэн саналуудыг нэмж залруулдаг. Үүний дараагаар хуулин төсөл дээр ахин боловсруулалт хийж батлуулан УИХ-д өргөн барьснаар ахин нэмэлт санал тусгагддаг. УИХ-аас ирсэн саналуудыг аван хуулийн төсөл дээр холбогдох өөрчлөлтүүдийг хийсний дараагаар УИХ үүнийг батлах бөгөөд ингэсний эцэст хүчин төгөлдөр болдог байна.

Өрсөлдөөний тухай хуулийн 3.2 дугаар зүйлд зааснаар Монгол Улсын хилийн гадна явуулсан бөгөөд тэр нь Монгол Улсын зах зээлд нөлөөлсөн, өрсөлдөөнд харш гэрээ хэлцлийг өрсөлдөөний тухай хуулиар зохицуулдаг. Гэвч гадны өрсөлдөөний байгууллагаас хяналт шалгалт хийх зорилгоор нууц мэдээлэл шаардах юмуу гадны өрсөлдөөний байгууллагаас ШӨХТГ-ын нэрийн өмнөөс нотлох баримт шаардахыг гуйх хангалттай эрх зүйн зохицуулалт

ШӨХТГ-т байхгүй байна. Гэсэн хэдий ч ШӨХТГ-ыг гадны өрсөлдөөний байгууллагаас туршлага хуваалцах, тогтоосон хариуцлагын талаар мэдээлэл авах болон ашигласан хууль эрх зүйн зарчмуудыг мэдэх гэх мэтээр картелийн эсрэг хяналт шалгалт хийх ажиллагаанд зааварчилгаа, чиглэл шаардан авахад саад болохгүй. Түүнчлэн, ШӨХТГ нь гадны өрсөлдөөний байгууллагуудаас тухайн орны зах зээлийн ханш, зах зээлийн судалгааны үр дүн гэх мэт картелийн эсрэг хэргийн хяналт шалгалтанд тус болж болохуйц нууц бус төрлийн мэдээллүүдээр хангахыг хүсч болно.

Өрсөлдөөний тухай хууль нь ШӨХТГ-ыг олон улсын өрсөлдөөний байгууллагуудтай хамтран ажиллах, мэдээлэл солилцох болон хяналт шалгалтын үйл ажиллагаанд нууц бус мэдээлэл авах зэрэг эрх мэдлийг олгож байна. Иймээс ШӨХТГ-ыг тэрхүү хамтын ажиллагааны боломжоо ашиглан олон улсын байгууллагууд болох ICN (Олон цлсын өрсөлдөөний сүлжээ байгууллага), АРЕС⁵³ (Ази-номхон далайн орнуудын эдийн засгийн хамтын ажиллагааны байгууллага), OECD (Эдийн засаг, хамтын ажиллагаа болон хөгжлийн байгууллага) болон UNCTAD (НҮБ-ын худалдаа, хөгжлийн бага хурал)-ын боловсруулсан гарын авлага, зөвлөмж зэргийг үйл ажиллагаандаа хэрэглэхийг зөвлөж байна.

Өрсөлдөөний тухай хуулийг хэрэгжүүлэхээс гадна Монгол Улсад өрсөлдөөний бодлогыг хөгжүүлэх болон авч хэрэгжүүлэх, өрсөлдөөний зарчмуудыг батлах хүрээнд Засгийн газрын болон Засгийн газрын бус улс төрийн бүлгийнхэнд сурталчлах үйл ажиллагаанд оролцох эрх ШӨХТГ-т байна. Өрсөлдөөний тухай хуулийн 15.1.1-15.1.3-т зааснаар тус агентлаг нь “өрсөлдөөний соёлыг төлөвшүүлэх, шударга бус өрсөлдөөнөөс урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулах хөтөлбөр боловсруулах, арга зүйн удирдлагаар хангах, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих”, “өрсөлдөөний нөхцөлийг бүрдүүлэх, хамгаалах талаар төрөөс баримтлах бодлогыг боловсруулж шийдвэрлүүлэх” болон “өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжийг боловсронгуй болгох талаар санал боловсруулж шийдвэрлүүлэх” бүрэн эрхтэй юм.

Цаашлаад, төрийн өмчит этгээдийг хувьчлах талаар боловсруулсан санал, шийдвэрийн төсөлд санал, дүгнэлт өгөхөд оролцдог.⁵⁴ Агентлагийн энэхүү үүрэг роль нь Монголын эдийн засгийг хувьчлах, либералчлах ажиллагаанд өрсөлдөөний зарчмуудаг ажиглах үүднээс маш

чухал бөгөөд тус төрийн өмчит хуулийн этгээдийг хувьчлахад шийдвэр боловсруулах эрхтэй байгууллага нь энэхүү тайлант өмнө үйл ажиллагаа нь дурдагдсан Төрийн өмчийн хороо юм.

Агентлагийн удирдлага болон албан хаагчид Засгийн газрын бусад этгээдүүд болон хууль тогтоогч нартай өрсөлдөөний тухай сурталчлахад оролцдог бөгөөд чухал ойлголтыг өгөх гол үйл ажиллагааг хийдэг. Зарим тусгай сонирхолын бүлгүүдийн зүгээс тодорхой хэмжээний эсэргүүцэл тулгарч байсан хэдий ч Засгийн газар болон УИХ-аар өрсөлдөөний тухай шинэ хуулийг амжилттай батлуулсан явдал нь ШӨХТГ-ын өрсөлдөөний тухай сурталчилгааны ажлыг гүйцэтгэх хүчин чармайлтын үр нөлөөг батлаж байна. Мөн энэхүү амжилт нь өрсөлдөөний тухай эерэг ойлголттой Засгийн газрын гишүүдийн ачаар мөн хүрч ирсэн юм.

ШӨХТГ нь бизнесийн холбоод, хэрэглэгчийн нийгэмлэгүүд болон нийт ард түмэнд өрсөлдөөний сурталчилгааг хийх үүрэгтэй байгууллага билээ.

Хэдийгээр өрсөлдөөний тухай цаг үетэйгээ нийцсэн хуулийг батлуулах гэж маш их дэвшилт, амжилт гаргасан боловч Монгол улс нь одоог хүртэл төгс боловсруулсан өрсөлдөөний бодлого дутагдалтай, өрсөлдөөний соёл сайн бүрдээгүй байна. Үүнийг нэг жишээгээр харуулахад зөвхөн ганцхан их сургууль Монголд өрсөлдөөний асуудлыг нарийвчилсан курсыг зааж байгаагаас харж болохоор байна. ШӨХТГ нь нийт улсын болон салбар тус бүрийн өрсөлдөөний бодлогыг хамруулсан Өрсөлдөөнийг дэмжих үндэсний хөтөлбөрийг боловсруулахыг зорьж байгаа хэдий ч өргөн хэмжээний эрх нь өгөгдсөн тус байгууллага тус хөтөлбөрт онцлогдон тусгагдах ёстой зүйлсийг зах зээлийн судалгаа хийн гаргах хангалттай хүчин чадал байхгүй байна.

3.2.4. Өрсөлдөөн ба тендер

Монгол улсын ДНБ тодорхой хувийг төрийн зарцуулалт эзэлдэг учир үүнийг үр бүтээмжтэй зарцуулах нь Монголын эдийн засгийн сайн сайхан байдлын үр бүтээмжийг дээшлүүлэх гол чухал хүчин зүйл юм. 2010 онд төрийн зарцуулалт нь ДНБ-ий 36.3 хувийг эзлэж байсан бол энэ үзүүлэлт 2011 онд 37.6 хувь болж өссөн гэсэн таамаглал байгаа нь дэлхийн дундаж үзүүлэлт болох 34.3 хувьтай ерөнхийдөө ний-

цэж байна.⁵⁵ Хэдийгээр Засгийн газрын төсвөөр үндэсний хөрөнгийг ахин хуваарилах нь нилээд буурсан боловч (1985-1990 он буюу эдийн засгийн шилжилтийн өмнөх үед ДНБ дэх төрийн зарцуулалт 50-55 хувьтай байсан байна), олон нийтийн төлөө улсын болон орон нутгийн Засгийн газрын зарцуулсан нэг төгрөг бүрийг илүү ач холбогдолтой болгох нь улс үндэстний сайн сайхан аж байдлыг сайжруулах гол хүчин зүйл болсоор байх болно.

Монгол улсын засгийн газар нь төрийн зарцуулалтыг үр ашигтай байгааг батлах, өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагааг таслан зогсоох шаардлага болон тендрийн ил тод байдлыг хангах утгаар өрсөлдөөнийг ач холбогдлыг ойлгож байна. Тиймээс өрсөлдөөн хариуцсан байгууллага болох ШӨХТГ-т Өрсөлдөөний тухай хуулиас гадна тендрийн хууль буюу "Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль"-ийг⁵⁶ хэрэгжүүлэх эрхийг өрсөлдөөн хариуцсан үндэсний байгууллагын хувьд өгсөн нь гайхахаар явдал биш юм.

Монгол Улсын өрсөлдөөний тухай хууль нь тендрийн булхайн талаар зүйл заалтуудыг багтаасан байдаг бол тендрийн тухай хуульд энэхүү Засгийн газрын үйл ажиллагааны ерөнхий зарчмууд болон явцыг нь тусгаж өгсөн байна. Тухайлбал өрсөлдөөний тухай хуулиар тухайн этгээдийн эзэмшил харгалзахгүйгээр (хувийн, төрийн, холимог) "уралдаант шалгаруулалт, дундлага худалдаа болон төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд оролцоходоо бараа бүтээгдэхүүний үнэ болон бусад нөхцөл, шалгуурыг урьдчилан тохиролцох"⁵⁷ ажиллагааг зогсоохоор нарийвчлан заажээ. Тендрийн хууль нь "төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааг төлөвлөх, зохион байгуулах, уг ажиллагаанд хяналт тавих, гомдол гаргаж шийдвэрлүүлэх, энэхүү хуулийг зөрчигчдөд хариуцлага хүлээлгэхтэй холбогдон үүсэх харилцааг зохицуулах"⁵⁸-д голлон анхаардаг бөгөөд "төрийн болон орон нутгийн өмчит хуулийн этгээд, 50 буюу түүнээс дээш хувийн төрийн болон орон нутгийн өмчийн оролцоотой хуулийн этгээд, гадаадын зээл, тусламжийн санхүүжилттэй төсөл хэрэгжүүлэгч байгууллага"⁵⁹-ын захиалсан төрийн болон орон нутгийн төрийн зарцуулалтын⁶⁰ аль алинд нь хамааралтай. Худалдан авах

ажиллагаанд ил тод, үр ашигтай, хэмнэлттэй, хариуцлагатай байх зарчмаас гадна "өрсөлдөх тэгш боломжтой" байх суурь зарчмуудыг⁶¹ хуулиар баримлана.

Тендрийн хуулийн зайлшгүй өрсөлдөөнийг дэмжсэн нэг элемент бол захиалагчийн захиалгын түвэгтэй байдлаас хамааран нэг юмуу хоёр шаттайгаар⁶², нээлттэй тендер шалгаруулалт явуулах⁶³ нөхцлийг бүрдүүлдэг явдал юм. Захиалагч тендер ирүүлэхээс өмнө тендер шалгаруулалтад оролцохыг сонирхсон этгээдийн чадахийг магадлах зорилгоор урьдчилсан сонголт явуулж болно. ⁶⁴ Мөн тус хуулиар тендер шалгаруулалтын бусад аргууд болох хязгаарлагдмал тендер шалгаруулалт, харьцуулах арга болон шууд гэрээ байгуулах аргыг ашиглах боломжийг олгодог.

Гэвч энэхүү тендрийн аргаар цөөн тооны нөхцөлд зохицуулах бөгөөд тус хуулийн 3 дугаар бүлэгт заасан шаардлагуудыг хангахгүй тохиолдолд зохицуулах боломжгүй нь олон улсын шилдэг туршлагатай төстэй байна.

Гэсэн хэдий ч тендрийн тухай хуулийн 7.3, 8.1.1, 8.1.2 болон 8.2 дугаар зүйлүүдэд зааснаар нээлттэй тендрийн ажиллагаанд оролцоход зах зээлийн үнээс өндөр үнээр худалдан авахад хязгаарлалттай байдаг. Тендрийн ажиллагааг илүү үр ашигтай байлгахын тулд Тендрийн тухай хуулинд зарим өөрчлөлтүүдийг хийхийг зөвлөж байна. Үүнд: Бараа, үйлчилгээний техникийн шаардлагуудыг хангаж чадсан, мөн тендерт оролцох шаардлагуудыг хангасан⁶⁵ хэдий ч илүү бага үнийг санал болгох тендерт оролцогчдын боломжийг хязгаарлахгүйгээр, Тендрийн эхлэх үнэнд шударгаар тогтсон үнийн хязгаарлалтыг олгож чадах тийм өөрчлөлтүүдийг хийх шаардлагатай байна.

Түүнчлэн, тус хуулинд хэрвээ бараа үйлчилгээний тогтоосон үнэ Засгийн газрын тогтоосон дээд үнээс доогуур байвал тендрийн журмыг мөрдөхгүйгээр захиалагч нийлүүлэгчээс шууд худалдан авах зөвшөөрсөн зарим чөлөөлөлтийг оруулж өгсөн байна. ⁶⁶

Тендрийн тухай хуулийн бас нэг давуу зүйл нь бараа, үйлчилгээг жижиг багцуудад хуваах замаар хэрэглэгчийг дэмжин, нийлүүлэгчид нэг юмуу хэд хэдэн багцад өрсөлдөх бололцоог олгож байна.⁶⁷ Энэ нь жижиг дунд үйлдвэр эрхлэгчдийг тендерт оролцоход дэмжлэг болж байна. Тус хуулийн 8.6 дугаарт "Захиалагч өрсөлдөөнийг дэмжих зорилгоор бараа, ажил,

үйлчилгээг зориулалт, нэр төрөл, газар зүйн байрлалыг харгалзан нэг төрлийн болон ижил төстэй байдлаар нь хэд хэдэн багцад хувааж тендер шалгаруулалт явуулж болно” хэмээн заасан нь өрсөлдөөний талаар оруулж өгсөн зүйл заалт юм.

Тендрийн тухай хуулийн 9, 10 дугаар зүйлүүд нь Засгийн газраас зарласан тендерт голчлон дотоодын нийлүүлэгчдийг дэмжиж өгсөн заалтууд боловч гадаадын компаниуд мөн оролцох эрхтэй юм. Эцсийн дүнд тендрийн тухай хуулийн 9 дүгээр зүйлд гадаадын компаниудыг тендерт оролцуулахыг зөвшөөрч буй шийдвэрийг төрийн юмуу орон нутгийн засгийн газрын агентлаг юмуу этгээд нь тендрийн журмын дагуу хийх тухай заажээ.

Тендрийн тухай хуулинд цахим хэлбэрээр тендрийн урилгыг зарлаж мэдээлэх боломж болон Засгийн газрын захиалгыг электрон тендрээр зарах боломжийн талаар заагаагүй байна. Гэсэн хэдий ч тус хууль энэхүү боломжийг үгүйсгэсэн нь харагдахгүй байна.⁶⁸ Монгол Улсад харилцаа холбооны салбар хурдтай хөгжиж буй байдал болон Засгийн газар, хувийн сектор⁶⁹ интернетийн технологийн хэрэглээ хурдацтай тархаж буй зэргийг анхааралдаа аван электрон тендрийн саналыг өргөнөөр ашиглах болон тендрийн электрон худалдааны цэүүдийг дэмжсэн нэмэлт өөрчлөлтүүдийг тус хуулинд оруулахыг зөвлөж байна. Энэхүү арга нь холбогдох hardware болон software-ыг суурилуулах зардал болон тендерийн асуудал хариуцсан гол Засгийн газрын агентлагуудад шаардлагатай сургалтыг хийх зардлуудаас хол илүү, чухал үр дүнтэй ач тусыг авчрах магадлалтай юм.⁷⁰ Магадгүй тендрийн үйл ажиллагааг электрон хэлбэрээр зарлах нь интернетийн хэрэглээг нэмэгдүүлэх болон тус орны мэдээллийн технологийн сайжруулах илүү ерөнхий ашиг тустай мөн холбогдох боломжтой байна.

3.2.5. Гадаад харилцаа

ШӨХТГ нь өрсөлдөөний хуулийн хэрэгжүүлэлттэй холбоотой асуудлаар “гадаад улсын болон олон улсын ижил төстэй байгууллагатай хамтран ажиллах, мэдээлэл солилцох”⁷¹-д нээлттэй. Энэхүү боломж нь Монгол Улсын хилийн гадна бөгөөд Монгол Улсын зах зээлд нөлөөлсөн өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагааг⁷² хамруулах Өрсөлдөөний тухай хуулиар батлагдаж байна. Тус эрх зүйн сууриуд нь ШӨХТГ-ыг бусад ижил

төстэй байгууллагатай хамтран ажиллах сонирхол дээр бодитоор суурилсан. Маш олон тооны гадаад улсын компаниуд Монгол Улсын зах зээл дээр үүсч байгуулагдаж буйтай холбогдуулан зарим чухал салбарууд болох уул уурхай, харилцаа холбооны салбарууд дахь гадаадын компаниуд хоорондоо хуйвалдах явдал мөн нэмэгдэх боломжтой боловч тэр хуйвалдааны талаархи гол нотолгоо баримт нь өөр гадаадын улсад хийгдэн үлдсэн бол Монголын өрсөлдөөний байгууллага гарган авах боломжгүй болж байгаа юм. Монгол Улс нь одоогоор Хууль эрх зүйн харилцан туслалцааны хэлэлцээр (Mutual Legal Assistance Agreements)-т нэгдэн ороогүй учир ШӨХТГ нь өрсөлдөөнд харш гэрээ хэлцэлийн нотолгоо баримт, Монгол Улсын нутаг дэвсгэр дээр өрсөлдөөнд нөлөөлж буй үйл ажиллагааны талаарх бичиг баримтыг гадаадын өрсөлдөөний байгууллагаас нэхэн авах боломжгүй юм. Мөн хуулийнхаа дагуу мэдээллийн нууцлалыг чандлан хадгалах ёстой өрсөлдөөний байгууллагуудаас нууцлал бүхий мэдээллийг авч чадахгүй билээ.

Үүний зэрэгцээгээр ШӨХТГ нь ОХУ-ын Монополийн эсрэг алба, БНТУ-ын өрсөлдөөний байгууллага, Швецарийн өрсөлдөөний хороо гэх мэт зарим гадаад улсуудын өрсөлдөөний байгууллагуудтай Хамтын ажиллагааны санамж бичгийг байгуулан ажиллаж байгаа бөгөөд Солонгосын шударга худалдааны хороо, Японы шударга худалдааны хороо болон бусад Олон улсын байгууллагууд болох НҮБ-ын Худалдаа, хөгжлийн бага хурал, Эдийн засаг, хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага зэрэгтэй харилцаа холбоотой ажиллаж байна.

Тиймээс ШӨХТГ нь гадаад харилцаанаасаа ашиг олох бололцоотой байна. Үүнд жишээлбэл бусад гадаадын өрсөлдөөний байгууллагуудтай мэдээлэл солилцох боломжийг хайхыг ШӨХТГ-т зөвлөж буй бөгөөд үүнд дараахи төрлийн мэдээллүүд багтаж болно:

(а) олон нийтэд нээлттэй мэдээллүүд – аль хэдийн олон нийтийн хүртээл болсон мэдээллүүд, өөрөөр хэлбэл нээлттэй эх сурвалжаас авах боломжтой, ямар ч хуулийн хориглолтгүйгээр сонирхсон этгээдэд хүргүүлэх боломжтой мэдээллүүдийг хэлнэ.

(б) агентлагийн дотоод мэдээллүүд – өрсөлдөөний байгууллагуудын зөвшөөрсөн

мэдээллүүд, гэхдээ хуулиар шаарддаггүй, орохыг хязгаарлаагүй мэдээллүүд, жишээ нь юнаас болж хяналт шалгалтыг хийхэд хүрсэн, хяналт шалгалтын мөн чанар, хяналт шалгалтын үндэс, эсвэл тус байгууллагын урьдчилсан дүгнэлт гэх зэрэг байж болох юм.

ШӨХТГ нь гадаадын өрсөлдөөний байгууллагуудаас чухал мэдээллүүдийг нууцлалын зэрэглэлээс хамааран гарган өгөхөөс татгалзахыг хүлээлгүй чухал мэдээллүүдийг авч болно. Үүнд:

(а) хууль зүйн мэдээлэл – холбогдох хууль, тогтоомжийн мэдээлэл

(б) торгуулийн тухай мэдээлэл – өрсөлдөөний тухай хуулийг зөрчсөн хэмээн буруутгагдаж буй этгээдэд тавьсан мөнгөн болон бусад торгууль, хариуцлагын арга хэмжээний талаархи мэдээлэл

(в) хэргийг хянан шалгасан цаг хугацааны талаархи мэдээлэл – үсгийн дарааллаар байршуулсан хэргийн анх хянаж шалгах аргаар төлөвлөснөөс эхлэн бүх үйл ажиллагаануудын талаархи мэдээлэл

(д) техникийн туслалцаа - туслалцаа үзүүлж буй байгууллагын зүгээс сургах, зөвлөгөө, зөвлөмжийн өгөх, туслалцаа авч буй байгууллагын чадавхийг дээшлүүлэх ⁷³

Иймэрхүү мэдээллийг шаардаж авах нь гадаад улс орнуудад ижил төрлийн өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагаа явуулсан хууль зөрчигчид нарыг илрүүлэхэд болон ШӨХТГ-ын түнш гадны өрсөлдөөний байгууллагуудын ашиглаж байсан адил төстэй хэргийг илрүүлсэн онол мэдлэгээс суралцах, ингэснээрээ хэргийг илүү амжилттай шалгаж, илрүүлэхэд тус дэм болж болох юм.

3.3. ШӨХТГ ба Шүүхийн байгууллага

Өрсөлдөөн болон хэрэглэгчийн эрхийн тухай хуулийг зөрчин ШӨХТГ-т торгуулсан этгээдүүд нь Шүүхэд агенилагийн гаргасан шийдвэрийн талаар гомдол гаргаж болно. Өмнө дурдсанчлан агентлаг дотроо ШӨХТГ-ын улсын байцаагчийн шийдвэрийг хүчингүй болгохоор давж заалдсан тохиолдолд маш олон шатны дамжлагыг туулах шаардлагатай байдаг. Харин агентлагийн удирдлага тус улсын байцаагчийн шийдвэрийг дэмжсэн шийдвэр гаргасан тохиолдолд гомдол гаргагч нь шүүхэд хандах эрхтэй. Өөрөөр хэлбэл гомдол гаргагч агентлагийг шүүхэд дуудах болохоос тус

шийдвэр гаргасан улсын байцаагчийг дуудахгүй. Харин энэ тохиолдолд тус шийдвэрийг гаргасан улсын байцаагч нь шүүхэд байгууллагаа төлөөлөн оролцдог бөгөөд шилдэг туршлагатай хуульчид, том компаниудын хуулийн баг эсрэг талд нь тулгарах нь бий. Хэрвээ улсын байцаагч зөвлөх туслалцаа авах шаардлагатай бол хүсэлтээ байгууллагадаа гаргах бөгөөд агентлагийн дарга энэ асуудлыг шийднэ.

Өрсөлдөөний тухай хуулийг зөрчигчдөд оногдуулсан торгуулийн хэмжээ нэмэгдсэнтэй холбоотойгоор ШӨХТГ-ын гаргасан шийдвэрүүдийн талаас илүү хувь нь шүүхэд дуудагдсан байна. Өнгөрсөн жилийн байдлаар долоон том хэрэг шүүхэд дуудагдсны дотор гурван банкны хэрэг, нэг бензиний компанийн хэрэг багтаж байна.

Онолын хувьд Монгол улсад хоёр төрлийн шүүхэд гомдол гаргагч хандах бололцоотой бөгөөд үүнд Иргэний хэргийн шүүх болон Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхүүд багтаж байна. Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүх нь ШӨХТГ-ын үйл ажиллагааны эсрэг гомдлыг хүлээн авах эрхтэй Монгол Улс дахь захиргааны хэргийн ганц шүүх байгууллага юм. Гэвч хэргийн аспектыг үндэслэлтэй авч үзэхээр нэг ч гомдол Захиргаан хэргийн шүүхэд ирж байгаагүй бөгөөд үүнд хэд хэдэн шалтгаан байгаагаас нилээд түгээмэл нь:

(а) гомдол гаргагч болон түүний хуулийн зөвлөхүүдийн өрсөлдөөний бодит асуудлуудыг ойлгох чадавхи дутмаг байна (ихэнх нь компанийн өөрийн хуульчид). ШӨХТГ-ын албан хаагчийн хэлснээр агентлагийн гаргасан шийдвэрийг давж заалдаж буй компаниуд нь гаднаас хуульчид авах үйлчилгээ болон хуулийн зөвлөх авдаггүй байна;

(б) бусад салбараас өөр салбар болох өрсөлдөөний салбарын хэргүүдийг авч хэлэлцэх процедур байхгүй байна. Процедурын тухай хууль одоогоор УИХ-аар батлаглаагүй байгаа бөгөөд мэргэжлийн байгууллагууд, Засгийн газар, УИХ нь иргэний хууль эрх зүй дэх процессын цоорхойг мэддэг байна;

(в) өрсөлдөөний бодит асуудлуудын талаар шүүгч нарын ойлголт муу;

(г) шүүн таслах ажиллагаа үргэлжлэх хугацааны зардалтай харьцуулахад харьцангуй бага торгуулийн хэмжээ байна;

(д) байгууллагын гаргасан шийдвэртэй нийцэл маш муу (үүнд торгууль оногдуулалт багтсан) болон

(е) агентлагийн гаргасан шийдвэрийг бодит бус үндэслэлээр эсэргүүцэх маш их боломжтой байна.

Иймээс ерөнхийдөө ШӨХТГ-ын шийдвэрийг эсэргүүцэх хувь этгээдийн гомдоллууд Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхэд очдог бөгөөд тус шүүхийн үндсэн үүрэг бол ШӨХТГ гэх мэт Засгийн газрын байгууллагуудын эрхээ буруугаар ашиглаж буй байдлын эсрэг иргэдийн эрхийг хамгаалах юм. 2009-2011 онуудад шийдвэрлэсэн хэргүүдийн арваас тав нь гомдол гаргагчийн талд шийдэгдсэн байсан бол үлдсэн тав нь байгууллагын шийдвэрийг дэмжсэн шийдвэр байсан байна.

Агентлагийн хүчингүй болгогдсон нийт шийдвэрүүд нь үндэслэлгүй шалтгаанаар унасан байна. Жишээлбэл, ШӨХТГ-ын улсын байцаагч нэг компанийхаа талаар худал мэдээлэл тараасан өөр нэг компанид торгуулийн арга хэмжээ авахаар шийдсэн хэрэг гарчээ. Гэвч тус хоёр компани нь хоёр өөр холбогдох зах зээлүүдэд үйл ажиллагаагаа явуулдаг байж. Нэг нь тамхи борлуулдаг, нөгөөх нь архи, согтууруулах ундаа борлуулдаг компаниуд юм. Шүүх тус хоёр компанийг өрсөлдөгчид гэж авч үзээгүй бөгөөд хууль зөрчсөн хэмээн сэжиглэгдэж буй этгээдийн үйлдэл нь өрсөлдөөнийг хязгаарлаагүй хэмээн үзсэн байна. Тиймээс шүүх дээрх шалтгаанаар шийдвэрийг хүчингүй болгосон ажээ. Онолын хувьд бол хохирол амссан тал хамгаалалт хүсэн Захиргааны хэргийн шүүхэд бус Иргэний шүүхэд хандаж болно. Өмнө хэлсэнчлэн, захиргааны хэргийн шүүх нь Засгийн газрын этгээдийг эрхээ буруугаар ашиглахын эсрэг иргэнийг хамгаалах ёстой бөгөөд жолооны курсуудын картелийн хэрэг тус жолооны курсуудын хийсэн үнэ тохиролцох гэрээ нь тодорхой хохирогчод нөлөөлөөгүй хэмээх эргэлзээ төрүүлсэн хэлбэр төдийн шалтгаанаар шүүхэд унасан байна. Гэвч тус картелиас болж хэт өндөр үнэ тогтоосон байж өболох бөгөөд үүнээс хамгаалуулахаар хүсэлт гаргасан этгээд байсан учир шүүхийн шийдвэр тийм ч сайн үндэслэлтэй гараагүй гэж үзэхээр байна. Азаар ШӨХТГ нь шүүхэд тус хэргийг ахин өргөн бариад байна.

ШӨХТГ болон нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхийн аль аль нь хүлээн зөвшөөрсөн өрсөлдөөний хяналт шалгалтанд зориулсан,

ойлгомжтой журмыг боловсруулах шаардлагатай байгаагаас гадна өрсөлдөөний анализийг бодитоогоор хийх талаар сургалт, семинарыг Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүх болон иргэний хэргийн шүүхийн шүүгч нарт зориулан хийх нь маш чухал юм. Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхийн төлөөлөгчийн хэлснээр, хэрвээ итгэл төрүүлэхүйц нотолгоо байх юм бол тус шүүх нь ШӨХТГ-ын шийдвэрүүдийг хүчингүй болгох хүсэлгүй ажээ. Харамсалтай нь ихэнх шүүгч нар өрсөлдөөний гол асуудлуудаар ямар ч сургалт авч байгаагүй байна (Шүүгч нарын ихэнх нь Иргэний эрхийн хуулийн тайлбартай холбоотой бусад асуудлууд болох татвар, нийгмийн даатгал гэх мэт сэдвүүдийн хүрээнд сургалт авч байсан байна). Тиймээс Захиргаан хэргийн шүүхийн шүүгчид нь хэдийгээр агентлагийн гаргасан шийдвэрийн ачаар нийгэмд ач тустайг зөн совингоороо ойлгон мэдэрч байж болох ч гол асуудалд анхаарахаас илүүтэй процесс, жураманд нь төвлөрч шийдвэрээ гаргаж байна.

Өрсөлдөөний үндсэн асуудлуудын талаархи шүүхэд зориулсан сургалт нь маш ач холбогдолтой юм. Өрсөлдөөний анализ хийх суурь зарчмуудын талаар хувийн өөр өөр ойлголттой учир үүнээс болж шүүх дээр өрсөлдөөний байгууллагын хэрэг давж заалдах болоход маргаан үүсэх үндэс болж байгаа тул ШӨХТГ-ын албан хаагчид болон шүүгчид аль аль нь оролцсон сургалт явуулбал нэг ойлголттой болох чухал ач тустай билээ.

Түүнчлэн, одоогийн байдлаар шүүгчид болон өрсөлдөөний байгууллагын албан хаагчдын хоорон дахь холбоо харилцаа маш ховор байгаа бөгөөд энэхүү хамтарсан сургалт тэдний хооронд мэргэжлийн уулзалт хийх, санал бодлоо байнга солилцох нөхцлийг бүрдүүлж өгөхөд туслаж болох юм. Шүүгчид ашиг сонирхолын зөрчилдөөн үүсэхээс сэргийлэн байгууллагын албан хаагчидтай уулзахаас аль болох зайлсхийдэг бөгөөд, дээр санал болгосон хамтарсан семинар, хуралдаан нь мэргэжлийн үүднээс харилцаа холбоо тогтоож болох сайхан орчинг бүрдүүлж өгч болох юм. Харин хяналт шалгалтын хэргийн талаар хийх албан бус уулзалтуудаас зайлшгүй зайлсхийх шаардлагатай. Үүнтэй холбогдуулан олон улсын байгууллагууд энэ төрлийн сургалтыг зохион байгуулан, шүүгч болон ШӨХТГ-ын албан хаагчдын хооронд санал солилцох арга хэмжээнүүдийг авах болон дээд төвшний шүүгчдийг энэхүү

арга хэмжээнд оролцуулах зорилгоор Дээд шатны шүүхтэй холбоо тогтоох боломжтой юм. Яг өрсөлдөөний асуудлаар мэргэшсэн хуульчид гэж байхгүй байгаа учир энэ төрлийн сургалтуудад хуульчдыг оролцогчдын нэг хэсэг болгож болно. Мөн түүнчлэн Нийслэлийн захиргааны хэргийн шүүхийн төлөөлөгчийн зөвлөснөөр “сургагчдыг сургах” хөтөлбөр зохион байгуулах нь зохистой харагдаж байна.

4. ӨРСӨЛДӨӨНИЙ БОДЛОГЫН ХЯЗГААРЛАЛТ: ХӨНГӨЛӨЛТ, ЧӨЛӨӨЛӨЛТ, ТУСГАЙ ЗОХИЦУУЛАЛТЫН ДЭГЛЭМ, БОДЛОГЫН УЯЛДАА

4.1. Эдийн засаг –салбарын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт ба тусгай журам

Монгол улсын эдийн засгийн бүх хүрээнд өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалт хэрэгждэг бөгөөд дараахь хэдэн салбарт хязгаарлагдмал хөнгөлөлт байна. Үүнд:

- Оюуны өмчийн эрх болон хүний оюуны бүтээл нь зохиогчийн эрхийн зохицуулалтаар хамгаалагдаж байна⁷⁴.
- Хүн амын амьжиргаанд нэн чухал шаардлагатай бараа бүтээгдэхүүний худалдаан дахь зах зээлийн доголдол, байгалын гамшиг, осолын нөхцөл байдал болон үндэсний аюулгүй байдалд хамаатай стратегийн барааны засгийн газрын худалдан авах үйл ажиллагаа
- Холбогдох салбарын зохицуулалтаар зөвшөөрөгдсөн зүй ёсны монополийн үнийн өсөлт.Ийм үнийн өсөлтийг ШӨХТГ өөрчлөлтийг баталгаажуулна.

Гэвч ШӨХТГ салбарын түвшинд үнийн боломжит өсөлтийн талаар холбогдох зохицуулагчидтай зөвшилцөлд хүрэх ёстой. Бодит байдалдаа агентлагын эрх мэдэл хязгаарлагдмал, бөгөөд үнийн өсөлтийн шийдвэрт засгийн газрын оролцоо бага байдаг, хэрэв оролцох бол өрсөлдөөнийг зохицуулах агентлагын саналыг харгалзан үзнэ.

4.2. Салбарын тусгай дүрэм болон хөнгөлөлт, чөлөөлөлт

Хэдийгээр ШӨХТГ эдийн засагт өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалтыг хэрэгжүүлэх албан ёсны

үүрэг хариуцлагатай боловч практикт олон чухал салбарын өрсөлдөөний эрх зүйн зохицуулалтын хэрэгжүүлэлтэй холбогдох тохируулагч агентлагуудад үлдсэн хэвээр байна. Харилцаа холбоо, шуудангийн үйлчилгээ, түлш шатахууныг худалдаа гэх мэт зарим салбарыг жишээ болгон үзэж болно. Ерөнхийдөө, ШӨХТГ нь салбарын тохируулах агентлагын өрсөлдөөнийг зохицуулах зарчимд хяналт тавьж судлах хуулийн олгогдсон эрх мэдэлтэй. Гэвч тодорхой салбарын талаарх мэргэжлийн ур чадварын хомсдол, салбарын тохируулагч агентлагын засгийн газар дахь нөлөө зэргээс шалтгаалан, ШӨХТГ-ын зарим салбар дахь үүрэг хязгаарлагдмал байна. Энэ нь өрсөлдөөний хууль эрх зүйг хөгжүүлэх, хэрэгжүүлэхэд монгол улсын засгийн газрын байгууллагуудын хооронд мэдлэг ур чадварын ялгаатай шинж тодруулаагүй байдлын тусгал болж байна. Дараахь салбаруудыг жишээ болгон авч үзье.

4.2.1. Харилцаа холбоо, шуудангийн үйлчилгээ

Харилцаа холбоо шуудангийн үйлчилгээний салбар нь харилцаа холбооны зохицуулах хороо (ХХЗХ) шууд хяналт дор байна.ХХЗХ нь засгийн газрын бие даасан тохируулагч агентлаг юм. Энэ байгууллага 2001 оны харилцаа холбооны хуулиар байгуулагдсан бөгөөд тус байгууллага интернет, шуудангийн үйлчилгээ, спектрийн удирдлага\spectrum management\, радио болон хиймэл дагуулын дамжуулалт, холбооны газрын шугам, сүлжээний хангамж зэргийг багтаасан харилцаа холбооны үйлчилгээний арилжааны хэлбэрийг зохицуулах, шууд хяналт тавих эрхтэй. Түүний чиг үүрэгт дээрхи салбарт өрсөлдөөний зарчмыг хянаж зохицуулах үүрэг багтсан. Харилцаа холбооны салбар өрсөлдөөний баталгаажуулах нь ХХЗХ-ын эрхэм зорилгын нэг болон томъёологдсон⁷⁵.Өрсөлдөөний тухай хууль нь дараахь хуулиудын хамт ХХЗХ-ны зохицуулалтын чиг үүргийн эрх зүйн орчныг бүрэлдүүлж байна. Үүнд:

- Харилцаа холбооны хууль
- Радио долгионы хууль
- Шуудангийн хууль
- Бизнес үйл ажиллагаа эрхлэх лиценз олгох хууль
- Засгийн газрын тусгай сангийн тухай хууль
- ХХЗХ нь шуудангийн болон харилцаа холбооны үйлчилгээ, сүлжээ байгуулах, мэдээллээр хангах ажилд лиценз олгох байдлаар

тохируулах чиг үүргээ гүйцэтгэж байна. Хоёр төрлийн лиценз, нэг гэрчилгээ(сертификат) олгож байна:

- А-зэрэглэлийн лиценз – шуудан, харилцаа холбоо болон мэдээллийн сүлжээг байгуулах операторын эрх олгох;
- В-зэрэглэлийн лиценз – шуудан, харилцаа холбоо болон мэдээллийн үйлчилгээ үзүүлэх эрх олгох;
- Гэрчилгээ – программ, хангамж, үйлчилгээ, зөвлөгөө, бусад нэмэлт үйлчилгээ үзүүлэх эрх олгох.

Тухайн лицензийг олгохдоо холбогдох үйлчилгээний стандарт, захиргааны дүрэм журмын гүйцэтгэх чадвартай үйлчилгээ үзүүлэгчид байгаа эсэхийг харгалзан олгож байна. Монголын стандарт нь олон улсын стандарт зөвлөмжид суурилсан бөгөөд лиценз олгохдоо энэ стандартаа хангахыг шаардаж байгаа. 2010 оны байдлаар ХХЗХ нь А-зэрэглэлийн лицензийг 5 субъектэд, В-зэрэглэлийн лицензийг 160 субъектэд олгосон байна⁷⁶.

Өрсөлдөөний хандлагын үүднээс авч үзвэл, лиценз нь зах зээлд оролцох баталгааг олгож байгаа бөгөөд үйлчилгээ үзүүлэгч лиценз авснаар тохируулагч байгууллагаас өрсөлдөөний ижил боломжоор хангагдаж байна. Лиценз олгох үйл ажиллагаа нь ил тод, ялгаварлалгүй байна.

Харилцаа холбооны гол үйлчилгээнд лиценз олгохдоо тендерийн зарчим дээр тулгуурлаж байгаа бөгөөд ингэснээрээ үүрэн харилцаа холбооны салбарт олигополи зах зээлийг бий болгоход хөтөлж байна. Энэ салбарт голчлон гадаадын хөрөнгө оруулалттай 4 гол оператор үйл ажиллагаагаа явуулж байгаа бөгөөд үүнд: Mobicom (Япон), Skytel (Сингапур), Unitel (Сингапур), and G-Mobile (Монгол). Монгол дахь үүрэн холбооны хөгжил нь харьцангуй жижиг зах зээл байсны улмаас үндэсний оператор байхгүйгээр эхэлсэн байна. Энэ нөхцөл байдлын улмаас засгийн газар үүрэн харилцаа холбоог Монголын зах зээлд танилцуулахын тулд өрсөлдөөнийг хязгаарлах, түүнчлэн гадаадын компаний тавьсан хүсэшгүй нөхцлийг хүлээн зөвшөөрсөн ажээ. Үүнд боломжит өрсөлдөгчийг зах зээлд орохыг хязгаарлах, татварын хөнгөлөлт, чөлөөлөлт үзүүлэх гэх мэт багтсан байна.

Дараагийн өрсөлдөөнд тулгамдаж байгаа нэг асуудал бол одоогоор 20 төгрөг байгаа харил-

цан холболтын төлбөр юм. Салбарын мэргэжилтний үзэж байгаагаар харилцан холболтын төлбөр 10 төгрөг байсан ч үүрэн харилцаа холбооны үйлчилгээ эрхлэгчид ашигтай байхаар байна. Мэдээж, одоогийн харилцан холболтын төлбөр ба мэргэжилтний тооцоолсон төлбөр хоёрын зөрүү нь хэрэглэгчид очих болно (судалгааны явцад монголын нэг үүрэн холбооны оператораас сурвалжлага авсан). Мобиком компани зах зээлийн томоохон хувь эзэлдэгийн хувьд харилцан холболтын төлбөрийн ихэнхи хэсгийн хүлээн авч байна.

ШӨХТГ энэ салбарын талаарх мэдлэг, чадавхийн хангалтгүй байдлаас болж энэ салбарын төлбөр, тарифыг ХХЗХ зохицуулж байна. Гэвч онолын хувьд ШӨХТГ засгийн газрын бусад байгууллагыг хяналтандаа байлгах эрх мэдэл байгаа учир ХХЗХ-ны өрсөлдөөнийг хамгаалах эрх мэдэлд тулгуурласан зах зээлийн бодлогыг үнэлэх, тариф тогтоосон байдлыг хянаж шалгаж чадна. ХХЗХ төлөөлөгчид техникийн талаас нь ХХЗХ хянаж, өрсөлдөөний талаас ШӨХТГ хянах санал гаргаж байсан. Энэ нь харилцаа холбооны үйлдвэрлэл дэх хоёр агентлагын ялгаатай байдлыг илэрхийлэх зөв арга зам юм шиг харагдаж байна.

4.2.2. Цахилгаан эрчим хүчний салбар

Цахилгаан эрчим хүчний салбарын зохицуулалтыг 2001 оны Монгол улсын эрчим хүчний хууль, 2001 оны 4 сарын 16 ны Засгийн газрын 83 тогтоолоор байгуулагдсан Эрчим хүчний зохицуулах газар (ЭХЗГ) хариуцаж байна. ЭХЗГ газар нь энэ салбарт үйл ажиллагаа явуулж байгаа байгууллагуудын лицензийг нэмэлт, өөрчлөлт оруулах, шинээр лиценз олгох байдлаар зохицуулалт хийдэг. 2010 оны хувьд ЭХЗГ 9 компанид лиценз олгож, 11 компаний лицензид нэмэлт оруулсан байна⁷⁷. Шинэ лицензүүд нь өмнө энэ зах зээлд үйл ажиллагаа явуулж байгаа компаниуд шинэ цахилгаан станц барих, түгээлтийн сүлжээг бий болгоход зориулж өгсөн. Лицензийн нөхцөлд техникийн шаардлага, ЭХЗГ-аас баталсан тарифийн санал зэргийг багтаасан байна. Лиценз олгох болон нэмэлт өөрчлөлт оруулахын өмнө тарифийн саналыг мөрдөн ажилласан эсэхийг нягтлан авч үздэг ажээ. Жишээлбэл, 2010 онд, агентлаг тариф, үнийн өөрчлөлтийг 105 –р тогтоолоор баталсан⁷⁸. Агентлаг хэрэглэгч, лиценз эзэмшигчийн хоорондын тарифийн маргааныг шийдвэрлэж байсан байна.

Хүснэгт 5 Олон улсын зорчигч тээврийн зах зээлийн хувь хэмжээ, 2010 он

Агаарын тээврийн компани	Зах зээл эзлэх хувь
МИАТ	50
Кореан айр\Korean Air\	21
Айр Чина\Air China\	16
Аерофлот \Aeroflot\	9
Айр Монголиа \Aero Mongolia\	2
Изнис Айрвэй \Eznis Airways\	1
Бусад	1

Эх сурвалж: Монголын иргэний нисэхийн газрын статистикийн товхимол

Монгол улсын эрчим хүчний үйлдвэрлэл, түгээлтийн зах зээлийн бүтэц нь хуучин эрчим хүчний системийг задлахад бий болсон эрчим хүчний 18 том компани, бүсүүдэд тулгуурласан өрхөд үйлчилгээ үзүүлэх 26 компани, олонхи нь төрийн өмчийн хэлбэрт байгаа орон нутгийн цахилгаан түгээлтийн 18 компани зэргээс бүрэлдэж байна. Цахилгаан эрчим хүчний борлуулалт нь нэг худалдан авагчийн системд тулгуурладаг. 2001 оноос төвийн бүсийн эрчим хүчний дамжуулах сүлжээ компани гол худалдан авагч байна. Энэ байгууллага төвийн бүсэд ажилладаг, олонхи хэрэглэгчид нь ЭХЗГ-аас тогтоосон тарифийн бүсэд байрлах 5 дулааны цахилгаан станцаас цахилгаан эрчим хүч худалдан авч, мөн Оросын Холбооны Улсаас цахилгаан эрчим хүчийг импортлодог ажээ. Цаашид энэ нэг худалдан авагч түгээлтийн 10 компанид цахилгаан эрчим хүчийг худалддаг. Нэг худалдан авагчийн системийн гол давуу тал нь хэрэглэгчээс цахилгаан эрчим хүчний төлбөр хураалтыг сайжруулахад дэмжлэг үзүүлдэг. Монголын эрчим хүчний 98% -иас илүү хувь нь нэг худалдан авагчийн системээр түгээгдэж байна. Үлдсэн хэсэг нь хэсэгчилсэн үнэ хаялцах байдлаар борлуулж байна. ЭХЗГ эрчим хүчний түгээлт, дулааны цахилгаан станцын үр ашгийн гол үзүүлэлтийг хяналтандаа байлгах замаар квази өрсөлдөөнт үр дүнг бий болгохыг эрэлхийлж байгаа юм. Ялангуяа, ЭХЗГ-ын үйл ажиллагаа нь түгээлт дамжуулалтын алдагдал, түлшний нөхцөлт норм, дулааны цахилгаан станцийн цахилгаан эрчим хүчний дотоод норм, төлбөрийн авлага, өглөг, орлого, ашиг, алдагдал, түүнчлэн илүү нарийвчилсан үнэлгээ хийхэд чиглэгдэж байна. Эрчим хүчний зах зээлийн бүтэц, салбарын тохируулагчийн өнөөгийн байдал, салбар дахь борлуулалтын дүрэм журам зэрэг нь энэ салбарт ШӨХТГ-т ажиллах багахан орон зайг үлдээж байна. Энэ нь өрсөлдөөний зарчмын

ажиглалт хяналтыг баталгаажуулах зорилготой ШӨХТГ болон ЭХЗГ хоёрын хамтын ажиллагаа, зөвлөгөөг байнга зохион байгуулах нь чухал ач холбогдолтой болохыг харуулж байна. Гэвч энэ салбарт засгийн газар либералчлалын шийдвэрээ үргэлжилсэн тохиолдолд өрсөлдөөнийг зохицуулах байгууллагын чиг үүрэг нэмэгдэж болно.

4.2.3. Агаарын тээвэр

2010 оны байдлаар, монголын агаарын тээвэр-эр зорчигчдын тоо 665 803 хүрч, түүний 79 хувь болох 529000 зорчигч олон улсын нислэгээр, 21 хувь болох 137000 зорчигч дотоодын нислэгээр зорчсон байна. Агаар тээврийн гадаад ачаа эргэлт (олон улсын шууданг оролцуулан) 3342 тонн болж энэ нь 2009 оны нийт ачаа эргэлтийн 88 хувьтай тэнцэж байна.

Дотоодын зорчигч тээврийн зах зээлийн 56 хувийг Изнис Айрвэйз \Eznis Airways\, 43 хувийг Айр Монгол\Aero Mongolia\, 1 хувийг МИАТ \MIAT\ эзэлж байна. Гадаад нислэгийн зорчигч тээврийн зах зээлийн томоохон хувийг МИАТ ХК эзэлж байгаа бөгөөд бусад авиа компаниуд зах зээлийн хувь хэмжээг хүснэгт 5-д үзүүлэв.

Дотоодын нислэгийн тарифийг иргэний нисэхийн удирдах газар, гадаад нислэгийн тарифийг Монгол улсын засгийн газрын байгуулсан хоёр талын хэлэлцээрээр тодорхойлж байна. Ийм нөхцөл байдлын дор ШӨХТГ-аас гадаад, дотоодын зах зээлийн өрсөлдөөний нөхцөлд нөлөөлөхөд бэрхшээлтэй юм.

Монгол дахь өндөр тарифийн нэг гол шалтгаан нь өндөр өртөгтэй онгоцны түлш юм. Монгол дэлхийд хамгийн өндөр өртөгтэй онгоцны түлш хэрэглэдэг улс гэсэн нэртэй болсон байна. Гэвч энэ нь нефьт нэрэх үйлдвэр байхгүй, авто түлшний адил нэг зах зээлээс авч байгаагаар зарим та-

лаар тайлбарлагдана. Үнэхээр, өрсөлдөөнийг дэмжих байгууллага онгоцны түлшний зах зээлд өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлж, бодлогын зөвлөмж бий болгосноор Монголын агаарын тээврийн салбарт өрсөлдөөнийг хөгжүүлэхэд чухал үүрэг гүйцэтгэж чадна.

Түүнчлэн, ШӨХТГ-ын онгоцны түлшний зах зээлд өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх арга замыг тодорхойлох зорилгоор Монголд онгоцны түлш өндөр өртөгтэй байгааг нарийвчилсан судалгаа хийх боломжийг нягтлан үзэхийг зөвлөж байна. Нэмж хэлэхэд, Монголын газрын тосны цооногийг түшиглэн онгоцны түлш хийх нефьт нэрэх үйлдвэр байгуулах хэрэгтэйг өрсөлдөөнийг дэмжих төлөвлөгөөний хүрээнд авч үзэхийг Засгийн газарт зөвлөмж болгож болно. Агаарын тээврийн тариф буурснаар гадаадын зочдын Монголд зарцуулах мөнгөний хэмжээ нэмэгдэж, агаарын тээврийн эрэлт өсөж, агаарын тээвэрт өрсөлдөөн нэмэгдснээр эдийн засагт үр дүнгээ өгнө.

4.3. Бодлогын уялдаа

Монгол улсын засгийн газар салбар, бүс нутгийн болон үндэсний дунд хугацааны хөгжлийн чиглэлдээ эдийн засгийн хөгжлийг чухалчилж байна. Монгол улсын засгийн газар 2021 он хүртэл эдийн засгийг хөгжүүлэх урт хугацааны хөгжлийн цогц бодлого 2008 онд баталсан. Энэ цогц бодлогын хүрээнд, эдийн засгийн хөгжлийн гол зорилгын хэрэгжилтэнд хяналт шинжилгээ хийх, бодлогын зорилгыг томьёолох, хөгжлийн үзүүлэлтийг хэмжих, засгийн газрын стратеги төлөвлөлт, зохицуулалтын байгууллага болох Үндэсний хөгжил, шинэтгэлийн хороо (ҮХШХ)-г байгуулсан. 2009 оноос эхлэн, ҮХШХ үйл ажиллагаагаа хэрэгжүүлж байгаа бөгөөд энэ хорооны эрх зүйн үндэс болсон хөгжлийн төлөвлөлийн тухай хуулийг боловсруулаад батлуулахаар зэхэж байна.

Социалист системийг устгах ажлын хүрээнд зөвлөлтийн маягийн төлөвлөлтийн загвартай, нилээд үр ашигтай ажиллаж байсан засгийн газрын төлөвлөлтийн тогтолцоог устгасан. Иймд чиглүүлэх үзүүлэлт бүхий төлөвлөлтийн хэрэгцээ үүсээд байна. Үндсэндээ, энэ чиг үүргийг Санхүү эдийн засгийн яам гүйцэтгэж, ерөнхий сайдад шууд тайлагнадаг байсан. Цогц бодлогын батлаж хэрэгжүүлснээс хойш энэ чиг үүрэг ҮХШХ шилжсэн. Энэ чиг үүрэг дараахь ажил хамаарна:

- Стратегийн төлөвлөгөө боловсруулах
- Стратегийн төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхэд агентлаг яамдын үйл ажиллагааг зохицуулах, бас хөгжлийн төслийг хэрэгжүүлэхэд хувийн сектор, засгийн газрын үйл ажиллагааг зохицуулах
- Хөрөнгө оруулалтын төлөвлөгөөг боловсруулах
- Нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд хяналт шинжилгээ хийх

ҮХШХ нь зохицуулалт, шинжилгээ, стратеги төлөвлөлтөнд голчлон чиглэсэн жижиг агентлаг юм. Энэ нь засгийн газрын шийдвэр гаргалтанд зөвлөмж хүргэх үүрэгтэй.

Нэмж хэлэхэд, ҮХШХ нь хөгжлийн төслүүдэд тааламжтай нөхцөл бүрдүүлэх ажилд оролцох болно. Хөгжлийн зорилгын санг баталгаажуулахын тулд, ҮХШХ 2011 оны 5 сард хөгжлийн банкыг байгуулсан бөгөөд энэ банк \$ 600 сая долларын бондыг Сингапурын хөрөнгийн биржид гаргасан. Энэ нь төсвийн хөрөнгө оруулалтын хангалтгүй байдлыг нөхөж, хөгжлийн хөрөнгө оруулалтын санг 5 дахин нэмэгдүүлсэн билээ. Хөгжлийн хөтөлбөрт хөрөнгө оруулалтын суваг бий болгох, эрэмбэлэхийн тулд ҮХШХ бүх аймгийн бизнесийн орчин, эдийн засгийн хөгжлийн индексийг боловсруулсан. Хөрөнгө оруулалтын илүү тааламжтай нөхцлийг бий болгох зорилгыг хангахын тулд ҮХШХ 2010 онд эхэлсэн бизнесийн орчныг сайжруулах хөтөлбөрийн боловсруулалт, хэрэгжүүлэлт оролцсон. Энэ нь лиценз, захиргааны илүү шаардлага, татвар зэрэг дарамтыг багасгахад чиглэгдэж байна. Үүний үр дүнд, лицензийн 30 хувь нь байхгүй болж, барилга барих зөвшөөрөл авахад 150 гарын үсэг зуруулдаг байсныг 60 болгон бууруулсан.

ҮХШХ нь дараахь үйл ажиллагааны зарчмыг баримтлаж байна:

2016 он хүртлэх дунд хугацааны хөгжлийн төлөвлөгөө болон эдийн засгийн салбаруудын стратеги төлөвлөгөө боловсруулах. Бүсийн болон улс орны түвшинд тус агентлаг нийгмийн сайн сайхны хөтөлбөрүүд, макро эдийн засгийн бодлого, мөнгөний бодлого, үнийн бодлого, зах зээлийн бодлого зэрэг ШӨХТГ-ын эрх үүрэгтэй шууд холбогдох асуудлыг хамарсан бодлого хөтөлбөрүүдийг боловсронгуй болгодог

- Шинжлэх ухаан, технологи, нийгмийн шинэчлэл, төр хувийн түншлэлийг хөгжүүлэх

Хүснэгт 6. Малчид /өрх айл ба хувь хүмүүс, жил бүрээр/

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Малтай айл өрх, (мянган)	225.4	225.3	226.1	227.5	226.6	216.6
Малчин айлууд, (мянган)	168.3	170.8	171.6	171.1	170.1	160.2

Эх сурвалж: Махны зах зээлийн судалгаа, 2011 оны 5 дугаар сар, ШӨХТГ

- Хувийн секторыг хөгжүүлэх засгийн газрын бодлого боловсруулах
- Инновацийн хууль боловсруулахад оролцох
- Бизнес эхлэхэд дэмжлэг үзүүлэх бодлого боловсруулах, тухайлбал, эмийн бүтээгдэхүүн, витаминь үйлдвэрлэл гэх мэт салбар
- Техно паркийн зохион байгуулалтыг дэмжих.
- Бүс нутгийн хөгжил, үйлдвэржилт болон хөрөнгө оруулалтын бодлого боловсруулах, засгийн газрын хөрөнгө оруулалтын бодлогыг төлөвлөх.

ҮХШХ-ны боловсруулсан, зохицуулж байгаа төслийн олонхи нь зах зээлийн өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэхэд чиглэгдэх болно. Тухайлбал:

Дорноговийг хөгжүүлэх 2010 оны засгийн газрын тогтоолын дагуу дэд бүтцийг бий болгох зохицуулалтын хүрээнд эрчим хүчний болон усны хангамжийг нэмэгдүүлэх болно. Энэ зорилгодоо засгийн газар, төр, хувийн түншлэл, хувийн секторыг дэмжих хөтөлбөр, концессийн гэрээг хэрэгжүүлэн хүрэхээр зорьж байна. Энэ хөтөлбөрийн хүрээнд 3 дулааны цахилгаан станц барихаас 2 аль эрт ажлаа эхлээд байгаа бөгөөд түүнчлэн Дорноговийн төмөр замын сүлжээг хөгжүүлэх ажил бас эхлээд явж байна. ҮХШХ нь барилга байгууламжийн гэрээг шударга хуваарилах тулгамдсан асуудлыг удирдах ажилыг эхлүүлээд байна.

Монголын Засгийн газрын үйлдвэржилтийн бодлого нь үндэсний үйлдвэржилтийн төлөвлөгөөнд тусгагдсан. Өрсөлдөөний нейтраль бодлого эсвэл өрсөлдөөний дэмжихийн хажуугаар энэ төлөвлөгөө нь засгийн газрыг үйлдвэржилтийг дэмжихийг шаардаж байна. Үйлдвэржилтийг дэмжихийн тулд засгийн газар тухайн бүс нутагт байгаа цөөн хэдэн компанийг дэмжиж байгаа ҮХШХ-ноос баримталж байгаа өрсөлдөөнийг дэмжих зарчимтай зөрчилдөж байна. Засгийн газар үндэсний тэргүүлэгч компанийг сонгохыг чармайж байгаа боловч энэ сонголтыг Хууль зүйн яам, АТГ, болон өрсөлдөөнийг дэмжих байгууллагууд хүлээн зөвшөөрч

чадахгүй байна. Үндэсний тэргүүлэгч компанийг сонгох шинжүүр ил тод бус, ойлгомжгүй байна. ҮХШХ нь сонголтын журмыг илүү ил тод, ойлгомжтой болгох ёстойг хүлээн зөвшөөрч байгаа бөгөөд харилцаа холбоо болон эрчим хүчний салбарт зөвлөж байсны адилаар өрсөлдөөний зарчмын хяналт ажиглалтыг баталгаажуулахын тулд үндэсний тэргүүлэгч компаний сонголт, хөнгөлөлтийн шалгуур үзүүлэлт, лиценз олгох дүрэм журмыг боловсруулахад ШӨХТГ-ыг оролцуулах шаардлагатай байна. Хөгжлийн төрийн дэмжлэг тусламжийг агуулгын хүрээнд энэ тайлангийн 7 хэсэгт зөвлөсөн төрийн тусламжийн хяналт, эрх зүйг сайжруулах нь маш чухал юм.

5. ЗАХ ЗЭЭЛИЙН СУДАЛГАА БА ӨРСӨЛДӨӨНИЙ БОДЛОГО

Монгол улсын эдийн засгийн хөгжил, ард түмний нилээдгүй хэсгийн амьдралын эх үүсвэрт чухал үүрэг гүйцэтгэх түлш шатахуун болон махны зах зээлийг USAID буюу АНУ-ын Олон улсын хөгжлийн байгууллагын тусламжтайгаар ШӨХТГ нь судалж үзсэн болно. Сүүлийн үеийн шалгуур үзүүлэлтээс үзэхэд эдгээр зах зээлийг судлах шаардлага байсныг харуулж байна. 2010 оны Монгол улс дахь түлш шатахууны хэрэглээг харуулсан дараах хүснэгтэд үзүүлснээр түлш шатахууны бараг тал орчим хувийг энгийн хэрэглэгчид харин тус улсын эдийн засгийн хөгжлийн хамгийн чухал хөдөлгөгч хүч, томоохон экспортлогч уул уурхайн салбар ердөө 30 хувийг л ашигласан байна. Харин үлдсэн хувь төмөр зам (8%), хөдөө аж ахуйн салбар (7%), нийтийн тээврийн (4%) болон иргэний агаарын тээврийн салбарт (3%) тус тус хуваагдаж байна.⁷⁹

Мөн тус улсын хүн амын дийлэнх хэсгийн тогтвортой амьдралын эх үүсвэрээ бүрдүүлдэг махны зах зээлийг энэхүү судалгаанд зорилго болгож сонгож авсан нь бодит хэрэгцээнд нийцсэн хэрэг болсон. Мах, махан бүтээгдэхүүн нийт айл өрхийн хүнсний хэрэглээний⁸⁰ ихээхэн хэсгийг тогтмол эзлэж байдаг бол мөн нөгөө та-

лаасаа хүн амын нилээдгүй хэсэг нь уг зах зээлд нийлүүлэгч, борлуулагч, зуучлагчийн хувиар оролцдог байна. (Хүснэгт 6 үзнэ үү)

Энэхүү хоёр зах зээлийн судалгааг хийхдээ Өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомж, бодлого боловсруулалт, тэдгээрийн хэрэгжилт болон өрсөлдөөнийг дэмжих сурталчилгааны асуудлыг хийх зорилго дэвшүүлсэн. ШӨХТГ-аас энэхүү судалгаанд хамгийн чухал хувь нэмэр болно гэж зөвлөсний дагуу дэвшүүлсэн зорилгодоо хүрэхийн тулд тухайн зах зээлүүдийн үйл ажиллагаа, горим түүний онцлогийг сайтар судлан үзсэн болно.

5.1 Судалгааны дүн, өрсөлдөөний сурталчилгаа

Түлш шатахуун, махны зах зээлийг судласнаар тус улсын нийт зах зээлийн талаарх мэдээ мэдээлэлийг авч болох учраас эдгээр судалгаа нь өрсөлдөөнийг дэмжих бодлогын бичиг баримт боловсруулалт, түүний хэрэгжилтийг хангах аливаа үйл ажиллагаанд чухал нөлөө үзүүлэх юм.

Түлш шатахууны зах зээл

Монгол улсад өөрийн үндэсний газрын тос боловсруулагч дутмаг учраас энэ зах зээлийн хөгжил тус улсын хувьд хязгаарлагдмал шинжтэй. Тус улс нь өөрийн олборлосон бүх түүхий нефтиэ Хятад улсад экспортлож, харин түлш шатахуунаа ОХУ-аас импортлодог. Энэ нь тус улсыг түлш шатахуун импортлох үнэ, дотоодын зах зээл дээр түлш шатахуун болон бусад нефтийн бүтээгдэхүүн бөөнөөр болон жижиглэнгээр борлуулах үнийг тогтооход гол нөлөө үзүүлэх олон улсын гэрээг ОХУ, Казахстан, БНСУ-тай байгуулахад хүргэдэг. Ази тив дэх түлш шатахууны хамгийн өндөр татвар бүхий улс орны нөхцөл байдалтай харьцуулж үзэхэд эдгээр хүчин зүйл нь тус улсад түлш шатахууны бодит бус үнийн хөөрөгдөл үүсэхэд нөлөөлсөн байна.

Нефтийн бүтээгдэхүү экспортлох болон импортлох хэмжээний өсөлтийг (Хүснэгт 7 үзнэ үү) хар-

галзан үзэж дотоодын олборлогчидын олборлосон түүхий нефтийг боловсруулах үндэсний боловсруулах үйлдвэрлэгчийг байгуулах нь дотоодын зах зээлд шударга өрсөлдөөн үүсэхэд мэдэгдэхүйц хэмжээгээр нөлөөлж болох бөгөөд үүний үр дүнд Монгол улс дахь түлш шатахууны үнийн өсөлтийг хязгаарлаж болох юм. Энэ нь тус улс дахь нийтийн тээврийн үнийг бууруулж, орон зайн хувьд боломжийн хэмжээгээр тэлэх бөгөөд энэ нь төрөл бүрийн бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний зах зээлийг мөн орон зайн хувьд өргөтгөснөөр тухайн зах зээлд өрсөлдөгчидийн тоог нэмэгдүүлж тус улсад шударга өрсөлдөөн тогтоход нааштай нөлөө үзүүлэх болно. Тийм учраас энэхүү тайланд багтсан зөвлөмжүүдийн нэгийг Монгол улсын нефтийн бүтээгдэхүүний зах зээлд монополь үүсэхээс сэргийлсэн үндэсний нефть боловсруулах үйлдвэр байгуулахад хөрөнгө оруулах чиглэсэн засгийн газрын хөтөлбөрт тусгах нь зүйтэй.

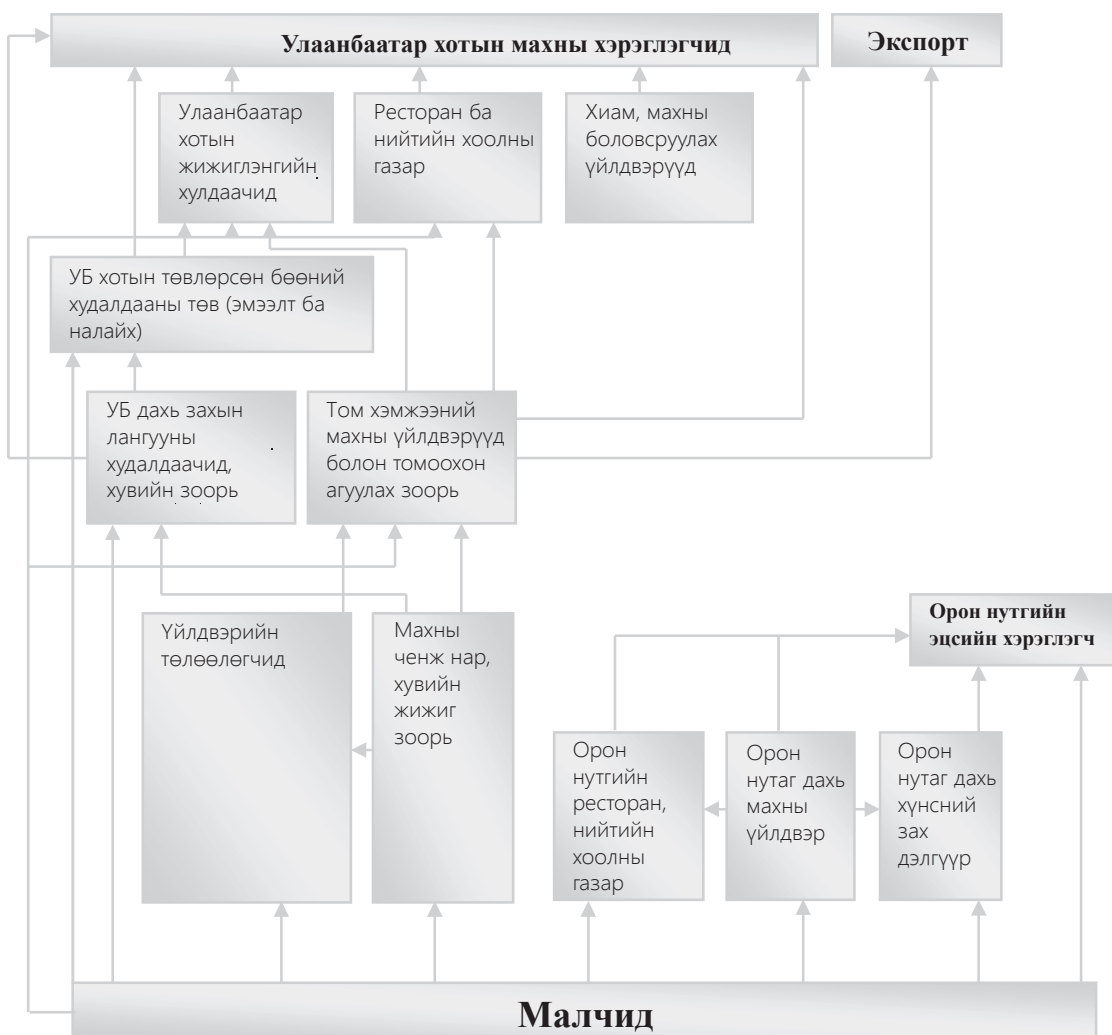
Хоёр жилийн өмнө хийгдсэн түлш шатахууны зах зээлийн судалгааны дүн дээр нэмэн сүүлийн үед мөн зах зээлд хийсэн ажиглалтын зарим дүгнэлтийг нэмж оруулж байна. Тус улсын үндэсний импортлогч, бөөний худалдаа явуулдаг есөн компаний үүсгэн байгуулсан Монголын Нефть Хийн Ассоциацийн мэдэгдэж буйгаар тус улсын шатахуун түгээх станцын ихэнх нь уг ассоциацид нэгдсэн бөгөөд үйл ажиллагаа нь хяналтанд нь бол тухайн ассоциацийн гишүүн бус таван компани байдаг аж. Уг ассоциацийн гишүүн есөн компани уг ассоциацид тогтмол хугацаанд нефть импортлох хүсэлт тавих бөгөөд уг хүсэлтийг нь ассоциаци цааш нь жил бүрийн байгуулсан гэрээгээ шинэчлэх хэлцэл бүхий ОХУ-ын Роснефть компанид уламжилдаг байна. Монгол улсын компаниудын нефть худалдан авах хэрэгцээг бүрэн хангах боломжгүй тохиолдолд уг компаниуд нь ассоциациараа дамжуулан ОХУ-ын TNC компанид хүсэлт гаргадаг байна. Ерөнхийдөө тус улсын нефтийн хэрэгцээний 80%-ийг Роснефть компани харин үлдсэн 20%-ийг TNC компани хангадаг. Монгол

Хүснэгт 7. Монгол улсын газрын тосны бүтээгдэхүүний экспорт/импортын харьцаа

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Нийт импорт (1000.тонн)	551.3	637.7	783.2	835.4	761.4	808.6
Нийт экспорт(1000.тонн)	26.0	47.0	112.0	147.0	268.0	294.0
ЭК/ИМ-ын харьцаа	5%	7%	14%	18%	35%	36%

Эх сурвалж: Түлш, бензиний зах зээлд хийсэн судалгаа: 2011 оны 7 дугаар сар, ШӨХТГ

График 1- Махны бүтээгдэхүүний сүлжээ



Эх сурвалж: Монгол улсын махны зах зээлийн судалгаа, х- 14, ШӨХТГ

улсын компаниуд ОХУ-ын Газпром компаниас нефть импортлох боломжоос гадна, мөн Солонгосын хоёр, Хятадын болон Казакстаны нэг нэг компанитай хамтран ажиллах бололцоотой байна. Үүнээс үзэхэд Монгол компаниудад ханган нийлүүлэгчийн тоогоо нэмэх боломж байгаа хэдий ч ихэнхдээ санхүүгийн илүү нааштай нөхцлийн улмаас ОХУ-ын Роснефть компаниас нефтиэ худалдан авдаг байх талтай. Энэ нь Монголын нефтийн бөөний худалдаа эрхлэгчидийн дунд тодорхой хэмжээний өрсөлдөөн шаардлагатай байгааг харуулж байна. Шатахуун түгээх станцуудын борлуулж буй түлш шатахууны үнэ Монгол улсын нефтийн бөөний худалдаа эрхлэгчидэд нийлүүлсэн Роснефть компаний үний хэмжээнээс бараг хоёр дахин өндөр байдаг бөгөөд энэ нь тухайн компаниудад маш их хэм-

жээний ашиг (энэ нь ил тод бус үнэ өртгийн тооцоонд дарагддаг магадлалтай) авчирдаг байна.

Дээрх нөхцөл байдал нь Монгол улсад нефтийн бүтээгдэхүүний үнийг тогтоох тал дээр ямар нэгэн өрсөлдөөн байхгүй байгааг харуулж байна. Нефтийн бүтээгдэхүүний үнийг импортлогч компаниуд түлш шатахуун борлуулах үнийг тогтоож, үүнийг нь Нефтийн Үнийг Тогтоох Үндэсний Хороо батлана. ШӨХТГ нь зах зээлд борлуулж буй нефть, хийн үнэ дээрх хяналт тавих үүрэгтэй ч энэ нь бодит байдал дээр биелэлээ олдоггүй байна. Монгол улсын засгийн газар нефть, хий импортлогчидын дунд хуулиар заагаагүй ч бодит байдалд хэдийн тогтсон үнэ тогтоох зорилго бүхий гэрээ хэлэлцээрийг зогсоож үүний оронд уг салбарт зохицуулалт (үнийн зохицуулалтыг

заасан) эсвэл үнэ тогтоох болон зөрчсөн этгээдэд торгууль оногдуулах зүйл заалт бүхий монополийн эсрэг хуулийг боловсруулж хэрэгжүүлэх хэрэгтэй. Авч хэрэгжүүлэх ёстой нэг арга хэмжээ бол тухайн импортлогч, бөөний худалдаа эрхлэгч компаниудын жижиглэн худалдаалагчдад нефть, хий борлуулдаг станцуудын эрхийг хааж, Монгол улс дахь нефтийн бүтээгдэхүүний бөөний болон жижиглэн зах зээлд тусгай үнэ тогтоох болно.

Махны зах зээл

Хэдийгээр нэг улсын ч гэлээ түлш шатахууны зах зээлээс тэс ондоо махны зах зээлийн судалгааг хийхдээ уг зах зээл дэх өрсөлдөөний бодлого зохицуулалтыг тодорхойлохыг чухалчилж үзсэн. Мах, махан бүтээгдэхүүний бөөний худалдаа эрхлэгч, мөн тухайн төрлийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгч айл өрх болон хэрэглэгч хоорондын зуучлагчидын уг зах зээл дэх оролцоог нилээн анхаарч үзсэн болно. Эрх бүхий байгууллагууд зуучлагчийн үүрэг гүйцэтгэхтэй зэрэгцэн оршиж буй энэхүү зуучлалын гүйцэтгэх үүрэг, зах зээл дэх үнийг бодит бусаар тогтоох, хуйвалдаан, ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэх, нийлүүлэгч болон худалдан авагчидын дунд монополь үнэ тогтоох зэрэг үйл ажиллагаанд нь ямар нэгэн хууль эрх зүйн зохицуулалт үгүй байна. (доорх график 1 харна уу) Монгол улсын эдийн засгийн өсөлтөд махны зах зээлийн зуучлал ямагт хүнд ачаа болж ирснийг тэмдэглэх нь зүйтэй. Энэ нь ялангуяа уг зах зээлийн хамгийн анхан шатны оролцогч болох хүн амын дийлэнх хэсгийг бүрдүүлэх мал аж ахуй эрхлэгчдийн амьдралын түвшин дээшлэх боломжийг хаан боогдуулсан байна. Уг зах зээл дэх зуучлалын өнөөгийн тогтолцоог тус улсад Автонимит засгийн үед ноёрхож байсан феодалист нийгмийн эхлэлтэй харьцуулж хэлж болохоор байна. “Да Хүрээнд (хожмын Улаанбаатар хот) Даашинхүүгийн пүүс, Буянт хоршоо, Далай Чойнхор хошууны баян Гэлэг, Луу гүний Чоймбол панз зэрэг дотоод гадаадын цөөн монополиуд малчин айл өрх, хувь хүмүүсээс хямд үнээр чанартай сайн арьс шир болон бусад малын гаралтай бүтээгдэхүүн худалдан авч эргүүлээд тэдэнд өндөр үнээр гурил, будаа, тамхи, торго зэрэг өргөн хэрэглэний бараа бүтээгдэхүүн зардаг байсны улмаас ард түмний ихэнх нь ядуу аж төрдөг байсан”⁸¹ гэж тухайн үеийн эдийн засгийн байдлыг тодорхойлж бичсэн байдаг. Үүнээс үзэхэд зуучлах “уламжлал” –ыг аргилгаж, мал аж ахуйн бараа

бүтээгдэхүүний капиталжилтыг нэмэгдүүлж хэрэглэгчидэд хүргэх нь Монгол улсын эдийн засгийн өсөлт хийгээд ард түмний амьдралын баталгаанд нилээдгүй чухал үүрэг гүйцэтгэх нь тодорхой байна.

Өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжийг хэрэгжилтийн хэтийн төлөвөөс үзэхэд махны зах зээлийн чухам аль хэсэгт нь зуучлагчидын оролцоо, эзлэх байр суурь их байгааг тодорхойлохын тулд уг зах зээлийг судлах хэрэгтэй. Эхний удаад Улаанбаатар хот руу мах, махан бүтээгдэхүүн нийлүүлэх мах, махан бүтээгдэхүүн бөөнөөр борлуулагчидын тоо хязгаарлагдмал, цөөн байгаа нь уг зах зээл дээр олигарх үүсэх, борлуулагчидын дунд хуйвалдаан үүсэх боломжийг бүрдүүлж байна. Гэсэн хэдий ч орон нутгийн махны зах зээлийг мөн судлаж, уг түвшиний зах зээлийн монополь, түүний хэрэгжилтийг тогтоох нь чухал болно. Энэ нь ШӨХТГ-ын Зохицуулах зөвлөлийн шийдвэрлэх асуудлын хүрээнд багтана.

Энэхүү үүссэн нөхцөл байдлыг шийдвэрлэх өрсөлдөөний бодлого зохицуулалтын зөвлөмжид бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгчидэд илүү их хэмжээний ашиг орлого өгөх цахим худалдаа мөн тэдний капиталжилт, хөрөнгө оруулалтын эргэлтийг нэмэгдүүлэх нааштай нөхцлийг бий болгох зэргээр мах, махан бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгчидийн хэрэглэгчидтэй, юун түрүүнд улс орны хэмжээнд хүнсний дэлгүүрүүдэд шууд хүрч ажиллах боломжийг олгох арга хэмжээнүүдийг оруулж өгөх юм. Эдгээр арга хэмжээнүүд нь эргээд мах, махан бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгчидэд өөрсдийн үйл ажиллагаагаа нэгтгэх, бүтээгдэхүүний хөлдөөлт, сав баглаа боодлын болон бусад шаардлагатай тоног төхөөрөмж ашиглах боломж олгоно. Нэг дор бөөнөөр мал нядалгаа хийх, бүтээгдэхүүнээ хөлдөөх зэрэг мах, махан бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгчидийн хоорондын нягт холбоо, хамтын ажиллагаа нь анхан шатны мах, махан бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгчидтэй ажиллахад үүсэх үндсэн саад тотгорыг арилгахад нөлөөлнө. Үүний үр дүнд бөөний худалдаа эрхлэгчидийн хяналтгүй үйл ажиллагаа хумигдаж тэдний дунд өрсөлдөөн бий болох бөгөөд улмаар махны зах зээлийн хэрэглэгчидийн хувьд илүү нааштай үр дагавар бий болно. Эмх замбараагүй мах, махан бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгч болон хүнсний дэлгүүрүүдэд зориулсан цахим арилжааны сургалт зохион байгуулж цахим арилжаа мөн хол-

богдох шаардлагатай дэд бүтцийг уг зах зээлд нэвтрүүлэх нь энэ тайлангийн зөвлөмжийн нэг хэсэг болно. Монгол улс дахь махны зах зээлийн нийгмийн ач холбогдолыг харгалзан үзвэл махны зах зээлийн бөөний худалдааны шударга өрсөлдөөнийг дэмжих, тус улсын Шударга өрсөлдөөнийг дэмжих Үндэсний хөтөлбөрт заасан мах, махан бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэгч айл өрхийн үйлдвэрлэлийг нэмэгдүүлэх зорилго бүхий эдгээр арга хэмжээнүүд нь чухал шаардлагатай болох нь харагдаж байна.

5.2. Судалгааны дүн, өрсөлдөөний бодлого зохицуулалтын хэрэгжилт

Эдгээр зах зээлийн судалгаа нь ШӨХТГ-т тухайн зах зээлүүдийн газар зүйн болон бараа бүтээгдэхүүний онцлог, мөн уг зах зээлүүдийн талаарх илүү оновчтой, бодит байдалд нийцсэн ойлголт, тодорхойлолтыг олж авахад тусласан болно.

Жишээ нь түлш шатахууны зах зээлд хийсэн судалгаа юм. Хэдийгээр түлш шатахууны зах зээлийн судалгаанд уг зах зээлийг тодорхойлох зорилгоор “SSNIP шалгуур үзүүлэлт”⁸²ийг ашиглаагүй хэдий ч энэхүү шалгуур үзүүлэлтийн гол элементүүдийг энэхүү зах зээлийг тодорхойлох судалгаанд ашигласан болно. Энэхүү судалгааны дүнд гарсан уг зах зээлийн талаарх тодорхойлолт нь ялангуяа олон улсын практикт байнга үүсч байдаг нөхцөл байдал болох SSNIP шалгуурт тэнцэх мэдээлэл дутагдаж байгааг гаргаж өгснөөрөө тухайн зах зээл дээрх өрсөлдөөний бодлого зохицуулалтын хэрэгжилтийг хангах зорилгод нийцсэн.⁸³

ШӨХТГ-ын шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох үйл ажиллагаа явуулах асуудлын хамрах хүрээг тодорхойлоход энэхүү зах зээлийн судалгааг ашиглаж болно. Жишээ нь, түлш шатахууны зах зээлийн судалгаа нь түлш шатахуун жижиглэн борлуулагчидын шатахуун түгээх станцуудын түлш шатахууны үнэ тогтоох процедур, онгоны түлшний нийлүүлэлт болон нефтийн бүтээгдэхүүн бөөнөөр нийлүүлэх зах зээлд нилээдгүй хэмжээний шударга бус өрсөлдөөн оршиж буйг шалгаж үзэхэд дэмжлэг болсон.

Мөн махны зах зээлийн судалгаа нь нийлүүлэгч, худалдан авагчидын монополий, хуйвалдаан,

бодит бус үнэ ханш тогтоох, ашиг сонирхлын зөрчил бүхий уг төрлийн зах зээлийг тодорхойлоход нилээдгүй туслалцаа үзүүлсэн болно. Уг судалгаа нь “мах, махан бүтээгдэхүүн бөөнөөр нийлүүлэгчидийн дунд бүтээгдэхүүн хадгалах, нөөцлөх өрсөлдөөний бус механизм”-д үндэслэсэн мах, махан бүтээгдэхүүн нөөцлөх асуудлыг нэн даруй шийдвэрлэх шаардлагатай байгааг чухалчилж байгаа бөгөөд ингэснээр “Улаанбаатар хотын захиргаанд (УБХЗ) нэмэлт орлого оруулах замаар нийтийн ашиг сонирхлыг зөрчиж зах зээлийн сүүлийн хэрэглэгчидэд хэт өндөр үнээр бүтээгдэхүүн борлуулах” байдал үүсэж болохыг анхааруулж байна. Энэхүү судалгааны хүрээнд хийгдсэн тооцооноос үзэхэд УБХЗ болон Монголын Махны Холбоо (ММХ) –ны хооронд байгуулсан уг зах зээлд шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох журмын дагуу махны татаасын УБХЗ-нд орох орлогын 20%-ийг чөлөөлж хэрэглэгчидэд борлуулах нэг килограмм мах тутмын үнийг 0.5-иар бууруулах боломжтой юм.⁸⁴

Уг зах зээлийн талаар мэдээ баримт цуглуулж судалгаа хийх явцад гурил, сүү зэрэг бусад хүнсний гол бараа бүтээгдэхүүний зах зээл мөн уг махны зах зээлийн адил болох нь ажиглагдаж байсан. Эдгээр зах зээлтэй харьцуулж үзэхэд арьс шир, ноос ноолуурын зах зээлийн зуучлагчидын ажил илүү ил тод, өрсөлдөөн нь шударга болох нь харагдаж байсан. Арьс шир, ноос ноолуурын зах зээлийн зуучлагчид нь Монголын уламжлалт мал аж ахуйн бүтээгдэхүүн худалдан авч Хятадад нийлүүлж, боловсруулалт хийсний төлөө Хятадын засгийн газарт татаас авдаг Хятадын бөөний худалдаачид, нийлүүлэгчид байдаг. Орон нутгийн үйлдвэрлэгчид, зуучлагчид нь үнэн хэрэгтээ уг зах зээлд хавчигддаг учраас өөрсдийн төрийн татаас бүхий гадаадын зуучлагчид тус улсын зах зээлд өрсөлддөг. Энэ нь Монгол улсын засгийн газар өөрийн жижиг, дунд үйлдвэрлэл (ЖДҮ) болон салбарын хөгжлийг дэмжих хөтөлбөрийг дотоодын тэр дундаа орон нутгийн ноос ноолуур, арьс шир боловсруулагчид, Монголын уламжлалт мал аж ахуйн бараа бүтээгдэхүүний экспортын чухал хэсгийг бүрдүүлэх арьс шир, ноос ноолуурын бараа бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэлд оролцдог малчидад чиглүүлж хөдөө орон нутаг дахь мянга мянган айл өрхийн амьдралын баталгааг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байгааг харуулж байна.

Зураг 3. Монголын өрсөлдөөний бодлого болон хууль хэрэгжүүлэх үйл явцад оролцогч сонирхолын бүлгүүдийн ангилл



6. ӨРСӨЛДӨӨНИЙ-СУРТАЛЧИЛГАА

6.1. Өрсөлдөөнд оролцогч сонирхолын бүлгүүдийн шинжилгээ

Өнөөгийн Монголын нийгэм өрсөлдөөний бодлого боловсруулах хууль хэрэгжүүлэхтэй холбоотой байдаг олон тооны бодит болон боломжит ашиг сонирхол бүхий нийгмийн бүлгүүдийг өөртөө агуулж байна. Эдгээр нийгмийн бүлгүүдэд ихэнх нь давхар хувийн бизнесээ эрхлэн явуулдаг засгийн газрын албан хаагчид болон парламентийн гишүүд, бизнесийн бүлэглэл, хэрэглэгчид, жижиг болон дунд аж ахуй эрхлэгчид, хөдөө аж ахуйн бараа бүтээгэхүүн үйлдвэрлэгчид болон жирийн ард иргэд багтаж байна. ШӨХТГ-аас эдгээр бүлгүүдэд хүргэх өрсөлдөөний сурталчилгааны арга хэлбэрийн тухай мэдээлэл нь өрсөлдөөнтэй холбоотой зарим санаачлагуудыг эсэргүүцэх эсхүл дэмжих боломжтой холбогдсон өрсөлдөөний бодлогын асуудлын талаарх сонирхолын бүлгүүдийн ойлголтын дор ангилсан шинж чанаруудаас бодитойгоор хамаарах ёстой.

Монголын бизнесийн томоохон бүлэглэлүүд нь засгийн газрын түвшинд шийдвэр гаргах болон хууль тогтоох процесст бодитойгоор нөлөөлдөг (Монгол улсын парламент болох Улсын Их Хурлын бүх 76 гишүүн бизнес эрхэлдэг ба эдгээрийн дийлэнх нь орон нутгийн түвшинд доороо олон жижиг салбар нэгжүүд бүхий томоохон компанитай) гэдгийг харгалзан үзэж, Зураг 3-т дүрсэлсэн А дөрвөлжин дэх сонирхолын бүлгүүд бол Шадар сайдын эрхлэх асуудлын хүрээний агентлаг болох ШӨХТГ болон улс орны гүйцэтгэх засаглал дахь өрсөлдөөний хөгжлийг дэмжих бусад дэмжигчдийн зүгээс өрсөлдөөний сурталчилгааг чиглүүлэх хамгийн чухал бай нь юм.

Монгол дахь өрсөлдөөний бодлогод дэмжлэг үзүүлэгч талууд бизнес эрхлэгчдийн зүгээс өрсөлдөөнд нөлөө үзүүлэх хандлагын хоёрдмол шинж чанар болох бизнесийнхэн бараа бүтээгдэхүүнийг хэрэглэх завсрын хэрэглэгчийн үйл ажиллагаа явуулах хэлбэрээр өрсөлдөөнийг хязгаарлах байдлаар бараа бүтээгдэхүүнийг дангаар эзэмших хуйвалдаанд оролцох болон зах зээлд хамтарсан байдлаар ноёлох хэлбэрт анхаарлаа хандуулах ёстой юм.

Өрсөлдөөний хуулийн хэрэгжүүлэх үйл явц болон өрсөлдөөний хууль тогтоомж, бодлогуудыг боловсронгуй болгох талаар А дөрвөлжинд байгаа сонирхолын бүлгүүдийг В дөрвөлжинд байгаа хувийн хуульч өмгөөлөгчидтэй харьцуулбал төгс монополийн эсрэг шүүх эрх мэдлийн хүрээнд хувийн хуульчид өөрсдийн хамтрагчдыг бодвол маш бага нөлөөтэй байна. Дээр дурдсанчлан монголын өнөөгийн өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомж ялангуяа Өрсөлдөөний тухай хууль нь шинжилгээнд суурилсан үр дүнгийн тайлбар буюу учир шалтгааны онолын шаардлагын талаар харьцангуй бага орон зайг өгчээ. Мөн ихэнхдээ дангаар ноёрхох хэлбэрийн зөрчлүүдэд хууль анхаарлаа хандулснаас бус нэгдэн нийлэх тохиолдлуудыг хэрхэн зохицуулах талаар тун бага тусгажээ. Өнөөг хүртэл монголын компаниудын монополийн эсрэг зөрчлүүдэд ШӨХТГ мөрдлөг явуулж ирсэн бөгөөд компаниуд өөрсдийнхөө хуулийн багийн үйлчилгээг шүүх дээр ашиглаж агентлагийн гаргасан шийдвэрүүдийг үгүйсгэдэг.

Гэвч шүүх дээр ШӨХТГ-ын зарим шийдвэрүүд аль хэдийнээ хариуцагчийн талд амжилттайгаар шийдэгсэн байдаг. ШӨХТГ-аас шалган илрүүлж байгаа зөрчлийн тоо хэмжээ нэмэгдэж, оногдуулах шийтгэлийг чангаруулж торгуулийн хэмжээг ихэсгэж байгаатай зэрэгцэн ШӨХТГ-ийн шийдвэрийг шүүх хүчингүй болгох тохиолдлууд бас өсөхөөр байна. Энэ байдал нь хувийн хуульчдын үйлчилгээний эрэлтийг нэмэгдүүлж, үүнтэй холбоотой гадны экспертүүдийн урсгалыг бий болгох ба монгол дахь монополийн эсрэг асуудлуудаар мэргэшсэн дотоодын хувийн өмгөөллийг хөгжүүлэх шалтгаан болж магадгүй юм. Монголын хууль зөрчигч компаниудын санхүүгийн нөөц болон хэргийн хамрах хүрээ болон боломжит торгуулийн хэмжээ бол үнэндээ хязгаарлагдмал байдаг учраас нэр хүндтэй гадны хуульчдын үзүүлэх үйлчилгээний хөлс нь монголын үйлчлүүлэгчдийн боломжоос хэтэрхий өндөр өртөгтэй байж болзошгүй. Хүснэгт 5-аас харахад ШӨХТГ-аас монополийн эсрэг хууль зөрчигсөд ногдуулсан тогуулийн нийт хэмжээ 22500 ам.доллар буюу дунджаар 300 ам. доллар байсан нь хөгжингүй хууль эрх зүйт улс орны нэр хүндтэй хуульчийн 1 цагийн зөвлөгөө үзүүлэх өртөгөөс ч доогуур мэт санагдаж байна. Энэ нь дотоодын хуульчдаас санал болгох хуулийн үйлчилгээний эрэлтийг нэмэгдүүлэхэд хүргэж байгаа юм. Монгол дахь хууль эрх зүйн

үйлчилгээний зах зээлийн хөгжлийн энэхүү илүү дээр чиг хандлага нь монополийн эсрэг зөрчилд холбогдсон талуудын учруулсан хор хохиролыг нөхөж эрүүлжүүлэх хууль эрх зүйн өргөн боломжийг бий болгож чадах юм.

Эдгээр урьдчилсан нөхцөл байдлын хамт монополийн хэрэг явдлын эсрэг эрх зүйн боловсрол олгох эрэлт хэрэгцээ мөн монополийн эсрэг эдийн засгийн чадвар, туршлагууд дунд хугацаанд өсөх хандлагатай байна. Хэдий тийм боловч монополийн эсрэг асуудлаар ажилладаг эрдэмтэд болон багш экспертүүдийн (С дөрвөлжинд харуулсан) одоогийн тоо өсөн нэмэгдэж байгаа эдийн засгийн болон монополийн эсрэг мэдлэгийн эрэлт хэрэгцээгний шаардлагыг зохистой хэмжээнд хүртэл хангаж чадахгүй байна. Монополийн эсрэг зөвхөн ганцхан курсыг монголын их дээд боловсролын сургуулиуд зааж эхлээд байна. Нөхцөл байдлын энэхүү сайжралаар бий болон хөгжиж байгаа их дээд сургуулиуд дахь сургалтын хөтөлбөрт багтсан монополийн эсрэг хичээлүүд нь олон улсын байгууллагууд болон хөгжлийн түншүүдийн зүгээс үзүүлэх техник туслалцааны өөр нэгэн чиглэл болж чадах юм

Хүснэгт 3-т харуулсан С дөрвөлжинд улс орны өрсөлдөөний соёлыг тусган харуулсан. Монополийн эсрэг хууль зөрчигчдийн хохирогчид болох хэрэглэгчид, жижиг дунд үйлдвэрүүдийнхэн, аж ахуйн эздүүд ерөнхийдөө зохион байгуулалтгүй тархай бутархай, өрсөлдөөний эсрэг үйл ажиллагааны хохирогч болсон тохиолдолд засгийн газраар хамгаалуулах хууль эрх зүйн мэдлэггүй байна.

Монголын өрсөлдөөний хууль тогтоомж нь АНУ-ын "class action" -ийн бодлого шиг өрсөлдөөний эсрэг тохиолдолын хохирогчид хамтран нэхэмжлэл гаргах замаар өөрсдийн хууль ёсны эрх ашгаа хамгаалуулах боломж хийгээд хууль зөрчигчид хохирсон бүлгүүдийн хохиролыг барагдуулах үүрэг хариуцлагын аль алиныг хангаж өгөөгүй байна. Үүнээс гадна монополийн эсрэг хууль зөрчсөн тохиолдолын хохирогч болсон хувь хүн хуулийн этгээдэд учруулсан хохиролын нөхөн төлбөр олгох үр дүнтэй механизм энэ хуульд байхгүй байна. Бодит байдал дээр ШӨХТГ нь бараа бүтээгдэхүүний зах зээлд мониторинг хийх болон мөрдөн шалгах бүрэн эрхээ хэрэгжүүлэхийн аль тохирохыг хийх замаар өрсөлдөөний эсрэг үйл явдлын хохирогчдын ашиг сонирхолыг хамгаалж байна.

Монополийн эсрэг хор хохиролыг барагдуулахад зорилгоор хувийн хохиролын нэхэмжлэл ба хамтын заргын хууль эрх зүйн хүрээ боловсруулах нь Монголын өрсөлдөөний хууль болон хууль хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд тус дэмтэй байж болох юм. Эдгээр нөхцөл байдлуудыг аль болох оновчтой байдлаар Өрсөлдөөний хөгжлийн Үндэсний хөтөлбөрт тусгах нь зүйтэй юм.

D ангилалын дөрвөлжинд өөрсдийн мэргэжил зохион байгуулалтын нэгдлийн үр дүнд сайн зохион байгуулагдсан олон янзын үзэл бодолтой олон тооны бүлгүүдийг багтаасан. Гэсэн хэдий ч энэ ангилалын сонирхолын бүлэг засгийн газар болон парламентаас өрсөлдөөний бодлогуудыг гаргах үед тэдний зүгээс үзүүлэх улс төрийн зарим дарамтыг дагах ба учир нь тэдэнд өрсөлдөөний бодлогыг улс орон бүс нутаг салбарын хэмжээнд уялдуулан гаргаж ирэх хангалттай туршлага чадвах байхгүй байх талтай. Гэсэн хэдий ч тэд бусад төрийн бодлогуудад өрсөлдөөний хүчин чармайлтуудыг сурталчилах болон өрсөлдөөний зарчмуудыг таниулах талаар ШӨХТГ-ын боломжит түнш хамтрагч нь болж чадна.

D ангилалын дөрвөлжин дэх сонирхолын бүлгүүд болон шүүгчдийн дунд ялангуяа өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх процесст шүүхийн өөрсдийн оролцоо их чухал юм. Өрсөлдөөний байгууллага болон шүүхийн хооронд илүү тодорхой ойлголцлыг бий болгох хэрэгтэй байна гэдгийг Монголд төдийгүй олон улсын хэмжээнд хүлээн зөвшөөрөгдсөн зүйл юм. Монополийн эсрэг асуудлуудын талаарх шүүхийн мэдлэг ойлголтыг дээшлүүлэх, шүүгчдийн монополийн эсрэг хуулийг хэрэглэх, тэдний эдийн засгийн ойлголт, чадвар туршлагыг нэмэгдүүлэх нь Монгол улсад олон улсын байгууллагуудын зүгээс үзүүлэх техникийн туслалцааны хамгийн ашиг тустай заавар зөвлөгөө болж чадах юм.

6.2. Өрсөлдөөний сурталчилгаа ба бодлого/хууль эрх зүй

Өрсөлдөөний сурталчилгааны талаар УИХ-ын Эдийн засгийн байнгын хороо болон ШӨХТГ-ын үйл ажиллагааны хүчин чармайлтын үр дүнд бий болсон амжилтын илрэл бол саяхан батлагдсан Өрсөлдөөний тухай Монгол улсын хууль бөгөөд 1993 онд батлагдаж мөн 2000 онд нэмэлт өөрчлөлт орж байсан Шудрага бус өрсөлдөөнийг

хянан зохицуулах тухай хуультай харьцуулахад өрсөлдөөнийг дэмжих болон өрсөлдөөний хуулийг улс орны хэмжээнд мөрдүүлэх байдлыг сайжруулах тал дээр илүү өргөн хүрээнд алсыг харж хийгдсэн хууль юм. Шинэ хуулиар захиргаадгалтын дэглэмээс зах зээлийн эдийн засагт шилжих шилжилтийн нөхцөл дор “ бизнесийн байгууллагуудыг зах зээлд шудрагаар өрсөлдөх нөхцөлийг бий болгох, өрсөлдөөнд харш аливаа үйл ажиллагаанаас урьдчилан сэргийлэх, хориглон хязгаарлах, өрсөлдөөнийг зохицуулах эрх зүйн болон бүтэц зохион байгуулалтын /өрсөлдөөний байгууллагын/ үндэс тэдгээрийн хэрэгжилттэй холбоотой харилцааг зохицуулна” гэж заасан. ШӨХТГ-ын дарга асан Мандах “ ...хууль тогтоогчид тухайн цаг үед зах зээлийн эдийн засгийн шилжилтийн хөгжлийн эхэн үед анхаарлаа хандуулж байсан нь илэрхий ...” гэж онцолсон нь тухайн үедээ өргөн хэрэглээний барааны үнийн өсөлтийг хязгаарлах хэрэгцээ шаардлага нийгмийн хувьд чухал ач холбогдолтой байжээ гэдгээр илэрхийлэгдэж байна. Өмнөх хуульд зааснаар зарим үнийн боломжит хяналтыг түр хугацаанд барих тухай зохицуулалт байдаг. Жишээ нь, “Засгийн газар зарим тодорхой бараа бүтээгдэхүүний хэт өндөр үнийг зохицуулна” гэж заасан нь хууль эцсийн дүндээ Монгол улсын шилжилтийн эдийн засаг дахь зах зээлийн тэнцвэрт байдал нийгэмд хүлээн зөвшөөрөх хэмжээнд хүртэл хугацаанд хэрэв шаардлагатай бол экспорт импортын худалдааг оролцуулаад үнийг хязгаарлах буюу хатуу тогтоож болно гэсэн тайлбараар харагдаж байна⁸⁵.

1990-ээд оны сүүлийн илэрхий хоцрогдсон эдгээр зохицуулалтыг 2000 онд хуульд оруулсан өөрчлөлтөөр хүчингүй болгосон ба зах зээл дэх өрсөлдөөнийг хязгаарласан Засгийн газрын оролцоог үе шаттайгаар халж үүний хамт зах зээл дэх давамгайл байдлын үнэлгээнд ашиглах хатуу шалгууруудыг хэрэглэж тухайн үед Монголын холбогдох зах зээлд давамгайл байдалтай оршин байсан ААН-ийг тогтоож, давамгайл байдлаар тухайн зах зээлийг дангаараа болон хамтаараа эзлэх босгыг 50-иас 33 хувь болгон бууруулсан (Энэхүү тайлангийн 2.2 дахь хэсэгт Монгол дахь давамгайл байдлын үнэлгээ болон үүнийг цаашид хэрхэн сайжруулах тухай зөвлөмжийг илүү дэлгэрэнгүй өгүүлсэн байгааг харна уу).

Зарим нэг тодорхой бус хийгээд уян хатан байдлыг олгоогүй зүйлсийг үл харгалзан дүгнэхэд үр ашиг бүхий давамгайл байдлыг тогтоох одоогийн

үнэлгээний дүрэм журмууд (ШӨХТГ-ын хязгаарлагдмал чадавхи болон туршлагаар давамгайл байдлын дэвшилтэд үнэлгээний арга техникүүд болон тэдгээрийн ойлголтыг хэрэгжүүлж байгаа гэдгээр хагас дутуу тайлбарлаж болмоор) нь бодит байдал дээр давамгайл байдлын болон өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагаануудад дүн шинжилгээг хийхгүй байх, үнэ болон нийлүүлэлтийн хяналтыг орхигдуулж байгаа зэрэгт Монголын өрсөлдөөний хуулийн хөгжлийн эерэг төлөв байдал нь анхаарлаа хандуулж чадах болно. Энэ нь үндэсний эдийн засаг дахь зах зээлийн эрэлт нийлүүлэлтийн үйлчлэлийг хүчирхэгжүүлж засгийн газар дахь өрсөлдөөний зарчмуудыг дэмжигчдийн өрсөлдөөний сурталчилгааны хүчин чармайлтаар илрэх амжилтад тусгалаа олдог байна.

Хуулийн нэмэлт өөрчлөлт нь өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх бүрэн эрхтэй зохицуулагч агентлагтай байхаар тусгасан. Хэдий тийм боловч 2005 он хүртэл агентлаг байгуулахыг хойшлуулж ирсэн бөгөөд энэ хугацаанд өрсөлдөөний хуулийг зөрчсөн тухай зөвхөн хоёр гомдлыг шүүх авч хэлэлцсэний нэгийг нь Хууль зүй дотоод хэргийн яам шийдвэрлэжээ.

Төрийн бодлогод өрсөлдөөний зарчмуудыг оруулах нь дараагийн чухал үе шат бөгөөд энэ нь Өрсөлдөөний хөгжлийн Үндэсний хөтөлбөр боловсруулах санаачлага юм. Үндэсний хөтөлбөр нь салбарын бодлогууд дахь өрсөлдөөний зарчмуудыг албан ёсоор таниулахад тус дэм болох ба зохицуулалтын олон тооны илүүдэл дүрэм журмыг хүчингүй болгох, хялбарчлах, зохицуулалтын норм стандартуудыг оновчтой болгох зэргээр хяналт зохицуулалтын удирдлагын дарамтыг бууруулах арга замыг эрэлхийхэд чиглэгдэх болно.

6.3. Өрсөлдөөний сурталчилгаа ба хувийн сектор

Монголын үндэсний зах зээл нь харьцангуй жижиг бөгөөд энэ зах зээл нь улс орны засаг захиргааны бүсүүдэд төвлөрсөн, олон салбар хамарсан, цөөн тооны гэр бүлийн том бизнес хийгээд жижиг дунд бизнесүүдийн цогц юм. Парламентын болон засгийн газрын олон гишүүд зах зээл дэх гол бизнесийг эзэмшдэг нь улсын болон хувийн сектор хоорондын заагийг бүдгэрүүлж байна. Цөөн тооны бүлэгт эдийн засаг дахь өмч хөрөнгийн хяналт төвлөрч си-

стем бүхэлдээ ашиг сонирхолын зөрчлийг үйлдвэрлэж байгаа ба тэдний хуульчлагдаагүй буюу de facto эрх мэдэл нь гадаад дотоодын хөрөнгө оруулагчдыг зах зээлд ороход нь саад тотгор болж улмаар өрсөлдөөний болоод эдийн засгийн хөгжилд чөдөр тушаа болоход хүргэж байна. Өөрөөр хэлбэл, парламент болон засгийн газарт төлөөлөл бүхий монголын бизнесүүдийн өвөрмөц хоёр томоохон шинж бол (1) тэдний холилдсон буюу олон салбар дамнасан шинж чанар өөрөөр хэлбэл тухайн бизнесийг өмчлөгч нь аль аль нь үндэсний хэмжээнд ноёлохооргүй байдалтай техникийн хувьд холбоогүй хэд хэдэн аж ахуйн нэгжүүд болон (2) тэдгээр бизнесийн дотоод дахь/бүс болон орон нутаг/ хөрөнгө мөнгөний хуваарилалтыг хяналтандаа байлгадаг.

Ийм нөхцөл байдалд ШӨХТГ өрсөлдөөнийн ашиг тус хийгээд өрсөлдөөний бодлогын хөгжлийн талаар тайлбарлахын сацуу нэг талаас харахад тэдэнтэй холбоотой дотоод дахь ноёрхолыг илүү өрсөлдөөн бий болгож нээхэд тэдний зүгээс дургүйлхэн эсэргүүцэхээр мэт санагдавч нөгөө талаас нь харахад тэдний үйлдвэрлэлийг улс орны болоод олон улсын хэмжээнд хөхүлэн дэмжсэн мэт байх талтай монголын бизнес дэх өвөрмөц бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхолуудад анхаарлаа хандуулах ёстой. ШӨХТГ-ын хууль хэрэгжүүлэх хүчин чармайлтууд нь ихэнхдээ орон нутгийн бус, үндэсний зах зээлд төвлөрч байгаа нь гайхмаар зүйл биш бөгөөд ба давамгайл байдалтай компаниуд болон зүй ёсны монополь ААН-үүдийн холбогдох зах зээл нь орон нутагт гэхээсээ илүүтэй улс орны хэмжээнд иодорхойлогож байгаатай холбоотой юм.

Эдгээр онцлагуудыг анхаарснаар Монголын хууль эрх зүйд өрсөлдөөний дэмжих чиг хандлага бүхий өөрчлөлтүүдийг боловсруулах болон улс орны хэмжээнд үйл ажиллагаа явуулдаг харилцаа холбоо, банк гэх мэт салбаруудын бүс нутагт суурилсан компаниудын өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагаануудад анхаарлаа хандуулахад нь ШӨХТГ-ын удирдлагад тус болно гэж бид үзэж байна.

Бүс нутгийн төвшинд суурилсан Монголын бизнесүүд нь үндэсний төмөр замын тээвэрлэлтийн компан гэх мэт ерөнхийдөө зүй ёсны монополь байдалтай компаниудын үйл ажиллагаа болох үндэсний хэмжээний дэд бүтцийн болон ложистикийн тогтолцооны ирээдүйн хөгжлөөс ашиг тус хүртэж байх магадлалтай юм.

Энэхүү нөхцөл байдлын хандлагын талаар ШӨХТГ жишээ нь цахим худалдаа, ложистик, тээвэр, банк г.м дэд бүтцийн зах зээлийн хөгжлийг Өрсөлдөөний хөгжлийн Үндэсний хөтөлбөрт тусгах талаар бизнес бүлэглэл түүнчлэн парламент, засгийн газрын дэмжлэгийг авч болох юм.

6.4. Сонирхолын бүлгүүдийн оролцоотойгоор Өрсөлдөөний байгууллагын дүр төрхийг бий болгох нь

ШӨХТГ болон Төрийн өмчийн хорооны төлөөллийн хэлснээр Монголчуудын ихэнх нь өрсөлдөөний ашиг тус болон өрсөлдөөний байгууллагын үүрэг роль тэдний өөрсдийнх сайн сайхан байдлын төлөө зориулагдсан байх ёстой бөгөөд тэгж чадна гэдгийг мэддэггүй. Түүнээс гадна парламент болон засгийн газар дахь бизнесменүүдийн зах зээл дэх маш өндөр оролцоонд анхаарал хандуулах нь өрсөлдөөний бодлогууд болон хууль дүрмийг хэрэгжүүлэх талаар өрсөлдөөний байгууллагын гаргасан хүчин чармайлтын эсрэг хүчтэй эсэргүүцэлтэй тулгарч магадгүй. Хэрэглэгчид болон иргэд олон нийтэд нөлөөлсөн байх магадлалтай төр болон бизнесийн үйл ажиллагаанд өрсөлдөөний хуулийг дагаж мөрдүүлэх болон бодлого боловсруулахад нөлөө үзүүлдэг бизнесийн томоохон бүлэглэл хоорондын холбоосыг Өрсөлдөөний байгууллага эрж хайх шаардлагатай юм.

Жишээлбэл, худалдан авалтын асуудал хариуцсан засгийн газрын агентлаг өртөг зардал хэмнэх болон татвар төлөгчдийн мөнгийг хамгийн сайн худалдан авалтад зарцуулсан байх зорилгын үүднээс өрсөлдөөний ашиг тусыг тайлбарлаж чадсан байх хэрэгтэй юм. Засгийн газрын сонирхолын бүлгүүдэд чиглэсэн бусад нотолгоог гаргаж тавихдаа хэрэглэгчийн хангалуун байдал, өсөлт болон иновацид өрсөлдөөн хэрхэн үр шимээ өгөх вэ гэдэгт анхаарлаа төвлөрүүлж болох юм.

Хувийн хэвшлийн сонирхолын бүлгүүдийн талаар дурдахад тэдний өрсөлдөөний үүрэг роль бол тэдний ашиг сонирхолын бодит арга хэрэгсэл болсон хэрэглэгчид, өрсөлдөгчид буюу нийлүүлэгчдэд чиглэгдэх ёстой. Хэрэглэгчдийн тухайд бол өрсөлдөөний байгууллага нь хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах байгууллагын туршлагаас суралцахын сацуу өрсөлдөөн болон хэ-

рэглэгчийг хамгаалах асуудлын уялдааг таниж мэдэх хүлээн зөвшөөрөх талаар тэдэнтэй хамтран ажиллаж чадна.

Энэхүү зорилгоор олон нийттэй холбоотой бодлогыг агентлагын түвшинд боловсруулах болон энэ асуудлын практик хэрэгжилтийг хариуцсан мэргэжилтэнг томилох нь их чухал юм. Энэ нь хэвлэл мэдээллийн сувгуудтай ажиллах хангалттай туршлагыг шаардахын сацуу өрсөлдөөний бодлогуудын талаарх мэргэжлийн ойлголт, монополийн эсрэг дүн шинжилгээ хийх бодит үндэслэлийн асуудлууд, өрсөлдөөн болон хэрэглэгчийн сайн сайхан байдал хоорондын уялдаа холбоог тайлбарлах чадвар зэргийг мөн шаардах болно.

Энэ багт ажиллах ажилтнууд нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр ярих хангалттай туршлагатай байх ба өрсөлдөөний байгууллагын баримтлах мэдээллийн харилцаа болон мэдээллийн ил тод байдлын бодлогуудыг чанд мөрдөж ажиллах ёстой (ШӨХТГ боловсруулна). Томоохон асуудлууд болон кейсүүдийн үед хөлсөөр ажиллах мэдээллийн ажилтнуудыг /цаашид ажилтан гэх/ хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр нэвтрүүлэгч болгон сургах нь их чухал ба ийм нөхцөлд албан хаагчид тэдгээр кейсүүдэд ойр байж энэ талаарх мэдээллийг хуваалцах боломжтой болно. Ажилтнууд бол мэдээллийн хамгийн итгэлтэй эх үүсвэр бөгөөд тэд өөрсдийн түүхийг хамгийн сайн ярьж чаддаг. Нэмж хэлэхэд ажилтнууд өрсөлдөөний байгууллагын сурталчилгааг жирийн ард иргэдийн төвшинд бий болгож чаддаг ба өөрсдийн найз нөхөд болон хөршүүддээ тэд юу хийдэг болон тэр нь хэрхэн бусдад нь ашиг тусаа өгдөг талаар ярьдаг. Тэр нь олон нийтийн дунд өрсөлдөөний байгууллагын талаарх мэдлэг мэдээллийг сайжруулахад туслах болно.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгслүүдтэй харилцах асуудлын хувьд гэвэл бүхий л лавлагаа судалгааны дагуу мэдээллийн байгуулагаар нарийвчлан шүүсэн мэдээлэл эсхүл зөвшөөрөгдсөн сурвалжлагчид буюу ажилтнууд хэргийн газар дээрээс шууд ярилцлага хийсэн мэдээлэл болон өрсөлдөөний бодлоготой холбоотой хүмүүс багахан оролцсон эсхүл хэвлэл мэдээллийн байгууллагын ямарваа нэг хяналт цензур хийгдээгүй мэдээлэлүүдийн тэнцвэрт байдлыг хангах хэрэгтэй. Агентлагын удирдлагаар шүүгдсэн мэдээлэл болон мэдээллийн хэрэгслийн шаардлага хангасан зөвшөөрөгдсөн ажилтнуудын хийх мэдээлэл хоёрын тэнцвэрт

байдлыг зөв олох нь зайлшгүй чухал шаардлагатай. Сэтгүүлч сурвалжлагч нар агентлагийн хэвлэл мэдээллийн албатай хамтран ажиллах тал дээр үргэлж сэтгэл дундуур хоцордог ба агентлагын байр суурийн талаар болон бусад холбогдох мэдээлэл олж авах тал дээр мэрийлт бага гаргадаг болсон байх талтай.

Нөгөө талаар, хэвлэл мэдээллийн албанд ийм баг байхгүй байхыг “чөлөөтэй” эсхүл төөрөлдөж “тайлбаргүй” гэж ярьж болох боловч ба энэ байдал нь дээд удирдлагын зүгээс хэрэгжүүлэх хэвлэл мэдээлэлтэй харилцах стратегийг нураадаг. Хэрэв агентлагын дотор хэвлэлээр болон өөрсдийн хэмжүүрээр үндэслэл сайтай тодорхой ойлгомжтой ярьж болохоор байвал зохицуулалт хийж болно. Ажилтнууд сургалтыг хэвлэл мэдээллийн албаар дамжуулах авах шаардлагатай. Тодорхой бодлого болон сургалтын хөтөлбөртэй байх нь ажилтнуудыг хэвлэлд ярилцлага өгөх болон түүнчлэн ямар зүйлс нь байгууллагын хэвлэл мэдээллийн стратегийг нураахгүй байх вэ гэдгийн баталгаа нь байх болно.

Хэвлэл мэдээлэл ажилтнуудыг өдөөх сэдэл болсноор тэдний ажлын үр дүнг харах боломжтой. Тэд өөрсдийн хэвлэлд мэдээлсэн кейсүүдээр бахархадаг ба томоохон мэдээллийн ашиг тусыг бодитойгоор хүртдэг. Өрсөлдөөний байгууллагын сурталчилгааны ажил нь мөн өршөөлийн хүсэлтэд гаргачдыг мэдээллээ ирүүлэхэд нь зоригжуулж чадна.

Тогтмол хугацаанд гардаг блютень, тайлангууд болон бусад хэвлэмэл материалууд бэлтгэж тараах нь өрсөлдөөний байгууллагын үйл ажиллагааг тайлбарлахад бас ихээхэн чухал ач холбогдолтой юм.

Гарцаагүй хийх өөр нэг зүйл бол агентлаг нь өөрийн веб сайттай байх явдал ба үүндээ өөрийн ажилдаа хэрэглэдэг хууль тогтоомжууд болон монополын эсрэг өвөрмөц асуудлуудын зааварчлага, санал бодол солилцох хэсэг болон тогтмол хугацаанд гардаг хэвлэлтүүдийн цахим хувилбарыг агуулсан байх хэрэгтэй. Гадаад орнуудын агентлагууд болон олон улсын зөвлөхүүдээс өрсөлдөөний байгууллагын хэвлэл мэдээллийн бодлогыг боловсруулахад үзүүлэх туслалцаа нь ШӨХТГ-ын дүр төрхийг бизнеснийхний дунд сурталчилахад маш их ашиг тустай байх болно.

7. ДҮГНЭЛТ, БОДЛОГО БОЛОВСРУУЛАХАД ЧИГЛЭСЭН ЗӨВЛӨМЖ

7.1. Дүгнэлт

Монгол улс дахь өрсөлдөөний зарчимыг боловсронгуй болгох, өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжийн хэрэгжилтийг чанаржуулах тухайд ялангуяа дараах чиглэлийн боломж байгааг судалгаа шинжилгээний дүн харуулж байна. Үүнд:

- Эн тэргүүний хамгийн чухал шаардлагатай шийдвэрлэх асуудал бол ШӨХТГ-ын Зохицуулах Зөвлөлийг тогтмол үйл ажиллагаатай болгох бөгөөд ингэснээр эрхээ бүрнээр нь эдлэх боломжтой болох юм. Уг зөвлөлийн өрсөлдөөнтэй холбоотой асуудлуудыг шийдвэрлэх хүчин чадал, үйл ажиллагааны хамрах хүрээг сайжруулахын тулд тус зөвлөлийн гишүүдэд өрсөлдөөний хууль, эдийн засаг болон өрсөлдөөний бодлогын хүрээнд нэмэлт сургалт явуулах шаардлага гарч болно.
- Хоёрдугаарт, өрсөлдөөний хэргүүдийн илүү төвөгтэй нарийн асуудлыг шийдвэрлэхэд чиглэсэн ШӨХТГ-ын ажилтан, албан хаагч, мэргэжилтнүүдийн мэдлэг, ажлын ур чадварыг сайжруулах;
- Монгол улсын өрсөлдөөний хууль, тогтоомжийг сайжруулах, ялангуяа хуульд тусгагдсан хуулийг хэрэгжүүлэхэд шаардлагатай гарын авлага, журамуудыг боловсруулах, үүнд тухайлбал нэгдэн нийлэхийг хянах журам, холбогдох зах зээлийг тодорхойлох гарын авлага, давамгайл байдлыг үнэлж тогтоох гарын авлага, хэт өндөр үнийн журам зэрэг болон тус хуулийг хэрэгжүүлэх шаардлагатай захиргааны болон эрх зүйн үйл ажиллагааны талаархи журам дүрмүүдийг боловсронгуй болгох шаардлагатай байна. ШӨХТГ-ын албан хаагч, мэргэжилтнүүд болон бусад холбогдох байгууллагын ажилтнуудын өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх мэргэжлийн ур чадварыг нэмэгдүүлэх зорилгоор өрсөлдөөний тухай хуульд дангаар тоглолт хийх үйл ажиллагааны эсрэг чиглэсэн, өргөн хүрээнд үр дүн нь гарах үйл ажиллагааны зарчимыг ашиглах боломжийг бий болгох нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлага байна.

- Дотоодын бараа бүтээгдэхүүн, хүнсний зах зээлүүдийг хамруулсан өрсөлдөөнийг дэмжих бодлогууд болон зах зээлүүдийн хөгжлийг тодорхойлох, өрсөлдөөний талаар сурталчлахад чиглэсэн ШӨХТГ-ын албан хаагчдын ажлын үр чадвар, нөөц боломжийг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй. Монгол улсын засгийн газраас авч хэрэгжүүлж буй аж үйлдвэрийн болон бүс нутгийн хөгжлийн хөтөлбөрүүдийг бодит үр дүнд хүргэх, өрсөлдөөний зарчмуудыг нэгтгэж оруулах болон тэдгээр хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэхэд өрсөлдөөний үр ашигийг авчрах үйл ажиллагаануудыг хэрэгжүүлэхийн тулд ШӨХТГ-ын хүний нөөцийн чадамжийг нэмэгдүүлэх нь нэн чухал болно. Энэ нь аж үйлдвэрийн хийгээд бүс нутгийн хөгжлийн хөтөлбөрүүд болон өрсөлдөөний тухай хуулиудын хоорондох зохистой тэнцвэрт байдлыг хангахад тус болох талтай.
 - Өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагааны улмаас үүссэн хохиролыг барагдуулах боломжтой хууль эрх зүйн болон үйл ажиллагааны боломжууд, хувийн хууль зүйн өмгөөллийн хоршоодыг хөгжүүлэх шаардлагатай байна.
 - ШӨХТГ-т өөрийн эн тэргүүнд гүйцэтгэх ажлуудын зорилтуудыг тодорхойлох, байгууллагын үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг боловсруулах илүү үр ашигтай механизм шаардлагатай байна.
 - Өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэхэд болон өрсөлдөөний бодлогыг хөгжүүлэхэд ШӨХТГ болон бусад сонирхолын бүлгүүд нь нийтлэг “мэргэжлийн хэл”-ийг хэрэглэх, өрсөлдөөний хууль болон эдийн засгийн суурь үндсүүдийг ойлгох шаардлагатай байгаа байна. Үүнийг байгууллагын чадавхийг дээшлүүлэх болон засгийн газрын бусад байгууллагуудын албан хаагчид, шүүгч нарт чиглэсэн сургалт явуулах замаар шийдвэрлэж болох юм.
 - Олон нийтэд хандсан үр дүнтэй бодлого явуулж, хэвлэл мэдээлэлийн хэрэгслүүдтэй холбоо тогтоох замаар олон нийт, бизнесийн орчин, хэрэглэгч болон засгийн газрын хүрээнд өрсөлдөөний байгууллагын харагдах байдал болон имэжийг сайжруулах, үндсэн үйл ажиллагааг сурталчлах, тэдний ойлголтыг нэмэгдүүлэх шаардлагатай байна. Тус байгууллагын олон нийтэд хандсан үйл ажиллагааг хариуцсан чадавхийг нэмэгдүүлэх хэрэгтэй байна.
 - Үндэсний Хөгжил, Шинэтгэлийн Хороо зэрэг бусад төрийн алба, агентлагуудын дунд төрийн зүгээс туслалцаа үзүүлэх журмыг боловсронгуй болгох, төрийн зүгээс олгох туслалцааны зарчмуудын ойлголтыг нэмэгдүүлэх нь тус улсын засгийн газраас дэвшүүлсэн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийн зорилго, зорилтуудыг биелүүлэхэд нэн чухал үүрэг гүйцэтгэнэ гэж үзэж байна.
 - Засгийн газрын захиалгыг цахим тендрийн хэлбэрийг ашиглан явуулах зэрэг өрсөлдөөнт байдал, шударга, ил тод байдлыг хангах зорилготой тендрийн дүрэм журам, процедурыг хөгжүүлэх шаардлагатай байна.
 - Өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагааны улмаас үйл ажиллагаа нь зогссон хохирогчидын хамтарсан ажиллагаанд болон өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагааны улмаас үүссэн хувийн хэвшлийн аж ахуйн нэгжүүдийн хохиролыг барагдуулах хууль эрх зүйн зохих тогтолцоог бий болгох, бүх төрлийн аж ахуйн нэгж байгууллагуудад монополь үйл ажиллагааны асуудалтай тулгарсан үед өөрсдийн эрх ашгийг хамгаалуулах хууль ёсны өмгөөлөл хүсэх тухай олон төрлийн сурталчилгааны ажлыг авч хэрэгжүүлэх замаар тус улс дахь өрсөлдөөний соёлын нэмэгдүүлэхэд туслах шаардлагатай байна.
- Эдгээр шаардлагуудыг Монгол улсын Өрсөлдөөний Хөгжлийн Үндэсний Хөтөлбөрийн хүрээнд эсвэл тусгайлан зааж өгч болно. Сүүлийн зөвлөмжийг авч хэрэгжүүлэх нь илүүтэй шаардлагатай гэж үзэж байгаа бөгөөд учир нь ШӨХТГ нь Хэрэглэгчийн Эрх Ашгийг Хамгаалах Үндэсний Хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх замаар ихээхэн туршлагажиж, нааштай үр дүнд хүрсэн болно. Үүнээс гадна, Монгол улсын Өрсөлдөөний Хөгжлийн Үндэсний Хөтөлбөрийн хүрээнд Өрсөлдөөний тухай хуулийг хөгжүүлэх болон түүний хэрэгжилтийг хангах үйл ажиллагааны хэд хэдэн чиглэлийг хослуулснаар олон улсын байгууллагуудын туслалцааг илүү зөв чиглүүлсэн, хоорондын давхцалаас зайлсхийсэн, илүү үр бүтээмжтэйгээр хослуулах өргөн боломжийг нээж олгож буй юм.

7.2. Санал зөвлөмж

7.2.1. Бүтэц зохион байгуулалт

- Тус агентлагын санал болгосон өрсөлдөөний бодлого, үйл ажиллагааны хэрэгжилтийг хангах зорилгоор хариуцсан эрх мэдэл бүхий институтын болон хууль эрх зүйн үндсийг бий болгох үүднээс ШӨХТГ-ын Зохицуулах Зөвлөлийг тогтмол үйл ажиллагаатай болгох нэн даруй шаардлагатай байна.
- ШӨХТГ-ын өрсөлдөөний хууль болон бодлогын талаар санаачлага гаргах, үйл ажиллагааны эн тэргүүний хэрэгжүүлэх шаардлагатай үйл ажиллагаануудыг тодорхойлохын тулд ШӨХТГ-т Засгийн газраас хараат бус, бие даасан байдлыг бүрэн олгох, энэхүү эрхийг нь бататгах хэрэгтэй.
- Өрсөлдөөний асуудлаар мэргэшсэн хувийн хууль, өмгөөллийн холбоодуудыг үүсч хөгжихөд нь дэмжлэг үзүүлэх хэрэгтэй байгаа бөгөөд үүнд тухайлбал мэргэжлийн холбоодуудыг байгуулах үйл ажиллагаа багтаж байна. ШӨХТГ нь Захиргааны болон Иргэний Шүүх, Хууль зүй, дотоод хэргийн яамтай хамтран Өрсөлдөөний тухай хууль болон Захиргааны хэргийн тухай хуульд холбогдох нэмэлт өөрчлөлтүүдийг оруулах төсөл боловсруулж болох юм. Шүүхэд мэдүүлэх өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагааны улмаас үүссэн хэргийн нэхэмжлэл өргөн мэдүүлэх хууль эрх зүйн боломжуудыг сурталчилан таниулснаар өрсөлдөөний асуудлаар мэргэшсэн хувийн хууль, өмгөөллийн холбоодуудыг хөгжихөд дэмжлэг үзүүлж болох талтай.
- Орон нутгийн дунд сургуулийн багш нараар Монгол улсын их, дээд сургуулиудад өрсөлдөөний хууль, тогтоомж, эдийн засгийн тухай хичээл сургалт зохион байгуулах шаардлагатай байна. Олон улсын техникийн туслалцаа үзүүлэх чиглэлээр авч хэрэгжүүлэх хөтөлбөрүүдэд гадаадын их, дээд сургууль/зөвлөхүүдийг тус хичээлийг заах багш нарыг бэлтгэхийг оруулж өгч болох бөгөөд тус сургалтад “сургагч нарыг сургах” зарчимыг баримтлан ажиллана. Мөн өрсөлдөөний хууль эрх зүйн зарчмуудын талаарх нэгдсэн ойлголтыг бий болгохын тулд өрсөлдөөний асуудлуудтай холбоотой хэргүүд дээр ажилладаг шүүгч нар болон ШӨХТГ-ын ажилтан, албан

хаагч, мэргэжилтнүүдийн хамтаран оролцох өрсөлдөөний хууль, эдийн засгийн зарчмуудын талаархи богино хугацааны сургалтуудыг зохион байгуулахыг зөвлөж байна. Түүнчлэн хувийн хэвшлийн өмгөөлөлийн байгууллагуудад энэ төрлийн сургалтанд хамрагдах боломжийг олгох хэрэгтэй. Үүнээс үзэхэд Монгол улсын ШӨХТГ-ын байцаагч, мэргэжилтин болон өмгөөлөгч, шүүгчдийн өрсөлдөөний асуудлаар анализ хийх ур чадварыг нэмэгдүүлэх, түүнчлэн шударга бус өрсөлдөөнтэй холбоотой үүсэх хэргийн талаар холбогдох сонирхолын бүлгүүдтэй санал бодол, мэдээ мэдээлэл, туршлага солилцох, үйл ажиллагааны үндсэн чиг баримжаагаа хуваалцах зорилго бүхий сургалтуудыг зохион байгуулахад олон улсын байгууллагуудын зүгээс туслалцаа авах бололцоотой байна.

- ШӨХТГ болон бусад холбогдох салбар хариуцсан байгууллагуудын үйл ажиллагааны хамрах хүрээнд анхаарал татахуйц давхардалт үүссэн байна. Ийм учраас ялангуяа харилцаа холбооны салбар дахь тендер, зүй ёсны монополюуд, давамгайл байдлтай аж ахуйн нэгжүүдийн үйл ажиллагааны хүрээнд бдээрх хоёр байгууллагын хүлээх үүрэг хариуцлага болон хамтран ажиллах үйл хэргийг илүү тодорхой тусгаарлаж өгөх шаардлагатай байна.

7.2.2. Өрсөлдөөний тухай хууль эрх зүй, бодлогыг сайжруулах тухай

Бидний эн тэргүүнд өгөх ерөнхий зөвлөмж нь тус улсын Өрсөлдөөний тухай хуулийн англи хэл дээрх орчуулгын чанарыг сайжруулж гадаадын хөрөнгө оруулагч болон бусад холбогдох байгууллага мөн гадаадын шинжээч, олон улсын байгууллагуудад илүү ойлгомжтой болгох, инэснээрээ Монгол улсын засгийн газраас уг хуулийн талаарх зөвлөгөө, дэмжлэгийг олон улсын байгууллагуудаас хүсэж болох юм.

Өрсөлдөөний тухай хууль эрх зүйг сайжруулах тухай дээрх зөвлөмжүүд нь өрсөлдөөний асуудалтай холбоотой хууль, эрх зүйн санаачлагыг боловсруулан, батлуулах процессын дагуу хийгдэх учир Монгол улсын Их Хурал, засгийн газар болон ШӨХТГ гэх мэт холбогдох байгууллагууд үүнд оролцох шаардлагатай.

Давамгай байдлыг үнэлэх тухай

ШӨХТГ-ын хязгаарлагдмал нөөц боломжийг хэмнэх болон хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг хэтрүүлэхээс зайлсхийхийн тулд зах зээлд эзлэх хувьд суурилсан босгоос гадна зах зээлд нэвтрэх/өргөжих боломжууд, зах зээлийн төлөв байдал, давамгай байдал нь хир тогтвортой байгаа зэрэг давамгай байдлыг тодорхойлох үнэлэмжийн шалгууруудыг ашиглан давамгай байдлыг үнэлэх ажиллагааг хийхийг зөвлөж байна.

Өөрөөр хэлбэл, аливаа аж ахуйн нэгж байгууллагын зах зээлд эзлэх хувь нь 33%-иас дээш хувь эзлэх босготой байгаа тохиолдолд тухайн аж ахуйн нэгж бараа бүтээгдэхүүний үнээ хэвийн өрсөлдөөнт хэмжээнээс дээш хадгалах чадамжийг үнэлэх хэрэгтэй гэсэн үг юм. Мэргэжлийн үүднээс үзэхэд үүнийг Өрсөлдөөний тухай хууль болон/эсвэл ШӨХТГ-аас боловсруулсан зах зээл дэх давамгай байдалтай аж ахуйн нэгжийг үнэлэх журамд холбогдох нэмэлт өөрчлөлт оруулснаар гүйцэтгэх боломжтой. Энэ тохиолдолд зах зээл дэх давамгай байдлыг үнэлэх журам боловсруулахын тулд “холбогдох зах зээлийг тодорхойлох” журамтай нийлүүлэх боломжтой байж болох юм.

Картель болон өрсөлдөөнийг хязгаарласан гэрээ хэлэлцээр

Өрсөлдөгчид болон томоохон хэмжээний ханган нийлүүлэгч эсвэл бага хэмжээний худалдан авагчидын хооронд байгуулсан гэрээ хэлэлцээр (картель) зэрэг өрсөлдөөнийг хязгаарласан босоо болон хэвтээ хэлбэрийн гэрээ хэлэлцээрүүдийн ялгааг илүү тодорхой болгох зорилгоор Өрсөлдөөний тухай өнөөгийн хүчин төгөлдөр хэрэгжиж буй хуульд зохих нэмэлт өөрчлөлт оруулах хэрэгтэй байна. Хэвтээ хэлбэрийн гэрээ хэлэлцээрүүд нь босоо хэлбэрийн гэрээ хэлэлцээртэй харьцуулахад зах зээлийн өрсөлдөөнд илүүтэй хор хохирол учруулах магадлалтай байдаг. Босоо хэлбэрийн гэрээ хэлэлцээрт бараа бүтээгдэхүүний жижиглэнгийн худалдааны үнийг хадгалах, давамгай байдалтай компаниас үнийг ялгавралах, тохиролцоо хийхээс татгалзах зэрэг өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйл ажиллагаанууд ордог. Хуульд заасан картель болон гэрээ хэлэлцээрийн хууль бус шинжийг бүрэн онцолж өгөх хэрэгтэй бөгөөд ШӨХТГ-ын байцаагч, мэргэжилтн болон шалгагдаж эсвэл

шүүхэд шилжсэн аж ахуйн нэгжүүдийн байгуулсан картелийн гэрээ хэлэлцээрийн үндсэн нөхцөлд нөлөөлж болох үг хэллэгийг уг хуульд ашиглахаас зайлсхийх хэрэгтэй. Өрсөлдөөнийг хязгаарласан бусад төрлийн гэрээ хэлэлцээрт бус дан ганц уг хуулиар заасан картелийн хэрэгт холбогдох “хамтарсан” төрлийн өршөөлийн хөтөлбөр хэрэгжих боломжуудыг тодотгож өгөх, мөн тухайн аж ахуйн нэгжийн картелийн гэрээ хэлэлцээрийг зөрчсөн байдал, шалгалтын явц, картелийн гэрээ хэлэлцээрийн өршөөл хүссэн талын оролцоо болон өршөөл эрэгчийн өргөн мэдүүлсэн баримт нотолгооны төрөл зэргээс хамааран өршөөл үзүүлэх нөхцөл байдлыг илүү нарийвчлан тодорхой болгох шаардлагатай байна.

Ерөнхийдөө, “картель” болон “өрсөлдөөнийг хязгаарласан гэрээ хэлэлцээр” гэсэн нэр томъёонуудын утгыг нарийвчлан үзэж, салган тайлбарлаж Өрсөлдөөний тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд оруулж өгөх зүйтэй болно. Картель гэсэн нэр томъёог хуульд томъёолохдоо өрсөлдөөнийг хязгаарласан гэрээ хэлэлцлийн тусгай нэг хэлбэр нь байх бөгөөд зөвхөн хэвтээ хэлбэрийн гэрээ хэлэлцүүд болох бараа бүтээгдэхүүний үнийг тохиролцох, зах зээлийг хуваарилан авах эсвэл тендерт тохиролцож оролцох гэх мэт өрсөлдөөний хуулийг зөрчсөн үйл ажиллагаануудыг оруулж өгч болох юм. Өөрөөр хэлбэл, нэг талаас картель болон гэрээ хэлэлцүүд хэмээх ойлголтуудыг салгаж оруулах маягаар Өрсөлдөөний хуулийн 11 дүгээр зүйлийг ахин өөрчлөхийг зөвлөж байна, нөгөө талаас өрсөлдөөн болон хэрэглэгчийн сайн сайхан байдалд үзүүлэх нөлөөнд суурилсан хэвтээ болон босоо хэлбэрийн гэрээ хэлэлцүүдийг задлан шинжлэх хэрэгтэй юм.

Зах зээлд давамгай байдалаа буруугаар ашиглан ноёрхох ажиллагаа явуулах

Өрсөлдөөний тухай хуулийн 15.1.6-д заасан зах зээлд зүй ёсны монополь болон давамгай байдалтай аж ахуйн нэгжийн “хяналт тавих” гэсэн нэр томъёоны утга, энэхүү хяналт тавих үйл ажиллагаа нь уг хуулийн болон хэрэгжүүлэгч байгууллагын үйл ажиллагааны хүрээнд хэрхэн хэрэгжих тухай нарийвчлан тодотгох шаардлагатай. Үнэ тодорхой хэмжээнд өссөн тохиолдолд үүний дагуу хяналт шалгалт байнга хийдэг, ерөнхийдөө улсын хэмжээнд илүүтэй анхаарч үздэг эдийн засаг болон нийгмийн хувьд ач холбогдолтой зах зээл дэх бараа бүтээгдэхүүн,

үйлчилгээний үнийг хянах ОХУ-ын Монополийн эсрэг албаны туршлагыг дээрх зорилгоор ашиглах нь зүйтэй. ШӨХТГ-ын ашиглаж буй эх сурвалж материал нь дээрх зорилгоор ажил үүрэг гүйцэтгэх шаардлагыг хангахгүй байгаа тохиолдолд Үндэсний Статистикийн Хороо зэрэг бусад засгийн газрын хэрэгжүүлэгч агентлаг, албадад хандаж болно.

“Өрсөлдөөнийг Дэмжих Үндэсний Хөтөлбөр” – ийн нэг хэсэг болж орох боломжтой босоо хэлбэрийн өрсөлдөөнийг хязгаарлалтыг учруулсан байж болох үйл ажиллагааны үр дүнд тулгуурласан, өөрөөр хэлбэл “учир шалтгааны холбогдолтой” үйл ажиллагааны хандлагыг аажимаар нэвтрүүлэх, түүний хэрэглээг нэмэгдүүлэхийг зөвлөж байна. Энэ тохиолдолд босоо болон хэвтээ хэлбэрийн дангаар тоглолт хийх тодорхой үйл ажиллагаанд анализ хийх, эдийн засгийн арга барилуудыг эзэмших чадварт ШӨХТГ-ын байцаагч, мэргэжилтнүүдийн мэргэжлийн эзэмшүүлэхэд чиглэсэн байгууллагын чадавхийг дээшлүүлэх үйл ажиллагааг илүүтэй зохион байгуулах шаардлагатай болно.

Нэхэмжлэгч болон хариуцагчийн мэдүүлсэн хэргийг авч хэлэлцэх хувийн хууль болон өмгөөллийн байгууллагыг хөгжүүлэх нь үр дүнд тулгуурласан хандлагыг өргөн хүрээнд ашиглах боломжийг бүрдүүлэх, өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомж, бодлогын бичиг баримтад нэмэлт өөрчлөлт оруулах төслийг шийдвэрлэх зэрэг үйл ажиллагаануудад чухал хүчин зүйл болж болох юм. Үүнийг илүү өргөн хүрээнд авч үзвэл ингэснээрээ Монгол улсад шударга өрсөлдөөнийг бүрдүүлэх хууль эрх зүйн орчин сайжрах бөгөөд харин үүний тулд тухайн хууль эрх зүйн бичиг баримтын хэрэгжилтийг тус улс дахь шударга өрсөлдөөнийг дэмжих хууль тогтоомж, бодлого боловсруулах, тэдгээрийн хэрэгжилтийг хангах үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага, түүний үйл ажиллагааны цар хүрээ, хүний нөөцийн боломж, ажлын ур чадварыг сайжруулахтай зайлшгүй холбогдож байна. Монгол улсын засгийн газар болон ШӨХТГ-ын зүгээс боловсруулах “Зах Зээлийн Өрсөлдөөнийг Дэмжих Үндэсний Хөтөлбөр”-т эдгээр хүчин зүйлсийг нарийвчлан тусгаж өгөх нь зүйтэй. Үүний тулд Өрсөлдөөний тухай хуульд *per se* *approach* буюу дангаар нь авч үзэх хандлагыг давамгайл байдлаа буруугаар ашиглах хэргүүд дээр ашиглах нь ШӨХТГ-т шалгах хэргүүдэд худалдааны

хэмжээ, тухайн зах зээл дээр болон өөр зах зээл дээрхи өрсөлдөгч, хэрэглэгчдэд үзүүлэх хор уршигийг харгалзан ач холбогдолоор нь эрэмбэлэхэд чухал юм. ШӨХТГ аль хяналт шалгалтыг эхлүүлэх, аль хэргийг авч үзэх вэ гэдэгээ урьдчилан тодорхойлох шатандаа өрсөлдөөн болон сайн сайхан байдалд нөлөөлөх нөлөөг үнэлэх замаар үр нөлөөн дээр суурилсан зарчмыг хэрэглээгүйнхээ төлөө ШӨХТГ нь зарим талаараа ашигтай болох талтай.

Энэ нь Монгол улсын шударга өрсөлдөөнийг хангах талаар үйл ажиллагаа явуулдаг бүхий л байгууллагуудад туслах зорилготой олон улсын донор байгууллагуудад тэдэнтэй хамтран ажиллах, өрсөлдөөний давамгайл байдлаа буруугаар ашиглах үйл ажиллагааг эдийн засгийн үүднээс нь судлан шинжлэх өргөн боломжийн нээж буй болно. Зах зээл дэх өрсөлдөөнийг хязгаарласан үйл ажиллагаанд дүн шинжилгээг хийх, холбогдох хууль тогтоомжийн хүрээнд эдийн засгийн тулгуур ойлголтуудыг үндэслэн тус улсын өрсөлдөөний тухай хуульд давамгайл байдлаа буруугаар ашиглах үйл ажиллагааны тухай зүйл заалт бүхий нэмэлт өөрчлөлт оруулах, сургалт семинар зохион байгуулах, шаардлагатай бичиг баримт, эх сурвалжийг эх хэлээр нь цахим хэлбэрт оруулах зэрэг үйл ажиллагаанд туслалцаа үзүүлэхээс гадна эдийн засгийн онол, ойлголт ухагдахуун, загварчлалын талаар ШӨХТГ-ын байцаагч, мэргэжилтэн болон шүүх, өмгөөлөлийн байгууллагуудын дунд хамтарсан болон тусгай сургалт зохион байгуулж болох юм.

Нэгдэх, нийлэхийг хянах

Өрсөлдөөний тухай хуульд бүтцийн хувьд хориглолт хийх тухай багтаасан нэгдэн нийлэх ажиллагаанд хориглолт хийх зүйл заалтуудыг нэмж оруулах болон мөн уг хуулиар нэгэнт зааж өгсөн Нэгдэн нийлэх журмыг боловсруулах хэрэгтэй байна. Нэгдэн нийлэх үйл ажиллагаанаас үүсэн өрсөлдөөнийг хязгаарлаж болзошгүй үйл ажиллагааны дүнд авах арга хэмжээг уг журамд тусгаж өгөх хэрэгтэй. Хэдийгээр олон улсын өрсөлдөөний асуудлаар мэргэшсэн шинжээчидийн боловсруулсан олон улсын хэмжээнд жишиг болсон журмыг авч хэрэгжүүлж болох хэдий ч Монгол улсын эдийн засгийн нөхцөл байдал, онцлогт тохируулан өөрчлөх шаардлагатай. ШӨХТГ-ын байцаагч, мэргэжилтнүүдэд зориулсан аж ахуйн нэгжүүдийн нэгдэх, нийл-

хийг хянах талаар сургалт явуулах, Монгол хэл дээрх чухал шаардлагатай сургалт семинар, гарын авлага хэрэглэгдэхүүнийг боловсруулах хэрэгтэй.

Торгууль

Хяналт шалгалт хийхэд учруулсан аливаа саад тотгорт ноогдуулах зохих хэмжээний торгуулийг гаргаж ирэх хэрэгтэй. Хяналт шалгалтад саад учруулсан, удаашруулсан аливаа үйл ажиллагаанд бага хэмжээний торгууль ноогдуулах нь хяналт шалгалтын явц, шалгалтын үр дүнд сөргөөр нөлөөлөх зэрэг байдлаар ноцтой нөлөө үзүүлдэг.

Тавьсан торгуулийг хураан авах талаар илүү үр ашигтай хууль эрх зүйн заалтуудыг нэмж тусгуулах, энэ үйл ажиллагаанд шаардлагатай үед холбогдох санхүүгийн байгууллагуудыг оролцуулах талаар санал тусгуулах нь зүйтэй. Мөн нэгэнт ноогдуулсан торгуулийг төлж барагдуулаагүй тохиолдолд тооцох нэмэлт торгууль буюу алданги тооцох тогтолцоог бий болгох шаардлагатай. Нэмэлт торгууль (оногдуулсан нийт торгуулийн 50 орчим хувьтай тэнцэх хэмжээний) ноогдуулалгүй үндсэн торгуулийн хэмжээг хэвээр үлдээх одоогоор улсын байцаагчдын тавьсан торгуулыг цуглуулахгүй үлдээх нь (нийт оногдуулсан торгуулийн 50 орчим хувь нь төлөгдөөгүй) өрсөлдөөнд харш үйл ажиллагаанынд төдийгүй, өрсөлдөөний шударга байдлыг хангахаар ажиллаж буй байгууллагын нэр хүндэд сөргөөр нөлөөлж болох талтай.

Хохиролыг барагдуулах

Хуулиар хүлээн зөвшөөрсөн үйлдлийг урвуулан ашигласан, мөн хуулиар хориглосон үйл ажиллагааны учраас талуудад үүссэн өрсөлдөөнтэй холбоотой хэргийн хохиролыг барагдуулах хууль эрх зүйн тогтолцоог бий болгох, давамгайл байдлаа буруугаар ашигласан эсвэл хэт өндөр үнэ тогтоосноос үүссэн үнийн хий хөөрөгдлөөс шалтгаалан хохирсон эмх замбараагүй, зохион байгуулалтад ороогүй олон тооны хохирогчдын эрх ашгийг хамгаалах хууль эрх зүйн орчныг бүрдүүлэх шаардлагатай байна. Хувь хүний гомдлыг Иргэний хэргийн шүүхэд нэхэмжлэл гаргах тодорхой процедурыг томъёолон гаргах хэрэгтэй. Бизнес эрхлэгч, хэрэглэгч болон хэрэглэгчийн эрх ашгийг хамгаалах үйл ажиллагаа явуулдаг ТББ-уудын дунд шударга бус өрсөлдөөний улмаас өөрт учирсан хохиролоо

барагдуулах боломж байгааг сурталчилах шаардлагатай байна.

Хяналт шалгалтын үйл ажиллагааны процедуры

ШӨХТГ-ын шийдвэрийн шударга байдлыг хянадаг Нийслэлийн Захиргааны хэргийн шүүхээр баталгаажуулсан ШӨХТГ-ын шударга бус өрсөлдөөнийг хянан шалгах үйл ажиллагааны тухай журам боловсруулах нь зүйтэй. Энэхүү журам нь ШӨХТГ-ын улсын байцаагчийн зөв байснаас үл хамааран гаргасан шийдвэрийг нь шүүх байгууллага хүчингүй болгохоос зайлсхийхэд туслалцаа үзүүлнэ. ШӨХТГ-ын дотоод процедуры болон шүүхээр шийдвэрлүүлэх шударга бус өрсөлдөөний кейстэй холбогдолтой үйл ажиллагааны процедурыг сайжруулж улмаар албан ёсны болгох шаардлагатай байна.

Төрийн туслалцаа дэмжлэгт тавих хяналт

Өрсөлдөөний тухай хуулийн 13.3 зүйлд шударга өрсөлдөөнийг хангах хууль эрх зүйн нөхцлийг бүрдүүлэх зорилгоор төрөөс үзүүлэх туслалцаа дэмжлэгт хяналт тавихтай холбоотой зүйл заалт нэмж оруулах нь зүйтэй гэж үзэж байна. Төрөөс туслалцаа дэмжлэг авах, үзүүлэх тохиолдолд үүнийг өөр хоорондоо ялгаатай учир шалтгааны улмаас үүссэн хямралын нөхцөл байдал болон тодорхой тооны бараа бүтээгдэхүүний стратеги нөөцийг нэмэгдүүлэх чиглэлээр авч хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааг тодорхой хэм хэмжээний хүрээнд зааглаж өгнө. Ингэснээр төрөөс үзүүлэх туслалцаа дэмжлэг олгох шударга, ил тод журмыг боловсруулж хэрэгжүүлэн, өргөн хүрээг хамарч болох нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд чиглэсэн төрөөс хуулийн дагуу олгох дэмжлэг туслалцааны хэмжээг хязгаарлана. Европын холбооны болон бусад улс орны зах зээл дэх шударга өрсөлдөөнийг хангах зорилгоор төрөөс дэмжлэг олгох тухай хууль тогтоомж, бодлогын бичиг баримт боловсруулалт, тэдгээрийн хэрэгжилтийг хангах туршлага зэрэг нь Монгол улсад орон нутгийн болон үндэсний хэмжээнд эдийн засгийг хөгжүүлэх зорилгоор төрөөс дэмжлэг үзүүлэх үйл ажиллагааг боловсруулан, хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой эх сурвалж, хэрэглэгдэхүүн болж болох юм. Монгол улсын засгийн газраас дэвшүүлсэн эдийн засаг, аж үйлдвэрийн зорилтот хөгжлийн хөтөлбөрийг харгалзан үзэж аж үйлдвэрлэлийн хийгээд бүс нутгийн хөгжлийг хангахад шаардаг-

дах ил тод, өрсөлдөөнт байдлыг баталгаажуулж өгсөн төрөөс үзүүлэх дэмжлэгийн хууль эрх зүйн орчиныг бүрдүүлэх нь нэн чухал шаардлагатай байна. ШӨХТГ нь авилгалын эсрэг үйл ажиллагаа явуулдаг төрийн байгууллагуудтай хамтран ажиллаж нийгэм, эдийн засгийн хөгжлийг хангахын тулд шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох зорилгоор төрөөс үзүүлэх дэмжлэгт тавих хяналт шалгалтад гол үүрэг гүйцэтгэж болно. Төрөөс үзүүлэх дэмжлэгт хяналт шалгалт тавих байгууллагын үйл ажиллагааны журам, зааварчилгааг боловсруулах нь зүйтэй.

Тендер

Нээлттэй дуудлага худалдаа явуулах үйл ажиллагаа нь Тендрийн тухай хуулийн 7.3, 8.1.1, 8.1.2 болон 8.2 зүйлд заасан зах зээлд байж болох бодит үнээс дээгүүр үнээр бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ худалдаалахыг хязгаарладаг байна. Тендрийн үйл ажиллагаанд өрсөлдөөнийг дэмжих, түүний үр дүнг нэмэгдүүлэхийн зорилгоор Тендрийн тухай хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах шаардлагатай бөгөөд ингэхдээ дуудлага худалдаанд оролцогчидын бага үнэ санал болгох боломжийг хязгаарлалгүйгээр дуудлага худалдааны эхлэх үнийг бодит байдалд нийцүүлэн шударгаар тогтоох боломж, нийлүүлж буй бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний тодорхойлолтыг дуудлага худалдаанд оролцогчидод өгөх, дуудлага худалдаанд ороход тавигдах шалгуур үзүүлэлт бодит байх талаар тусгах нь зүйтэй.

Мөн Тендрийн тухай хууль болон Өрсөлдөөний тухай хуулийн дагуу Засгийн газрын худалдан авах үйл ажиллагааг цахим аргаар хийх боломжийг бүрдүүлэх шаардлагатай гэж үзэж байна. Төрд шаардлагатай байгаа бараа, үйлчилгээг худалдан авах тендрийн үйл ажиллагаанд Засгийн газрын цахим хэлбэр ашиглахыг үүрэг хариуцлага болгосон Засгийн газрын тушаалын төслийг боловсруулахыг зөвлөж байна. Боломжит хэрэглэгчид болох тендер оролцогчид болон тендрийн асуудал хариуцсан төрийн байгууллагуудын ажилтан, албан хаагчид ийм төрлийн үйл ажиллагааг эхнээс нь зөв эхлүүлэх боломжийг хангахын тулд тэдний дунд сургалт зохион явуулж тендрийн үйл ажиллагаа явуулах цахим хуудасны туршилтын хувилбар, турших хэлбэрийг боловсруулах нь зүйтэй. Үүний тулд ШӨХТГ, Төрийн өмчийн хороо, Харилцаа холбооны зохицуулах газар болон засгийн газрын бусад газар, албадыг багтаасан Монгол улсын

шадар сайдуудын нэгээр ахлуулсан засгийн газрын агентлаг, албад хоорондын ажлын хэсгийг үүсгэн байгуулах хэрэгтэй бөгөөд энэхүү газрын үйл ажиллагаанд олон улсын шинжээч, зөвлөхүүдийн багаас туслалцаа авах боломжтой. Энэ зорилгын хүрээнд хамгийн үр дүнтэй зөвлөх, хэрэглэгдэхүүн, туршлага судлах эх сурвалж бол ОХУ-ын хэрэгжүүлсэн Монополийн эсрэг албаны туршлага болно.

Тендрийн асуудал эрхэлсэн засгийн газрын агентлаг, албад хоорондын ажлын хэсгийн тодорхой тогтолцоо бий болгох нь чухал бөгөөд үүний тулд хувийн хэвшлийн ханган нийлүүлэгчдэд чиглэсэн тушаал, шийдвэр гаргах бодит хэрэгцээ болон өрсөлдөөний зарчим, тендрийн үнэ өртгийн үр ашигтай байдал хоёр нийцэж байгаа эсэхийг хянаж үзэх шаардлагатай.

7.2.3. Хуулийн хэрэгжилтийг хангах

Өрсөлдөөний хуулийн хэрэгжилтийг хангахад зарим нэр томъёонуудыг нэмж оруулсан өөрчлөлтийг Өрсөлдөөний тухай хуульд оруулах боломжийг хянаж үзэх нь зүйтэй. Хуулийн хэрэгжилт нь томоохон хэмжээний цогц кейс хэргийг шийдвэрлэхэд хангалттай хугацаа олгогдоогүй бөгөөд хязгаарлагдмал хугацаанд багтаах шаардлагатай болдог (нийт 60 хоног, үүн дээр цаашид сунгах 30 хоног). Энэ нь хяналт шалгалтын ажлын үр дүнд сөргөөр нөлөөлөх талтай.

7.2.4. Салбарын зохицуулалт

Өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомж, бүтэц зохион байгуулалтад нэмэлт өөрчлөлт, шинэчлэл хийн ШӨХТГ болон салбарын зохицуулагч байгууллагуудын үүрэг хариуцлагыг нарийвчлан салган зааж өгөх хууль эрх зүйн зохицуулалт хийх хэрэгтэй байна. Мэргэжлийн зүйлүүд дээр салбарын зохицуулагчдын туршлагатай дүгнэлтийг тооцож үзэн, ШӨХТГ нь зах зээлд үйл ажиллагаа явуулж буй хуучин оролцогчдын зүгээс хэрэглэгчидээс илүү үнэ төлүүлэх замаар тэдэнд дарамт үзүүлэхээс сэргийлэхийн тулд зах зээл дэх жишиг үнийг ажиглах, зах зээл болон бусад чухал шаардлагатай нөхцөл байдалд тэгш оролцож байгаа эсэхийг хянах зэргээр салбар зохицуулагчдын зах зээл дээрх оролцогчиддоо зөвшөөрөл олгож буй байдалд өрсөлдөөний зарчим хир байгааг ажиглахад анхаарлаа ханду-

улах ёстой билээ. Мөн төрийн өмчийн аж ахуйн нэгж байгууллагыг хувьчлах, төрийн мэдлээс чөлөөлөх үед шударга өрсөлдөөний зарчимуудыг сурталчлан таниулах, салбарын зохицуулагчидтай худалдааны өрсөлдөөнд эерэг аргыг танилцуулах зэрэг үүргийг ШӨХТГ хүлээнэ.

ШӨХТГ болон салбарын зохицуулагч талуудын хоорондын хамтын ажиллагааг илүү сайнаар баталгаажуулах шаардлагатай. Салбар хариуцсан зохицуулагчид нь оршин байдаг салбаруудад (жишээ нь, харилцаа холбооны, эрчим хүчний, агаарын тээвэр гэх мэт) тухайн холбогдох салбар зохицуулагч болон өрсөлдөөний байгууллагын үүрэг хариуцлагыг нарийвчлан зааглаж ялгаж өгөх нь зүйтэй. Өрсөлдөөний тухай хууль болон бусад холбогдох эрх зүйн бичиг баримтад шаардлагатай нэмэлт өөрчлөлтүүдийг оруулах хэрэгтэй. Мөн Харилцан ойлголцлын санамж бичиг зэрэг агентлаг хоорондын баримт бичиг, тодорхой үүссэн асуудлыг шийдэхэд чиглэсэн үүрэг даалгавар зэрэг нь тулгарсан асуудлуудыг шийдвэрлэхэд их чухал үүрэгтэй. Монгол улсын өнөөгийн нөхцөл байдлаас шалтгаалаад аливаа зах зээлийн салбарын зохицуулагч байгууллага нь өөрийн зах зээл дээрх бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний үнэ тариф, зах зээлд нийлүүлэх нөхцөлийг тодорхойлж болох бол ийнхүү тодорхойлсон саналыг ШӨХТГ хүлээн авч тухайн зах зээлд шударга бус өрсөлдөөн үүсэхгүй байх, уг тодорхойлсон бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний үнэ тариф/үнэ тогтоох бодлого зохицуулалт нь тухайн зах зээлийн хэрэглэгчийн эрх ашигт нийцэж байгаа эсэх үүднээс нь хянан шалгаж үзэж болно. Салбарын зохицуулагчдын шийдвэр нь ШӨХТГ-аас батлагдсаны үндсэн дээр бүрэн хүчин төгөлдөр болно. Аливаа зах зээлд үнэ ханш тогтоох арга зүй, мэргэжлийн стандарт, үүсэх өрсөлдөөн болон түүнийг хамрах хүрээг үнэлэн тогтооход олон улсын байгууллагуудаас дэмжлэг туслалцаа, зөвлөмж авч ажиллах хэрэгтэй. Энэ тохиолдолд эдийн засгийн, тухайн зах зээлийн болон өрсөлдөөний шинжээчидийн хамтын ажиллагааг хангах нь чухал. Зах зээлд зайлшгүй бий болсон ноёрхол эсвэл зах зээлийн уналт үүссэнээс шалтгаалан тухайн зах зээлд ямар үнэ ханш тогтоох, нөхцөл байдлыг хэрхэн зохицуулах мөн үүссэн нөхцөл байдлыг зохицуулах зөвлөмж бүхий тус газрын саналыг бэлтгэж засгийн газарт өргөн барихад ШӨХТГ нь олон улсын байгууллагуудын дэмжлэг туслалцаа, зөвлөмж авч ажиллах ша-

ардлагатай. Гэсэн хэдий ч үнийг зохицуулах үйл ажиллагаа нь Өрсөлдөөний тухай хууль, түүнийг хэрэгжүүлэлтэнд шууд хамаарахгүй болно.

Зохицуулалт хийсэн болон хийгээгүй зах зээл, салбаруудыг тодорхой хуваан үзэж жагсаах хэрэгтэй. Тухайн салбарын аж үйлдвэр, худалдаа эрхлэгчидийн холбоод нь бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ нийлүүлэгчидийн бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний үнэ ханш тогтоох/ зах зээлд нийлүүлэх хэмжээг тодорхойлох/ зах зээлийг хувааж авах зэрэг бодлогыг зохицуулах эрх мэдэлгүй байна. Үнэ ханш тогтоох тухай аж үйлдвэр, худалдаа эрхлэгчидийн холбоодос ирүүлсэн санал зөвлөмжийг Засгийн газар шийдэх, үйл ажиллагаандаа тооцож үзэх шаардлагагүй юм. Өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомж, түүний хэрэгжилт нь эдгээр бүхий салбарын зах зээл, ялангуяа түлш шатахууны зах зээл, түүний эрхлэгчидэд бүрэн хамааралтай.

Дэд бүтэцийг хөгжүүлэх, шударга өрсөлдөөнийг дэмжихэд чухал шаардлагатай хүчин зүйлүүдийг байгуулах зорилготой засгийн газрын арга хэмжээнүүд болон салбарын өрсөлдөөнийг зохицуулах бодлогын бичиг баримтыг боловсруулах шаардлагыг анхаарч үзэх хэрэгтэй. Салбар бүрт өрсөлдөөний бодлогыг боловсруулах нь ШӨХТГ-ын үүрэг оролцоо чухал бөгөөд тухайн салбарын зоцуулагч нар голлох үүрэг гүйцэтгэн, Үндэсний Хөгжил, Шинэтгэлийн Хороо нь тухайн салбарын болон бүс нутгийн эдийн засгийн хөгжлийг хангах бодлого боловсруулах үйл ажиллагаанд мөн оролцон ажиллана.

7.2.5. Тодорхой салбар зах зээлүүд дэх өрсөлдөөний асуудлууд

7.2.5.1. Газрын тосны салбар зах зээл

Газрын тосны бараа бүтээгдэхүүний үнэ ханшийг тогтооход тухайн бараа бүтээгдэхүүн борлуулагчид (компаниудын холбоо, нийгэмлэг) болон Засгийн газарт хамтран ажиллах бололцоог бүрдүүлэхгүй байх нь зүйтэй. Засгийн газар төрийн зүгээс газрын тосны зах зээлд (эрчим хүч, харилцаа холбооны салбарт зохицуулалт хийсний адил) үнэ ханш, борлуулалт, мэргэжлийн стандартад зохицуулалт хийх эсвэл Өрсөлдөөний тухай хуулийг зөрчиж буй аж ахуйн нэгжүүд тусгай үнэ ханш тогтоож, бүтэц зохион байгуулалтын ялгаа гаргах үр дагаварт

хүргэж болох өрсөлдөөний бүрэн боломжийг тухайн салбарт олгох эсэхээ сонгох шаардлагатай. Цаашид гарч ирэх цахим арилжаа зэрэг өргөн хэрэглээний бараа бүтээгдэхүүний арилжааны төрөл нь тус зах зээлийн өрсөлдөөнийг илүү өндөр түвшинд хүргэж болох талтай.

Зах зээлийн бодит нөхцөл байдалд нийцээгүй үнэ тогтоохоос зайлсхийх мөн бөөний болон жижиглэн худалдаа эрхлэгчидийн тус тусын өрсөлдөөнийг хангахын тулд бие даасан бөөний худалдаа эрхэлдэг нийлүүлэгч компаниудаас мөн тусгаарлах, бие даасан жижиглэн худалдаа эрхлэгч компаниудад нийлүүлж буй түлш шатахуун болон бусад бараа бүтээгдэхүүний бөөний болон жижиглэн худалдаалах үнийг үнэн зөв тогтоосон эсэхийг хянах хэрэгтэй.

Монгол улсын газрын тосны зах зээлд үндэсний газрын тос боловсруулах үйлдвэр байгуулах засгийн газрын хөтөлбөр (жишээ нь, Үндэсний Аж Үйлдвэр Хөгжүүлэх Хөтөлбөрт тусгаж болох юм) чухал шаардлагатай байгаа бөгөөд энэ нь тус улсын түлш шатахууны зах зээлийн өрсөлдөөнийг нэмэгдүүлэх, эдийн засгийн хөгжил, олон нийтийн эдийн засгийн аюулгүй байдлыг хангах зэрэг ач холбогдолтой болно. Газрын тосны боловсруулалтад анхаарал хандуулах, шударга өрсөлдөөний зарчмыг хатуу дагаж мөрдөхөөс зайлсхийх, жижиглэн худалдаа эрхлэгчидэд зах зээлд тэгш оролцох бололцоог зохицуулах зэрэг нь энэ төрлийн хөтөлбөрийн чухал зүйл залууд байна.

Монгол улс дахь онгоцны түлшний үнэ өндөр байгаа учир шалтгааныг тодруулах, тус зах зээлд Өрсөлдөөний тухай хуулийн хэрэгжилтийг үнэлэх нарийвчилсан судалгаа явуулах боломжийг шалгаж үзэхийг ШӨХТГ-т зөвлөж байна. Үүнээс гадна төрийн өмчийн аж ахуйн нэгж байгууллагуудыг Монгол улс дахь газрын тосны нөөц баялагтаа тулгуурлан дотооддоо онгоцны түлш үйлдвэрлэх үндэсний газрын тос боловсруулах үйлдвэр байгуулахыг дэмжих зорилго бүхий өрсөлдөөнийг зохицуулах сурталчилгааны хөтөлбөрийг боловсруулж, ажил хэрэг болгох тал дээр ШӨХТГ ажиллах хэрэгтэй. Үүнийг бодит ажил хэрэг болгосноор агаарын тээврийн үнэ тариф буурах, агаарын тээврийн салбарын эрэлт хэрэгцээ, хөдөлмөр эрхлэлт төдийгүй тус улсыг зорих жуулчидын тоо нэмэгдэх зэрэг эдийн засгийн эерэг үр дагаварууд бий болно. Иймээс ШӨХТГ онгоцны түлшний зах зээлийн судал-

гаа явуулж тухайн судалгааны дүнг үндэслэн уг зах зээлд нийцсэн өрсөлдөөнийг зохицуулах сурталчилгааны арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх төлөвлөлт хийх, шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох бодлого боловсруулах нөхцөл боломжийг хянаж үзэх хэрэгтэй гэж үзэж байна.

7.2.5.2. Уламжлалт бараа бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний худалдаа

Дундын зуучлагчид (Ченжүүд)-ын хувь хүртэх, дундаас нь ашиг авах боломжийг (худалдан авагчдад өндөр харин борлуулагчдад бага үний монополь тогтоодог) багасгахын тулд мах, ноос ноолуур, арьс шир зэрэг Монгол улсын уламжлалт бараа бүтээгдэхүүн буюу мал аж ахуйн гаралтай бараа бүтээгдэхүүний зах зээлд цахим арилжааг бий болгож уламжлалт бараа бүтээгдэхүүн борлуулдаг үйлдвэрлэгчидэд сургалт зохион байгуулах шаардлагатай. Энэ хүрээнд шийдвэр гаргаж ажиллах ШӨХТГ, Хүнс, хөдөө аж ахуйн яам, Харилцаа холбооны зохицуулах хороо болон бусад холбогдох байгууллагуудын төлөөлөл бүхий Монгол улсын шадар сайдаар ахлуулсан газар, агентлаг алба хоорондын ажлын хэсгийг байгуулах нь зүйтэй бөгөөд энэхүү ажлын хэсэг нь олон улсын цахим худалдаа эрхэлдэг байгууллагуудын шинжээчидийг заавар зөвлөмжийг авч ажиллах хэрэгтэй.

7.2.6. Өрсөлдөөн ба Төрийн хяналттай аж ахуйн нэгж байгууллага

ШӨХТГ-ыг төрийн өмчийн байгууллагуудыг цаашид хувьчлах төсөл, ажлуудад Төрийн өмчийн Хороотой хамтран ажиллахыг зөвлөж байна. Хамтын ажиллагааны хүрээнд дараах хүчин зүйлд илүүтэй анхаарч ажиллах хэрэгтэй. Үүнд:

- Төрөөс үзүүлж байсан монополийг хувийн хэвшлийн байгууллагын монополиор буюу нэг монополийг нөгөө монополиор солихоос зайлхийх;
- Шударга өрсөлдөөнийг бий болгохын тулд төрийн өмчийн компаниудын үнэ ханшийг бодит бусаар тогтоох учир шалтгааныг тодорхой болгох;
- Чухал ач холбогдолтой ханган нийлүүлэгчидийг өрсөлдөх болон үйл ажиллагаа явуулах тэгш нөхцлөөр хангах;

- Шаардлагатай тохиолдолд өрсөлдөөний хууль эсвэл үнэ ханш, бараа бүтээгдэхүүнд тавих төрийн хяналтын аль нэгийг сонгож мөрдлөг болгож ажиллах зэрэг болно.

7.2.7. Бодлого зохицуулалтын уялдаа холбоо

Өмнөдийн Говийн Хөгжлийн Хөтөлбөр, Үндэсний Аж Үйлдвэрлэлийн Хөтөлбөр зэрэг Монгол улсын засгийн газраас дэвшүүлсэн хөгжлийн зорилтот хөтөлбөрүүдийг тусган нэг талаас аж үйлдвэрийн болон бүс нутгийн хөгжлийн ашиг сонирхол, нөгөө талаас зах зээлийн өрсөлдөөнийг хамгаалах хоорондын тодорхой хэмжээний тэнцвэрт байдлыг хангах нь чухал шаардлагатай болно. Хөгжилд хүргэх (дээр заасан) зорилгын хүрээнд төрөөс үзүүлэх дэмжлэг олгох шударга өрсөлдөөнийг эрхэмлэх, ил тод журам боловсруулахын зэрэгцээ ажил үйлчилгээ, үйлдвэрлэл эрхлэх албан ёсны зөвшөөрөл олгох, хөнгөлөлт олгох шалгуур үзүүлэлт, цаашидын боломжоо өргөтгөх өрсөлдөөний зарчмыг хянахын тулд төрөөс дэмжлэг хүлээх өрсөлдөгч аж ахуйн нэгж, компаниудыг сонгон шалгаруулах журам, бодлогын бичиг баримт боловсруулахад ажил хэрэгт ШӨХТГ нь оролцох ёстой. Энэ тохиолдолд ШӨХТГ-ын байцаагч, мэргэжилтнүүдийн ур чадварыг сайжруулах зорилгоор аж үйлдвэрийн болон бүс нутгийн бодлого боловсруулах, биелэлтийг хангах үйл ажиллагаа явуулдаг албан байгууллага болон тухайн зах зээлийн томоохон төлөөлөлүүдтэй хамтарсан сургалт семинарыг зохион байгуулахад олон улсын байгууллага, шинжээчидийн зүгээс дэмжлэг авч болох юм.

Сургалтын хөтөлбөрт аж ахуйн нэгжийн нэгдэн нийлэх явцыг хянах, учирсан хохирлыг барагдуулах, ялангуяа байгууллагын бүтцийн өөрчлөлт, салан тусгаарлалт, ханган нийлүүлэгчдэд учирсан хохиролоо барагдуулах тэгш боломж олгох тухай зэрэг агуулгыг давхардуулан оруулж болно.

7.2.8. Олон улсын хамтын ажиллагаа

- ШӨХТГ нь Монгол улсын нутаг дэвсгэрийн хүрээнд шударга бус өрсөлдөөнийг хориглох тухай хуулийн хэрэгжилтийг хангахын тулд ижил төрлийн үйл ажиллагаа явуулдаг гадаадын болон олон улсын байгууллагуудаас мэдээ мэдээлэл хүлээн авах өөрийн боломж

бололцоогоо сайжруулах нь зүйтэй. Жишээ нь, ШӨХТГ нь ижил төстэй үйл ажиллагаа явуулдаг гадаадын байгууллагуудаас картелийг илрүүлэх үйл ажиллагаанд бодлогын чанартай заавар зөвлөмж өгөх мөн тухайн үйл ажиллагааг зохицуулах бичиг баримт боловсруулах, ноогдуулах торгууль болон хуулийн хариуцлагын талаар мэдээ мэдээлэл өгөхийг хүсэж болох юм. Үүний зэрэгцээ тус газар нь картельд тавих хяналт шалгалт, аж ахуйн нэгжийн нэгдэх үйл ажиллагаа болон хил дамнансан шударга бус өрсөлдөөн хийгээд олон улсын нэг ижил компаниудын хууль эрх зүйн ялгаатай үйлдэл, жишээ нь хамтын ажиллагаа, мэдээ мэдээлэл солилцох өөр хоорондоо ялгаатай байдал давтагдах, зэрэг чиглэлээр баталгаат бус мэдээ мэдээлэл олж авах зорилгоор гадаадын ижил төрлийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах харилцаа тогтоох хэрэгтэй. Тодорхой тохиолдолд үйл ажиллагааны хуваарь, төлөвлөгөөний талаар мэдээлэл солилцох, хоёр талын зэрэг хяналт шалгалт хийх нь тус ШӨХТГ болон тухайн гадаадын байгууллагын эрх ашигт нийцдэг бөгөөд ингэснээр шалгагдаж байгаа эсвэл гуравдагч талаас олж авсан баталгаат бус мэдээ мэдээлэлийг солилцох боломжтой болдог.

- ШӨХТГ нь Олон улсын өрсөлдөөний сүлжээ байгууллага, Эдийн засаг, хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага, НҮБын Худалдаа хөгжлийн бага хурал зэрэг шударга бус өрсөлдөөнийг хориглож, шударга өрсөлдөөнийг дэмжих асуудлыг шийддэг олон улсын байгууллагуудын хурал, форумд оролцож өрсөлдөөний хуулийг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны тухай санал зөвлөмж солилцон бусад улс орны шударга өрсөлдөөнийг дэмжих хууль эрх зүйн болон бусад үйл ажиллагааны дадал туршлагаас суралцах хэрэгтэй.
- Монгол улсын нутаг дэвсгэр дээр гарч байгаа хууль зөрчсөн аливаа асуудалд ШӨХТГ-ыг төлөөлөх гадаадын байгууллагын эрх үүргийг тодорхойлсон "Харилцан Хууль Зүйн Тусалцаа Үзүүлэх Гэрээ" (ХХЗТҮГ) болон олон улсын бусад хууль зүйн тусалцаа үзүүлэх гэрээнд нэгдэх нь зүйтэй. Үүний тулд юун түрүүн гадаад ижил төрлийн эрх үүрэг бүхий байгууллагаас авсан мэдээлэлийн бодит байдалд хууль зүйн баталгаа гаргах бэлтгэл ажлыг гүйцэтгэх хэрэгтэй.

7.2.9. Өрсөлдөөнийг сурталчлах, өрсөлдөөний асуудлын талаарх олон нийтийн ойлголтыг нэмэгдүүлэх

Хэрэглэгчид, олон нийт, бизнесийн орчин болон засгийн газар зэрэг Өрсөлдөөний тухай хуулийн хэрэгжилт, бодлогын бичиг баримт боловсруулахад хамааралтай бүх төрлийн салбарын, өөр хоорондоо ялгаатай байгууллагууд дунд ШӨХТГ-ын нэр хүнд, үйл ажиллагааны зарчимыг сурталчилан таниулах шаардлагатай. Хэвлэл мэдээлэлийн хэрэгслүүдтэй хамтын ажиллагааны гэрээ бичгээр байгуулж, сурталчилгаа таниулга хийх ажилтаыг бэлтгэх сургалт зохион байгуулах нь зүйтэй. Өрсөлдөөний тухай хуулийн хэрэгжилт, бодлого боловсруулах (цахим нийтлэл гаргах зэрэг) тухай тогтмол нийтлэл, товхимол мөн Өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомж болон тодорхой нөхцөл байдлын хүрээнд давамгай, монополийн эсрэг үйл ажиллагаа авч хэрэгжүүлэх журам (Аж ахуйн нэгжийн нэгдэн нийлэх журам эсвэл хэт өндөр үнийн журам), Өрсөлдөөний тухай хуулийн хүрээнд хэлэлцэгдэж буй баримт бичиг, анхаарал татсан асуудлуудын талаар мэдээ мэдээлэл бүхий тус газрын мэдээлэлийн цахим хуудас байгуулах хэрэгтэй. Өрсөлдөөний тухай хууль тогтоомжийг

зөрчсөний улмаас оногдуулсан торгуулийн талаарх олон нийтэд хүргэх нь уг хуулийн хэрэгжилтэд эерэг нөлөө үзүүлдэг талтай.

7.2.10. ШӨХТГ-ын хүний нөөцийг чадварыг бэхжүүлэх тухай

ШӨХТГ нь өөрийн байцаагч, мэргэжилтэн, албан хаагчидын мэдлэгийн менежмент, туршлага хуваалцах үйл ажиллагаанд нийцсэн бодлого боловсруулах хэрэгтэй бөгөөд үүнийг боловсруулснаар тус газрын ажилтан албан хаагчидын ажлын гүйцэтгэл, “байгууллагын мэдээлэл”-ийн хадгалалт зэрэгт мэдэгдэхүйц нааштай өөрчлөлтүүд гарна. Энэ ажлыг гүйцэтгэхэд олон улсын байгууллагуудын зүгээс нилээн их хэмжээний дэмжлэг авч болох юм.

Ялангуяа картелийн гэрээ хэлэлцээрийн баримт нотолгоо цуглуулах, компаниудад гэнэтийн үзлэг хийх зэрэг үйл ажиллагаануудад цагдаагийн байгууллагатай хамтран ажиллах нөхцлийг бүрдүүлэх хэрэгтэй.

ШӨХТГ болон засгийн газрын бусад газар, агентлагуудын хамтын ажиллагааг сайжруулах нь чухал бөгөөд үүнд ШӨХТГ-ын Зохицуулах Зөвлөл нилээд туслалцаа үзүүлж болох юм.

ENDNOTES

¹ Төвлөрсөн төлөвлөгөөт үеийн Монгол Улсын эдийн засгийн хөгжлийн нарийвчилсан анализийг www.mongabay.com/country_studies/mongolia/ECONOMY.html сайтыг Mongolia-Economy, MONGABAY.COM-ыг харар

² Mongolia's Quest to Balance Human Development in its Booming Mineral Based Economy. Brookings Northeast Asia Commentary, Number 56. <http://www.brookings.edu/cnaps/brookings-north-east-asia-commentary.aspx>.

³ Mongolia's Quest to Balance Human Development in its Booming Mineral Based Economy. Brookings Northeast Asia Commentary, Number 56. <http://www.brookings.edu/cnaps/brookings-north-east-asia-commentary.aspx>.

⁴ Дэлхийн банк “ Mongolia Quarterly Economic Update” 2011 оны 10 дугаар сар.

⁵ Азийн хөгжлийн банкны ерөнхийлөгч Харукико Курода: Монгол улсын хөгжил хүн болгонд хүртээлтэй байх ёстой. Азийн хөгжлийн банк, 10 дугаар сарын 10, 2011. <http://beta.adb.org/news/adb-president-kuroda-mongolias-development-should-benefit-everyone>.

⁶ Дэлхийн банкны мэдээлэл <http://data.worldbank.org/country/>.

⁷ Эх сурвалж: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi

⁸ 2011 оны 5 дугаар сарын 27-нд зохион байгуулагдсан, Зүүн азийн орнуудын өрсөлдөөний байгууллагуудын 5 дугаар хуралдаан дээр ШӨХТГ-ын дарга Д.Мандахын “өрсөлдөөний хууль ба бодлогыг хэрэгжүүлэхэд тулгарч буй саад бэрхшээлүүд” сэдэвт илтгэлээс

- ⁹ Yuiry Humber, "Mongolia Seeks Balanced Growth to Avoid "Dutch Disease" from Mining Boom," March 7, 2011, <http://www.bloomberg.com/news/2011-03-08/mongolia-says-shifting-focus-to-balanced-growth-from-mining.html>
- ¹⁰ Mongolia's Quest to Balance Human Development in its Booming Mineral Based Economy. Brookings Northeast Asia Commentary, Number 56. <http://www.brookings.edu/cnaps/brookings-north-east-asia-commentary.aspx>.
- ¹¹ Монгол улсын үндсэн хууль, 5 дугаар зүйл
- ¹² Монгол улсын үндсэн хууль, 6 дугаар зүйл
- ¹³ Монгол улсын үндсэн хууль, 38 дугаар зүйл
- ¹⁴ Монгол улсын үндсэн хууль, 4 дүгээр зүйл
- ¹⁵ Монгол улсын үндсэн хууль, 2 дугаар зүйл
- ¹⁶ Өрсөлдөөний тухай хууль, 2010, 4.1.2. дугаар зүйл
- ¹⁷ Өрсөлдөөний тухай хууль, 2010, 11 дүгээр зүйл
- ¹⁸ Тус өгүүлбэрт орсон "innovation" хэмээх үг нь англи орчуулгын хувилбар дээрээ буруу бичигдсэн алдаа гарсан байна.
- ¹⁹ Өрсөлдөөний тухай хууль, 2010, 11.2.1 дүгээр зүйл
- ²⁰ Өрсөлдөөний тухай хуулийн англи хувилбарт тус зөвлөмжийг өгсөн болно. Мөн "картель" хэмээх нэр томъёо нь тус хуулийн 11.2 дугаар зүйлд тохирох эсэхийг шалгахыг ШӨХТГ-д зөвлөж байна. Хэрэв тэгж байвал, өрсөлдөөнийг хязгаарлаж буй босоо хэлбэрийн гэрээ хэлцлийг тодорхойлох илүү тохиромжтой нэр томъёогоор орлуулна уу.
- ²¹ Өрсөлдөөний тухай хууль, 2010, 5.2 дугаар зүйл
- ²² Өрсөлдөөний тухай хууль, 2010, 5.3 дугаар зүйл
- ²³ Давамгай байдлаа буруугаар ашиглах тухай тодорхойлолтыг илүү дэлгэрэнгүй уншихыг хүсвэл ICN Unilateral Conduct Working Group Report on the Objectives of Unilateral Conduct Laws, Assessment of Dominance/Substantial Market Power, and State-Created Monopolies, хуудас 40-43 (downloadable at <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc353.pdf>)
- ²⁴ ICN Unilateral Conduct Working Group, Dominance/Substantial Market Power Analysis Pursuant to Unilateral Conduct Laws, p. 1. доорхи хаягаар харна уу: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/uploads/library/doc317.pdf> .
- ²⁵ "учир шалтгааныг үндэслэсэн зарчим" буюу The Rule of Reason нь АНУ-д анх үүссэн бөгөөд Шерманы хуулинд тусгагдсан байдаг байна. АНУ-ын Нью жерси мужийн Standard Oil компанийн хэрэг дээр (1911) худалдааг шалгаангүйгээр хязгаарлаж буй гэрээ хэлцэл нь трестийн хуулиар зохицуулагдах бөгөөд монполь байдлаа ашигласан тус үйл ажиллагаа нь хууль бус ажиллагаа юм хэмээжээ.
- ²⁶ Өрсөлдөөний тухай хууль, 2010, 15.1.9 дүгээр зүйл
- ²⁷ ШӨХТГ-ын эх сурвалж
- ²⁸ Өрсөлдөөний тухай хууль, 2010, 27.1.1 дүгээр зүйл
- ²⁹ Өрсөлдөөний тухай хууль, 2010, 13.3 дугаар зүйл
- ³⁰ Өрсөлдөөний асуудал хариуцсан Европын холбоо . Vademecum.' Төрийн тусламжийн хууль' х.10, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/vademecum_on_rules_09_2008_en.pdf
- ³¹ Өрсөлдөөнийг хамгаалах тухай Холбооны хууль #135, 19 дүгээр зүйл . http://www.fas.gov.ru/legislative-acts/legislative-acts_9498.html (орос хэл дээр авах боломжтой).
- ³² Хэрэглэгчийн эрхийн тухай хууль, 2.1. дүгээр зүйл
- ³³ Хэрэглэгчийн эрхийн тухай хууль, 4-7 дугаар зүйл
- ³⁴ Хэрэглэгчийн эрхийн тухай хууль, 16.1.2 дугаар зүйл
- ³⁵ Өрсөлдөөний тухай хууль, 12. дугаар зүйл
- ³⁶ 14.12 дугаар зүйлд зааснаар ШӨХТГ-ын байранд улс төрийн намуудын үйл ажиллагаа, хөдөлгөөнүүд явуулахыг хориглосон байна.
- ³⁷ Өрсөлдөөний тухай хуулийн 14.3. дугаар зүйл, 2010
- ³⁸ Өрсөлдөөний тухай хууль, 17.1 ба 17.2 дугаар зүйлүүд
- ³⁹ Өрсөлдөөний тухай хууль, 18 дугаар зүйл
- ⁴⁰ Өрсөлдөөний тухай хууль, 16 дугаар зүйл

- ⁴¹ Өрсөлдөөний тухай хууль, 17.3 дугаар зүйл
- ⁴² Өрсөлдөөний тухай хууль, 16.5 дугаар зүйл
- ⁴³ Өрсөлдөөний тухай хууль, 14.5 дугаар зүйл
- ⁴⁴ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль. /2005 оны 12-р сарын 01/
- ⁴⁵ Хэрэглэгчийн эрхийг хамгаалах тухай хууль/2003 оны 12 –р сарын 26/
- ⁴⁶ 2011 оны 9-р сарын 16-нд Сингапурын өрсөлдөөний байгууллагын зохион байгуулсан Өрсөлдөөний хууль ба бодлого сэдэвт Зүүн азийн орнуудын хуралдаанд тавьсан ШӨХТГ-ын Хамтын ажиллагааны газрын Даргын үүрэг гүйцэтгэгч Буддоржийн Гантуяагийн "Competition Law in New Jurisdictions: trends and Challenges" илтгэл
- ⁴⁷ Өрсөлдөөний тухай хууль, 6 дугаар зүйл
- ⁴⁸ Өрсөлдөөний тухай хууль, 7.1 дүгээр зүйл
- ⁴⁹ Өрсөлдөөний тухай хууль, 15.1.4 дүгээр зүйл
- ⁵⁰ Өрсөлдөөний тухай хууль, 15.1.8 дүгээр зүйл
- ⁵¹ Өрсөлдөөний тухай хууль, 15.1.10 дүгээр зүйл
- ⁵² Өрсөлдөөний тухай хууль, 15.1.7 дүгээр зүйл
- ⁵³ АПЕК (Ази-номхон далайн орнуудын эдийн засгийн хамтын ажиллагааны байгууллага), мэдээлэл солилцох тухай судалгаа
- ⁵⁴ Өрсөлдөөний тухай хууль, 15.1.15 дүгээр зүйл
- ⁵⁵ Economy Watch http://www.economywatch.com/economic-statistics/Mongolia/General_Government_Total_Expenditure_Percentage_GDP/
- ⁵⁶ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль <http://www.nvcmongolia.com/nvce/download/Procurement.pdf>
- ⁵⁷ Өрсөлдөөний тухай хууль, 11.1.4 дүгээр зүйл
- ⁵⁸ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 1 дүгээр зүйл
- ⁵⁹ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 4 дүгээр зүйл
- ⁶⁰ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 2.1 дүгээр зүйл
- ⁶¹ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 6 дугаар зүйл
- ⁶² Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 17 ба 18 дугаар зүйл
- ⁶³ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 7.1, 7.2, 8.2 дугаар зүйл
- ⁶⁴ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 13 дугаар зүйл
- ⁶⁵ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 14, 15 ба 16 дугаар зүйл
- ⁶⁶ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 7.3, 9.3, ба 8.1.2 дугаар зүйл
- ⁶⁷ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 8.6-8.9 дугаар зүйл
- ⁶⁸ Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, 21, 23, 9.3 дугаар зүйл
- ⁶⁹ Монгол Улсад 58 интернетийн компани байна. Улаанбаатар хоот нь бараг бүхэлдээ интернетийн үйлчилгээгээр хангагдсан боловч хөдөө орон нутагт э нэ байдал өнөөг хүртэл асуудалтай байна.
- ⁷⁰ ОХУ-д жишээлбэл, тендрийн ажиллагаанд тусгайлан зориулсан 5 электрон цэгийг байгуулсан нь тендрийн зардлыг 30-40 хувь бууруулахад тусласан бөгөөд жилд тендэрт зарцуулалтаас 1 тэрбумаас 1.5 тэрбум долларын хадгаламжийг авчирсан байна.энэхүү арга хэмжээг авснаар тендрийн зах зээл дээрх өрсөлдөөнд учрах шууд бус нөлөө нь хэмжилтгүй бөгөөд мөн ижил хэмжээнд сухал юм. Энэ салбар дээрх өрсөлдөөн өсөлт нэмэгдсний нотолгоо нь Ж.ДҮ-ийн Загсийн газрын захиалга дахь оролцоо 20-40 хувиар нэмэгдснээр харагдаж байна.
- ⁷¹ Өрсөлдөөний тухай хууль, 15.1.14 дүгээр зүйл
- ⁷² Өрсөлдөөний тухай хууль, 3.2 дүгээр зүйл
- ⁷³ АПЕК-ын орнуудын дунд өрсөлдөөний тухай мэдээлэл солилцож буй талаар хийсэн судалгаа: 1 бүлэг. Төслийн асуултууд, хуудас 2-3. CPLG 03 2011 - Survey on Information Exchange on Competition. in APEC Region: Phase I. Project Questionnaire, p. 2-3.

-
- ⁷⁴ Өрсөлдөөний тухай хуулийн 3.3 зүйл
- ⁷⁵ Харилцаа холбооны зохицуулах хороо, 2010 оны санхүүгийн жил, Гүйцэтгэл, үр дүнгийн тайлан, хх. 6-7
- ⁷⁶ Харилцаа холбооны зохицуулах хороо, 2010 оны санхүүгийн жил, Гүйцэтгэл, үр дүнгийн тайлан, хх. 14-15
- ⁷⁷ Эрчим хүчний зохицуулах газрын тайлан, 2010 оны, х-10
- ⁷⁸ Эрчим хүчний зохицуулах газрын тайлан, 2010 оны, х-8
- ⁷⁹ Түлш, бензиний зах зээл дээрх өрсөлдөөний байдлын судалгаа, ШӨХТГ, 1 дүгээр бүлэг, 2011 оны 6 дугаар сар, УБ, МУ, х -8
- ⁸⁰ Өнгөрсөн 10 жилд МУ-ын жилийн дундаж хэрэглээ нэг хүнд 84 кг байсан бол 2099 оны байдлаар 97,6 кг болж өссөн байна. Махны зах зээл дэх өрсөлдөөний асуудлууд, зах зээлийн судалгаа, ШӨХТГ, х-8
- ⁸¹ 2009 оны 6 дугаар сарын 27, Зүүн азийн орнуудын өрсөлдөөний байгууллагуудын 5 дугаар хуралдааны үеэр ШӨХТГ-ын дарга Д.Мандахын тавьсан "МУ-ын өрсөлдөөний хууль ба бодлогын хэрэгжүүлэлт, өнөөгийн байдал, цаашдын чиг хандлага" сэдэвт илтгэл
- ⁸² SSNIP - "small but significant non-transitory increase in price" хэмээх үгийн товчлол бөгөөд орчуулбал үнэ ханш бара хэдий ч үр дагавар бүхий ил тод нэмэгдэлийг хянах шалгуур үзүүлэлт гэсэн үг юм. Заримдаа "hypothetical monopolist" test буюу монополь таамаглалын тест гэж нэрлэдэг. Энэхүү тестээр өрсөлдөөний байгууллагууд бараа бүтээгдэхүүний холбогдох зах зээл болон гауар зүйн хүрээ тодорхойлоход ашигладаг.
- ⁸³ Өмнөх тайлбарыг харна уу.
- ⁸⁴ ШӨХТГ-ын хийсэн махны зэл дээрх өрсөлдөөний асуудлын тухай судалгааны дүгнэлтийн хэсгийг үзнэ үү.
- ⁸⁵ Д.Мандах "Монгол улс дахь Чөлөөт өрсөлдөөний бодлого ба Өрсөлдөөний тухай хуулийн хэрэгжилтийн өнөөгийн байдал ба цаашдын зорилтууд" Хуудас 2
-

