
АГУУЛГА

ТӨРИЙН БОДЛОГО, ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА	4
Монгол Улсын Засгийн газрын 2009 оны 143 дугаар тогтоол	4
Монгол Улсын Засгийн газрын 2009 оны 143 дугаар тогтоолын хавсралт	5
ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ	9
Авлигатай тэмцэх улс төрийн хүсэл зориг болон эрх баригч намууд	9
Далд эдийн засгийн хэмжээг тооцох арга зүйн асуудал.....	19
Эрүүгийн процесс ба хэвлэл мэдээлэл	28
Авлига ба хувийн хэвшил	35
Монгол Улс ба НҮБ-ын авилгалын эсрэг конвенц Mongolia and the united nations convention against corruption	40
Төрийн алба дахь ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль гаргах шаардлага.....	43
Ашиг сонирхол	46
СУДАЛГАА	49
Авлигын талаарх бодлогод чиглэсэн тандалт судалгаа	49
Дэлхий Нийтийн Авлигын Хэмжүүр, 2009 (Барометрийн судалгаа) ..	65
ГАДААД ОРНЫ БОЛОН ОЛОН УЛСЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ТҮРШЛАГА ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА	95
Нэгдсэн Үндэстний Байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр	95

“Шударга ёс” цувралын анхны
дугаарт зориулав

ЭРХЭМ УНШИГЧ ТАНАА

Өнөө үед Монгол төрийн анхаарлын төвд байвал зохих нэг асуудал бол улс орны хөгжил дэвшилд үлэмжхэн саад учруулж, удирдлагын болон иргэдийн ёс зүйг сэвтүүлж буй авлигаас урьдчилан сэргийлэх явдал юм. Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцэд Монгол Улс нэгдэн орж, Авлигын эсрэг хууль, үндэсний хөтөлбөрийг Улсын Их Хурал баталсан билээ. Ажлыг гардан хариуцах Авлигатай тэмцэх газар ч байгуулагдсан.

Авлигын эсрэг хууль тогтоомжийг нэг мөр, нарийн чанд сахин биелүүлэх явдал бол иргэн бүрийн өөрсдийнх нь үүрэг юм. Энэ үйлсэд анхны дугаараа уншигч таны өмнө дэлгэн тавьж байгаа “Шударга ёс” цуврал нь онол-шинжлэх ухааны, соён гэгээрүүлэх болон танин мэдэхүйн нэн чухал үүрэг гүйцэтгэх нь эргэлзээгүй. Эл цуврал дугаар бүрдээ Монгол Улсад шударга ёсыг тогтоон бэхжүүлэх, авлига, хүн суртал, албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглах явдалтай тэмцэх таны оролцоонд оюун санааны хэрэглүүр болно гэдэгт итгэж байна.

Авлигатай тэмцэх, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааны зонхилох бүрэлдэхүүн хэсэг бол соён гэгээрүүлэх их ажил юм. Нийгэмд амь бөхтэй оршиж буй авлигын мөн чанар, шалтгаан нөхцөлийг судлах, шинжлэх ухааны үүднээс тал бүрээс нь авч үзэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх эрх зүй, зохион байгуулалтын орчинг бүрдүүлж зохих үр дүнд хүрч чадах арга хэмжээ болон гадаад улс орнуудын туршлага, сургамж энэ цувралд зохих орон зайгаа эзлэх нь мэдээж.

Авлигыг олон улсын түвшинд албан тушаалтан өөрийн албаны байр сууриа ашиглахтай холбон зан суртахууны, сахилгын, захиргааны болон эрүүгийн зөрчил гэж үздэг. “Авлигыг үл тэвчих” уур амьсгалыг бүрдүүлж, авлигатай тэмцэх үйлсэд иргэний зориг, мэргэжлийн өндөр ур чадвар гарган хичээл зүтгэлтэй ажиллаж зохих үр дүнд хүрч буй төрийн болон хууль сахиулах байгууллага, хамт олны тухай, албаны ёс зүйг сахиж нэр төрөө өндөрт авч яваа албан хаагчдын тухай, өгөөжтэй нийтлэлүүд танд нэгийг бодогдуулах биз ээ.

“Шударга ёс” цуврал авлигатай тэмцэх, түүнээс урьдчилан сэргийлэх үйлсэд үр өгөөжөө өгөх нь дамжиггүй.

МОНГОЛ УЛСЫН ИХ ХУРЛЫН ДАРГА

Д.ДЭМБЭРЭЛ

ШУДАРГА ЁС СЭТГҮҮЛД

Шударга ёс сэтгүүлээр дамжуулан уншигч олондоо чин сэтгэлийн мэндчилгээ дэвшүүлье.

Авлигатай тэмцэх газраас эрхлэн гаргаж буй энэ сэтгүүл нь зөвхөн авлигатай тэмцэх асуудлаар үйл ажиллагааны хүрээгээ хязгаарлахгүй Монгол Улсын Үндсэн хуульд заасан “шударга ёсыг тогтоох” нийгмийн бүхий л давхаргыг хамарсан, өргөн далайцтай үйл ажиллагааг эхлүүлж байгаад гүнээ талархаж байна.

Нийгэмд шударга бус байдал газар авч түүний улмаас иргэдийн дургүйцэл ихэсч байгаа нь шударга ёсыг сэргээх, авлигатай тэмцэх асуудал манай өнөөгийн нийгмийн захиалга, шаардлага болсныг харуулж байна.

Монгол Улсын Ерөнхийлөгч, түүний Тамгын газар нь Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагааг олон нийтэд ил тод, нээлттэй болгох, авлигатай тэмцэх ажиллагаанд ард олныг өргөнөөр оролцуулах боломжийг нэмэгдүүлэх, түүнчлэн Авлигатай тэмцэх газрын харъяалан шийдвэрлэх хэргүүд, тухайлбал албан тушаалаа урвуулан ашигласан, хэтрүүлсэн, хээл хахууль авсан, өгсөн, зуучилсан хэргүүдийн ялын хариуцлагыг чангаруулан нэмэгдүүлэх, Монгол Улсын Эрүүгийн хуулийг НҮБ-ын Авлигын эсрэг олон улсын конвенцийн заалттай нийцүүлж, зарим үйл ажиллагааг гэмт хэрэгт тооцох чиглэлээр Эрүүгийн хуульд нэмэлт, өөрчлөлт оруулах хуулийн төслийг санаачлахаар ажиллаж байна. Эдгээр арга хэмжээний үр дүнд Авлигатай тэмцэх газрын үйл ажиллагаа, олон нийтийн санаачлага үлэмж эрчимжиж, олон улсын жишигт хүрэх, улмаар авлигыг таслан зогсоох үйл ажиллагаа үр дүнд хүрнэ гэдэгт итгэж байна.

Би Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн тангараг өргөх ёслолын үеэр хэлсэн үгэндээ төрийн албыг шударгаар гүйцэтгэж байгаа хүмүүсийг тууштай дэмжихээ илэрхийлсэн. Энд авлигатай тэмцэх байгууллага, түүний ажилтнууд шууд хамаарах болно.

Авлигатай тэмцэхэд ард түмний оролцоо, тэдний тус дэмжлэг туйлын чухал үүрэгтэй бөгөөд Шударга ёс сэтгүүл нь Авлигатай тэмцэх газар болон иргэд хоорондын гүүр, олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, авлигыг үл тэвчих хэв заншлыг нийгэмд бий болгоход бодит хувь нэмэр оруулах нь дамжиггүй.

Шударга ёс сэтгүүлийн хамт олонд ажлын их амжилт хүсье.

Сайн үйлс дэлгэрэх болтугай.

МОНГОЛ УЛСЫН ЕРӨНХИЙЛӨГЧ

Ц.ЭЛБЭГДОРЖ

ТӨРИЙН БОДЛОГО, ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

МОНГОЛ УЛСЫН ЗАСГИЙН ГАЗРЫН ТОГТООЛ

2009 оны 5дугаар
сарын 14-ний өдөр

Дугаар143

Улаанбаатар
хот

Ил тод байдлыг илтгэх шалгуур
үзүүлэлт батлах тухай

Төрийн удирдлагын ил тод, нээлттэй, шуурхай, шударга, хариуцлагатай, ёс зүйтэй, ажил хэрэгч байдлыг хангаж, төр, иргэний харилцан итгэлцлийг бэхжүүлэх зорилгоор Монгол Улсын Засгийн газраас ТОГТООХ нь:

1.Төрийн болон нутгийн захиргааны бүх шатны байгууллагын үйл ажиллагааны “Ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлт”-ийг хавсралт ёсоор баталсугай.

2.“Ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлт”-ийг хангах арга хэмжээ авч ажиллахыг Засгийн газрын гишүүн, Засгийн газрын агентлагийн дарга, бүх шатны Засаг дарга нарт үүрэг болгосугай.

3.Засгийн газрын агентлагийн дарга болон Засаг дарга нартай байгуулах үйл ажиллагааны үр дүнгийн гэрээнд ил тод байдлыг илтгэх үзүүлэлтийг хангах талаар тусгаж, үнэлгээний гол шалгуур болгон дүгнэж байхыг Засгийн газрын гишүүдэд даалгасугай.

Монгол Улсын Ерөнхий сайд

С.БАЯР

Монгол Улсын сайд,
Засгийн газрын хэрэг
эрхлэх газрын дарга

Б.ДОЛГОР

ИЛ ТОД БАЙДЛЫГ ИЛТГЭХ ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ

Шалгуур үзүүлэлт	Гарах үр дүн
<i>Нэг. Үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байдал</i>	
<p>1.1. Дараахь зүйлсийг байгууллагын цахим хуудас болон мэдээллийн самбарт ойлгомжтой байдлаар байрлуулан тогтмол шинэчилж байх:</p> <ul style="list-style-type: none">-байгууллагын эрхэм зорилго, үйл ажиллагааны стратегийн зорилт, зорилго, тэргүүлэх чиглэл болон тэдгээрийн хүрээнд авч хэрэгжүүлсэн арга хэмжээ, түүний үр дүн;-албан хаагчийн ёс зүйн дүрэм;-төрийн үйлчилгээ, захидал харилцааны асуудал хариуцсан албан хаагчийн овог, нэр, албан тушаал, хариуцсан ажил, ажиллах журам, харилцах утас, иргэдийг хүлээн авч уулзах цагийн хуваарь;-төрийн үйлчилгээ авахтай холбоотой материалын жагсаалт;-байгууллагын үйл ажиллагаанд дагаж мөрдөж байгаа хууль тогтоомж, дүрэм, журам, заавар. <p>1.2. Тухайн байгууллагаас үзүүлж байгаа төрийн үйлчилгээний арга хэлбэрийг боловсронгуй болгох чиглэлээр зохион байгуулалтын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн байх;</p> <p>1.3. Байгууллагын үйл ажиллагаатай холбоотой хуулиар хориглоогүй аливаа мэдээллийг иргэдэд үнэ төлбөргүй, хүндрэл чирэгдэлгүй өгөх зохион байгуулалтын арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн байх;</p> <p>1.4. Нийтээр дагаж мөрдүүлэхээр гаргасан шийдвэрээ тухай бүр Хууль зүй, дотоод хэргийн ямаар хянуулан, улсын нэгдсэн бүртгэлд бүртгүүлж, байгууллагын цахим хуудас болон мэдээллийн самбарт ойлгомжтой байдлаар байрлуулан мэдээлсэн байх;</p> <p>1.5. Төрийн бодлогын баримт бичиг болон нийтээр дагаж мөрдөх хэм хэмжээ тогтоосон шийдвэрийн төслийг боловсруулахдаа холбогдох төрийн ба төрийн бус байгууллага, мэргэжлийн шинжээч, эрдэмтэн, иргэдийн саналыг авч, үндэслэлтэй гэж үзвэл төсөлд тусгадаг байх;</p>	<p>Байгууллагын үйл ажиллагаа нээлттэй, ил тод болсон байна.</p>

<p>1.6. Санал, хүсэлт, өргөдөл, гомдол, мэдээлэл хүлээн авах утас буюу хайрцаг /дэвтэр/ ажиллуулан, түүний мөрөөр тодорхой арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн байх;</p> <p>1.7. Өргөдөл, гомдлыг хуульд заасан хугацаанд шийдвэрлэж, хариуг өгч хэвшсэн байх.</p>	
Хоёр. Хүний нөөцийн бодлогын ил тод байдал	
<p>2.1. Хүний нөөцийн стратеги, түүний хэрэгжилтийг хянаж, үнэлэх журам боловсруулан хэрэгжүүлсэн байх;</p> <p>2.2. Байгууллагын хүний нөөцийн удирдлагын ил тод, нээлттэй байдлыг хангах арга замыг хүний нөөцийн стратегид тусгасан байх;</p> <p>2.3. Хүний нөөцийн стратегийн хэрэгжилтийг үнэлэх, шинэчлэх үйл ажиллагаанд албан хаагчдын оролцох боломжийг бүрдүүлсэн байх;</p> <p>2.4. Байгууллагын соёл, зохион байгуулалт, үйл ажиллагааны нээлттэй байдлын талаарх сэтгэл ханамжийн судалгааг албан хаагчдаас жил бүр авч, дүнг ил тод танилцуулан, түүний мөрөөр шаардлагатай арга хэмжээ авсан байх;</p> <p>2.5. Сул орон тооны зарыг олон нийтийн мэдээллийн хэрэгслээр нээлттэй зарласан байх;</p> <p>2.6. Албан хаагчдын ажлын гүйцэтгэлийг үнэлэх үйл ажиллагааг үнэн зөв, шударга болгох чиглэлээр байгууллагын дотоод журамд өөрчлөлт оруулж, хэрэгжилтийг зохион байгуулсан байх.</p>	<p>Байгууллагын хүний нөөцийн бодлого, стратеги, түүний хэрэгжилтийн явц, үр дүн нээлттэй, ил тод болсон байна.</p>
Гурав. Төсөв, санхүүгийн ил тод байдал	
<p>3.1. Төсвийн төслийг боловсруулахдаа байгууллагын эрхэм зорилго, үйл ажиллагааны зорилт, зорилго, тэргүүлэх чиглэлтэй нягт уялдуулсан байх;</p> <p>3.2. Үндэсний аюулгүй байдал болон төрийн нууцтай холбоотойгоос бусад байгууллагын тухайн жилийн төсөв, урьд оны төсвийн гүйцэтгэл, дараа жилийн төсвийн төслийг Монгол Улсын төсвийн ил тод байдал /www.iltod.gov.mn/ цахим хуудсаар болон бусад хэлбэрээр олон нийтэд мэдээлж, мэдээллийг иргэд, байгууллага чөлөөтэй авах нөхцөлийг бүрдүүлсэн байх;</p>	<p>Байгууллагын төсөв боловсруулах, гүйцэтгэх, тайлагнах үйл явц нээлттэй, ил тод болсон байна.</p>

<p>3.3. Төсвийн гүйцэтгэлийн биелэлт болон хагас, бүтэн жилийн санхүүгийн тайланг байгууллагын цахим хуудас болон мэдээллийн самбарт ойлгомжтой байдлаар байрлуулан мэдээлж, иргэд, иргэний нийгмийн зүгээс төсвийн зарцуулалтад хяналт тавих боломжийг хангасан байх;</p> <p>3.4. Байгууллагын санхүүгийн тайланд хийсэн аудитын дүгнэлтийг бүрэн эхээр нь байгууллагын цахим хуудас болон мэдээллийн самбарт ойлгомжтой байдлаар байрлуулан мэдээлсэн байх;</p> <p>3.5. Тухайн жилийн батлагдсан төсөвт нэмэлт, өөрчлөлт оруулсан тохиолдолд энэ тухай цахим хуудсаар болон бусад хэлбэрээр олон нийтэд мэдээлж, мэдээллийг иргэд, байгууллага чөлөөтэй авах нөхцөлөөр хангасан байх;</p> <p>3.6. Зөвхөн хууль тогтоомжид заасан төлбөр, хураамжийг үйлчлүүлэгчээс авч, түүний хэмжээний тухай цахим хуудсаар болон бусад хэлбэрээр олон нийтэд мэдээлсэн байх;</p> <p>3.7. Үйлчилгээний хөлс болон төлбөр, хураамж авах хэлбэрийг боловсронгуй болгох чиглэлээр тодорхой арга хэмжээ авч хэрэгжүүлсэн байх.</p>	
<p><i>Дөрөв. Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны ил тод байдал</i></p>	
<p>4.1. Ил тод, шударга, үр ашигтай, хэмнэлттэй, хариуцлагатай байх зарчимд суурилсан худалдан авах ажиллагааны бодлого баримтлан, байгууллагын дотор мөрдөх журмыг батлан, энэ талаар олон нийтэд мэдээлсэн байх;</p> <p>4.2. Тендерийн баримт бичиг, тендер шалгаруулалтыг явуулах журам болон тендерийн урилгыг хуульд заасны дагуу хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр нийтэд мэдээлж, цахим хуудас /www.e-procurement.mn/-т байршуулан, тогтмол шинэчилж байх;</p> <p>4.3. Үнэлгээний хороонд тухайн салбарын 2-оос доошгүй төрийн бус байгууллагын төлөөлөл /ашиг сонирхлын зөрчилгүй болохоо мэдэгдсэн бол/-ийг оролцуулсан байх;</p>	<p>Байгууллагын худалдан авах ажиллагаа нээлттэй, ил тод болсон байна.</p>

4.4. Тендерт оролцохыг сонирхогчдод тавих шалгуур үзүүлэлт болон гүйцэтгэгчийг сонгон шалгаруулсан үндэслэлийг холбогдох хууль тогтоомжийн дагуу ил тод мэдээлсэн байх;

4.5. Тендерт шалгарсан болон шалгараагүй оролцогчийн талаарх товч мэдээллийг байгууллагын цахим хуудаст байршуулан, шалгарсан болон шалгарч чадаагүй шалтгаан нөхцөл, хуулийн үндэслэлийн талаар тодорхой танилцуулсан байх;

4.6. Худалдан авсан бараа, ажил, үйлчилгээний тайланг тухай бүр байгууллагын цахим хуудаст байршуулж хэвшсэн байх;

4.7. Тендер шалгаруулах явцад илэрсэн зөрчлийн талаар тухай бүр холбогдох байгууллагад мэдээлсэн байх;

4.8. Худалдан авах ажиллагааны чиглэлээр холбогдох албан хаагчдыг мэргэшүүлсэн байх;

4.9. Худалдан авах ажиллагаанд хийсэн аудитын тайлан, дүгнэлт болон бусад хяналт, шалгалтын дүнг байгууллагын цахим хуудас болон мэдээллийн самбарт байрлуулан, түүнтэй танилцах боломжийг бүрдүүлсэн байх;

4.10. Худалдан авах ажиллагаатай холбоотой өргөдөл, гомдлын тоо, тэдгээрийн товч агуулга, шийдвэрлэсэн байдлыг байгууллагын цахим хуудас болон мэдээллийн самбарт байрлуулан мэдээлсэн байх.

-----oOo-----

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ, АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ

“Авлигатай тэмцэх улс төрийн хүсэл зориг болон эрх баригч намууд”

О.Мөнхбат

*МУИС-ийн Нийгмийн Судалгааны
Хүрээлэн, доктор (Ph.D) Проф.*



Оршлын оронд:

Авлигатай тэмцэх асуудлыг дан ганц Авлигатай тэмцэх газрын үүрэг мэтээр ойлгож, тайлбарлах хандлага Монголын нийгмийн сэтгэл зүйд түгээмэл байгаа нь ажиглагддаг. Хэдийгээр энэ байгууллагын үндсэн чиг үүрэг нь улс орны хэмжээнд “...авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх ажлыг зохион байгуулах, үйл ажиллагааг нь уялдуулан зохицуулах, нэгдсэн хөтөлбөр боловсруулах, арга зүйн удирдлагаар хангах, хэрэгжилтэнд нь хяналт тавих...”¹ мөн боловч төр засгийн эрх барьж буй хүчнүүд, тэдгээрийн удирдагчдын улс төрийн хүсэл зориг, дэмжлэггүйгээр авлигатай амжилттай тэмцэж чадахгүй гэдгийг олон улсын туршлага харуулдаг билээ.

Иймээс Монголын томоохон нам

хүчнүүд, УИХ болон засгийн газрын бодлогын баримт бичгүүд, практик шийдвэрүүдэд шинжилгээ хийх замаар Монголын төр, засгийн эрх баригчдын авлигатай тэмцэх улс төрийн хүсэл зоригийн түвшинг тодорхойлохыг эрмэлзлээ. Үүний тулд дараах шалгууруудыг сонгон авав. Үүнд:

- Авлигын эсрэг эрх баригчдын санал санаачлагууд
- Авлигын шалтгаан, хүрээ, эх сурвалжийг зөв судлан тогтоож, тэдгээрийн эсрэг үр нөлөөтэй арга хэмжээ явуулж байгаа эсэх: *(төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр хийх худалдан авах ажиллагааны жишээн дээр),*
- Авлигын эсрэг шинэчлэлийн үйл ажиллагаанд сонирхогч бүх талуудыг татан оролцуулах, авлигын эсрэг үр нөлөөтэй хориг санкцийг авч явуулж буй эсэх,

1 Авлигын эсрэг хууль. 18 дугаар зүйл.
www.legalinfo.mn

- Авлигын эсрэг шинэчлэлийн санаа санаачлагын тасралтгүй шинж, залгамж холбоо² зэрэг орно.

Монголын төрийн эрхийг дангаар эсвэл эвсэн нэгдэх байдлаар сүүлийн арав гаруй жилийн турш тасралтгүй барьж байгаа МАХН, АН (2004 оны хувьд Эх орон-Ардчилал эвсэл) гэсэн улс төрийн хоёр хүчний удаа дараагийн УИХ-ын болон 2009 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд эдгээр хүчнүүдээс дэвшүүлсэн нэр дэвшигчдын мөрийн хөтөлбөрүүд, дээрх хоёр намын төлөөлөл зонхилсон Монголын парламентын авлигын эсрэг эрх зүйн орчин бүрдүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаа, засгийн газрын мөрийн хөтөлбөрүүд болон практик үйл ажиллагаатай холбоотой баримт бичгүүдийг шинжлэн үзсэн болно.

Өгүүлэх нь:

“Транспэрэнси Интернэшнл” -ээс гаргасан судалгаагаар 2007 онд нийт 180 орноос 99-рт жагсаж явсан Монгол Улсын авлигын индекс улам муудан, 2008 он гэхэд 102 –р байрт шилжиж, Ливан, Руанда зэрэг орнуудтай мөр зэрэгцэв. Индекс буурах тусам нийгэмд учруулж байгаа авлигын хор уршиг улам бүр нэмэгддэг урвуу хамаарлын зүй тогтолтой билээ. Дээрх байгууллагын судалгааны харуулж байгаагаар зөвхөн тендерт зарцуулагдаж байгаа нийт

мөнгөн дүнгийн 10-30 хувь, харин хяналтын тогтолцоо сул Монгол шиг улс орны хувьд бүр 40-50 хүртэлх хувь авилгачдын халаасанд ордог гэж тооцоолсон нь авлигаас татвар төлөгчдөд учруулж байгаа хохирлын зөвхөн нэгээхэн хэсэг юм.

2008 онд төв, орон нутгийн төсөв, Монгол Улсыг хөгжүүлэх сан зэрэг засгийн газрын тусгай сангууд, гадаадын зээл тусламж болон төрийн өмчит байгууллага компаниудыг оруулаад наад зах нь нэг их наяд (нэг триллион) зөвхөн төрийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд зарцуулсан тоо байдаг.

2008 онд дотоодын нийт бцтээг-дэхцүн үнээрээ 5.929.8 тэрбум буюу зургаан их наяд орчим болно гэж үзвэл зургаан төгрөг бүрийн нэгийг бид худалдан авах ажиллагаанд зарцуулж байна гэсэн үг юм. Харин үүний хэдэн хувь авлигачдын халаасыг дцүргэдэг бол гэсэн асуултанд хариулахад тцвэгтэй боловч хамгийн даруухан тооцоогоор 10 хувь гэвэл нэг зуун тэрбум төгрөгнөөс багагүй тоо гарах аж.

Авлигын эсрэг анхны хуулийг аль 1996 онд баталж, 2006 онд Авлигын эсрэг шинэ хуулиа шинэчлэн баталж, Авлигатай Тэмцэх Газар (2007 он) байгуулан, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид (2005 он) нэгдэн орсон Монгол оронд чухам яагаад авлигын нөхцөл байдал ийнхүү хүндэрч байнаа гэсэн асуулт гарч байна. Хэдийгээр хууль эрх зүй, нийгэм сэтгэлзүйн орчин тун чухал үүрэгтэй авч улс орны төр засгийн жолоог атгаж байгаа эрх баригчдын улс төрийн хүсэл зоригоос авлигын эсрэг тэмцэл үр өгөөжтэй байх эсэх нь олон талаар шалтгаалдаг болох нь эндээс харагдаж байгаа юм. Ялангуяа улс төржсөн төрийн албатай, ил тод, нээлттэй байдал хязгаарлагдмал, улстөр эдийн

2 Тэмдэглэгээ: Аливаа улс орны эрх баригчдын авлигын эсрэг улс төрийн хүсэл зоригийг судлахдаа Transparency International, USAID зэрэг олон улсын нэр хүнд бүхий байгууллагуудын баримталдаг шалгуур үзүүлэлтүүдийг үндэс болгон авлаа. Эх сурвалж: www.transparency.org www. Also, Brinkerhoff, D.W.(Jan.1999) Identifying and Assessing Political will for anti-corruption efforts. Working paper 13, DC: A publication of USAID’s Implementing Policy Change Project. p.3

засгийн бүлэглэлүүд хүчирхэгжсэн, нийгмийн амьдралын бүхий л хүрээнд төрийн оролцоо өндөр манай орны тухайд эрх баригчдын улстөрийн хүсэл зориг магадгүй шийдвэрлэх үүрэгтэй ч байж болох юм.

Намуудын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр

Парламентын засаглалтай, сонгуулийн мажоритар тогтолцоотой хэдий боловч УИХ-ын сонгуулийн үеэр нэр дэвшигчээс илүүтэй улстөрийн намуудын мөрийн хөтөлбөр чухал үүрэг гүйцэтгэдэг тул тэдгээрийг судалснаар тухайн хүчнүүдийн хэтийн бодлогыг тодорхойлж болдог. МАХН болон АН-ын 2004 болон 2008 оны УИХ-ын сонгуульд дэвшүүлсэн мөрийн хөтөлбөрт авлигыг бууруулах талаар ямар зорилго, зорилт дэвшүүлсэнийг үзье.

Монгол Улс парламентын засаглалтай, сонгуулийн мажоритар тогтолцоотой хэдий боловч УИХ-ын сонгуулийн үеэр нэр дэвшигчээс илүүтэй улстөрийн намуудын мөрийн хөтөлбөр чухал үүрэг гүйцэтгэдэг тул тэдгээрийг судалснаар тухайн хүчнүүдийн хэтийн бодлогыг тодорхойлж болдог. МАХН болон АН-ын 2004 болон 2008 оны УИХ-ын сонгуульд дэвшүүлсэн мөрийн хөтөлбөрт авлигыг бууруулах талаар ямар нэг хэмжээгээр дурдсан боловч тэдгээрийг урт хугацааны бодлого болгон хэрэгжүүлэх цаг хугацаа, арга замын талаар тодорхой тусгаагүй нь харагддаг.

Эх орон-Ардчилал эвслийн 2004 оны УИХ сонгуулийн 16-н бүлэг бүхий мөрийн хөтөлбөр авлигын асуудлыг Дэг журам гэмт хэрэг, улс төр эрхзүй гэсэн хэсэгтээ товч авч үзээд “Хээл хахуулийг устгах,...авлигачдыг хуулийн дээд хэмжээ хүртэл шийтгэдэг, албан тушаалтны орлогын мэдүүлгийг мэдээлдэг, авлигатай тэмцэх тусгай

албыг байгуулах, „ашиг сонирхлын зөрчлийг хянадаг Омбудсманы алба байгуулна..”³ гэжээ. Харин төрийн алба, үйлчилгээ болон бизнесийн өрсөлдөх чадвар, шударга орчин зэрэг бусад 14 бүлэгтээ авлигын асуудлыг дурдаагүй байна. 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн 10 зүйл бүхий хөтөлбөрийнхөө таван зүйлд авлигын асуудлыг арав гаруй удаа онцлон заажээ.⁴ Ялангуяа авлигын засаглалын эх үүсвэр төрийн алба, эдийн засгийн гол эх сурвалж худалдан авах ажиллагааг шударга, авлигаас ангид байлгах, боловсронгуй болох асуудлыг авч үзсэн нь анхаарал татаж байна. АН авлигатай тэмцэхийг төр засаг, төрийн алба, үйлчилгээг эрүүлжүүлэхтэй холбон ойлгож, хөтөлбөрийн багагүй хэсгийг үүнд зориулсан нь одоогийн УИХ- дахь АН-ын бүлэг, эл намд харьяалагддаг эрхэм гишүүд авлигатай тэмцэхэд бодлогын түвшинд анхаарал тавьж ажиллаж магадгүй гэсэн найдлага төрүүлж байна.

Ардчилал өрнөсөн сүүлийн арван найман жилийн турш төр барьж, барилцаж байгаа МАХН-ын хувьд 2004 оны таван бүлэг бүхий хөтөлбөрт авлигатай тэмцэх талаар огт дурсаагүй бөгөөд тэр бүү хэл авлига, хээл хахууль гэсэн үг ч алга байна. Харин Эдийн засгийн бодлого, Төрийн байгуулалтын бодлого бүлгүүдэд төсөв, төрийн үйлчилгээг ил тод нээлттэй байлгах гэсэн ерөнхий заалтуудыг дэвшүүлжээ.⁵

Харин МАХН-ын 2008 оны УИХ-

3 “Эх орон- Ардчилал” эвслийн 2004 оны УИХ-ын сонгуулийн Мөрийн хөтөлбөр. Монголын мэдээ сонины 2004 оны 100, 101,102-р дугаар.

4 АН-ын УИХ-ын 2008 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр. Нээлттэй нийгэм форум. Сонгууль 2008. www.forum.mn/index

5 МАХН-ын УИХ-ын 2004 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр. Үнэн сонины 2004 оны 099-р дугаар.

ын сонгуулийн арван хоёр бүлэг бүхий мөрийн хөтөлбөрийн хоёр бүлэгт авлигын тухай таван удаа дурдсан бөгөөд “Төрийн ажил, үйлчилгээг ил тод, авилгаас ангид ...болгож, шударга ёсны дагуу хариуцлага хүлээдэг ардчилсан тогтолцоог... төлөвшүүлэн хөгжүүлнэ... төсвийн хөрөнгийг захиран зарцуулсан байдал, түүний үр нөлөөг олон нийтэд... тайлагнадаг болно ”⁶ гэж онцолсон нь авлигыг хязгаарлах бууруулах тал дээр Монголын улс төрийн энэ том хүчин өмнөхөөсөө илүү анхаарах байх гэсэн горьдлоготой байгаа юм.

Товчоолох нь

- Монголын голлох улс төрийн хүчнүүд мөрийн хөтөлбөрүүдэд авлигын тухай асуудлыг тодорхой хэмжээгээр хөндөж байсан авч түүнийг бууруулах талаар бодлогын шинжтэй санал санаачлага, төсөл хөтөлбөрүүдийг нарийвчлан боловсруулаагүйн сацуу ийм тэмцлийг засгийн эрх барих явцдаа туйлбартай хүчилж, нөөц бололцоог бүрэн дүүрэн дайчилж байсангүй.
- Түүний зэрэгцээ бүх шатны сонгуулийн үеэр дээрх намуудаас нэр дэвшигчид намдаа хандив нэрээр хэдэн арван сая төгрөг хураалгадаг, хэрэв намын сонгуульт гишүүн бол улирал бүр хэдэн зуун мянган төгрөгний татвар хураалгаж байгаа нь хэзээ нэг цагт төрийн албанд очсон цагт зарцуулсан мөнгөө хэд дахин нөхөх болно гэсэн авлигач сэдлийг өөгшүүлэх гол хөшүүрэг болж байна.
- Дээр дурдсан баримтууд нь Монголын төр засгийн эрх баригч МАХН, АН (2004 оны хувьд Эх орон Ардчилал эвсэл) авлигатай тэмцэх

6 МАХН-ын УИХ-ын 2008 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр. Нээлттэй нийгэм форум. Сонгууль 2008. www.forum.mn/index

асуудлыг өөрсдийн тэргүүлэх чиглэл, хойшлуулушгүй зорилт хэмээн үзэж байгаагүй аж.

- Дээрх хүчнүүдийн 2008 оны УИХ-ын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт авлигатай тэмцэх асуудалд өмнөхөөсөө илүүтэй ач холбогдол өгсөн нь ойрын ирээдүйд илүү хүчтэй, илүү өгөөжтэй тэмцэж магадгүй гэсэн хүлээлт, горьдлого төрүүлж байна.

Парламентаас авлигын эсрэг эрх зүйн орчинг баталгаажуулах үйл явц,

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид Монгол Улс 2005 оны дөрөвдүгээр сард гарын үсэг зурж, 2006 оны дөрөвдүгээр сард УИХ соёрхон баталжээ. Конвенцийн 7-р бүлэгт заасанчлан Монгол Улс өөрийн холбогдох эрх зүйн орчныг дээрх конвенцид нийцүүлэн зохицуулах асуудлыг шийдвэрлэх ёстой.⁷ Гэсэн хэдий ч 2006 онд Авлигын эсрэг хуулийг баталснаас өөр авлигын эсрэг дорвитой хууль эрх зүйн акт УИХ-ын гараас гараагүй хэвээр л байна. Эрүүгийн хууль, Эрүүгийн байцаан шийтгэх хууль, Иргэний хууль Захиргааны хариуцлагын тухай хууль, Төрийн албаны тухай хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хууль, Төсвийн байгууллагын удирдлага, санхүүжилтын тухай хууль, Төрийн хяналт шалгалтын тухай хууль, Төрийн болон орон нутгийн өмчийн тухай, Төрийн нууцын тухай, Шүүхийн тухай, Аудитын тухай, Монгол Улсын Хүний Эрхийн Комиссын тухай, Олон нийтийн радио телевизийн тухай хууль, Мөнгө угаах болон терроризмыг санхүүжүүлэхтэй тэмцэх тухай хууль

7 НҮБ-ын Авилгалын эсрэг конвенцийн 7-р бүлэг, 2-р зүйл

зэрэг авлигын эсрэг тэмцлийн эрх зүйн орчин бүрдүүлдэг хорь гаруй Монгол Улсын хуулиудыг авлигын эсрэг үзэл санааны үүднээс шинэчлэх, нэмэлт өөрчлөлт оруулах асуудлууд хойш тавигдсаар байгаа юм.

Авлигын эсрэг анхдугаар хуулийг аль 1996 онд баталсан боловч түүнийг хэрэгжүүлэх бодитой үйл ажиллагааг авч хэрэгжүүлэх, авлигын эсрэг тэмцлийг бодлогоор дэмжих ажил бүрэн орхигдсоноос эл хууль үр өгөөжөө өгөөгүйгээс гадна ард олны дотор итгэл алдах, үл итгэх уур амьсгал үүсэхэд түлхэц өгсөн муу уршиг дагуулжээ. Мөн авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөрийг 2002 онд баталсан авч түүнийг хэрэгжүүлэх асуудлыг мөн л орхигдуулснаас тодорхой үр дүнд хүрээгүй болохыг мониторинг судалгаа харуулдаг⁸ бөгөөд эдүгээ хүртэл эл хөтөлбөрийг шинэчлэн батлаагүй байна. 2006 онд Авлигын эсрэг шинэ хуулиа шинэчлэн баталж, Авлигатай Тэмцэх Газар (2007 он) байгуулан, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцид (2005 он) нэгдсэн нь авлигын эсрэг тэмцэлд түлхэлт өгсөн ач холбогдолтой юм. Гэвч авлигын эсрэг Үндэсний хөтөлбөр одоог хүртэл төсөл хэвээр, УИХ-ын гишүүний болоод төрийн албан хаагчын ёс зүйн дүрэм, ашиг сонирхлын зөрчлийн тухай болон төсвийн хариуцлагын тухай хуулиуд ч ойрын хугацаанд УИХ-аар хэлэлцэгдэхгүй нь магад болжээ.

8 Тодотгол: Авилгалтай тэмцэх үндэсний хөтөлбөрийн хүрээнд батлагдсан төлөвлөгөөний биелэлт тун хангалтгүй, хариуцах, хэрэгжүүлэх эзэнгүй болсон байна. Хөтөлбөрийн биелэлтийг холбогдох албан тушаалтнуудын гаргасан тайлангаас харвал 22.2% нь биелсэн, 4.6% нь огт биелээгүй гэсэн бол үлдсэн 73.2 хувийг эзлэх заалт яасан нь мэдэгдэхгүй, огт тодорхойгүй орхигджээ. “Авилгалтай тэмцэх Үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилт” Мониторинг судалгаа. 2004 он

Ил тод, нээлттэй байдалд чухал ач холбогдолтой “Мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тухай хууль ч төсөл хэвээр үлдэж байгаа нь Монголын парламентын хүсэл зоригийг сөргөөр илэрхийлж байгаа олон жишээний нэг билээ. Мөн шинэ хууль байтугай өмнө нь баталсан хуулиудыг ашиг сонирхлын зөрчилд идэгдсэн улс төрчид элдэв арга шалтаг хэлэн гоочилж, авлигыг хязгаарласан заалтуудыг нь элдэв нэмэлт өөрчлөлт хийх нэрийн дор авч хаяж байгаа нь бас л нэг дээрхийн илэрхийлэл юм. Үүний сонгодог жишээ бол 2005 онд батлагдсан “Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай” хуульд⁹ 2007 онд оруулсан нэмэлт өөрчлөлт юм. Энэ нэмэлт өөрчлөлтөөр “зураг төсөл, барилга угсралт, тохируулгын ажлыг түлхүүр гардуулах гэрээгээр бүхэлд нь тендер зарлах” боломжийг нээн өгч, “авто зам, эрчим хүчний төсөл” -үүдийн гүйцэтгэгчийг шууд сонгох эрхийг захиалагчид олгожээ.¹⁰ Автозам, эрчим хүч зэрэг төсвийн хөрөнгө оруулалтын хамгийн том салбарт тендер зарлахгүйгээр шууд гэрээ байгуулах эрхийг төсвийг захиран зарцуулагч нарт олгосон нь шударга өрсөлдөөн, ил тод нээлттэй, хэмнэлттэй байх зарчмыг үгүй болгож, авлига хээл хахууль гаарах нөхцөлийг бүрдүүлсэн санаатай үйлдэл гэж нэрлэхээс өөр арга алга. Түүнчлэн түлхүүр гардуулах гэрээ бол чухамдаа цөөхөн том компаниудын эрх ашигт үйлчилсэн заалт болсон бөгөөд зураг төсөл, угсралт, тохируулга зэргийн аль нэгнээр нь дагнасан жижиг дунд компаниудыг зах зээлээс шахаж, монопольчлолыг дэмжсэн

9 Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай 2005 оны хууль. www.legalinfo.mn
10 Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлт. www.legalinfo.mn

зүйл болжээ. Дээр дурдсан хуулийн нэмэлт өөрчлөлтийн сюрприз үүгээр дуусаагүй бөгөөд бүр гайхалтай нь “тендер шалгаруулалттай холбогдох гомдлыг хүлээн авсан шүүх энэ хуулийн 55.4.1-55.4.3 (Z) –т зааснаас бусад тохиолдолд төсвийн асуудал эрхэлсэн төрийн захиргааны төв байгууллагаас гаргасан шийдвэрийг түдгэлзүүлэхийг хориглоно” (7/56-р зүйлийн 3 дахь хэсэг) гэж шүүхийн үйлчлэх хүрээг хязгаарлан түүний бүрэн эрхэд халдаж “танхайрчээ”. Уул нь худалдан авах ажиллагааны энэхүү хууль Азийн Хөгжлийн Банк, Дэлхийн Банкны мэргэжлийн тусалцаатайгаар боловсруулагдаж, олон улсын жишигт нийцсэн, 2000 онд батлагдсан хуулийн олон арван цоорхойг нөхөж чадсан тун боломжийн хууль байлаа. Энэ хуулиар худалдан авах ажиллагааны үе шатуудад тавигдах шаардлагуудыг сайтар нарийвчилж, мэдээллийн технологийн цахим хэлбэрүүдийг нэвтрүүлэн вэб хуудас, мэдээллийн сан бий болгох, улсын хэмжээний тайлан мэдээг гаргах, ил тод хариуцлагын тогтолцоог чангатган, эргэж тайлагнах, гүйцэтгэлд хяналт тавих, мэргэжсэн боловсон хүчнээр хангах зэрэг заалтуудыг анх удаа оруулж өгсөн нь ихээхэн дэвшилттэй зүйл болсон юм. Гэтэл 2007 оны нэмэлт өөрчлөлт дээрх хуулийн үйлчлэх хүрээг хязгаарлаж, улс орон нутгийн өмчийн хөрөнгө оруулалтын дийлэнх хувийг эзэлдэг барилга угсралт, зам гүүр, эрчим хүчний салбарт захиалагч буюу төр засгийн эрх мэдэлтнүүдийг дураар дургих боломжийг нээжээ.

2008 онд эрчим хүчний салбарт улсын төсөв болон Монгол Улсыг хөгжүүлэх сангаас 79.7 тэрбум төгрөгийг барилга байгууламж, төсөлд зарцуулж байгаа бол авто замын салбарт 103.8 тэрбумын төсөл арга хэмжээг, барилгын салбарт 42.6 тэрбум төгрөгийн

нийт 58 төсөл хэрэгжүүлэхээр төлөвлөжээ. (Эх сурвалж: Сангийн Яам)

Мөн овоо их мөнгө сонсогдож байгаа биз. Энэ мөнгөний дүнд орон нутгийн төсөв, гадаадын зээл тусламж, төрийн өмчит байгууллага компанийн худалдан авах ажиллагаанд зарцуулж байгаа хөрөнгийн хэмжээ ороогүй гэдгийг онцлон дурдъя. Хуулийн нэмэлт, өөрчлөлтийг зам барилгатай бизнесийн ашиг сонирхлоор холбоотой УИХ-ын хэдэн гишүүн санаачилсан бөгөөд үүнийхээ шалтгааныг тендер шалгаруулах нь цаг их авч хугацаа алдахад хүргэж байна, засгийн газрын хөрөнгө оруулалт цаг хугацаандаа хийгдэхгүй байна, үндэсний үйлдвэрлэгчдээ дэмжих хэрэгтэй байна гэсэн “эх оронч” үгсээр халхавч болгон тайлбарлаж байсан юм. Олон улсын жишгээс харахад шууд гэрээ байгуулах, түлхүүр гардуулах гэрээ зэрэг нь өрсөлдөөнийг хязгаарлан, авлигын эрсдэлийг эрс нэмэгдүүлдэг ажээ.

Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагааны талаар Нээлттэй Нийгэм Форум, МУИС-ийн Нийгмийн Судалгааны Хүрээлэнгээс олон нийтийн дунд явуулсан судалгааны дүнгээс харахад нийт респондентын 77.5 хувь тендер авлигад ямар нэг байдлаар автсан хэмээн үзсэн бол дөнгөж 7.6 хувь нь автаагүй гэжээ.

Товчоолох нь

- Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид нэгдэн орж, арав гаруй жил дүлэгнэсэн Авлигын эсрэг хуулийг баталж, АТГ-ыг байгуулсан нь өнгөрсөн УИХ-ын авлигатай тэмцэх хүсэл зоригийг эергээр илэрхийлж байна.
- Гэвч дээрх Конвенцийн үзэл санаанд үндэсний эрх зүйн тогтолцоог

нийцүүлэн өөрчлөх тал дээр хангалтгүй ажилласны улмаас авлигын эсрэг эрх зүйн орчинд чухал ач холбогдол бүхий 20 орчим хуулиудад нэмэлт, өөрчлөлт хийгдсэнгүй.

- Түүнчлэн авлигатай тэмцэхэд асар ач холбогдол бүхий Төрийн албан хаагчдын ёс зүйн журмын тухай, Сонирхлын зөрчлийн тухай, Мэдээлэл авах эрх, эрх чөлөөний тухай зэрэг хуулиуд одоог хүртэл батлагдаагүй байна.
- Эдгээр баримтууд нь Монголын парламент авлигатай тэмцэх тухайд туйлбартай, эрч хүчтэй, хүсэл зоригтой байж чадсангүй гэж дүгнэхэд хүргэж байгаа юм.

2009 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигчдын мөрийн хөтөлбөр

Авлигатай тэмцэх чиглэлд Монгол Улсын ерөнхийлөгчийн идэвхтэй байр суурь, улс төрийн хүсэл зориг тун чухал ач холбогдолтой билээ. Авлигатай тэмцэх газрын дарга, дэд даргыг Монгол Улсын ерөнхийлөгчийн санал болгосноор УИХ-аас 6 жилийн хугацаатай томилдог¹¹ төдийгүй хууль санаачлах эрх бүхий субъектын хувьд авлигын эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох, төрийн бодлогыг хурцлахад асар их нөлөөтэй албан тушаалтан аж. Энэ утгаараа 2009 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд нэр дэвшигчдийн мөрийн хөтөлбөрт авлигатай тэмцэх асуудлыг хэрхэн тусгасан нь анхаарал татаж байгаа юм.

АН-аас нэр дэвшигч Ц.Элбэгдоржийн таван бүлэг мөрийн хөтөлбөрийн

11 Авлигын эсрэг хууль. 21 дүгээр зүйл. www.legalinfo.mn

“Шударга ёсыг тогтоогч Ерөнхийлөгч байна” нэгдүгээр бүлэгт¹² авлига хэрээс хэтэрч, зүй бусаар хөлжигсэд газар авсныг онцлон дурдаад авлигатай тэмцэх, төрөөс тэрбумтан төрдөг явдлыг таслан зогсоож, авлигачдын нурууг бөхийлгөнө хэмээн тунхаглажээ. Нэр дэвшигч Ц.Элбэгдорж авлигатай тэмцэх, шударга ёсыг тогтоох явдлыг хөтөлбөрийнхөө амин сүнс хэмээн тунхагласан төрийн өндөр дээд албан тушаалд өрсөлдөж буй анхны өрсөлдөгч болсон нь онцлог аж. Чухамхүү Ц.Элбэгдоржийн авлигатай тэмцэх, шударга ёсыг тогтоох гэсэн уриа нь нийгмийн халамжийн шинжтэй амлалтуудаас илүүтэй сонгогчдын сэтгэл хамгийн их нийцсэн болох нь судалгаанаас харагддаг.

МАХН-аас нэр дэвшигч Н.Энхбаяр гурван бүлэг, есөн зүйл хөтөлбөр¹³ дэвшүүлсэн агаад “Хариуцлагатай шударга төр” хэмээн нэрлэсэн нэгдүгээр бүлэгт “төрийн удирдлагын бүх түвшинд ...авлигагүй, хүнд сурталгүй, шударга ажиллах хариуцлагын тогтолцоог бүрдүүлнэ” гэж амалжээ.

Түүнчлэн эл бүлгийн нэгдүгээр зүйлд төрийн үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй байдлыг хангаж ажиллана гэж заагаад “төр, засгийн бодлого... шударга ...байх нь хариуцлагатай шударга төрийн гол шалгуур” гэсэн байна. Нэр дэвшигч Н.Энхбаярын мөрийн хөтөлбөрт авлига хэмээн нэгэнтээ дурдсан авч түүнтэй тэмцэх явдлыг үндсэн зорилго болгон дэвшүүлээгүй байгаа юм.

Товчоолох нь

- 2009 оны Ерөнхийлөгчийн сонгуульд

12 АН-аас Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигч Ц.Элбэгдоржийн Мөрийн хөтөлбөр. www.sonin.mn/2009/04/03/

13 МАХН-аас Ерөнхийлөгчид нэр дэвшигч Н.Энхбаярын Мөрийн хөтөлбөр. www.sanal.mn/do/?pdf=232

нэр дэвшигчдын мөрийн хөтөлбөрт авлигатай тэмцэх асуудлыг тодорхой байдлаар хөндсөн бөгөөд ялангуяа нэр дэвшигч Ц.Элбэгдорж авлигатай тэмцэх явдлыг үндсэн зорилтынхоо нэг хэмээн зарласан нь 2005 оны сонгуулиас онцлог байгаа юм.

- Үүний сацуу нэр дэвшигчдын мөрийн хөтөлбөрт авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг хэрхэн хэрэгжүүлэх талаар тодорхой арга замуудыг заагаагүй байгаа нь уриа хэмээр үлдэх вий гэсэн болгоомжлолыг төрүүлж байна.

Гүйцэтгэх засаглал болон авлигын эсрэг тэмцэх нь

2004 оноос хойш хэд хэдэн засгийн газар огцорсноос үүдээд зарим улс төрчид төрийн бодлогын тасралтгүй үргэлжлэх шинж, уламжлалт байдал алдагдах аюултай хэмээн шүүмжлэх, болгоомжлох нь бий. Үнэн хэрэгтээ засгийн газар огцорч байснаас бус тэднийг томилдог УИХ огцорч байгаагүй, мөн УИХ-ыг хянадаг улс төрийн хүчний харьцаанд өөрчлөлт орж байгаагүй тул дээрх болгоомжлол үндэслэлгүй билээ. Тэгээд ч сүүлийн арав орчим жил Монголын улстөрийн дээд давхраанд 130-150 орчим хүн л байнга тоглолт хийж байгаа бөгөөд үүний хорь хүрэггүй хувьд л УИХ-ын сонгуулийн үеэр өөрчлөлт орж байгааг бид харж байна. Эдгээр хүмүүс 1. УИХ-д дахин сонгогдох, 2. Засгийн газарт орж ажиллах, 3. Улстөрийн томоохон намуудад сонгууль хүлээх, 4. Үндэсний томоохон компани, банк санхүүгийн хүрээллийн шийдвэр гаргах түвшинд ажиллах зэргээр улс төрийн тавцанд нөлөөллөө хадгалж байна. Энэ бүхэн нь хэрэв ямар нэгэн бодлогын шинжтэй жишээлбэл, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа тасалдсан, хаагдсан бол лав

л засгийн газар огцорсонтой холбох үндэслэлгүй болохыг харуулж байна. Чухамдаа 2004 онд дэвшүүлсэн Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрөөс авлигатай тэмцэх тухай үг, үгүүлбэр олж харахгүй бөгөөд эл хөтөлбөрийн амин чухал таван үндсэн зорилтын нэгэнд төрийн албаны хариуцлагыг нэмэгдүүлэх, ил тод байдлыг хэвшүүлэх гэсэн ерөнхий өгүүлбэрийг оруулсанаас өөр авлигын эсрэг бодитой төлөвлөсөн зорилтыг дэвшүүлээгүй нь харагдаж байгаа юм.¹⁴

Шинээр байгуулагдсан С.Баярын засгийн Газар 2008-2012 онуудад баримтлах үйл ажиллагааны хөтөлбөртөө дэвшүүлсэн найман тэргүүлэх чиглэл, зорилтын нэгээр “Авлига, хүнд суртлаас ангид, хариуцлагатай улс төрийн ардчилсан тогтолцоог хөгжүүлэх” явдал гэж дэвшүүлсэн байна.¹⁵ Гэсэн хэдий ч хөтөлбөрийн зорилтуудыг хэрэгжүүлэх арга зам болон хөрөнгийн эх үүсвэрүүдэд дээрх зорилтын талаар тусгайлан дурдсан зүйл байхгүй байгаа нь авлигатай тэмцэх засгийн газрын чин хүсэл зоригт дахиад л эргэлзэхэд хүргэж байна. Авлигын асар эрсдэл бүхий худалдан авах ажиллагааг авлигаас урьдчилан сэргийлэх, тэмцэхэд чухал үүрэг бүхий Сангийн яамны худалдан авах ажиллагааны бодлого, зохицуулалтын газрыг институцийн хувьд бэхжүүлэх ямар нэгэн ажил төлөвлөгдөөгүй нь Засгийн газраас УИХ-д өргөн барьсан шинэ засгийн газар, түүний дэргэдэх агентлагуудын шинэ бүтцийн тухай төсөл харуулж байна. Худалдан авах тогтолцоог эрүүлжихэд зөв бодлого боловсруулах, хяналт мониторингийг үр дүнтэй хийх зорилтыг Сангийн яамны газрын хэмжээнд

14 Монгол улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр 2004. www.forum.mn

15 Монгол улсын засгийн газраас 2008-2012 онд баримтлах үйл ажиллагааны хөтөлбөр. www.forum.mn

хэрэгжүүлэх боломжгүй тул түүний статусыг нэмэгдүүлж, хүн хүчний хувьд ч бэхжүүлэх шаардлагатай гэдэг нь харагддаг. Ингэж чадвал худалдан авах ажиллагаанаас наад зах нь 55 орчим тэрбум төгрөг хэмнэх боломжтой гэсэн судалгааны дүн байдаг билээ.¹⁶

МАХН, АН-ын хооронд 2008 оны 9-р сарын 12-ны өдөр байгуулсан хамтын ажиллагааны гэрээнд худалдан авах тогтолцоог шинэчлэх, өөрчлөх гэсэн заалт байгаа боловч шинэ засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр, бүтэцэд тусгагдаагүй болохыг судалгаа харуулж байна.

Дүгнэх нь

Авлигатай тэмцэх улс төрийн хүсэл зоригийг эрх барих томоохон хүчнүүдийн сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр, удаа дараагийн УИХ-ын үйл ажиллагаа болон Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөрийг шинжлэх замаар судалж үзээд дараах дүгнэлтийг хийж байна.

- Сүүлийн жилүүдэд Авилгалын эсрэг НҮБ-ын конвенцид нэгдэн орж, авлигын эсрэг хууль батлагдан, Авлигатай тэмцэх газар, байгуулагдсан зэрэг улс төрийн ач холбогдол бүхий бодлогын томоохон шийдлүүд хийгдсэн боловч эдгээрийн олонхийг Монголын төр өөрөө санаачлан хийсэн гэхээсээ олон улсын шахалт, шаардлагаар хийхэд хүрснээс үзэхэд авлигатай тэмцэх эрх баригчдын хүсэл зориг сул дорой байгааг харуулж байна.
- Монголын засаг төрийн эрх барих улс төрийн нам хүчнүүдийн авлигын

эсрэг хийх тэмцлийн улс төрийн хүсэл зориг туйлбартай бус, сул дорой хэвээр байгааг тэдгээрийн бодлогын баримт бичгүүдийн шинжилгээ нотолж байна.

- Эрх баригч намуудын сонгуулийн мөрийн хөтөлбөрт авлигатай тэмцэх асуудал ор тас тусгагдаагүй, эсвэл тусгагдсан авч бодлогоор дэмжигдээгүй, хэрэгжих механизм тодорхойгүйн улмаас хоосон уриа лоозонгийн шинжтэй болж хувирчээ
- Авлигын эсрэг тэмцлийн эрх зүйн таатай орчин бүрдүүлэхэд чиглэсэн УИХ-ын үйл ажиллагаа хангалтгүй, шаардлагатай шинэ хуулиудыг батлах, одоогийн хууль эрхийн актуудыг авлигын эсрэг үзэл санаанд нийцүүлэх ажил хийгдэхгүй атлаа харин ч урьд олсон амжилтаас ухрахад хүргэсэн хуулийн нэмэлт өөрчлөлтүүдийг хийж байна.
- Төрийн шийдвэр гаргах, бодлого боловсруулах болон улс төрийн намуудын түвшинд бугшсан авлига хээл хахуулийг эс хайхрах, байхгүй мэт дүр эсгэн, эрүүл мэнд, боловсрол, цагдаа, татвар, гааль зэрэг салбарт гүйцэтгэх ажилтны хэмжээнд нийтлэг ажиглагддаг хээл хахууль, шан харамжтай тэмцэх байдлаар аргацаах хандлага газар авч байна.
- Засгийн газар авлигын асуудалд хангалттай анхаардаггүй, түүнд ор нэр төдий хандаж байгаа нь үйл ажиллагааны хөтөлбөрүүд, бүтэц бүрэлдхүүний талаархи бодлогын баримт бичгүүдээс харагдаж байна.
- Үүний сацуу өөрийн мөрийн хөтөлбөртөө авлигатай тэмцэх, шударга ёсыг тогтоох үндсэн зорилгыг дэвшүүлсэн нэр дэвшигч Ц.Элбэгдорж бүх ард түмний сонгуулиар Монгол Улсын ерөнхийлөгчөөр сонгогдсон нь иргэд сонгогчид авлигатай тэмцэх

16 Мөнхбат.О (2006) Төр, орон нутгийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах тогтолцоог боловсронгуй болгох нь. Бодлогын судалгаа. Нээлттэй Нийгэм Форум.

явдлыг өдөр тутмын амин зуулгаасаа илүүтэй сэтгэл түгшээсэн асуудал гэж үздэг болсныг нотолж байна.

- Ц.Элбэгдорж ерөнхийлөгч болсон нь авлигатай тэмцэх орон зайд хүчний харьцаа эергээр өөрчлөгдөн, төрийн

бодлогын шийдвэр гаргах түвшинд авлигатай, хээл хахууль, ашиг сонирхлын зөрчилтэй хийх тэмцлийг хурцална гэсэн найдлага төрүүлж байна.

АШИГЛАСАН ЭХ СУРВААЖ

1. “Эх орон-Ардчилал” эвслийн 2004 оны УИХ-ын сонгуулийн Мөрийн хөтөлбөр. Монголын мэдээ сонины 2004 оны 100, 101,102-р дугаар.
2. АН-ын УИХ-ын 2008 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр. Нээлттэй нийгэм форум. Сонгууль 2008. www.forum.mn/index
3. МАХН-ын УИХ-ын 2004 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр. Үнэн сонины 2004 оны 099-р дугаар.
4. МАХН-ын УИХ-ын 2008 оны сонгуулийн мөрийн хөтөлбөр. Нээлттэй нийгэм форум. Сонгууль 2008. www.forum.mn/index
5. Монгол улсын Засгийн газрын үйл ажиллагааны хөтөлбөр 2004. www.forum.mn
6. Монгол улсын засгийн газраас 2008-2012 онд баримтлах үйл ажиллагааны хөтөлбөр. www.forum.mn
7. Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай 2005 оны хууль. www.legalinfo.mn
8. Төр, орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах тухай хуулийн нэмэлт өөрчлөлт. www.legalinfo.mn
9. НҮБ. Авлигын эсрэг конвенци
10. Мөнхбат.О (2006) Төр, орон нутгийн хөрөнгөөр бараа ажил, үйлчилгээ худалдан авах тогтолцоог боловсронгуй болгох нь. Бодлогын судалгаа. Нээлттэй Нийгэм Форум.
11. Transparency International, Corruption perception Index www.transparency.org
12. Also, Brinkerhoff.D.W.(Jan.1999) Identifying and Assessing Political will for anti-corruption efforts. Working paper 13, DC: A publication of USAID’s Implementing Policy Change Project.

Далд эдийн засгийн хэмжээг тооцох арга зүйн асуудал

А.Дэмбэрэл

*Үндэсний статистикийн хорооны
Шинжилгээ, судалгааны газрын дарга, доктор
(Ph.D)*



1. Далд эдийн засгийн тухай ойлголт хэлбэрүүд

Аж ахуй эрхэлж байгаа хүн өөрийн ашгийн тодорхой хэсгийг, эсвэл зоогийн газрын үйлчлэгч өөрийнхөө шан харамжийг нууцлах, мөн ажилгүй хүн ажилд орсноо хөдөлмөрийн биржид бүртгүүлэхгүй байх зэрэг зохисгүй үйл ажиллагаа байсаар байдаг. Өөрсдийн орлогыг бууруулж байгаа нуугдмал үйл ажиллагаа нь далд эдийн засгийг буй болгох гол хэлбэр юм. Төрийн шинжлэх ухаанч зохицуулалтаас ангид аливаа эдийн засгийн салшгүй дагуул хэсэг нь далд эдийн засаг юм. Далд эдийн засгийн онцлог шинжийг хамгийн ерөнхий байдлаар авч үзвэл, татвар ногдуулалтаас өөрсдийн орлогоо нууж байгаа үйл ажиллагааны бүх төрлийг өөртөө агуулдагт оршино. Иймд далд эдийн засаг гэдэг нь бүртгэл данс, дүрэм журамгүй, хууль эрх зүйн бус эдийн засгийн үйл ажиллагааны аливаа хэлбэрийн цогц юм. Янз бүрийн учир шалтгаанаар татвараас зайлсхийх, бүтээгдэхүүнбa үйлчилгээний хориглосон төрлүүдийг үйлдвэрлэх, төрийн болон үйлдвэрчний байгууллагын хууль, журмын шаардлагыг үл биелүүлэх зэрэг бүхий л үйл ажиллагааны төрөл нь гагцхүү далд эдийн засгийн илрэх бодит хэлбэр байдаг. Барууны судлаачид

далд эдийн засгийг янз бүрийн учир шалтгаанаар хууль дүрмийг үл хэрэгсэгч эдийн засгийн онцгой сектор гэж үзэж байна. Хөгжингүй орнуудын үндэсний нийт орлогын/ҮНО/ 5 - 20 хүртэл хувь нь далд эдийн засгийн секторт бүтээгдэж байна. Тухайлбал: Францад 5- 8 хувь, АНУ-д 8 - 12 хүртэл хувь, Норвеги, Шведэд 6-17 хувь гэх мэтээр тодорхойлсон байдаг.

Далд эдийн засаг нь шууд агуулгаараа дараах хоёр салбарт хуваагдаж байна. Үүнд:

1. Хууль зөрчсөн хориотой, нуугдмал үйл ажиллагаа. Жишээ нь: Архи, тамхишаглах, хартамхи худалдаалах, дархан цаазтай ан агнах г.м.
2. Өөрсдийн орлогын тодорхой хэсгийг нуун дарагдуулсан, ил үйл ажиллагаа.

Жишээ нь: Аж ахуй эрхлэгч тайлант жилийн орлогын хэсгийг бүртгэлд тусгахгүй болгосноор, тэр хэсгээс татвар тооцогдох боломжгүй болдог г.м. Үүнийг гаднах байдлаас нь харахад үйл ажиллагааг тэр хууль зүйд нийцүүлэн явуулж байгаагаар ойлгогддог. Улс үндэстний эдийн засгийн байдал ба далд эдийн засгийн сектор хоёр харилцан бие биедээ нөлөөлөх сөрөг үр дагавар бүхий үйлчлэлийг үзүүлж байдаг. Энэ

нь тэдгээрийн хоорондын харилцан холбооны хамаарлыг харуулна. Улс оронд инфляцийн түвшин өндөрт хөөрөх нь орлого хөөцөлдөгчдийг, хуулиар зөвшөөрөгдөөгүй элдэв үйл ажиллагаанд хүчтэй татан оруулахад хүргэдэг. Далд эдийн засаг байгаа явдал үндэсний тооцооны системийг үнэн зөв тоо мэдээлэл авч чадахгүйд хүргэж байгаа юм. Жишээлбэл: Үнийн түвшин тухайн хэмжээнээс доогуур гарах, ажилгүйдлийн тоо бодит байдлаас өсөх, эсвэл буурч харагдах гэх мэт. Энэ бүхэн нь төрийн эдийн засгийн бодлогод, мөн түүний баримжааллаа зөвөөр сонгох боломжид тус тус сөрөг нөлөө үзүүлнэ. Төрийн зөв мэргэн зохицуулалт хомстсон, өрсөлдөөнөөс ангид зах зээл бүхий аж ахуйн системийн нөхцөлд юуны өмнө хүн амын орлогын тэнцүү бус байдал гүнзгийрч түүний олонхи ядуурлын ирмэг рүү гулсан орохын зэрэгцээ, баян ядуугийн зааг улам бүр нэмэгдэж байдаг. Эдийн засгийн ийнхүү бодит байдал нь далд эдийн засгийг бүх талаар идэвжүүлэн гааруулахыг зайлшгүй болгож байдаг байна. Энэ нөхцөлд гагцхүү төрийн шинжлэх ухаанч эдийн засаг, эрх зүйн хамгаалалтын арга хэмжээний систем боловсруулж хэрэгжүүлэх ёстой.

Эдийн засагч, статистикчдийн үндсэн зорилт нь нийт үйлдвэрлэл, орлого, зарлагын хэмжээг бүрэн хэмжээгээр, шууд болон шууд бус ажиглалтаар статистик судалгаа болон засаг захиргааны бүртгэлээс тооцох явдал юм.

Манай оронд далд эдийн засаг гэж нэрлэж заншсан ойлголтыг сүүлийн үед дэлхий дахинд илүү өргөн хүрээгээр, албан ёсны статистикт хамрагдаагүй. Үүний улмаас ДНБ-ий тооцоонд ороогүй эдийн засгийн хэмжээг ойлгож, гол төлөв ажиглалтад өртөөгүй эдийн засаг (англиар “non observed economy”, оросоор “ненаблюдаемая экономика”) гэсэн утгаар нэрлэж байна.

Эдийн засгийн далд үйл ажиллагаанд нуугдмал, хууль бус, албан бус хэвшил, ерхийн өөрийн эцсийн хэрэглээний үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагааг оруулахын зэрэгцээ үндсэн мэдээлэл цуглуулах системийн хангалтгүй байдлаас орхигдож байгаа үйл ажиллагааг хамруулж байна. Дээрх үндсэн 3 бүлэгт үйл ажиллагааг далд эдийн засгийн асуудал бүхий талбарууд гэж нэрлэж байна.

Далд эдийн засгийн асуудал бүхий талбарууд

1. Нуугдмал үйл ажиллагаа

Далд эдийн засаг гэдэг нь албан ёсны статистикт дараах шалтгаанаар бүртгэгдээгүй бүх хууль ёсны дагуу үйлдвэрлэгдсэн бүтээгдэхүүн, үйлчилгээ юм. Үүнд:

- a) Орлогын, нэмэгдэл өртгийн бусад төрлийн татвараас зайлсхийх
- b) НДШ төлөхөөс зайлсхийх
- c) Хуулийн зарим нэг заалт, хэв журмыг мөрдөхөөс зайлсхийх (цалин хөлсний доод хэмжээ, үйлдвэр техникийн аюулгүй байдлын болон эрүүл ахуйн зохих шаардлагыг хангаагүй байх гэх мэт)
- d) Засаг захиргааны тогтсон журмаас зайлсхийх (статистикийн асуулгын маягт болон бусад засаг захиргааны бүртгэлээс зайлсхийх)

Тодорхой үйл ажиллагаа нь эдийн засгийн агуулгаараа үйлдвэрлэлийн болон тодорхой хэмжээнд хууль ёсны (тодорхой стандарт эсвэл дүрэм журмаар зохицуулагддаг) үйл ажиллагаа явуулдаг боловч төрийн эрх бүхий байгууллагуудаас дараах шалтгаанаар үйл ажиллагаагаа санаатайгаар нуун дарагдуулдаг.

2. Хууль бус үйлдвэрлэл

Үндэсний тооцооны систем (ҮТС) 1993-т хууль бус үйл ажиллагааг үндэсний тооцооны системд оруулах ёстой гэж тэмдэглэн, “Хэдийгээр хууль бус үйлдвэрлэлийн талаар мэдээлэл олох нь практик талаасаа хүндрэлтэй нь ойлгомжтой боловч энэ нь ҮТС-ийн үйлдвэрлэлийн хил хязгаарт багтдаг” (ҮТС 1993:3.54), мөн “Арилжааны шинжтэй бүх хууль бус үйл ажиллагаа-тухайлбал талуудын хооронд гэрээ хэлэлцээрээр хийгддэг шинж чанартай үйл ажиллагааг - хууль ёсны үйл ажиллагаатай нэг адил авч үзнэ” (ҮТС 1993:3.54) гэж заасан байдаг. Түүнчлэн хууль бус үйл ажиллагаанд хуулийн дагуу шийтгэл үзүүлдэг, жишээ нь хууль бус эмийн үйлдвэрлэл болон хуваарилалт, эсвэл зохих эрхээ баталгаажуулаагүй этгээдээс явуулсан үйл ажиллагаа орно, жишээ нь лиценц авалгүйгээр эм худалдах. ҮТС 1993-т заасны дагуу хууль бус үйлдвэрлэлийг дараах хоёр бүлэгт ангилж авч үзнэ:

- бүтээгдэхүүн, ажил үйлчилгээний үйлдвэрлэл, худалдаа эсвэл өмчийн эзэмшил нь хуулиар хориотой;
- үйлдвэрлэлийн үйл ажиллагаа нь хууль ёсны боловч тэдгээрийг эрхлэх эрхгүй этгээдүүд явуулах.

ҮТС 1993-т хууль бус үйл ажиллагааг үйлдвэрлэлийн хил хязгаар дотор оруулах зөвлөмжид талуудын буюу худалдаа хийгч, худалдан авагчдын хооронд тохиролцсон арилжааны үйл ажиллагааг (жишээ нь хар тамхины худалдаа, хулгайлсан зүйлийг дамлах, эсвэл биеэ үнэлэх) үйлдвэрлэлийн хил хязгаарт багтааж, харин ийм төрлийн бус буюу талуудын хооронд тохиролцоогүй үйл ажиллагааг (дээрэм эсвэл хулгай) оруулдаггүй.

Хууль бус үйлдвэрлэлийн тодорхойлолт нь улс орнуудад өөр өөр

байна. Ямар нэгэн улс оронд хууль бус гэж тооцогддог үйл ажиллагаа нь өөр улсад хууль ёсных байж болно. ДНБ-ий бүрэн хэмжээний тооцоонд далд болон хууль бус үйл ажиллагааг нарийн ялган зааглах шаардлагагүй, учир нь эдгээр нь ДНБ-ий тооцоонд хоёулаа орох ёстой.

Хууль бус үйл ажиллагаа хуулиар зөвшөөрөгдөөгүй үйлажиллагаа(хуулиар зөвшөөрөөгүй эм, эмийн бэлдмэлийг худалдах болон үйлдвэрлэх гэх мэт), тухайн үйл ажиллагаа, үйлдвэрлэл нь хуулиар зөвшөөрөгдсөн боловч хууль бусаар эрхэлж байгаа (тухайн эмнэлгийн үйл ажиллагаа эрхлэх зөвшөөрөл аваагүй мөртлөө эмч хийх гэх мэт) үйл ажиллагааг хамруулна. ҮТС-д хууль бус үйл ажиллагааг 2 үндсэн ангилалд хуваасан байдаг.

1. Хуулиар зөвшөөрөгдөөгүй бараа бүтээгдэхүүнийг үйлдвэрлэх, тэдгээрийг худалдах, хадгалах
2. Тухайн үйл ажиллагаа нь хуулиар зөвшөөрөгдсөн боловч хууль бусаар эрхэлж байгаа буюу зөвшөөрөлгүй эрхэлж байгаа

Дээр дурдсан 2 төрлийн бүтээгдэхүүн үйлдвэрлэл нь хоёулаа ҮТС-ийн үйлдвэрлэлд хамаарагдах бөгөөд зах зээлийн эрэлтэнд нийцсэн эцсийн бараа, үйлчилгээ байх ёстой. Хууль бус үйл ажиллагаанд худалдан авагч, худалдагч нар харилцан тохиролцсоноос үүдэн хийгдсэн наймаа худалдааг (тухайлбал; эм тариа, хар тамхи, хулгайлагдсан барааг зарах, авах, биеэ үнэлэх гэх мэт) хамруулна. Харин хоёр талын харилцан тохиролцсоны үндсэн дээр хийгдээгүй (дээрэм, хулгай гэх мэт) үйл ажиллагааг хамруулахгүй. Мөн түүнчлэн хууль бус үйл ажиллагаа нь нэг бол үйлдвэрлэл эсвэл дахин хуваарилалт байж болох бөгөөд зөвхөн эхнийх нь ҮНО-ын хэмжээнд нөлөөлнө.

3. Албан бус хэвшлийн үйлдвэрлэл

Албан бус хэвшил нь ялангуяа хөгжиж буй орнуудад эдийн засаг, хөдөлмөрийн зах зээлд чухал байр суурь эзэлдэг. Тийм учраас албан бус хэвшлийн үйдвэрлэлийн асуудал нь тухайн улс орны ДНБ-ий тооцоог бүрэн тооцоход чухал ач холбогдолтой байдаг.

Хөдөлмөрийн Статистикчдийн Олон Улсын 15-р Бага Хурлын Тогтоолын 5-р зүйлийн 1-д “Албан бус хэвшил нь хөдөлмөр эрхлэлтийг нэмэгдүүлэх, орлогын эх үүсвэрийг бий болгох анхдагч зорилготойгоор бүтээгдэхүүн, ажил үйлчилгээний үйлдвэрлэлд оролцдог нэгжүүдээс бүрддэг гэж өргөн утгаар нь онцлог шинж чанарыг нь тодорхойлж болно. Эдгээр нэгжүүд нь ерөнхийдөө байгууллагын доод түвшинд үйл ажиллагаагаа явуулдаг бөгөөд үйлдвэрлэлийн хүчин зүйл болох хөдөлмөр болон капиталын хоорондын хуваарилалт бага эсвэл огт байхгүйгээр багахан хэмжээнд үйлдвэрлэлээ явуулдаг. Хөдөлмөрийн харилцаа нь хэрэв байвал гол төлөв албан ёсоор баталгаажигдсан гэрээний үндсэн дээр байхаасаа илүүтэйгээр тохиолдлын, ураг төрлийн эсвэл хувийн болон нийгмийн харилцааны тохиролцоонд үндэслэгддэг” гэж заасан.

Дийлэнх албан бус хэвшлийн үйл ажиллагааны үйлдвэрлэлт болон хуваарилалт нь хууль ёсных байдаг. Түүнчлэн албан бус хэвшил болон далд үйл ажиллагааны хооронд хэдийгээр ялгаж салгахад хүндрэлтэй боловч ялгаж болно. Албан бус хэвшлийн үйл ажиллагаа нь гол төлөв татвараас эсвэл нийгмийн даатгалын шимтгэл төлөхөөс зайлсхийх, эсвэл хөдөлмөрийн хууль тогтоомж болон бусад хууль тогтоомжийг санаатайгаар зөрчих зорилгыг тэр бүр агуулдаггүй.

ҮТС бол эдийн засгийг бүхэлд нь өөр хоорондоо харилцан уялдаатай загвар хэлбэрээр үзэж, түүний аль

нэг хэсэгт гарах өөрчлөлтүүд, макро эдийн засгийн бусад гол үзүүлэлтүүдэд хэрхэн нөлөөлөхийг тооцох, шинжилгээ хийх, бодлого боловсруулах, шийдвэр гаргах бололцоо олгодгоороо төрийн зүгээс эдийн засгийг зохицуулахад шаардагдах удирдлагын мэдээллийн гол бүрэлдэхүүн хэсэг нь болдог.

Далд эдийн засгийн хэмжээг тооцох, ДНБ-д тусгах нь төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засагтай байсан манай орны хувьд энэ нь урьд өмнө судалж байгаагүй, зайлшгүй судалж шийдвэрлэх шаардлагатай шинэ чиглэл юм. Энэхүү судалгаанд дэлхийн нийтлэг зарчмыг ашиглахын зэрэгцээ өөрийн орны онцлогийг тусгасан онол, арга зүйг боловсруулах учиртай. Одоогоор манайд энэ чиглэлийн ажил зөвхөн албан бус секторын талаар 2-3 удаа судалгаа хийсэн төдийгөөр хязгаарлагдаж байна.

Аль ч оронд далд эдийн засгийн үйл ажиллагааг тусгасан мэдээлэл ховор, тооцох нэгдсэн найдвартай арга зүйгүй нь түүний хэмжээг тодорхойлоход ихээхэн бэрхшээл учруулдаг. Далд эдийн засгийн судалгааны мэдээллийн эх үүсвэр, хамрах хүрээ, арга зүйн зарим асуудлын хувьд төгс төгөлдөр шийдвэрлэгдээгүй байгаа нь аль боломжтой мэдээллийн эх үүсвэрийг ашиглах, янз бүрийн тооцоо, судалгаа хийх хэд хэдэн аргыг хослуульж, өөр хооронд нь жишиж оновчтойг нь сонгох зэргээр далд эдийн засгийн үйл ажиллагааны үр дүнг тооцож ДНБ-д оруулах шаардлага гарч байна.

2. Далд эдийн засгийн цар хүрээ: Олон улсын хэмжээнд

Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа, Хөгжлийн Байгууллагын гишүүн болон шилжилтийн зарим орнуудад далд эдийн засгийн хэмжээг тооцох талаар

туршилт судалгаа хийгдэж ирсэн байна. Тухайлбал, 2005 онд судлаач Бажада (Bajada) болон Шнайдер (Schneider) нар дэлхийн 145 улсыг оролцуулан судалгаа хийж, харьцуулалт гаргасан. Судлаач 1999-2000, 2001-2002, 2002-2003 оноор судалгааг хийхдээ улс орнуудыг хөгжлийн ямар түвшинд байгаагаас нь хамааруулж далд эдийн засгийн харьцуулалтыг хийж үзсэн байна.

Африкийн 37 оронд далд эдийн засгийн хэмжээ ямар түвшинд байгааг авч үзэхэд Африкийн далд эдийн засгийн хэмжээ 1999-2000 оноос хойш өссөн байна. Африкийн 37 орны дунджаар далд эдийн засгийн хэмжээ 1999-2000 оны дунджаар албан ёсны ДНБ-ий 41.3 хувь байсан бол 2002/2003 онд 43.2 хувь болж өсчээ. Сүүлийн 4 жилд дундаж хэмжээ нь 0.9 пунктээр өсчээ. Зимбабве, Танзан, Нигер улсад далд эдийн засгийн хэмжээ нь 2002-2003 байдлаар Африкийн бусад улсаас 63.2 хувь, 60.2 хувь, 59.4 хувиар өндөр байгаа бол Мозамбик улсад 42.2 хувь байна. Харин хамгийн бага нь Өмнөд Африк 29.5 хувь, Лесото 33.3 хувь, Намиби улс 33.4 хувь байна. Азийн 28 орны далд эдийн засгийн хэмжээг харуулав. Эдгээр улс нь хөгжлийн хувьд ижил түвшнийх биш юм. Тухайлбал, Израиль, Гонконг, Сингапур зэрэг өндөр хөгжилтэй улс байхад Тайланд, Непал зэрэг хөгжиж буй улс ч байна. Энэ бүсийн хэмжээнд \Азийн хувьд\ албан ёсны ДНБ-д эзлэх далд эдийн засгийн дундаж хэмжээ 1999-2000 онд 28.9 хувь байсан бол 2002-2003 онд 30.8 хувь болж 4 жилийн хугацаанд 1.9 пунктээр өссөн байна. Азийн хувьд далд эдийн засгийн дундаж хэмжээ нь хөгжиж буй Латин Америк, Африкийн далд эдийн засгийн хэмжээнээс бага байна. Гэсэн хэдий ч Азийн хувьд далд эдийн засаг Африкийнхаас илүү хурдацтай өсөн нэмэгдэж байна. Африкийн далд эдийн засгийн хэмжээ нь Азийнхаас 11 пунктээр өндөр байна.

Төв болон Өмнөд Америкийн орнуудын далд эдийн засгийн дундаж хэмжээ 1999-2000 онд 41.1 хувь байсан бол 2002-2003 онд 43.3 хувь болж 2.3 пунктээр өссөн байна. Албан ёсны ДНБ-д далд эдийн засгийн эзлэх хэмжээгээр 2002-2003 онд Болив улс хамгийн өндөр буюу 68.3 хувь, Панам 65.3 хувь, Перу 60.9 хувь, хамгийн бага нь Чили 20.9 хувь, Коста Рико 27.8 хувь, Аргентин 28.9 хувь байна. Албан ёсны ДНБ-д далд эдийн засгийн эзлэх хэмжээгээр Төв болон Өмнөд Америкийн 21 орны дундаж түвшинд Бразили 42.3 хувьтай байна.

Африк, Төв болон Өмнөд Америкийн орнуудын далд эдийн засгийн хэмжээ ерөнхийдөө төстэй байна. Африктай харьцуулахад Төв болон Өмнөд Америкийн улсад орлогын тэгш бус хуваарилалт илүү их байсан бөгөөд Төв болон Өмнөд Америкийн далд эдийн засгийн өсөлтийн хувь арай өндөр байна.

Зүүн болон Төв Европ, Холбооны 25 орны шилжилтийн эдийн засагтай далд эдийн засгийн хөгжил, хэмжээг харуулав. Эдгээр орны далд эдийн засгийн дундаж хэмжээ 1999-2000 онд 38.1 хувь байсан бол 2002-2003 онд 40.1 хувь болж 2.0 пунктээр нэмэгдсэн байна. Гүрж, Азербайжан, Украйны далд эдийн засгийн хэмжээ судалгаанд авч үзсэн бусад орнуудтай харьцуулахад өндөр буюу 68.0 хувь, 61.3 хувь, 54.7 хувь байна. Мөн албан ёсны ДНБ-д эзлэх далд эдийн засгийн хэмжээ Болгар улсад хамгийн өндөр буюу 38.3 хувь, Серби болон Монтенегро 37.4 хувь, Чех 20.1 хувь, Словак 20.2 хувь, Германд 26.2 хувь байна.

ЭЗХАХБ-ын гишүүн 21 орны далд эдийн засгийн хэмжээ 1999-2000 оны түвшинг 2002-2003 онтой харьцуулахад буурсан байна. Албан ёсны ДНБ-д эзлэх далд эдийн засгийн хэмжээ 1999-2000

онд дунджаар 16.8 хувь байсан бол 2002-2003 онд 16.3 хувь болж 0.5 пунктээр буурсан байна. Албан ёсны ДНБ-д эзлэх далд эдийн засгийн хэмжээ 2002-2003 онд Грек, Итали, Испани улсад хамгийн их буюу 28.2 хувь, 25.7 хувь, 22.0 хувь байсан бол хамгийн бага нь АНУ, Швейцарь, Япон улсад 8.4 хувь, 9.4 хувь, 10.8 хувь байна. Харин судалгаанд хамрагдсан улс орнуудын дундаж түвшинд Ирланд 15.3 хувь, Герман 16.8 хувь, Канад 15.2 хувь байна.

Хуучин социалист 3 улсын далд эдийн засгийн дундаж хэмжээ 1999-2000 онд 19.8 хувь байсан бол 2002-2003 онд 22.3 хувь болж 4 жилийн хугацаанд 2.5 пунктээр өссөн байна. Лаост хамгийн өндөр буюу 33.4 хувь, БНХАУ хамгийн бага буюу 15.6 хувь байна.

3. Далд эдийн засгийн үндсэн шалтгаан, үр дагавар, тооцох шаардлага

Далд эдийн засаг гэж улсын бүртгэл, хяналтаас гадуур хөгжиж, улмаар албан ёсны тоо бүртгэлд хамрагдаагүй эдийн засгийн үйл ажиллагааг хэлнэ.

Далд эдийн засаг хөгжих нь нэг талаас төрийн зохицуулалтын эсрэг хийж буй хариу үйлдэл юм. Далд эдийн засгийн олон төрлүүд (жишээ нь: татвараас зайлсхийх) чухамдаа төрийн зохицуулалтын дутагдалтай байдал буюу удирдлагын хүнд суртал, хэт өндөр татвар зэргээс үүдэлтэй гардаг.

Гэхдээ хамгийн шилдэг төвлөрсөн удирдлагын тогтолцоо ч далд эдийн засгийн цар хүрээг багасгана уу гэхээс огт устгаж чадаагүй. Түүнчлэн татвар хураамж хичнээн бага байсан ч түүнээс зайлсхийх явдлыг зогсоож чаддаггүй байна.

Нөгөө талаас орчин үеийн далд эдийн засаг зөвхөн зах зээлийн эрх чөлөөтэй

байдалд хязгаар тавих гэсэн оролдлогын үр дүнд бус зах зээлийн харилцааны мөн чанараас үүдэлтэй.

Энэ нь ашгийг шүтэх, орлогыг бурханчлан үзэхтэй холбоотой байна.

Ер нь эдийн засгийн шинжлэх ухаанд далд эдийн засгийг бий болгодог чухал шалтгаанууд бол татварын дарамт болон нийгмийн хамгааллын зардлын өсөлт, эдийн засгийн зохицуулалт гэж үздэг. Ялангуяа хөдөлмөрийн зах зээлийн зохицуулалтын өсөлт, 7 хоногийн ажлын цагийн бууралт, эрт тэтгэвэрт гарах, татварын ёс зүйн бууралт зэрэг нь болно.

Татварын дарамтын өсөлт ба нийгмийн хамгааллын зардал нь далд эдийн засгийн өсөлтөд нөлөөлөх чухал хүчин зүйлүүд юм.

Төрийн зохицуулалт нэмэгдэх нь далд эдийн засгийн бас нэгэн шалтгаан юм. Хууль тогтоомж, зохицуулалтын тооны өсөлт, лицензийн шаардлага зэрэг нь төрийн зохицуулалтын хүчийг нэмэгдүүлдэг байна.

Далд эдийн засаг нь эдийн засагт эерэг болон сөрөг нөлөөтэй. Бүхэлдээ далд эдийн засгийн нийгэмд үзүүлэх нөлөөлөл эерэгээсээ илүү сөрөг байдаг байна. Далд эдийн гол сөрөг нөлөө нь эдийн засгийн бодлого боловсруулах явцад илэрдэг байна.

Далд эдийн засгийн хэмжээ их байх нь макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийн албан ёсны тооцоо буруу бодит бус гарахад нөлөөлнө. Тухайлбал: ДНБ, орлогын болон ажилгүйдлийн түвшин зэргийг нэрлэж болно. Микро эдийн засгийн хувьд далд эдийн засаг нь компаниудын хооронд шударга бус өрсөлдөөний нөхцлийг бий болгодог.

Далд эдийн засгийн хөгжил нь албан ёсны статистик дахь эдийн засгийн үзүүлэлтүүдийг гажуудуулах нөхцөл болдог.

Далд эдийн засаг нийгмийн хамгааллын байгууллагуудын санхүүгийн чадавхийг муутгаж болно. Бүртгэлгүй аж ахуйн нэгж нь нийгмийн халамжид тийм ч анхаардаггүй. Далд эдийн засаг нь Засгийн газрын татварын орлогыг бууруулж улмаар энэ нь Засгийн газраас бага орлоготой иргэдэд өгөх мөнгөн шилжүүлгийн хэмжээг хязгаарлагдмал болоход нөлөөлнө. Энэ нь иргэдийн амьжиргааны түвшинд ч нөлөөлнө.

Далд эдийн засаг нь эдийн засагт зарим эерэг нөлөө үзүүлнэ. Энэ нь улс оронд ажил эрхлэлтийг нэмэгдүүлдэг гэж үздэг. Далд эдийн засгийн үйл ажиллагаа явуулж байгаа аж ахуйн нэгж нь бүртгэлтэй аж ахуйн нэгжийг бодвол зардлын хэмжээ бага байх бөгөөд, хөдөлмөрийн эрэлт их байдаг. Түүнчлэн нийгэм дэх баян чинээлэг байдал далд эдийн засгийн нөлөөллөөр өсч болно. Иймд ДНБ-ийг бүрэн хамралттай тооцох нь хамгийн товчхоноор дараах ач холбогдолтой.

1. Үндэсний тооцооны тэнцвэрт биш байдлыг арилгах, эдийн засгийг бүрэн хэмжээгээр тодорхойлж чадахуйц шаардлага хангасан мэдээлэлтэй байх
2. Бодлого боловсруулагчид болон шийдвэр гаргагчдад шийдвэр гаргах нөхцлийг бүрдүүлэх

Үүнд нэг зүйлийг цохон тэмдэглэхэд ҮТС-93-ын зарчмын дагуу эдийн засагч, статистикч нар бүртгэлд хамрагдаагүй эдийн засаг болон түүний бүрэлдэхүүн хэсгийн хэмжээг заавал бүрэн хэмжээгээр тооцож гаргах шаардлагагүй бөгөөд харин ҮТС-ийн үйлдвэрлэлтэд хамрагдах бүх үйл ажиллагааг тухайн орны эдийн засгийн дүр зургийг бүрэн хэмжээгээр илэрхийлж чадах ДНБ-ий тооцоог тодорхойлох нь чухал юм.

4. Далд эдийн засгийн хэмжээг тооцох арга зүй, судалгааны үр дүн

Далд эдийн засгийн хэмжээг 3 төрлийн аргыг хэрэглэн тооцно.

Эдгээр аргуудын талаар авч үзье.

А. Шууд арга

Шууд арга нь микро түвшний аргууд байх бөгөөд эдгээр нь судалгаанд оролцогчдоос сайн дурын үндсэн дээр хариулахад зориулагдсан сайтар боловсруулсан судалгаа, түүвэр, эсвэл татварын хяналт шалгалт болон адил төрлийн бусад аргад суурилна. Маягтын асуултад хариулсан байдал нь судалгаанд оролцогчдоос ажлынхаа талаар үнэн бодит мэдээлэл өгсөн эсэхийг мэдэхэд хүндрэлтэй байдаг. Судалгаанд хариулагчдын дийлэнх нь өөрийн бардам, нэрэлхүү зангаасаа болж тодорхой асуултанд буруу хариулах тохиолдол гарч болох талтай.

Б. Шууд бус арга

Шууд бус аргыг “үзүүлэлт”-ийн арга гэж мөн нэрлэдэг. Энэ аргад гол төлөв макро эдийн засгийн үзүүлэлтүүд болох далд эдийн засгийн хөгжлийн (тодорхой цаг хугацааны) талаархи мэдээллийг агуулдаг янз бүрийн эдийн засгийн болон бусад үзүүлэлтүүдийг хэрэглэгддэг. Далд эдийн засгийн цар хүрээний “зам мөр”-ийг үлдээдэг таван үзүүлэлт байдаг.

1. Үндэсний хэмжээний зарлага, орлогын статистик тооцооны зөрүү нөөц ашиглалтын хүснэгт салбар хоорондын балансын арга
2. Албан ёсны статистикт хамрагдсан болон бодит ажиллах хүчний тооцооны зөрүү

3. Мөнгөний хандлагын арга
4. Цахилгаан эрчим хүчний хэрэглээний арга
5. Загварын арга

Далд эдийн засгийн хэмжээг салбар хоорондын балансын арга, мөнгөний хандлагын 3 арга (мөнгөний энгийн харьцааны арга, гүйлгээний дэвшилтэт арга, мөнгөний эрэлтийн загвар) цахилгаан эрчим хүчний арга, хөдөлмөр эрхлэлтийн гэсэн 6 үндсэн аргаар тооцож дүгнэлт хийсэн.

Далд эдийн засгийн хэмжээг тооцсон шууд бус аргуудын үр дүнгээс үзэхэд манай улсын албан ёсны ДНБ-д далд эдийн засгийн хэмжээ 2005-2008 онд дунджаар 12.0-21.9 хувь байна. Харин мөнгөний эрэлтийн аргын загвараар тооцоход 8.3 хувь байна. Салбар хоорондын балансд үндэслэсэн тооцоогоор 2000 онд 17.0 хувь, 2005 онд 10 орчим хувьтай байна. Цаашид салбар хоорондын бланс (СХБ)-д үндэслэсэн тооцооны үр дүнг ДНБ-д 2005 бенчмарк болгож оруулах шаардлагатай байна.

5. Дүгнэлт, санал

Далд эдийн засгийн хэмжээг тооцох талаар бие даан нэгдсэн, тогтож хэвшсэн онол, арга зүй хараахан боловсрогдоогүй ч 1980 оноос хойш улс, орнууд анхаарах болсон байна. Энэ чиглэлээр ажилласан, ажиллаж байгаа эрдэмтэн судлаачдын туршилт тооцооноос үзэхэд мөнгөний эрэлтийн аргыг ашиглах нь голлож байгаагаас гадна хөгжилтэй орнуудад загварын аргыг хөгжүүлэх чиглэлд зохих ахиц дэвшил гаргасан байна.

Энэхүү судалгааны хүрээнд дэвшүүлсэн зорилго, зорилгод тулгуурлан хийсэн шинжилгээ, судалгааны үр дүнг нэгтгэн авч үзвэл дараах дүгнэлтүүдэд хүрч байна.

Үүнд:

1. Улс орны хөгжлийн түвшинг бодиттой үнэлж дүгнэхэд эдийн засгийн цар хэмжээ, өсөлтийг тодорхойлогч гол хэмжигдэхүүн ДНБ-ийг бүрэн хамралттай бодиттой тооцох нь чухал бөгөөд энэ асуудлыг шийдвэрлэхэд далд эдийн засгийн хэмжээг тооцох арга зүйн асуудлыг авч үзэж, туршилтаар тооцож, шинжилгээ судалгаа хийх нь гол үндэслэл болж байна.
2. Далд эдийн засгийн хэмжээг тооцсон судалгаа, шинжилгээний үр дүнг эдийн засгийн макро түвшний бодлого, загвар, прогноз боловсруулахад ашиглах боломжтой нь энэхүү судалгаагаар нотлогдож байна.
3. Далд эдийн засгийн хэмжээг тооцож, ДНБ-д бүрэн тусгахгүй байгаа нь макро түвшний үндсэн үзүүлэлтүүд бодиттой бус тооцогдох, микро түвшинд шударга бус өрсөлдөөнийг бий болгох зэрэг хүндрэлийг үүсгэж болно.
4. Манай орны нөхцөлд СХБ-ыг зардалд суурилан байгуулах, цахилгаан эрчим хүчний арга, мөнгөний загварын аргыг голлон ашиглах нь үр дүнтэй гэдэг нь судалгаанаас харагдаж байна.
5. Албан бус секторын түүвэр судалгааны хувьд тээвэр, худалдаа зэрэг голлох салбарт тусгайлан явуулах, ажиллах хүчний түүвэр судалгаагаар хөдөлмөр эрхлэлтийн үндсэн үзүүлэлтүүдийг тооцох нь зохимжтой байна.
6. Шууд бус аргуудын хувьд ажиллах хүчний буюу хөдөлмөрийн орцын аргыг илүү нарийвчлан судлах шаардлагатай байна.

Судалгааны ажлын дүгнэлтүүдэд тулгуурлан, арга зүйн болон үйл ажиллагааны дараах саналуудыг дэвшүүлж байна.

Үүнд:

1. Монгол Улсын нөхцөлд далд эдийн засгийн үйл ажиллагааг нуугдмал буюу сүүдрийн үйл ажиллагаа, албан бус сектор, хууль бус үйл ажиллагаа гэсэн гурван төрөлд хувааж авч үзэх.
2. Монгол Улсын далд эдийн засгийн хэмжээ 2005-2008 оны байдлаар албан ёсны ДНБ-ий 12.0-21.8 орчим хувьтай тэнцэж байна.
3. Судалгааны дүнгээр манай орны нөхцөлд далд эдийн засгийн хэмжээг тооцоход зарим шууд бус аргуудыг өргөн хэрэглэх, ялангуяа СХБ, цахилгаан эрчим хүчний аргыг, албан бус секторт түүвэр судалгааны аргыг хэрэглэх нь илүү зохимжтой.
4. Дунд хугацаанд салбар хоорондын балансыг хэрэглэх нь далд эдийн засагт бий болж байгаа нэмэгдэл өртгийг ДНБ-д салбараар тусгахад илүү үр дүнтэй арга юм.
5. Тээвэр, худалдаа, уул уурхай зэрэг албан бус сектор зонхилсон салбаруудад 3 жил тутам түүвэр судалгааг явуулж үр дүнг ДНБ-д тусгаж байх.
6. Түүнчлэн далд эдийн засгийн хэмжээг тооцоход хөдөлмөрийн орцын аргыг өргөн хэрэглэхийн тулд цагийн хөдөлмөрийн бүтээмжийн статистикийн мэдээллийг боловсронгуй болгож улмаар ажиллах хүчний улирлын судалгааг тогтмолжуулж, уг судалгаанд албан бус секторт ажиллагчдын ажилласан цагийг эдийн засгийн бүх төрлийн үйл ажиллагааны салбарын ангилал /ISIC/-ын 3-4 оронгийн түвшинд гаргаж холбогдох тооцоог хийж, СХБ-ын тооцоотой уялдуулж авч үзэх.
7. ОУХБ-ын зөвлөмж болгосноор албан

бус секторын ажил эрхлэлтийн талаарх тоо мэдээг статистикийн тогтолцооны нэг хэсэг болгож тогтмол цуглуулж хэвших. Ингэснээр албан бус секторын цар хүрээ, хэмжээ, төлөв байдлын талаар байнгын мэдээлэлтэй болж, гарч буй өөрчлөлтөнд хяналт тавих боломжтой болно.

8. СХБ-ын тооцоогоор гарсан нийт үйлдвэрлэлт, ашиглалтын харьцааг ашиглансалбаруудынбүтээгдэхүүний тооцооны хамралтын дутууг нэмж тооцох, энэ хүрээнд салбаруудын нийт үйлдвэрлэлтийг ашиглалтаар тооцох, улмаар үйлдвэрлэлтээс давсан ашиглалтад ногдох завсрын хэрэглээ, нэмэгдэл өртгийг тооцох.
9. Далд эдийн засгийн үйл ажиллагааг багасгах чиглэлээр дараах зарим арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх. Үүнд:
 - a. Энэхүү судалгаанд үндэслэн цаашид СХБ-д үндэслэсэн тооцооны дүнг албан ёсны ДНБ-д бенчмарк болгож оруулах
 - b. Бизнесийн таатай орчин бүрдүүлэх хүрээнд хууль эрх зүйн орчинг боловсронгуй болгох үүднээс захиргааны зохицуулалт журамлалтыг аль болох чөлөөтэй болгох, цөөн тооны хууль журам гаргаж түүнийг хатуу чанд мөрдөх, авлигад автах явдлыг багасгахад чиглэгдсэн арга хэмжээг авч хэрэгжүүлэх.
 - c. Татварын олон төрлүүд болон нийгмийн даатгалын шимтгэл нь эдийн засаг дахь хөдөлмөрийн хөлсний өртгийг нэмэгдүүлж, далд эдийн засгийн өсөлтийг удирдах гол түлхүүр учир татвар, нийгмийн даатгалын шимтгэлийн хувийг багасгах, аль болох олон шатлалгүй нэгдсэн хувь хэмжээг тогтоож, тогтвортой мөрдөх.
 - d. Татвар, нийгмийн даатгалын

шимтгэл төлөхөөс зайлсхийх явдлыг арилгах үүднээс аж ахуйн нэгж, байгууллагуудад татвар, санхүүгийн олон удаагийн давтагдсан хяналт шалгалт хийж,

өндөр хүү торгууль ногдуулах, аливаа хууль бус үйл ажиллагааг таслан зогсоход чиглэгдсэн дорвитой арга хэмжээ авч хэрэгжүүлэх.

Эрүүгийн процесс ба хэвлэл мэдээлэл

Б.Эрдэнэбилэг

Цагдаагийн академийн ЭБШЭЗүй ба криминалистикийн тэнхимийн эрхлэгч, цагдаагийн хошууч, докторант



ЭБШ ажиллагаа ба хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаа нь гэмт хэрэгтэй тэмцэх төрийн эрүүгийн бодлогыг хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Үүнд:

1. ЭБШ ажиллагаанд оролцогчдын Үндсэн хууль болон үндэсний хууль тогтоомжид тунхаглагдсан хууль ёсны эрх ашиг, сонирхлыг хамгаалах, хангах;
2. Гэмт хэргийг таслан зогсоох, илрүүлэх иргэдийн оролцоог идэвхжүүлэх;
3. Мөрдөн байцаалтын шуурхай байдлыг хангах;
4. Гэмт хэрэг үйлдэгдсэн шалтгаан, нөхцлийг илрүүлж тогтоох;
5. Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг үр нөлөөтэй хэрэгжүүлэх;
6. Гэмт хэрэгтэй тэмцэх төрийн болон төрийн бус байгууллага, иргэний нийгмийн байгууллага, иргэдийн хамтын ажиллагааг төгөлдөршүүлэх.

ЭБШ ажиллагааны явцад Монгол Улсын Үндсэн хууль бусад хуульд заасан “шүүхийн шийтгэх тогтоол гарах хүртэл хэнийг ч гэмт хэрэг үйлдсэн гэм буруутайд тооцохгүй” байх үүднээс төр, байгууллага¹, иргэд-²ийн хуулиар хамгаалагдсан нууцыг хамгаалах явдлаар эрүүгийн процесс дахь хэвлэл мэдээллийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах үйл ажиллагааны эрх зүйн үндсийг тодорхойлно.³ Тухайлбал, Монгол Улсын Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хуулийн 1 дүгээр зүйлд “Дор дурдсан мэдээ, баримт бичиг, эд зүйл, объект, үйл ажиллагааг Монгол Улсын төрийн нууцад хамааруулна.”⁴

- 1 Байгууллагын нууцын тухай Монгол Улсын хуулийн 3-р зүйл
- 2 Хувь хүний нууцын тухай Монгол Улсын хуулийн 2 дугаар зүйл
- 3 Эрүүгийн хуулийн 136 дугаар зүйл. Хувь хүний нууцыг задруулах
- 4 Монгол Улсын Төрийн нууцын жагсаалт батлах тухай хууль 2004 оны 01 дүгээр сарын 02-ны өдөр батлагдсан. Түүнчлэн Төрийн нууцын тухай Монгол Улсын

д/д	Төрийн нууцын жагсаалт	Нууцын зэрэглэл			Нууцлах хугацаа (жилээр)
		онц чухал маш нууц	маш нууц	нууц	
0	А	1	2	3	4
19	Энэ хуулиар төрийн нууцад хамааруулсан мэдээ, баримт бичиг, эд зүйл, үйл ажиллагаатай холбоотой асуудлыг шалгаж байгаа хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт, шүүн таслах ажиллагаанд холбогдох баримт бичиг, эд зүйл	нууцалсан зэрэглэлээр			25

гэж заасан байна.

Хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр ЭБШ ажиллагааны талаар нийтэл мэдээлж байгаа өнөөгийн байдал

Өнөө үед гэмт хэрэгт холбогдсон этгээд⁵-ийн талаар хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлэх асуудал гэмт хэрэгтэй тэмцэх ялангуяа гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх агуулгаас бусад тохиолдолд Үндсэн хууль, ЭБШ хууль тогтоомж зөрчигдөж байгаа нь дараах шалтгаантай байна. Үүнд:

- ЭБШ ажиллагаа ба хэвлэл мэдээллийн байгууллагын үйл ажиллагааны эрх зүйн зохицуулалт боловсронгуй бус нэгдсэн стандарт өнөөг болтол тогтоогүй;
- Мөрдөн байцаах байгууллагаас

хэвлэл мэдээллийн байгууллагатай хамтран ажиллах тушаал, заавар журмын биелэлт хангалтгүй;

- ЭБШ ажиллагаа ба хэвлэл мэдээллийн үйл ажиллагаа дахь хууль ёсны зарчмын хэрэгжилтэд тавих прокурорын хяналт үр нөлөөгүй хангалтгүй;
- Мөрдөн байцаалтын нууцлалыг задруулахыг хориглох хуулийн заалтыг хэрэгжүүлэх үйл ажиллагааны оновчтой бүтэц, тогтолцоо үгүйлэгдсээр байна. Тухайлбал, мөрдөн байцаах албанд хэвлэлийн төлөөлөгч алга байна.

Мөрдөн байцаалтын явцад нууцлалыг хангах, хамгаалах асуудал нь

1. Гэмт хэргийн тухай гомдол, мэдээллийг хүлээн авч шалгаж шийдвэрлэх,
2. Мөрдөн байцаалтын шатанд тус тус хамаарна.⁶

хуулийн 15-р зүйлийн 6 дахь хэсэгт төрийн нууцад хамаарах мэдээ, баримт бичиг, биет зүйлийг үгүй болгосон, төрийн нууцыг задруулсан тохиолдолд хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулах”-аар Тагнуулын ерөнхий газарт харъяаллыг тогтоосон байна.

5 Гэмт хэрэгт сэрдэгдэж байгаа этгээд, сэжигтэн, яллагдагч, шүүгдэгч, ялтан

6 Энэ нь гэмт хэргийн тухай гомдол мэдээллийг хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч хүлээж авч шалгаж шийдвэрлэсэн материалтай гомдол гаргагч, гэмт хэрэгт сэрдэгдэж байгаа этгээдэд танилцуулдаггүй. Нөгөө талаар хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалт явуулж дууссаны дараа л яллагдагч, хохирогчид хавтаст хэргийн материалтай танилцах боломжийг олгодог билээ.

➤ Эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүй⁷ гэсэн нэр томъёо бий болсон ч Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 16.13-т “...хуульд заасан үндэслэл журмаас гадуур дур мэдэн хэнийг ч нэгжих, баривчлах, хорих, мөрдөн мөшгөх, эрх чөлөөг нь хязгаарлахыг хориглоно” гэж заасан тул Монгол Улсад эрэн сурвалжлах чиглэлээр сэтгүүлчид ажиллах энэхүү харилцааг зохицуулсан салбар хууль байхгүй, сэтгүүлч, сурвалжлагчдын ажиллах эрх зүйн орчин өнөөг хүртэл бүрдээгүй гэж дүгнэдэг байна.

1976 оны АНУ-ын ерөнхийлөгчийн сонгуулийн үеэр Жиоржиа (Georgia) мужид сонгуулийн сурталчилгааны үеэр “Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл бол авлигачдын хууль бус үйлдлүүдийг нийтэд ил болгон, тэдний бусармаг ажиллагааг таслан зогсоох хүчирхэг хэрэгсэл мөн” гэж АНУ-ын 39 дэх ерөнхийлөгч, 2002 оны Нобелын энх тайвны шагналт Жимми Картер (Jimmy Carter) хэлж эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн хууль зүйн учир холбогдол, мөн чанарыг тодорхойлжээ.

Өнөөдөр хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр гэмт хэрэг үйлдэж байгаа, үйлдсэн тухай олон тооны мэдээлэл нийтлэгддэг боловч прокурор, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах байгууллагууд тэдгээрийг шалгах эрх зүйн зохицуулалт байхгүй гэдгийг дурьдах нь зүйтэй. Энэ нь нэг талаас ял завшуулах эсхүл тэдгээрийн гэмт үйлдлийг улам бүр нууц далд байдалд оруулж байгааг хэн ч үгүйсгэхгүй буй за.

1963 оны ЭБШ хуулийн 113 дугаар зүйлийн 3 дахь хэсэгт хэвлэлд нийтлэгдсэн мэдээллийг эрүүгийн хэрэг

үүсгэх үндэслэлд хуульчилсныг 1990 оноос хойш нийгэм эдийн засгийн байдал, хэвлэлийн эрх чөлөө, сэтгүүлчийн ёс зүйн болон бусад хүчин зүйлүүдийн улмаас 2002 оны 09 дүгээр сарын 1-ний өдрөөс үйлчилсэн шинэ ЭБШ хуулиас хассан билээ.

Энэ нь иргэн, албан тушаалтан гэмт хэргийн тухай гомдол, мэдээллийг эрх бүхий албан тушаалтанд албан ёсоор хандаагүй тохиолдолд хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэлд нийтлэгдсэн материалыг шалгах хууль эрх зүйн үндэслэлгүй болгосон юм.

Иймд сэтгүүлчийн ажлын үр дүн, үйл ажиллагаа улам бүр хуульд нийцэх шаардлагыг нөхцөлдүүлэхийн тулд ЭБШ хуульд хууль зүйн техникийн үүднээс “үндэслэл”-ийг “шалтгаан” болгон залруулга хийн хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр нийтлэгдсэн мэдээ баримтыг эрүүгийн хэрэг үүсгэх шалтгаанд дахин нэмэлтээр хуульчлах шаардлагатай байна.

Олон нийтийн радио телевизийн тухай Монгол Улсын хуулийн 34 дүгээр зүйлийн 34.2-т “Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, нийтийн ашиг сонирхол хөндөгдсөн гэж шүүх ил болгохоос бусад тохиолдолд ОНРТ-ийн ажилтан мэдээллийн эх сурвалжийг нууцлах эрхтэй” гэж заасан нь дараах агуулгыг илэрхийлж байна. Үүнд:

- Зөвхөн олон нийтийн радио телевизийн ажилтнуудад хамаарах
- Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх түүнчлэн нийтийн эрх ашиг сонирхол хөндөгдсөн гэж зөвхөн шүүхэд эх сурвалж илчлэх

Сэтгүүлчийн эрэн сурвалжлах үйл ажиллагааны үр дүнд цуглуулсан баримт сэлт мэдээлэл, түүний эх сурвалж болох гэрч, хохирогчийг заалгах шаардлагатай тохиолдолд сэтгүүлчийг гэрчээр байцаан мэдүүлгийг нотлох баримтын хэмжээнд үнэлнэ.

7 Томас Манн тэргүүтэй АНУ-ын зохиолчид эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн үндсийг тавьсан гэдэг бол зарим судлаачид АНУ-ын Вотергейтийн хэрэг буюу 1970-аад оноос эрэн сурвалжлах сэтгүүл зүйн хөгжсөн гэж үздэг байна.

Сэтгүүлч гэрчээр байцаагдахаас татгалзвал гэмт хэргийг илрүүлэх, таслан зогсоох үүргээ биелүүлж буй мөрдөн байцаагчийн нотлох баримт цуглуулах ажиллагаанд саад учруулж Эрүүгийн хуульд заасан гэрч мэдүүлэг өгөхөөс санаатайгаар зайлсхийх, хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд саад учруулах гэмт хэргийн шинжийг агуулсан үйлдэл болно.⁸

Эрэн сурвалжлах сэтгүүлчийн үйл ажиллагааны явцад олж авсан баримт сэлт мэдээлэл нь дээр дурдсанчлан эрүүгийн хэрэг үүсгэх шалтгаан болохгүй бөгөөд улмаар ЭБШ хуульд зааснаар нотлох баримтыг гагцхүү ЭБШ ажиллагааг хэрэгжүүлэгчид цуглуулах

учраас энэ хуулийн 79 дүгээр зүйлийн 79.4-т “нотлох баримт цуглуулах, бэхжүүлэх талаар хуульд заасан журмыг баримтлаагүй буюу зөрчсөн бол эдгээр нь нотлох чадвараа алдах бөгөөд шүүхийн шийдвэрийн үндэслэл болохгүй” гэж зааснаар сэтгүүлчдийн цуглуулсан баримт, сэлт материал нь нотлох баримт болох хууль зүйн үндэслэлгүй байна.

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд зааснаар “хэвлэл, мэдээллийн байгууллага нь гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх, түүнийг таслан зогсоохтой холбогдсон хойшлуулшгүй мэдээллийг *эрх бүхий байгууллагын хүцэлтээр яаралтай нийтэлж нэвтрүүлж төлбөрийг тухайн байгууллага төлнө*” гэж заасан учраас мөрдөн байцаах байгууллагаас ямарваа мэдээллийг хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслүүдэд *тавих, нийтлэх хүцэлт* гаргасан эсэхийг шалгах шаардлагатай байдаг.

Гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх тухай Монгол Улсын хуульд *шүүхээр гэм буруутай нь нотлогдоогүй байхад хэнийг ч гэм буруутай гэж хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлэхийг хориглоно* гэж заасан билээ.

Улсын дээд шүүхийн тайлбарт “*харин хууль мэдэхгүй явдал нь хүндэтгэн цзэх шалтгаан болдоггүй*” гэж заасан бөгөөд энэ ч утгаар хэвлэл, мэдээллийн хэрэгсэл нь өөрийн нийтэлж, нэвтрүүлж байгаа зүйлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээх учир хуулийн агуулгыг уншаагүй, судлаагүй, тухайн мэдээллийг ямар эх сурвалжаас авсан болох нь тогтоогдохгүй байгаа мөрдөн байцаах байгууллагын шалгаж байгаа гомдол, мэдээллийг үнэн зөв юм байх гэж хийсвэрлэн дүгнэх явдал сэтгүүлчдэд нийтлэг байна.

Хэвлэл, мэдээллийн эрх чөлөөний тухай Монгол Улсын хуульд “*хэвлэл,*

8 “Глоб Интернэшл” ТББ нь 2001-2005 онд хугацаанд нэр төр, алдар хүнд, ажил хэргийн нэр хүндийг хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр болон бусад хэлбэрээр гутаасан тухай шүүхээр хянан шийдвэрлэгдсэн иргэний хэрэг маргаан болон эрүүгийн хуулийн гүтгэх, доромжлох зүйлүүд, мөн эдгээртэй төсөөтэй гэмт хэргүүдийг шүүхээр эцэслэн шийдвэрлэсэн байдлуудыг судласан. Нийт 187 хэрэг шүүхээр шийдвэрлэгдсэн байна. Үүнээс 178 нь иргэний, 9 нь эрүүгийн хэрэг байжээ. Хэвлэл мэдээлэл, сэтгүүлчдийн эсрэг хэрэг 151 байснаас 146 нь иргэний, 5 нь эрүүгийн хэрэг байна. 178 иргэний хэргээс 146-д нь сэтгүүлч, хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийг хариуцагчаар татсан байна. Уг хэрэг маргааны 14 хэрэг буюу 9.6 хувьд ХМХ ялж, 87 хэрэг буюу 59.6 хувьд ялагдаж хүлээж, 46 хэрэг буюу 31.5 хувьд нь нэхэмжлэгч, хариуцагч талууд эвлэрэн хэлэлцжээ. Эдгээр хэргийн 92 буюу 59.6 хувь нь улс төрч, өндөр албан тушаалтан, төрийн албан хаагч, төрийн байгууллагын нэхэмжлэлээр шийдвэрлэгджээ. Эрүүгийн 5 хэргийн дөрөвт нэхэмжлэгч нь УИХ-ын гишүүн байна. Шүүхийн шийдвэрээр хоёр эмэгтэй сэтгүүлч 23 хоногоос 6 сарын баривчлах ялаар шийтгүүлсэн юм.

мэдээллийн хэрэгсэл нь өөрийн нийтэлж, нэвтрүүлж байгаа зүйлийнхээ төлөө хариуцлага хүлээнэ” гэж заасан учраас хэвлэл мэдээллийн ажилтан хууль зүйн хариуцлага хүлээлгэхээс чөлөөлөгдөх үндэслэлгүй байна.

➤ ЭБШ хуулийн 189 дүгээр “Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын материалыг задруулахыг хориглох” зүйлийн 189.1 дэх хэсэгт “Хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын материалыг гагцхүү прокурорын зөвшөөрснөөр, түүний бололцоотой гэж үзсэн хэмжээгээр нийтэд мэдэгдэж болно.” гэж заасан боловч хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, прокурорын байгууллагад энэ талаар бүртгэл, судалгаа, тоон үзүүлэлт алга байна.

Гагцхүү прокурорын зөвшөөрөлтэйгөөр нийтэд мэдээлэгдэж байгаа хэргийн материал нь хүчирхийлэл, аллага хядлага, садар самуун, гэмт хэрэг үйлдэхийг өөгшүүлэн сурталчилсан, гэмт хэрэг үйлдэх аргыг нарийвчлан харуулсан байж болохгүйгээс гадна төр, байгууллага, хувь хүний болон хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын нууцыг задруулахгүй байх хэмжээгээр нийтлэгдэх учиртай.⁹

Ийм учраас Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 17.1.3-т “албан үүрэгтэй нь холбогдож илэрхий болсон, эсхүл өөрт нь итгэмжлэн мэдэгдсэн төр, байгууллага, хувь хүний нууцыг хадгалах” үүргийг чанд сахихаар хуульчилсан байна.

Нөгөө талаар хэвлэл мэдээлэлд тавих хяналт, хүлээлгэх хариуцлага үгүйлэгдэж хэвлэл мэдээллийн байгууллагад мэргэшсэн хуульч

үгүйлэгдэж байгааг дурьдахгүй өнгөрч боломгүй байна.

Мөн мөрдөн байцаах байгууллагад албаны нууцлал, сонор сэрэмж алба хаагчдын сахилга ёс зүйд тавих удирдах албан тушаалтны дотоодын хяналт шалгалт хангалтгүй, хариуцлагын тогтолцоо үгүйлэгдэж байгаагаас мөрдөн байцаалтын нууцлал алдагдаж хэргийг тал бүрээс нь бүрэн бодитойгоор шалгахад бэрхшээл учруулж байна. Тухайлбал, эрүүгийн хэргийн материал үндсэн эхээр хэвлэлд тавигдах гэх мэт.

Мөн УДШ-ийн тайлбараар хэргийн материалыг нийтэд мэдээлэх...” гэдгийг хэргийн материалыг зөвхөн прокурорын зөвшөөрөлтэйгөөр нийтэд мэдээлнэ гэж ойлгоно.” гэж тайлбарласан боловч сэтгүүлчид хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын материалыг хууль зүйн үндэслэлгүйгээр шаардах, улмаар мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд саад учруулж хараат бус байдалд нь сөргөөр нөлөөлж байгааг социологийн судалгаанд оролцсон хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч нар дурьдсан байна.

Мөрдөн байцаагч нь хуулиар хүлээсэн чиг үүргээ хэрэгжүүлэхдээ хэнээс ч хараат бус байж гагцхүү хуулийг чанд сахин ажиллах үүргийг хүлээж хууль зүйн баталгаагаар хангагдсан байдаг. Иймээс хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчийн хараат бус халдашгүй байдлын талаархи эрх зүйн зохицуулалтыг хэвлэл мэдээллийн байгууллага, ажилтнууд ч хүндэтгэж хуулийн хүрээнд хамтран ажиллах нь зүйтэй байна.

Түүнчлэн шаардлагатай үед хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын материалыг задруулж болохгүй тухай ЭБШ ажиллагааны оролцогчдод урьдчилан мэдэгдэж, хэрэв зөрчсөн тохиолдолд Эрүүгийн хуулийн 257 дугаар зүйлд зааснаар хариуцлага

9 Монгол Улсын Дээд шүүхийн 2003 оны 02 дугаар сарын 20-ний өдрийн №2 тогтоол “Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн зарим зүйл заалтыг тайлбарлах тухай”

хүлээлгэх эрх зүйн зохицуулалтай боловч гэмт хэрэгт холбогдсон этгээдүүдийг хамааруулаагүй байна.

- Мөрдөн байцаалтын материалыг прокурорын хүссэн, зөвшөөрсөн эрх хэмжээний дотор биш Мөрдөн байцаах албаны даргын үзэмжээр нийтэд мэдээлж байгаа дутагдал байсаар байна.
- Шүүхийн өмнөх шатанд Мөрдөн байцаах байгууллагаас хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр иргэний овог, нэр, онцлох шинж тэмдэг ялангуяа нүүр царай, дууны өнгө дээрээс нь эрхэлсэн ажил, нас, гэрийн хаяг, түүний байршил зэргийг нууцлахгүйгээр нийтэд нийтэлж байгаа эрх зүйн зөрчил амь бөхтэй оршсоор байна.
- хэвлэл мэдээллийн байгууллагын зарим сэтгүүлч, алба хаагчийн хууль бус үйл ажиллагаа нь мөрдөн байцаалтын ажиллагаанд санаатайгаар саад учруулж байгаа гэдгийн дурьдах нь зүйтэй.

Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлд нийтлэгдсэн материалаас иргэнд учирсан хохирлыг арилгах асуудал

ЭБШ шийтгэх, Төрийн албаны хуулиудад зааснаар хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчийн хууль бус ажиллагаа болон мэргэжлийн алдаанаас аж ахуйн нэгж байгууллага, иргэдэд учирсан эд хөрөнгийн болон эд хөрөнгийн бус хохирлыг төр хариуцахаар хуульчлан баталгаажуулсан байна.

Энэ нь хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагчаас бусад төрийн алба хаагчийн хууль бус мэдээллийн улмаас хуулийн этгээд, иргэдэд учирсан хохирлыг төр

хариуцахгүй бөгөөд Иргэний хуульд¹⁰ зааснаар тухайн албан тушаалтан бус тухайн төрийн байгууллага хариуцан барагдуулах эрх зүйн зохицуулалттай байдаг.

Мөн төрийн байгууллагыг иргэний хариуцагчаар татсан тохиолдолд хууль¹¹ тогтоомжид зааснаар иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд прокурорыг оролцуулж тухайн байгууллагын хууль ёсны эрх ашгийг хамгаалах шаардлагатай арга хэмжээ авч байх нь зүйтэй байна.

➤ Гэмт хэрэгт шалгагдаад хуульд заасан үндлэслэлээр эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгосон бол шүүх, прокурор нь иргэний хүсэлтийн дагуу I сарын дотор өөрийн гаргасан шийдвэрийн талаар түүний ажиллаж байгаа байгууллагад бичгээр лавлагаа өгөх үүрэгтэй¹² боловч хэвлэл мэдээллийн хэрэгслээр өөрийн талаар нийтлэгдсэн материалыг сөрөг нотолгоо болгож дээрхи эрх бүхий албан тушаалтны лавлагааг нийтлүүлсэн иргэн, албан тушаалтан судалгаагаар тогтоогдохгүй байгаа нь энэ талаар эрх зүйн мэдлэггүйгээс гадна албан тушаалтан энэхүү эрхийг нь тайлбарлан өгдөггүйгээс амьдралд хэрэгждэггүй байна.

Түүнчлэн иргэнд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэсэн, баривчилсан, цагдан хорьсон, албан үүргээ биелүүлэхийг түр түдгэлзүүлсэн, эмнэлгийн байгууллагад байлгасан

10 Монгол Улсын Иргэний хуулийн зүйл

11 Иргэний хэрэг шүүхэд хянан шийдвэрлэх тухай хуулийн 31 дүгээр зүйлийн 1 дэх хэсэгт зааснаар “Прокурор төрийн ашиг сонирхол зөрчигдсөн гэж үзвэл төрийн байгууллагын хүсэлтээр иргэний хэргийг хянан шийдвэрлэх ажиллагаанд зохигчийн төлөөлөгчөөр оролцоно.” гэж заасан байна.

12 ЭБШ хуулийн 394 дүгээр зүйл

тухай хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр мэдээлсний дараа уг ажиллагаа хууль бус болох нь нотлогдвол холбогдох хуулийн байгууллага тухайн хэвлэл, мэдээллийн хэрэгслээр дамжуулан цагаатгасан тухай шийдвэрийн талаар 10 хоногийн дотор холбогдох мэдээлэл хийж залруулах үүрэгтэй байгаа ч судалгааны явцад шүүх эрх мэдлийн болон хууль сахиулах байгууллага хуулиар хүлээсэн үүргээ биелүүлж иргэн албан тушаалтнаас уучлал гуйсан тохиолдол бүртгэгдсэнгүй.

Энэхүү эрх зүйн зохицуулалт нь боловсронгуй бус байгаагаас гадна хариуцлагын тогтолцоо үгүйлэгдэж нэр томъёог хууль зүйн техникийн үүднээс өөрчлөх, залруулах шаардлага байгааг илэрхийлж байна. Тухайлбал, хуулийн байгууллага гэж хэт ерөнхий томъёолжээ.

Харин прокурор, шүүх эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй болгох шийдвэр гаргагдаас гадна хэвлэл мэдээллийн байгууллага энэхүү үүргийг давхар хүлээх учиртай.

Түүнчлэн сэтгүүлчид ЭБШ хуульд заасан хэрэг бүртгэгч, мөрдөн байцаагч, прокурор, шүүгчдийн бүрэн эрх хэмжээний онцлог эрх зүйн зохицуулалтийг ялгадаггүйгээс нийгэмд тэр дундаа иргэдэд буруу ойлголт, сэтгэгдэл төрүүлсээр байна. Тухайлбал, эрүүгийн хэрэг үүсгэхээс татгалзах, эрүүгийн хэргийг хэрэгсэхгүй

болгох, түдгэлзүүлэх эрхийг прокурор харин баривчлах, цагдан хорих ТСАХ хэрэглэх эрхийг шүүгчийн бүрэн эрхэд хамааруулан хуульчилсан атал мөрдөн байцаагчийг дээрхи эрхүүдийг хэрэгжүүлж байгаа мэтээр андууран нийтэд түгээсээр байна.

➤ Хэвлэл мэдээллийн эрх чөлөөний тухай хуулийн 4 дүгээр зүйлд зааснаар¹³ төрийн байгууллага хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй байхыг хориглох учраас телевиз, радио, сэтгүүл, сонинтой байх хууль зүйн үндэслэлгүй байна.

Харин Прокурорын байгууллагын тухай хуулийн 51 дүгээр зүйлд прокурорын байгууллага хууль хамгаалах бусад байгууллагатай хамтарсан хэвлэл, эрдэм шинжилгээний байгууллагатай байж болно гэж заасан тул прокурорын байгууллагатай хамтарсан хэвлэлийг гэмт хэрэгтэй тэмцэх ялангуяа гэмт хэргийг илрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг сурталчилсан хэлбэрээр гаргах эсхүл холбогдох хууль тогтоомжид нэмэлт, өөрчлөлт оруулах замаар эрх зүйн орчинг бий болгох шаардлагатай байна.

13 “Төрийн байгууллага өөрийн мэдэлд хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэлтэй байхыг хориглоно”

АВЛИГА БА ХУВИЙН ХЭВШИЛ



Дүгэрсүрэнгийн Сүхбүрэн
“Транспэрэнси Интернэшнл – Монгол”
Төрийн бус байгууллагын
гүйцэтгэх захирал



Дэлхий нийтийн авлигын эсрэг хөдөлгөөнийг тэргүүлэгч Транспэрэнси Интернэшнл иргэний нийгмийн байгууллагыг Петер Айген гэдэг хүн үзэл бодол нэгтнүүдийн хамт 1993 онд ХБНГУ болон Нидерландад бүртгүүлэн байгуулсан юм. 3 жилийн дараа буюу 1996 онд нийт 38 оронд салбараа байгуулж байсан бол одоо 90 гаруй оронд Үндэсний бүлэг бий болж авлигын эсрэг тэмцлийг өрнүүлж байна.

Монголдахь Транспэрэнси Интернэшнлийн салбарыг 2003 онд С.Оюун гишүүн санаачилж байгуулан бүртгүүлсэн болно. Р.Бурмаа, Д.Ламжав, Л.Сумати, Т.Эрдэнэбилэг, Х.Наранжаргал, Х.Хулан, Ж.Элбэгсайхан, У.Нэргүй, С.Дэмбэрэл зэрэг нийгмийн идэвхитэй гишүүд хамтран ажиллаж үйл ажиллагаанд нь оролцож ирсэн. Уг байгууллага 2007 оны 4-р сард салбараа нээж авлигын эсрэг үйл ажиллагаагаа эрчимжүүлэх шатандаа орсон.

Транспэрэнси Интернэшнл дэлхийн улс орнуудад хүлээн зөвшөөрөгдсөн гурван том судалгаа гаргадаг:

- Авлигын Индекс - Corruption Perception Index/CPI (анх 1995 онд 45 улсыг хамруулж байсан), энэ судалгаанд Монгол Улс 2004 оноос эхлэн хамрагдсан
- Дэлхий нийтийн авлигын

хэмжүүр – Global Corruption Barometer/GCB (2003 онд 47 орныг хамруулж байсан бол 2009 онд 69 оронд уг судалгааг хийсэн байна. Авлигатай тэмцэх газар, Галлуп Интернэшнлийн захиалгаар судалгаа явуулсанаар 2009 оны судалгаанд Монгол Улсыг анх удаа хамруулах боломжийг олгосон юм)

- Хээл хахууль төлөгчдийн индекс – Bribe Payers Index/BPI (1999 онд 16 орны том аж ахуйн нэгж, компанийн удирдагчдаас асуулга авч эхэлсэн бол 2008 онд 26 орон болон газар нутгийг хамруулсан байна)

Дээр дурьдсан судалгаануудаас гадна Global Corruption Report (GCR) буюу “Дэлхий нийтийн авлигын тайлан” гэдэг номыг жил бүр аль нэг салбараар дагнан боловсруулж хэвлүүлэн түгээдэг. Үүнд тухайн салбарт үйлддэг авлигын гэмт хэрэгт хийсэн харьцуулсан судалгаа, түүнээс урьдчилан сэргийлэх зөвлөмжүүд, тухайн салбарт хийж буй реформ, сайн туршлага бүхий улс орнуудын тайлан зэрэг нийтлэлүүд багтдаг. 2009 оны Дэлхий нийтийн авлигын тайлан “Авлига ба хувийн хэвшил” нэртэй гарч хувийн хэвшлийн үйлдэх авлига, хээл хахууль, аж ахуйн нэгжийн сайн засаглал, хувийн хэвшлийн

авлигын эсрэг тэмцэлд гүйцэтгэх үүрэг зэрэг сэдвээр 80 эрдэмтэн, шинжээчийн боловсруулсан баримт материал, 46 орны тайлан багтаж байна.

2009 оны Дэлхий нийтийн авлигын тайлангийн нээлт энэ оны 9 сарын 23-нд Нью-Йорк хотноо болох бөгөөд нэгэнт олны хүртээл болсоны дараа уг тайлангаас сонирхолтой хэсгүүдийг орчуулж Уншигч Та бүгдэд хүргэх болно. Харин энэ удаад “Өрсөлдөөний тухай хууль ба бодлого” сэдэвт Зүүн Азийн 5-р бага хуралд тавьсан Транспэрэнси Интернэшнл-Монголын илтгэл болон 2009 оны Дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүрээс хувийн хэвшилд хамаарах хэсгүүд мөн Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн төрийн өмчит аж ахуйн нэгж болон хувийн хэвшилд хамаарах зүйл заалтуудыг сийрүүлэн хүргүүлж байна.

Хувийн хэвшил ба шударга өрсөлдөөн

Дэлхийг хамарсан санхүүгийн хямрал дэлхийн бүх орныг хамарч манай оронг тойрсонгүй.

“Эдийн засгийн уналтын үед картель ихэсдэг” гэдэг үг байдаг, картель болон бусад үгсэн хуйвалдах үйлдлүүдийг ашиглан өрсөлдөөнийг завхруулж, хэрэглэгчдэд болон дэлхийн эдийн засагт асар их хэмжээний хохирол учруулж болдогийг та бид мэдэх билээ. Хүнсний бүтээгдэхүүнээс авахуулаад мэдээллийн нарийн технологи, эрүүл мэндийн салбарын бүтээгдэхүүн, дэд бүтцийн төслүүд зэрэг зах зээлийн бүхий л бараа, үйлчилгээний үнийг далдуур тохиролцох, үгсэн хуйвалдах хууль бус үйлдлүүд хийх нь ихэссээр байна. 1920, 1930-аад оны үед дэлхийн бараа таваарын эргэлтийн 40 хүртэл хувийг картель хянаж байсан бол 50-иад жил нам жим байснаа 1980-аад

оноос эхлэн хямд төсөр харилцаа холбоо, үйлдвэрлэлтийн даяарчлалыг ашиглан картель үүсгэж өрсөлдөөнийг шударга бусаар явуулах явдал улам бүр ихсэж ирлээ. 1984 онд байгуулагдаж одоогоор эгнээндээ 1200 хувь хүн, 300 гаруй байгууллага багтааж, хэрэглэгчдийн эрх ашгийг хамгаалах, өрсөлдөөнийг зохицуулах зорилго бүхий CUTS (Consumer Unity & Trust Society) байгууллагын Ерөнхий нарийн бичгийн дарга Прадийп С. Мехтагийн дурьдсан цөөн хэдэн тоон үзүүлэлт, мэдээлэлд Та бүгдийн анхаарлыг хандуулья:

- 1990 оноос 2005 оны хооронд нийт 1.2 триллион ам. доллартай тэнцэх борлуулалт бүхий 263 хил дамнасан хувийн секторын картелийг илрүүлсэн байна. Уг картелиуд үнийг зохиомлоор хөөрөгдүүлж хэрэглэгчдэд нийт 500 гаруй тэр бум ам. долларын хохирол учруулжээ.
- Одоогоор зургаан картелийн нэгийг илрүүлээд байгаа бөгөөд үнийг дунджаар 30 хөөргөдүүлж байна, факсны цаасны үнийг, зэвэрдэггүй ган хийцийн үнийг 100 хувиар тус тус хөөргөдүүлж байсан талаар мэдээлэл байдаг.
- Картельд оролцогч этгээдүүдэд эрүүгийн ял шийтгэл ногдуулж эхлээд байна, тухайлбал Франц, Герман, Ирланд, Япон, Их Британи болон АНУ-д дээрх арга хэмжээг авч эхлээд байгаа.
- Картелийг илрүүлэхэд хамгийн их үр нөлөө үзүүлэх арга хэрэгсэл нь картелийн талаарх мэдээллийг холбогдох байгууллагад сайн дураар өгсөн байгууллагыг тухайн үеийн нөхцөл байдлыг харгалзан хэсэгчлэн эсхүл бүхэлд нь торгуулиас чөлөөлөх явдал гэдэг нь нотлогдож байна.

- Түүнчлэн, картелийн талаар мэдээлэл олж авахын тулд урамшууллын систем ашиглах нь мөн хүсэн хүлээсэн үр нөлөө өгч байна. Их Британийн өрсөлдөөнийг зохицуулах байгууллага картелийн талаар мэдээлэл өгсөн “шүгэл үлээгч” буюу мэдээлэгчид 100,000 фунт хүртэлх хэмжээний шагнал амлаж байгаа билээ.

Тендер будлиантуулах, худалдан авах ажиллагаа, тендерийн процедурыг зүй бусаар ашиглах, зохицуулалтанд нөлөөлөх зэрэг тохиолдолд үнийг далдуур тохиролцох, хээл хахуультай холбоотой явдлуудыг хоёуланг нь хослуулдаг байна. 230 картельд дүн шинжилгээ хийхэд 30 гаруй хувьд нь тендерийг будлиантуулсан гэсэн дүн гарчээ. Шинжээчдийн хийсэн судалгаагаар хил дамнасан картель хөгжиж буй орнуудад олгож буй тусламжтай тэнцэх эсхүл тэр хэмжээнээс ч илүү хохирол учруулсаар байгааг тогтоожээ.

Транспэрэнси Интернэшнл, төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах ажиллагаанд хувийн хэвшилээс үйлдэх картель буюу үгсэн хуйвалдах явдал, улмаар сонгон шалгаруулалт хийх үүрэг бүхий төрийн албан тушаалтнуудын зүгээс үйлдэх хэн нэгэн тендерт оролцогчид давуу тал олгох, дотоод мэдээллийг аль нэг оролцогчид өгөх зэрэг “итгэж олгосон эрх мэдлийг урвуулан ашиглах “ үйлдлүүдийг авлигын гэмт хэрэгт тооцдог. Тооцох тооцохдоо бүр “их хэмжээний” буюу “том” авлигад тооцдог бөгөөд худалдан авах ажиллагаан дахь авлигыг “улс төрийн авлига” гэж үздэг. Учир нь худалдан авах ажиллагаагаар дамжуулж хөрөнгө оруулалт хийгдэнэ, хөрөнгө оруулалт үр ашигтай байх ёстой, учир нь үр ашигтай байж улс орны эдийн засаг өсч, ард иргэдийн амьжиргааны төвшин дээшлэх нөхцөл бүрддэг.

Хувийн хэвшлийн талаар Дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүр (Барометр):

Холбогдох хууль тогтоомжинд өөрчлөлт оруулж, Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн заалтуудыг тусгаж өгөхгүй бол “state capture” буюу “төр барьцаалагдах” өөрөөр хэлбэл төр хувийн хэвшлийн нөлөөнд автагдах аюул учраад байгааг Транспэрэнси Интернэшнлийн 2009 оны Дэлхий нийтийн авлигын хэмжүүр буюу Барометрын судалгаа харуулж байна.

69 орны 70,000 гаруй иргэдээс авсан Транспэрэнсиинтернэшнлийнолонулсын Барометр судалгааг 2003 оноос эхлэн явуулж байгаа бөгөөд Монгол Улс энэ жил анх удаа энэ судалгаанд хамрагдаад байна. Уг судалгааг Транспэрэнси Интернэшнлийн захиалгаар Галлуп Интернэшнл боловсруулж гаргадаг. Галлуп интернэшнлийн туслан гүйцэтгэгчээр Авлигатай тэмцэх газар ажиллаж мэдээлэл цуглуулсанаар энэ судалгаанд оролцох боломж олгосонд бид их баярлаж байгаа.

Уг судалгаанаас гарсан зарим дүгнэлтийг Та бүхэнд сонирхуулья:

Судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 54 хувь нь засгийн газрын бодлого, дүрэм журмыг өөрийн сонирхолд нийцүүлэхийн тулд хувийн хэвшил хээл хахууль өгөх нь түгээмэл үзэгдэл гэж үзсэн байна. Барометрийн судалгаанд хамрагдсан – эдийн засгийн өсөлт, улс төрийн шилжилт нь зах зээл, хууль тогтоомжиндоо нөлөөлж байдаг, байнга өөрчлөлт хийж байдаг шинээр үүсч буй эдийн засагтай, дээд-дунд орлоготой улс орны – 65 хувь нь төр хувийн хэвшлийн нөлөөнд автах нь түгээмэл үзэгдэл болсон гэж хариулжээ.

Эцэст нь “хамрагдсан орны иргэд засгийн газрынхаа авлигын эсрэг

хэрэгжүүлж буй бодлогод итгэхгүй байгаа бөгөөд хувийн хэвшлийн төрийн бодлогод нөлөө үзүүлж улмаар олон нийтийн эрх ашиг сонирхлыг уландаа гишгэж байгаад урам хугарах болсон байна” гэсэн дүгнэлт гарсан юм. Барометрийн Англи болон Монгол хувилбаруудыг Авлигатай тэмцэх газрын вэб хуудаснаас үзэж болно.

Хувийн хэвшил ба Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенци

Шударга, нээлттэй өрсөлдөөн бий болгох, худалдан авах ажиллагааг шударгаар явуулах хууль эрх зүйн орчныг улам боловсронгуй болгох, одоо хүчин төгөлдөр мөрдөгдөж буй хуулиудыг сайжруулах, улмаар Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн төрийн өмчит аж ахуйн нэгж болон хувийн хэвшилд хамаарах заалтуудыг Монгол Улсын Эрүүгийн хууль болон бусад холбогдох хууль, дүрэм журмуудад тусгаж өгч, хуулийн хэрэгжилтийг сайжруулах цаг нэгэнт иржээ.

Авлигын эсрэг байгууллагын хувьд, төрийн өмчит аж ахуйн нэгж болон хувийн хэвшлийн талаарх Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн зарим заалтуудыг дахин танилцуулж, Та бүгдийн анхааралд хүргэх нь бидний үндсэн үүрэг гэж үзсэн юм.

Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн дараах заалтуудыг, уг конвенцийг соёрхон баталсан улс орны төр засаг нь өөрийн хууль тогтоомжид тусгаж өгөхөөр үүрэг хүлээсэн байгаа:

А. Төрийн өмчит аж ахуйн нэгжийн тухайл:

Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ:

1. 7.1 а, с: Төрийн албанд ажилтан сонгон шалгаруулах механизм, цалингийн ангилалыг тодорхойлох ил тод, бодит шалгууруудыг тогтоох

2. 7.1в: эрсдэл ихтэй албан тушаал хашигчийг ротацийн журмаар солбиж ажиллуулах дүрэм журам хэрэгжүүлэх
3. 8.2: төрийн албан хаагчийн Ёс зүйн дүрэм боловсруулж хэрэгжүүлэх
4. 8.4: төрийн албан хаагчаас авлигын гэмт хэргийн талаар мэдээл хүлээж авах механизм бий болгох

Орлогын мэдүүлгийн тухайл:

1. 8.5: төрийн албан хаагч сонирхлын зөрчил үүсч болохуйц хөрөнгө оруулалт, ашигтай байдлын талаар мэдээлж байх
2. 52.5: төрийн зарим алба хашиж буй этгээдийн талаар мэдээлэл цуглуулах үр нөлөө бүхий санхүүгийн систем бий болгох
3. 52.6: төрийн зарим албан хаагчаас гадаадад буй дансныхаа мэдээллийг албан ёсоор өгч байхыг шаардах

Эрүүгийн гэмт хэрэг:

1. 17: төрийн албан хаагч өмч хөрөнгө завших, урвуулан ашиглах буюу шамшигдуулах явдлыг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцох
2. 18: төрийн албан тушаалыг ашиглан хэн нэгэн этгээдэд давуу тал олгох явдлыг гэмт хэрэгт тооцох
3. 19: төрийн албан тушаалыг урвуулан ашиглахыг гэмт хэрэгт тооцох
4. 20: хууль бусаар баяжихыг гэмт хэрэгт тооцох

Б. Хувийн хэвшилд нөлөөлөх зүйл, заалтууд:

Урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээ:

1. 12.2в: бизнесийн ёс зүй, сонирхлын зөрчлийг хязгаарлах дүрэм журмыг

хэрэгжүүлэхийг дэмжих, төрийн албатай хийх гэрээний хэлцэл, харилцааг зохицуулах

2. 12.2с: том аж ахуйн нэгжийг үүсгэн байгуулахад оролцсон удирдах гишүүд, хуулийн этгээдийн тухай мэдээллийг ил тод болгож, нийтэд нээлттэй байлгах арга хэмжээ авах
3. 12.2f: аж ахуйн нэгжүүд авлигыг илрүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх дотоод аудитын системтэй байх явдлыг баталгаажуулах

Эрүүгийн гэмт хэрэг:

1. 21: хээл хахууль өгөх, авах, зуучлах явдлыг эрүүгийн гэмт хэрэгт тооцох
2. 22: хувийн секторын өмч хөрөнгийг шамшигдуулах явдлыг гэмт хэрэгт тооцох;
3. 23: хууль бусаар олсон хөрөнгө мөнгийг угаах явдлыг гэмт хэрэгт тооцох;
4. 24: хууль бусаар бий болсон хөрөнгийг нуун дарагдуулах явдлыг гэмт хэрэгт тооцох
5. 26: энэхүү конвенцид буй эрүүгийн гэмт хэрэг бусад зөрчил гаргасан этгээдэд хариуцлага тооцох механизм бий болгох

Бусад зөрчил:

1. 12.2d: төрийн байгууллагаас олгосон лиценз, татаасыг зориулалт бусаар ашиглахын эсрэг арга хэмжээ авах;
2. 12.2е: төрийн албанаас чөлөөлөгдсөний дараа хувийн хэвшлийн албыг хаших буюу “эргэдэг хаалганы” зарчмыг хориглох, зохицуулах
3. 12.3: тайлангаас гадуур эсвэл хуурамч тайлан бүртгэл боловсруулах залилангийн үйлдийг хориглох;

4. 12.4: хээл хахуульд өгсөн дүнд татварын хөнгөлөлт үзүүлэхийг үл зөвшөөрөх

Мэдээлэгчийг хамгаалах:

1. 32.2a: хууль бус үйлдлийн талаар мэдүүлэг өгч буй этгээдийн тухай мэдээллийг нууцлахыг зөвшөөрөх
2. 33: мэдээлэгчийг зүй бус халдлагаас хамгаалах арга хэмжээ авах

Шүүх эрх мэдлийн байгууллагуудтай хамтран ажиллах тухайл:

1. 37.1: хууль зөрчигчийн зүгээс хууль хяналтын байгууллагад мэдээлэл өгөх явдлыг дэмжих
2. 37.3: хууль хяналтын байгууллагуудтай хамтран ажиллаж мэдээлэл өгсөн гэмт этгээдэд халдашгүй эрх олгох

Ял шийтгэл:

1. 34: авлигын гэмт хэрэг үйлдэж олгосон гэрээ контракт, лиценз, зөвшөөрлийг хүчингүйд тооцох

Мөрдөн шалгах арга хэрэгсэл:

1. 50: Авлигын гэмт хэрэг илрүүлэх мөрдөн шалгах ажиллагаанд тагнах электрон хэрэгсэл ашиглахыг зөвшөөрөх

Мөн банк санхүүгийн байгууллагуудтай харьцах харьцаанд хийх хязгаарлалт, тэдгээрийн үйл ажиллагаанд тавих шаардлагуудыг Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенцийн **52.1, 14.1, 14.3, 52.2, 52.4, 14.2, 40-р зүйлүүдэд** тусгаж өгсөн байгааг бодлого боловсруулагч Та бүгдээс сайтар судалж үзэхийг хүсэж байна.

Монгол Улс ба НҮБ-ын Авилгалын эсрэг Конвенц

Mongolia and the United Nations Convention against Corruption

By Erik Larson and Annika Wythes

Эрик Н.Ларсон

НҮБ-ын Хар тамхи, гэмт хэргийн эсрэг байгууллагын Авлига, эдийн засгийн гэмт хэргийн секторын гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх шинжээч

Анника Уитес

НҮБ-ын Хар тамхи, гэмт хэргийн эсрэг байгууллагын Авлига, эдийн засгийн гэмт хэргийн секторын Олон улсын гэрээ хэлэлцээр харууцсан шинжээч

НҮБ-ын Авилгалын эсрэг Конвенц (UNCAC) нь авлигын эсрэг дэлхий даяар мөрдөх эрх зүйн анхны баримт бичиг билээ. Авилгалын эсрэг Конвенцид урьдчилан сэргийлэх, хууль сахиулах, олон улс хамтран ажиллах, хөрөнгө нөхөн олгох гэсэн дөрвөн үндсэн чиглэл хамрагддаг. Уул конвенц НҮБ-ын гишүүн улсуудын өргөн дэмжлэгийг хүлээсэн бөгөөд нийт 140 улс гарын үсэг зурж, 137 улс нэгдэн орсон.

Монгол Улс Авилгалын эсрэг Конвенцид 2005 оны 4 сарын 29-нд гарын үсэг зурж, 2006 оны 1 сарын 11-нд нэгдэн орсон. Монгол Улс Авилгалын эсрэг Конвенцийн Хэрэгжилтийг гаргах хөтөлбөрт оролцохоо илэрхийлсэн. Монгол Улс энэхүү хөтөлбөрийн хүрээнд Вена хот дахь НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх албаны дэмжлэгтэй Пакистан, Швед улсын шинжээчдээр үнэлгээ хийлгэх болсон билээ. НҮБ-ын Мансууруулах бодис, гэмт хэрэгтэй тэмцэх алба нь Авилгалын эсрэг Конвенцийн гишүүн орнуудын бага хурлын нарийн бичгийн даргын газрын үүрэг гүйцэтгэдэг юм. Энэхүү үнэлгээгээр Монгол Улс НҮБ-ын Авлигын эсрэг Конвенцийг хэрхэн хэрэгжүүлж байгааг голлон авч үзсэн

The United Nations Convention against Corruption (UNCAC) is the first legally binding, global anti-corruption instrument. The UNCAC covers a broad range of anti-corruption activities, including the four main areas of prevention, criminalization and law enforcement, international cooperation, and asset recovery. It has attracted overwhelming support from UN Member States, with 140 signatories and 137 parties.

Mongolia signed the UNCAC on 29 April 2005 and ratified it on 11 January 2006. Mongolia has also taking a leading role in showing its commitment to the UNCAC by volunteering to be a part of the UNCAC Pilot Review Programme. Under this programme, Mongolia agreed to be reviewed by experts from Pakistan and Sweden, with the assistance of experts from the United Nations Office of Drugs and Crime (UNODC) in Vienna, which serves as the Secretariat to the Conference of States Parties to the UNCAC. This review focused on Mongolia's implementation of the UNCAC. Mongolia also agreed to be one of two countries, along with the United States of America, that will be reviewing Serbia on their implementation of the UNCAC.

билээ. Тэрчлэн Монгол Улс АНУ-ын хамт Серб дэх НҮБ-ын Авлигын эсрэг Конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх хоёр улсын нэг байхаар зөвшөөрсөн юм.

Авилгалын эсрэг Конвенцийн хэрэгжилтийг гаргах хөтөлбөр нь сайн дурын оролцооны хөтөлбөр бөгөөд цаг хугацаа, хамрах хүрээ нь хязгаартай юм. Уг хөтөлбөрийг Авилгалын эсрэг Конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх аргачлалуудыг туршиж, Гишүүн улсуудын бага хуралд конвенцийн хэрэгжилтийг үнэлэх механизмын ажлын тодорхойлолт боловсруулахаар санаачилсан юм. Уул механизмыг бий болгох асуудлыг 2009 оны 11 сард Катар улсын Доха хотод явагдах Гишүүн орнуудын III бага хуралд хэлэлцэнэ. Хөтөлбөрт анхлан саналаараа оролцсон 16 орон байсан ба хожим нэмэгдэж 29 болсны нэг нь Монгол Улс юм.

Хөтөлбөрийн үнэлгээ нь Авлигын эсрэг Конвенцийн 4 үндсэн чиглэлд холбогдох 8 зүйл ангийг хамарна. Үүнд: 5 дахь зүйл (авлигаас урьдчилан сэргийлэх бодлого, практик); 15 дахь зүйл (үндэсний төрийн албан тушаалтнуудын хахуульд автсан байдал); 16 дахь зүйл (гадаадын төрийн албан тушаалтан, олон улсын төрийн байгууллагын албан тушаалтны хахуульд автсан байдал); 17 дахь зүйл (төрийн албан тушаалтан улсын өмч хөрөнгө шамшигдуулах, хууль бусаар хувьчлан авах, бусад хэлбэрээр зувчуулах); 25 дахь зүйл (шударга ёс хэрэгжихэд саад хийх); 46 дахь зүйл, түүний дотор 9, 13 дахь заалт (эрх зүйн харилцан туслалцаа); 52 дахь зүйл (гэмт хэргээс олсон орлогыг шилжүүлэх явдлыг илрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх); 53 дахь зүйл (нөхөн олгох арга хэмжээ).

Монгол Улсад үнэлгээ хийх багийн

This Pilot Review Programme is strictly voluntary and limited in scope and time. The programme was designed to test methods of reviewing implementation of the UNCAC in order to assist the Conference of the States Parties to design terms of reference for an implementation review mechanism for the UNCAC. (The creation of such a review mechanism is one of the topics to be discussed at the upcoming Third Conference of States Parties to the UNCAC to be held in Doha, Qatar in November of 2009.) The initial group of States Parties who volunteered to participate in the UNCAC Pilot Review Programme consisted of 16 countries. This was later expanded to 29 countries, including Mongolia.

The scope of review for this limited Pilot Review Programme includes 8 articles spanning all four main areas of the UNCAC. The articles under review are: article 5 (preventive anti-corruption policies and practices); article 15 (bribery of national public officials); article 16 (bribery of foreign public officials and officials of public international organizations); article 17 (embezzlement, misappropriation or other diversion of property by a public official); article 25 (obstruction of justice); article 46 (mutual legal assistance), particularly paragraphs 9 and 13; article 52 (prevention and detection of transfers of proceeds of crime); and article 53 (measures for direct recovery of property).

The composition of the review team for Mongolia consisted of three experts from Pakistan and Sweden, as well as two members of the UNODC Secretariat in Vienna. The process began with a review of the UNCAC self-assessment checklist prepared by Mongolia after they ratified the UNCAC. The reviewing experts used this checklist

бүрэлдэхүүнд Пакистан ба Швед улсын гурван шинжээч, Вена хот дахь НҮБ-ын Хар тамхи гэмт хэргийн эсрэг байгууллагын хоёр ажилтан оролцсон. Үнэлгээний ажиллагааны эхэнд Монгол Улсын бэлтгэсэн НҮБ-ын Авлигын эсрэг Конвенцийн өөрийн үнэлгээний хянах хуудсыг шалгав. Шинжээчид хянах хуудсанд үндэслэж Монгол Улсад ирэхээсээ өмнө нэмэлт асуулт тавих, нэмэлт хууль эрх зүйн баримт бичиг авч судлах ажил хийсэн. АТГ энэхүү хамтын ажиллагааны явцад гол түншийн үүрэг гүйцэтгэж оролцсон.

Үүний дараа 2009 оны 4 сарын 20-22-ны өдрүүдэд Монгол Улсад ирж ажиллав. Пакистан, Шведийн шинжээчид Монгол Улсад ажиллах үеэрээ дараах байгууллагуудтай уулзалт хийлээ. Үүнд: Авлигатай Тэмцэх Газар, ХЗДХЯ, ГХЯ, Монгол Банкны Санхүүгийн мэдээллийн алба, Сангийн Яам, Үндэсний Аудитын Газар, Ерөнхий Прокурорын газар, Улсын Дээд Шүүх, Глоб Интернэйшнл төрийн бус байгууллага, Уул уурхайн үйлдвэрийн ил тод байдлын санаачилгын үндэсний зохицуулагч, Ажил олгогч эздийн холбоо, Төрийн Албаны Зөвлөл.

Үнэлгээний баг эдгээр уулзалтыг зохион байгуулсан АТГ-т гүн талархал илэрхийлж байна. Шинжээчид НҮБ-ын Авлигын эсрэг Конвенцийг хэрэгжүүлэх талаар гаргасан идэвх чармайлтыг биширсэн юм. Эдгээр уулзалтын үеэр Монгол Улс дахь авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны практикийн чанартай баялаг мэдээллийг цуглуулсан бөгөөд үнэлгээний тайлангийн төсөлд тусгасан билээ. Тайланг ойрын хугацаанд Монгол Улсын оролцоотой эцэслэн боловсруулна.

НҮБ-ын Хар тамхи гэмт хэргийн

as a basis to pose additional questions to Mongolia, as well as to request additional documentation and laws from Mongolia prior to the country visit. Mongolia's Independent Authority against Corruption (IAAC) served as the main Mongolian partner during this dialogue.

The on-site country visit was then conducted in Mongolia on 20-22 April 2009. During this visit, the team of experts from Pakistan, Sweden, with the support of UNODC, held meetings with: the Independent Authority Against Corruption (IAAC); the Ministry of Justice and Home Affairs; the Ministry of Foreign Relations; the Central Bank of Mongolia's Financial Intelligence Unit; the Ministry of Finance; the Supreme Audit Institution of Mongolia; the General Prosecutor's Office; the Supreme Court of Mongolia; Globe International (a non-governmental organization (NGO) in Mongolia); the National Coordinator of the Mongolian Extractive Industries Transparency Initiative, the Mongolian Employers' Federation; and the Government Service Council.

The review team was grateful for all the meetings that had been organized by the IAAC. They were impressed with the efforts made in implementing the UNCAC. During these meetings, a wealth of information about the practical aspects of Mongolia's current system in the fight against corruption was collected and included in the draft report produced by the reviewing experts. With the approval and participation of Mongolia, the report will be finalized in the near future.

The UNODC Secretariat would also like to thank all the people who assisted in completing the UNCAC self-assessment checklist and in conducting

эсрэг байгууллага өөрийн үнэлгээний хуудсыг бөглөх, үнэлгээний үеэр Монгол Улсад хийсэн уулзалтуудыг зохион байгуулахад оролцож тусалсан бүх хүнд талархаж байна. Монгол Улсад ажиллах хугацааны турш дэмжлэг үзүүлсэн АТГ-ын хамт олны зочломтгой байдалд онцгой талархал илэрхийлж байна. НҮБ-ын Хар тамхи гэмт хэргийн эсрэг байгууллага авлигын эсрэг Монгол Улстай цаашид хамтран ажиллах итгэл төгс байна.

the meetings held in Mongolia under the UNCAC Pilot Review Programme. A special thanks is also to be extended to the IAAC for their kind hospitality of the review team throughout the country visit. UNODC looks forward to continuing to work with Mongolia in the fight against corruption.



ТӨРИЙН АЛБА ДАХЬ АШИГ СОНИРХЛЫН ЗӨРЧЛӨӨС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ ТУХАЙ ХУУЛЬ ГАРГАХ ШААРДЛАГА

Л.БАТЖАВ

*Монгол Улсын Ерөнхийлөгчийн Тамгын газрын албаны дарга,
хууль зүйн доктор (Ph.D), профессор*

Дотоод, гадаад хүчин зүйлээс ийм хуульболовсрууланбатлуулжмөрдүүлэх шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байгаа юм. Авлигатай тэмцэх үйл хэрэг нь нийгмийн олон талт харилцааг хамарсан, иж бүрэн цогц арга хэмжээ бөгөөд үүний нэг салшгүй хэсэг нь төрийн алба дахь ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх явдал юм. Энэ үзэл санааг манай улсын нийгэм, улс төрийн бүхий л хүрээнд бүрэн дүүрэн ойлгож, хүлээн зөвшөөрч байгааг онцлон тэмдэглэх хэрэгтэй. Монголчууд ашиг сонирхлын зөрчлийг зөвхөн авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаатай холбож үзэх нь нийтлэг байна. Энэ нь явцуу утгаараа зөв боловч тухайн адармаатай үзэгдлийн бүх сөрөг талыг илэрхийлж чадахгүй. Ашиг

сонирхлын зөрчлөөс болж эдийн засаг, үндэсний аюулгүй байдал, шүүн таслах ажиллагааны эсрэг болон бусад олон төрлийн гэмт хэрэг, зөрчил үйлдэгддэг учраас ашиг сонирхлын зөрчлийг зөвхөн авлигатай холбож үзэх нь учир дутагдалтай байна.

Ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэхэд Төрийн албаны зөвлөл, Авлигатай тэмцэх газраас гадна Эрүүгийн цагдаагийн газрын Эдийн засгийн гэмт хэрэгтэй тэмцэх хэлтэс, Тагнуулын ерөнхий газар, Улсын ерөнхий прокурорын дэргэдэх Мөрдөн байцаах алба, татварын болон төрийн бусад байгууллага идэвх санаачлагатай оролцох ёстой. Асуудал ийм өргөн утгаар

тавигдаж байгааг үндэслэн төрийн албан хаагчийн хувийн ашиг сонирхлыг нийтийн ашиг сонирхолд захируулах нийгмийн бодит шаардлага урган гарч байна. Энэ нь дээр дурдсан хууль гаргах дотоод хүчин зүйл даруй мөн.

Монгол Улс 2005 онд НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцид нэгдэн орсноор уг конвенциэр хүлээсэн үүргээ шударгаар сайн биелүүлэх үүрэгтэй бөгөөд тус конвенци нь манай улсын хууль тогтоомжийн нэгэн адил үйлчилж байгаа билээ. Энэ конвенцид: “Улс орны авлигатай тэмцэх бодлого, үйл ажиллагаа нь хууль дээдлэх, төрийн удирдлагыг зөв зохистой явуулах, тууштай шудрага, ил тод, хариуцлагатай байх зарчмууд дээр тулгуурлах ёстой” гэж заасан байдаг. Мөн Азийн хөгжлийн банк болон Эдийн засгийн хамтын ажиллагаа, хөгжлийн байгууллага хамтран 1999 оноос эхлэн “Ази, Номхон далайн бүс нутгийн Авлигын эсрэг санаачлага” нэртэй олон улсын хөтөлбөр хэрэгжүүлж, үүний хүрээнд “Ази, Номхон далайн бүс нутгийн Авлигын эсрэг үйл ажиллагааны төлөвлөгөө”-г гаргасан байна. Манай улс энэ үйл ажиллагааны төлөвлөгөөг хэрэгжүүлэхээр 2001 оны 11 дүгээр сард олон улсын хэмжээнд тодорхой үүрэг хүлээсэн байдаг. Энэ бүхэн нь дээр дурдсан хууль гаргах гадаад хүчин зүйл болж байгаа юм.

Сүүлийн үед аливаа албан тушаал бүхэн эрх мэдэл, эд баялаг дагуулж байдаг гэсэн ойлголт жирийн иргэдийн дунд ч, албан хаагчдын дотор ч баттай байр суурь эзлэх болсон байна. Энэ нь дээд, дунд, доод шатны удирдах албан тушаалд бор зүрхээрээ явж боловсон хүчний нарийн шүүлтүүрээр шигшигдээгүй, улс төрч хэн нэгний дэмжлэг татаасаар, эсхүл бизнесийн хүрээний хэн нэгний нөлөөгөөр гарч ирсэн хүмүүсийн үйл ажиллагаатай холбогдож бий болсон буруу дүгнэлт мөн. Ер нь тодорхой албан тушаалд бусдын ямар

нэгэн дэмжлэгээр гараад ирсэн ажилтан ямагт цаад хүнээсээ хамааралтай, эсхүл хэн нэгний эрх ашиг хөндөгдөх гээд байгаа юм шиг төвөгтэй байдалд аяндаа орж, аливаа асуудлыг зоригтой шийдэж чадахгүй бөөрөнхийлөх, хугацаа алдаж хойшлуулах, хувь хүний эрх ашигт нийцүүлэх зэргээр дуртай ч, дургүй ч эдийн ба эдийн бус ашиг сонирхол руу татагдаж эхэлдэг. Харин өөрийн чадлаар, хүний нөөцийн олон шалгуураар томилогдсон ажилтан зориг бардам, өөртөө итгэлтэй байж хариуцсан ажлынхаа талаар эрүүл, зөв, шудрага шийдвэр гаргаж хэнээс ч хараат бус эрх чөлөөтэй ажиллана. Уул нь боловсон хүчнийг аливаа албан тушаалд томилох хүний нөөцийн бодлого ийм л байх ёстой боловч сүүлийн жилүүдэд энэ зарчим алдагдсан тул бидний яриад байгаа ашиг сонирхлын зөрчил албан тушаал, эрх мэдлээс хамааралтай болоод байгаа юм. Энэ асуудлыг газар авахуулахгүй таслан зогсоохын тулд, төрийн албанд эрүүл саруул уур амьсгал бий болгохын тулд Төрийн алба дахь ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль гаргах шаардлага зүй ёсоор тавигдаж байгаа юм.

Бидний ярьж заншсан социализмын үед ашиг сонирхлын зөрчил гаргах нь ховор зүйлийн нэг байсан. Харин социалист өмчийг ашиглан шамшигдуулах хэрэг гардаг байсан юм билээ. Тиймээс анх 1938 онд “Улсын хөрөнгийг ашиглан шамшигдуулагчидтай хийх тэмцлийг хүчтэй болгох тухай” БНМАУ-ын Бага хурлын тэргүүлэгчдийн тогтоол гарснаар цагдаагийн байгууллагад Эдийн засгийн гэмт хэргийг мөрдөх тусгай хэлтэс байгуулсан байна. Тус хэлтэс тухайн үедээ улсын өмч үрэгдүүлсэн, алдсан, ашигласан, бусдад дур мэдэн өгсөн зэрэг хэрэг, зөрчилтэй тэмцдэг байсан бол сүүлийн жилүүдэд хамрах хүрээ нь өргөжиж албан тушаал, хээл

хахууль, гааль, татварын гээд олон төрлийн хэргийг мөрдөж шалгадаг болсон. Харин 2007 оноос эдийн засгийн зарим хэргүүд Авлигатай тэмцэх газарт хамаарах болсноор зөвхөн нэг жилийн хугацаанд 601 хүнд холбогдох хэргийг мөрдөж шалгасан байна. Түүний 91 нь улс төрийн, 176 нь төрийн захиргааны, 161 нь төрийн тусгай, 90 нь төрийн үйлчилгээний албан хаагч, 76 нь аж ахуйн нэгж, төрийн бус байгууллагын албан тушаалтан байсан байна.

Авлигын эсрэг хуульд заасны дагуу төрийн албан хаагчийн хувийн ашиг сонирхлын зөвхөн өмч хөрөнгөтэй холбоотой хэсгийг л төрөөс хянаж байна. Олон улсын туршлагаас үзвэл хүний нийгмийн харилцаа холбоо нь түүний материаллаг ашиг сонирхлоос ялгаагүй эдийн бус ашиг сонирхлын зөрчил үүсгэх бие даасан хүчин зүйл болдог байна. Ийм учраас авлигатай тэмцэхэд төр нь албан хаагчдынхаа нийгмийн харилцаа холбоог анхаарч, боловсон хүчний томилгоо хийхдээ энэ мэдээллийг тогтмол хэрэглэдэг ажээ. Энэ туршлагыг манайх ажилдаа бүтээлчээр авч хэрэглэх хэрэгтэй байна. Монгол шиг цөөн хүн амтай улсад төрийн албан хаагчийн гэр бүл, төрөл, садангийн холбоонд анхаарахгүй байж болохгүй юм.

Нөгөө талаар одоогийн хэрэглэж байгаа Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт

төрийн албан хаагчийн хүлээн авч байгаа бэлгийг хэрхэн тусгаж байгаа нь анхаарах зүйлийн нэг мөн. Уг мэдүүлэгт тухайн албан тушаалтны нэг сарын цалингаас дээш хэмжээний үнэтэй бэлгийг бичнэ гэжээ. Гэтэл төрийн албан хаагчийн сарын дундаж цалин зэрэг, дэвээсээ хамаараад 300 мянгаас 1,0 сая төгрөгийн хооронд хэлбэлздэг гэж үзвэл бэлгийн хэмжээнд тодорхой тооны хязгаарлалт байх ёстой. Түүнээс гадна уг мэдүүлэгт тухайн албан тушаалтны хүлээн авсан үйлчилгээ, оролцсон зугаа цэнгэл, хувийн аялал, мөн түүнчлэн гэр бүлийн гишүүдийн хүлээн авсан бэлэг, үйлчилгээ зэргийг хамруулах шаардлагатай байгаа юм. Тиймээс Авлигын эсрэг хууль, түүнээс улбаалсан Хөрөнгө, орлогын мэдүүлэгт тусгагдаагүй, эсхүл дутуу тусгагдсан зүйлүүдийг Төрийн алба дахь ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хуульд тусгах замаар хувийн ашиг сонирхлыг нийтийн ашиг сонирхлоос дээгүүр тавихгүй байх нөхцөл бүрдүүлэх, ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх эрх зүйн орчныг улам боловсронгуй болгох боломжтой гэж үзэж байна. Энэ бүхэн нь Төрийн алба дахь ашиг сонирхлын зөрчлөөс урьдчилан сэргийлэх тухай хууль гаргаж мөрдүүлэх зайлшгүй шаардлагатайг харуулж байна.

АШИГ СОНИРХОЛ

Д.Жаргалсайхан

«Монголчууд шударга татвар
ухаалаг зардлын төлөө» ТББ
www.djargal.blogspot.com (in English)
www.djargal.bbblog.mn (in Mongolian)



Засаглалын үр өгөөжийг нэмэгдүүлэх, нэгэнт уначихсан төрийн нэр хүндийг аврах, улмаар иргэдийн амьдралын төвшинг дээшлүүлэхэд хамгийн их нөлөө болох атлаа хамгийн бага зардалтай ганцхан өөрчлөлтийг хийх цаг нь болжээ. Энэ бол төр засгийн хананд ургаж, манай нийгмийн бүх хэсгээр түгэн тарсан, нийгмийн хэвийн амьдралыг задлан ялзруулж байгаа хөгц болох **сонирхлын зөрчилийг** арилгах явдал мөн.

Сонирхлын зөрчил эдүгээ төрийг дампууруулж, хэвийн үйл ажиллагааг нь алдагдуулан, гацаан зогсоход хүргээд байгаа бөгөөд энэ хөгцийг Монголын нийгэм эхнээс нь соргог харж, устган дарж чадаагүй, төр засаг өөрөө ганц ч буруутантай хариуцлага тооцоогүй явж ирсний эцэст энэ хөнөөл нийгмийн суурь үндэс рүү улам бүр шигдэн, өмхийрүүлж байна.

Ашиг сонирхлын зөрчил нь хувийн болон нийгмийн сонирхлын эрх ашгийн зөрөөгөөр хэмжигдэх бөгөөд төр засаг, орон нутгийн удирдах ажилтан албан тушаалаа хувийн ашиг сонирхолдоо урвуулан ашиглаж, өөртөө эд материалын болон бусад ашиг хонжоо олохыг хэлдэг.

Бусад ардчилсан орнуудад сонирхлын зөрчил харьцангуй бага байдгийн гол

шалтгаан бол түүнийг илэрхээс өмнө урьдчилан сэргийлж чаддаг, гарвал нам дарж, тас цохих нийгмийн дархлаа сайн хөгжсөнд оршдог байна. Тийм ч учраас энэ зөрчил манайх шиг засаглалыг хямруулах хэмжээнд хүрдэггүй.

Саяхан ХБНГУ-ын эрүүл мэндийн сайд эмэгтэй албаны машинаараа Испанийн эрэг дээр очиж амарч байгаа тухай хэвлэлээр нь шуугив. Германчууд татвар төлөгчийн хөрөнгөөр зугаалж, сонирхлын зөрчил гаргасаных нь төлөө Засгийн газрын гишүүн сайхь бүсгүйг намтай нь хамт шийтгэсэн. Өөрөөр хэлбэл Германы сонгогчид хоёр сарын дараа болсон парламентийн сонгуулиар сайдын эгнээнд нь багтдаг Социал демократуудыг дэмжээгүй юм. Болчимгүй сайдын уршгаар түрүүнд явдаг байсан нам нь ялагдсан.

“Иймхэн юм” -ны төлөө тийм баян орон сайдаа огцруулж байхад манайд албаны машинтайгаа манатай. Хувьдаа машин ашиглаж хэрэглэх бол байдаг л үзэгдэл. Тэрнийг хэрэг төвөг болгож сөхнө гэвэл бүхэл бүтэн яам, агентлаг, хариуцсан салбараа өөрийн бизнесийн талбар болгож чаддаг сайд, дарга нараа яах болж байна. Угаасаа тухайн салбартаа бизнес эрхэлдэг компанитай, түүгээрээ намаа санхүүжүүлж ирсэн, сонгууль болохоор зардлаа улсаар даалгадаг, улмаар сайд, орлогч болж санаанд багтамгүй их

хувийн хонжоо гаргадаг нь Монголын засаглалын хэвийн жишиг болоод удаж байна. Түүнд нь иргэд бид ч дасчихсан, гадаадын түншүүд маань ч эвлэрсэн бололтой.

Сайдаа дагаад заавал солигддог улс төрийн албан тушаалаас дээгүүр хүн бол яамдын хөрөнгө оруулалтын газрын дарга нар буюу сайдын багцын хөрөнгийг захиран зарцуулагчид. Энэ хүн тухайн салбар дахь улсын хөрөнгө оруулалтыг уралдаант сонголт буюу тендер нэрээр дамжуулан байршуулж суудаг. Монголд жилийн турш бүтээсэн нийт баялгийг гурван төгрөг бүрийн нэгийг улсын төсвөөр дамжуулан бараа үйлчилгээ худалдан авдаг гээд тооцоход энэ бол ашиг сонирхлын томоохон лангуу. Гэсэн хэрнээ тэр нь төр засаг болон орон нутгийн удирдлагын “их дэлгүүр” -ийн түмэн лангууны ганцхан нь.

Төрийн албан хаагчид, улсын нийт ажиллах хүчний 15%-д хүрч, төр өөрөө хамгийн том ажил олгогч болсон бөгөөд гаалийн болон татварын байцаагч, шүүх болон цагдаагийн алба, эсвэл улс төрийн нам, түүний харъяа олон нийтийн байгууллагын дарга, идэвхтэн болох нь өнөөгийн залуусын хүсэл мөрөөдлийн оргил болж. Төрийн албанд байвал гадаадын дээд сургуульд улсын зардлаар явах, байр авах, аз таарвал төрөөс төрөх дараагийн тэрбумтны үнэнч цэрэг болох боломж бүрдэх бөгөөд энэ нь ашиг сонирхлын зөрчил нийгэмд хүлээн зөвшөөрөгдөж хүндлэн дээдлэгдэх болсны бас нэг жишээ.

Сонирхлын зөрчилийг арилгах, дахин гаргуулахгүй байх үндсэн бөгөөд шаардлагатай нөхцөл бол засаглалыг ил тод болгох, байлгах явдал мөн. Үүний тулд нийгэм үнэн зөв мэдээллийг цагт нь авах ёстой. Түүнийг өгдөг гол хэрэгсэл нь хэвлэл мэдээллийн салбар. Бүрэн зөв мэдээлэлтэй иргэд л дуу хоолойгоо нэгтгэж, шаардлага зөв, хатуу тавьж чадна.

Бүрэн зөв мэдээлэл гаргуулах улс төрийн шахалт бол уг нь сөрөг хүчин. Манайд энэ хүчин үнэндээ байхгүй болсон учир засаглалын явцын тухай бодит мэдээлэл алга боллоо. Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл эздээсээ хараат, эзэд нь сонирхлын зөрчлөө хаацайлан хамгаалахын тулд эвслийн горимд орчихсон нь хэнд ч тодорхой байна. Зарчмаараа бол бүрэн мэдээлэл л бүрэн ил тод засаглалыг бий болгож, жинхэнэ ил тод засаглал л хариуцлага хүлээж чаддаг.

Ардчилал хөгжсөн орнуудад сонирхлын зөрчлийг арилгахын тулд түүнийг гаргуулахгүй байх бүх боломжийг хангах, зөрчил байгааг нээлттэй зарлах, өөртэй нь холбоотой шийдвэр гаргахад удирдах ажилтныг оролцуулахгүй байх, үйл ажиллагаанд нь хөндлөнгийн үнэлгээ дүгнэлт гаргуулах, ёс зүйн журам батлан мөрдүүлэх зэрэг таван төрлийн арга хэмжээг тухайн нөхцөл байдалд тохируулан авдаг.

Сонирхлын зөрчилд холбогдохгүйн тулд улс төрийн албан тушаалтан өөртэйгөө шууд болон шууд бусаар холбогдох компани хэвээрээ байгаа бол түүнийгээ зардаг. Төрд ажиллана гэдэг нь нэгэн үзүүрт сэтгэлээр түмэнд үйлчилнэ гэсэн үг. Англи хэлээр төрд ажиллахыг бүр “to be a public servant” гэдэг. Гэтэл манайд болохоор гэр бүлийн хүнийхээ нэр дээр шилжүүлсэн болоод л аргалчихна.

Улс төрийн албан тушаалтан өөрийн ажилтайгаа сонирхлын зөрчилтэй гэж үзэж байгаа бол юуны түрүүн хэвлэл мэдээллийн хэрэслээр өөрөө мэдэгддэг. Харин манай ардчилсан засаглалын түүхэнд хэзээ ч тийм тохиолдол гарч байгаагүй.

Хариуцсан ажлынхаа дагуу аливаа шийдвэр гаргахад, хэрэв хувийн болон өөрөө холбоотой компанид нь бас

хамаарах бол тухайн шийдвэр гаргахад тэр дарга оролцдоггүй. Оролцуулдаггүй. Манайд ингэдэг болчихвол дарга нарын ажлын цаг харин тун бага болно.

Сонирхлын зөрчил гарчихсан бол гуравдагч талаар үнэлгээ дүгнэлт гаргуулдаг. Гэтэл манайд хөндлөнгийн талыг олох хэцүү дээ. Арайхийж нэгийг оллоо гэтэл тэр нь нөгөөтэйгөө ямар нэг аргаар ойртчихсон л байдаг. Үүний хамгийн тод жишээ бол Монголын шүүх юм.

Ёс зүйн дүрэм гаргаж мөрдүүлэх нь нэр төрд чухал, нийгэмд илүү үр дүнтэй байдаг. Манайд тэр журмыг баталлаа гэхэд түүнийг хэрэгжүүлэх сар, жилийн аян маян гэсхийгээд л өнгөрнө. Уг нь ёс жудаг нэр төр гэдэг бол

төрийн хүний эрхэм чанар. Солонгосын нэг удирдагч асан үнэтэй бэлэг, шагнал авч хувийн компанидаа хожоо, завшаан олгосон байж магадгүй хэмээн шалгаад эхлэнгүүт, уулын орой дээрээс үсэрч амиа хорлосныг санаж байна уу.

Монголын нийгэм буюу иргэд бид өөрсдөө, төрийн засаглалд ашиг сонирхлын зөрчлийг хүлээн зөвшөөрөхгүй байх чадвартай, соёлтой болохыг хичээж, төр маань зөрчил гаргаж байгаа дарга, түшмэдүүдтэйгээ хариуцлага тооцоод эхэлбэл манай нийгэм энэ аймшгийн гамшигт хөгцнөөсөө яваандаа салж, нийгмийн дархлаагаа сайжруулах болно.

Энэ тийм хэцүү ажил гэж үү?

Авлигын талаарх бодлогод чиглэсэн тандалт судалгаа

Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad
Inge Amundsen
Tone Sissener
Tina Sureide

Англи хэлнээс хөрвүүлсэн: Дэлхийн банкны “Засаглалыг дэмжих төслийн “Авлигын эсрэг хүрээг сайжруулах дэд төсөл”-ийн орчуулагч Н. Гантуяа

Авлигын талаарх ойлголт

Авлига бол олон талт шалтгаан, үр дагавар бүхий үзэгдэл бөгөөд тухайн нөхцлөөс шалтгаалан хэлбэр нь өөрчлөгдөж байдаг билээ. Энэ үзэгдэл хуульд харш төлбөр авах нэгэн удаагийн үйлдлээс эхлээд бүхэл бүтэн улс төр, эдийн засгийн тогтолцоог гацаах хүртэл өргөн цар хүрээг хамарч болно. Авлигыг улс төр эдийн засгийн бүтцийн асуудал ч гэж үзэж болно, эсвэл соёл ба ёс суртахууны асуудал ч гэж үзэж болно. Авлигын тодорхойлолт “төрийн эрх мэдлийг урвуулан ашиглах”-аас эхлээд “ёс суртахууны ялзрал” гэх зэрэг өргөн хүрээний тодорхойлолт байхын сацуу төрийн албан хаагчийн оролцоотой, биет хөрөнгө нөөц шилжүүлэх ажиллагаа оролцсон хахуулийн үйлдэл гэсэн эрх зүйн тодорхойлолт хүртэл байдаг.

Тэрчлэн авлигын судалгаа олон салбарыг хамарсны зэрэгцээ бас сарниу явагдаж ирсэн тул онолын ерөнхий загварчлалаас эхлээд авлигын

дуулиант хэрэг тус бүрийн дэлгэрэнгүй тодорхойлолт хүртэл хэлбэрээр хийгдэж ирлээ. Авлигыг улс төр, эдийн засаг, соёл уламжлал, ёс суртахууны дорой хөгжил, эсвэл эдгээрийн хосолсон асуудал болгон судалж иржээ. Авлига нь ээдрээтэй үзэгдэл болохын хувьд олон улс орны нийгэмд нөлөөлж байгаа ба амар хялбар шийдэл байхгүй. *Transparency International* байгууллагын “Эх үүсвэр” (Source Book) номд олон нийтийн хөтөлбөр, төрийн бүтцийн шинэчлэл, хууль мөрдүүлэлт, олон нийтийн мэдлэг ухамсрыг дээшлүүлэх, авлигаас сэргийлэх байгууллага ажиллуулах сэлт нь дээрээсээ ч доороосоо ч дэмжлэг шаардлагатай урт хугацааны үйл явцын бүрэлдэхүүн хэсгүүд төдий агаад тэрхүү үйл явц нь бүх түвшинд хандлага сэтгэлгээний өөрчлөлтийг шаардана гэж тэмдэглэсэн байна. Цаашлаад улс орон хөгжиж цэцэглэснээр авлига алга болдоггүй харин шинэ хэлбэр олдог ажгуу.

Энэхүү ярвигтай ээдрээтэй байдал

нь энэхүү сор болсон судалгааны суурь болсон юм. Энэ судалгаанд авлигын гол академик тодорхойлолтыг тогтоох, авлигын талаарх одоогийн хэлэлцүүлгийг шүүн авч ангилах, үндсэн агуулга, ажиглалтыг цэгцлэхийг зорьсон.

Тодорхойлолтын нэг бүлэг

Авлигын талаар бүлэг тодорхойлолт сонгох журам байдаг ч үүнийг хязгааргүй олон өөр аргаар гүйцэтгэж болно. Бид ном хэвлэлийн тойм судалгаанд үндэслэж авлигын талаарх одоогийн баримтлалыг нийгмийн ухааны үүднээс ч, сэдэвчилсэн хэлэлцүүлгийн үүднээс ч, авлигын эсрэг ажилладаг төрийн ба төрийн бус байгууллагын хэлэлцүүлгийн үүднээс ч ангилж болох юм.

Олон тодорхойлолтуудад юу хамрагддаг, юу хасагддаг вэ? Авлигын ямар төрөл, хэлбэрүүд байдаг вэ? Рент хөөцөлдөх (rent seeking, рентоориентированное поведение) ба авлигын хооронд ялгаа байдаг бол ямар ялгаа байдаг вэ? Хөгжиж буй орнуудад төрийн ямар хэлбэрүүд байдаг вэ? Төр нийгэмтэйгээ хэрхэн холбогддог вэ? Төрийн эрх мэдлийн хүрээ хаа хүрдэг вэ?

Хөгжиж байгаа орнуудын төр, ялангуяа Африкийн орныхыг судлахад төрийн төв байгууллагын албан ёсны бүтэц, үүргийг тодорхой судлах шаардлага тавигдсан. Авлигын судалгаа нь тодорхой хэмжээнд авлигын хэлбэрүүдийг ангилж, уул баримтлалыг аналитик болон практик зорилгоор боловсруулах ажлыг агуулж байлаа. Авлигын хэлбэрүүдийг хэрхэн ангилах, хэрхэн дэд үзэгдэлд хувааж тодорхойлох талаар олон санал бодол байдаг. Судлаачид авлигыг төр нийгмийн онцлог харьцаа болгон тодорхойлж улс төрийн авлигыг хүнд суртлын авлигаас ялгаж ирсэн. Аналитик ангилалд бас

“функционал” ба “функционал бус” авлига гэж, авлигын механизмыг “дээшээ чиглэсэн” ба “доошоо хуваарилсан” гэж ангилах санал байдаг. Зарим тохиолдолд авлигыг бусад чухал үзэгдэл, үйл явцтай холбохыг зорьсон байдаг. Тухайлбал сүүлийн үеийн улс төр судлалд авлига ба авлигын эсрэг тэмцлийг ардчиллыг гүнзгийрүүлэх үйл явцын өргөн хүрээнд авч үзэж, ангилал, тодорхойлолт хийх хандлага ажиглагдаж байна.

Авлигын нарийвчилсан тодорхойлолт нь авлигыг тодорхой байгууллага, салбар буюу харилцаанд (жишээлбэл авлигыг төрийн албан хаагчийн ёс зүйн албан ёсны хэм хэмжээнээс хэлбийсэн үйлдэл хэмээн тодорхойлсон) хязгаарлах ба авлигын асуудал багатай нөхцөлд авлигатай тэмцэхэд тохиромжтой байдаг. Энэ мэтээр эрх зүйн тодорхойлолтууд уг асуудлын амин чухал хүчин зүйлсийг (авлигыг хазаарлах улс төрийн эрмэлзэл үгүйлэгдсэн гэх мэт) огоорох талтай тул газар авч нийтлэг шинжтэй болсон авлигатай тэмцэхийн тулд өргөн хүрээтэй нээлттэй тодорхойлолт (жишээлбэл эрх мэдлийг урвуулан ашиглах талаас нь) хэрэглэх шаардлагатай болно.

Эдийн засгийн ба улс төрийн өрсөлдөөн, төрийн ил тод, хариуцлагатай байдал, хяналт ба тэнцлийн (checks and balances) ардчилсан зарчим бол авлига, эрх мэдлийн завхралыг хазаарлах зайлшгүй чухал механизмууд юм. Ужгирч хавтгайрсан, тогтолцоожсон авлигыг хязгаарлахад шаардлагатай эдгээр механизмын ихэнх нь ардчиллыг гүнзгийрүүлэх, сайн засаглалыг төлөвшүүлэхэд шаардлагатай механизмууд болно.

Үр нөлөөтэй тодорхойлолт

Авлигын ихэнх тодорхойлолтод төрийн шийдвэрлэх үүргийг тусгасан байх агаад авлигыг төр нийгмийн онцлог

(гаж) харилцаа болгон тодорхойлсон байх юм. Авлигыг ерөнхийдөө төр, төрийн эрх мэдлийг төлөөлж буй этгээдийн хувийн ашиг хонжоо хайсан үйлдэл, зан үйл гэж ойлгож байна. Үүнд төрийн албан тушаалтнууд төрийн өмч хөрөнгийг хувьдаа ашиглан шамшигдуулах явдал хамрагдана. Дэлхийн Банк, Transparency International болон бусад байгууллагын хэрэглэдэг нэвтэрхий толийн болон практик тодорхойлолтод авлигыг *хувийн ашиг завшаан олохын тулд төрийн эрх мэдлийг ашиглах* гэж тодорхойлсон байна. Бас нэг өргөн хэрэглэдэг тодорхойлолтод авлига бол нийтийн өмчийг хууль бусаар хувийн сонирхолд нийцсэн ашиг болгон хувиргах төрийн ба хувийн хэвшил хоорондын хэлцэл гэж тодорхойлжээ.

Мөн Роз-Акерман (Rose-Ackerman 1978) авлига төрийн ба хувийн хэвшлийн харилцах уулзварт (interface) орших агаад судлаачид төрийн ба хувийн хоёрыг зааглаж өгөх нь авлигагүй улс төр, захиргааны үндэс болно гэсэн Веберийн зарчмыг онцлон дурдаж байна.

Колин Нийн (Colin Nye) сонгодог тодорхойлолтоор авлига бол *“хувийн (бие хүний, гэр бчлийн, бцлэг этгээдийн) сонирхолд хөтлөгдөн олз ашиг буюу зэрэг зиндаа олох үүднээс төрийн өмнө (сонгуулиар, томилгоогоор) хцлээсэн гүйцэтгэх албан ёсны үүргээс хазайх үйл”* гэжээ (Nye 1967:416). Үүний шинэчилсэн найруулгыг Мустах Хаан (Mushtaq Khan) боловсруулсан нь авлигыг *“баялаг, эрх мэдэл, зэрэг зиндаа олох сэдлээр хувийн сонирхолд хөтлөгдөн төрийн эрх мэдэлд байгаа этгээдийн үйлдлийг зохицуулах албан ёсны хэм хэмжээнээс хэлбийх үйл”* гэж тодорхойлжээ (Khan 1996:12). Мөн Самюэл Хантингтон (Samuel Huntington) улс төрийн боломж ховор хомс үед баялгаар эрх мэдлийг худалдан авснаар авлига үүсдэг; эдийн засгийн боломж

хомс үед улс төрийн эрх мэдлийг ашиглан баялаг олж авснаар авлига үүсдэг гэжээ (Huntington 1968).

Шилжүүлж байгаа хөрөнгө нөөцийн эх үүсвэрийн төрлүүдэд үндэслэн эдийн засгийн авлига ба нийгмийн авлигын ялгааг гаргасан байна. Эдийн засгийн авлига нь зах зээл төст орчин нөхцөлд үүсэх ба мөнгө буюу бараа гүйлгэснээр хэрэгждэг тул авлигын суурь болдог. Энэ бол ямар хэмжээнээс дээших хэмжээг хахууль гэж тооцох зохицуулалтыг тусгасан эрх зүйн тодорхойлолт юм. Гүйлгэж байгаа зүйл нь заавал мөнгө буюу биет материал байх төдийгүй соёл, ёс суртахууны утга агуулгатай нийгмийн орчин нөхцөлд бас илэрдэг. Үүнийг өргөн утгаар нь “нийгмийн гүйлгээ” буюу нийгмийн авлига гэнэ. Нийгмийн авлигыг ерөнхийдөө клиентелизмын (clientelism) бүрэлдэхүүн хэсэг гэж ойлгодог. Клиентелизмыг материаллаг баялагаар хахуульдах гэж ойлгох нь олон байдаг ч үнэн хэрэгтээ соёлын болон нийгмийн өргөн утгатай ухагдахуун юм. Клиентелизм, зээсэх (nepotism), угсаатны болон бусад үндэстэй фаворитизм нь нийгмийн утгаараа бүгд авлигын хэлбэр болдог (Médard 1998:308).

Зарим тохиолдолд рент хөөцөлдөх (rent seeking, рентоориентированное поведение) гэдгийг авлигатай агаар нэгэн болгож ойлгодог ба үнэхээр ч энэ хоёр ойлголтын хооронд давхцал их байна. Гэхдээ авлига нь эрх мэдлийг хувийн сонирхолд урвуулан ашиглах тухай байдаг бол рент хөөцөлдөх гэдэг нь “рент” буюу “түрээс, гувчуур” гэсэн эдийн засгийн ухагдахуунаас үүдэлтэй бөгөөд ихэнх хүмүүсийн монополь ашиг гэж нэрлэдэг үзэгдэлтэй агаар нэг юм.

Рент хөөцөлдөх нь тэр бүр хуулиар хориглогддоггүй, тэр бүр ёс суртахуунгүй үйл гэж үзэгддэггүй боловч ихэнхдээ бүтээмжгүй, үрэлгэн байдалд хүргэдэг.

Авлигыг төр нийгмийн онцлог

харилцаа гэж тодорхойлж байгаа боловч авлигын үүсэл төр ба нийгмийн харилцаанаас гадуурх хоёр салбарт ажиглагддаг, өөрөөр хэлбэл үндэсний ба олон улсын түвшинд илэрдэг байна. Түүнчлэн төрийн өөрийн нь бүтэц доторх давхарга, түвшнүүдийн хооронд авлига явагддаг байна.

Олон улсын тавцанд зах зээл, санхүүгийн даяаршлын нөхцөлд төрийн бус этгээдүүд, хүлээн авагч улсын төр, тэдгээрийн төлөөлөгчдийн хооронд битүүмжилсэн, нууцалсан харилцан үйлдэл үүсэх нөхцөл боломж нэмэгдэж байна. Жишээлбэл үндэстэн дамнасан компаниуд концесс, давуу эрх, монополь эрх худалдан авах, тендер, зээл, гэрээний эрх олж авахын тулд шан харамж амлах; хөгжлийн төслийг хэрэгжүүлэх замыг нээхийн тулд албан тушаалтнуудыг танилцах аялалд урих, тоног төхөөрөмж бэлэглэх зэрэг тохиолдол гардаг.

Авлигач төр бүхий хүлээн авагч улсууд гадаадын зарим төрлийн бизнесүүдийн сонирхлыг татдаг (Bauart et al. 1999). Гэхдээ олон улсын оролцогчид (бизнесүүд, улс төрийнхөн, хөгжлийн агентлагууд) авлигад уруу татагч ч байж болно, шинэчлэлийг дэмжигч ч байж болно. Гадаадаас авч буй хахууль нь хөгжиж буй орон дахь авлигын хамгийн ноцтой хүчин зүйл болдог гэж олон судлаачид үздэг.

Үндэсний хэмжээнд авлига төр ба төрийн бус оролцогчдын уулзварт явагддаг. Нэг талд нь төрийн авлигач албан тушаалтан, нөгөө талд нь хахууль өгөгч байна. Тэрхүү албан тушаалтан нь ерөнхийлөгч, улс төрийн дээд зиндаанынхнаас авахуулаад (улс төрийн авлига) шат шатаараа доошилсоор хамгийн бөглүү тосгоны захиргааны ажилтан хүртэл байна. Төрийн бус оролцогчид нь нийт хүн амын төлөөллөөс авахуулаад хувь этгээд, компани, байгууллага байна.

Авлигын зарим онол, үзэл баримтлал авлига, хахууль өгөгчид ба тэдний олж буй ашиг хонжоог авч үздэг байхад зарим онолд авлига хүртэгч хийгээд түүний ашиг хонжоог авч үзсэн байдаг.

Дотооддоо төрийн байгууллагын хүрээнд, өөрөөр хэлбэл төрийн олон шат давхарга, агентлагуудын хооронд, авлига төрийн хууль тогтоох, гүйцэтгэх, шүүх засаглалын хооронд явагдаж болохын зэрэгцээ улс төрийн ба захиргааны институцийн хооронд (төрийн алба, орон нутгийн засаг захиргаа) авлига үүсдэг. Эдгээр харилцаа нь давхацсан, зөрчилдсөн эрх мэдэл, хомсхон хөрөнгө нөөцийн төлөөх улс төр, эрх мэдлийн тэмцэл, мэдээллийн урсгалыг гуйвуулах, хувийн хараат байдлаас үүддэг. Төрийн алба ба улс төрийн намыг бүрэн тусгаарлаагүй, хүнд суртлын аппарат мэргэжжээгүй, захиргааны хариуцлага, ил тод байдал төлөвшөөгүй, улс төрийн хяналт, аудитын механизм ажилладаггүй нөхцөл байдалд эдгээр уулзваруудад авлига гаарахад хүрдэг. Хэт олдсон, түвэгтэй, ил тод бус журам тогтоомж нь албан тушаалтнууд зоргоороо шийдвэр гаргах үүдийг нээж авлига үүсэх нөхцөл бүрдүүлдэг.

Мөн огт төрийн байгууллага, албан тушаалтны оролцоогүйгээр хувийн бизнесийн байгууллага дотроо болон бизнесүүдийн хооронд болон төрийн бус байгууллагын дотор ч авлига үүсдэг.

Бизнест хахууль, хууран мэхлэлт, мафичлагдсан арга барилаар авлигын үйл явц болдог. Авлига нь мөн хувь хүмүүсийн хоорондын харилцаанд нийгэм соёлын ба ёс суртахууны асуудал болж оршиж байдаг. Ихэнх улс үндэстэнд ам таглах, гар цайлгах, ивээл үзүүлэх заншил хэвийн үйл мэтээр ойлгогддог ба хуулиар хориглосон тохиолдолд ч амь бөхтэй оршсоор байдаг. Ихэнхдээ эдгээр үйлдэл нь төрийн үйлчилгээний нуугдмал нэмэлт үнэ болж шингэдэг ба

төрийн хувийн хоёрыг хольж хутгахад хүргэдэг.

Хувийн хэвшлийн авлигын түвшин улс орны эдийн засгийн ба улс төрийн хөгжлийн доголдлын илрэл байж болно. Тэрчлэн хувийн хэвшил дэх авлига нийгмийн ёс суртахуунд хөнөөлтэй бөгөөд хууль ёс, дүрэм журамд итгэх итгэлийг алдагдуулдаг хор нөлөөтэй. Гэхдээ авлигын ихэнх тодорхойлолт авлигыг төр-нийгмийн харилцаа талаас нь үздэг нь төрийн авлигыг хувийн хэвшлийн авлигаас илүү суурь асуудал гэж ойлгодог, төрийн авлигыг хяналтад авах нь хувийн хэвшлийн авлигыг хяналтад авахын урьдач нөхцөл болдогтой холбоотой.

Авлигын хэлбэрүүд

Сүүлийн үеийн нэгэн судалгаанд авлига илрэх зарим үндсэн хэлбэрийг тодорхойлсон байдаг (Amundsen 1999). Үндсэн хэлбэрүүд нь хахууль (bribery), хөрөнгө шамшигдуулах (embezzlement), залилан (fraud), сүрдүүлэг (extortion) гэсэн үйлдлүүд болно. Эдгээр ойлголтууд хоорондоо тодорхой хэмжээнд давхцах, хооронд нь сольж ойлгох талтай боловч авлигын үндсэн хэлбэрүүдийг тодорхойлох боломжтой юм.

“Хахууль” (*Bribery*) гэж авлигач харилцааны үеэр өгөлцөх, авалцах мөнгөн төлбөр буюу барааг хэлнэ. Хахууль нь тодорхой хэмжээний төлбөр, гэрээний тодорхой хувь, мөнгө буюу бараа хэлбэрээр өгөх тусламж байх ба ихэвчлэн төрийн нэрийн өмнөөс гэрээ байгуулах буюу хувь хүмүүс, бизнесийн байгууллага, бусад үйлчлүүлэгч нарт бусад хэлбэрийн ашиг тус үзүүлэх эрх мэдэл бүхий төрийн албан тушаалтанд өгөгддөг.

Англи хэлэнд хахуулийг маш олон янзаар нэрлэдэг (*kickbacks, gratuities, commercial arrangements, baksheesh,*

sweeteners, pay-offs, speed- and grease money) бөгөөд бүгд хувийн компани, төрийн албан тушаалтан, улс төрчдөд өгдөг мөнгө буюу барааг илэрхийлнэ. Энэ нь ажлыг саадгүй, түргэн, илүү тааламжтай нөхцлөөр бүтээхэд хэрэгтэй буюу хүнд сурталтан өөрөө шаарддаг төлбөр, харамж юм. Компани, пүүсүүд гар цайлгаснаараа (*greasing palms* – алга тослох) улс төрийн давуу тал олж авах, татварын болон байгаль орчны хяналт, нөхөн сэргээлтийн үүрэг хариуцлагаас зайлсхийх, зах зээл, монополь байдлаа хамгаалуулах, импорт экспортын зөвшөөрөл, тоо хэмжээгээ нэмэгдүүлэх, төрийн үндсэн хөрөнгийн томоохон гэрээний эрх олох, нийлүүлэлт хийх, нийтийн аж ахуй, барилгын томоохон төсөл авах гэх мэт давуу байдал олж авдаг байна.

“Шамшигдуулах” (*Embezzlement*) гэдэг нь өөрийн хариуцсан хөрөнгө нөөцийг хулгайлах үйлдэл юм. Үнэнч бус ажилтан ажил олгогчоосоо хулгайлах гэсэн үг. Төрийн албан тушаалтан төрийн хөрөнгө нөөцийг буруу замаар өөрийн болгох, ажилладаг төрийн байгууллагаасаа хулгай хийх нь ноцтой гэмт хэрэг юм.

Шамшигдуулахыг хуулийн албан ёсны тодорхойлолтоор авлига гэж тодорхойлоогүй ч өргөн ойлголтоороо авлига болдог. Хуулийн тодорхойлолтоор авлига нь хоёр этгээдийн хооронд үүсдэг: нэг талдаа төрийн этгээд, нөгөө талдаа хувь этгээд байх ба төрийн этгээд нь өөртөө хахууль хэлбэрээр хувийн ашиг завшаан олох зорилгоор хуулийн хязгаарлалтыг давж хальдаг. Гэтэл шамшигдуулалтад нь хувь этгээд шууд оролцохгүй тул хулгай гэж үздэг. Төрийн өмчийг шамшигдуулахад олон нийт хохирох боловч хувь хүний өмч хулгайлагдаагүй тул иргэд хохирогчийн журмаар гомдол гаргах үндэслэлгүй болж хоцордог.

Үүнд хөрөнгө шамшигдуулахын

нэгэн аюул оршиж байна. Хөрөнгө шамшигдуулахтай тэмцэхэд улс төрийн хүсэл эрмэлзэл, бие даасан шүүх, эрх мэдэл хэрэгтэй. Авлига, эрх мэдэл урвуулан ашиглахын нэгэн хэлбэр болохын хувьд шамшигдуулалт нь хаалттай, ёс суртахууны хяналтгүй байгууллагын хүрээнд, олон нийтийн ёс суртахуунаас салангид, хариуцлага тооцох боломж хомс орчин нөхцөлд гаардаг юм. Авлига ихтэй олон оронд хөрөнгө шамшигдуулах үйлдэл нь эрх баригч дээдсийн хөрөнгөө зузаатгах үндсэн эх үүсвэр болдог төдийгүй хахуулиас ч илүү цар хүрээтэй байдаг.

Хоёр талд ажиллах (straddling) гэдгийг шамшигдуулалтын нэгэн хэлбэр гэж үзэх нь зүйтэй. Хоёр талд ажиллаж буй төрийн албан тушаалтан нь улс төрийн эрх мэдлээ ашиглан хувийн бизнесээ баталгаажуулах, өргөжүүлэх зорилгоор ажилладаг. Зарим улс орны улс төрийн дээдчүүд гадаадын бизнес, өмч хөрөнгө, монополь эрхийг улсын өмч болгомогц эрх баригч гэр бүлийн гишүүдэд дахин хуваарилдаг байна.

Залилан (*Fraud*) нь аливаа мэх, луйвар оролцсон эдийн засгийн гэмт хэрэг юм. Үүнд улс төрч ба олон нийтийн дунд тавигдсан төрийн албан тушаалтан хувийн ашиг хонжоо олох зорилгоор мэдээлэл, баримт, шинжилгээг гуйвуулах, гажуудуулах үйлдэл орно. Залилан гэдэгт дээд удирдлагынхаа өгсөн даалгаварыг биелүүлэх үүрэг бүхий төрийн албан тушаалтан хувийн ашиг олохын тулд мэдээллийг гуйвуулах үйлдэл хамрагдана.

Залилан гэдэг нь бас хахууль ба шамшигдуулалтыг багтаасан өргөн хүрээний хуулийн ойлголт болдог. Жишээлбэл, төрийн албан тушаалтан хууль бус худалдаа, рекетийн сүлжээнд оролцох, хууль бус хилдамнасан худалдаа болон бусад зохион байгуулалттай эдийн засгийн гэмт хэргийг хаацайлах явдал

үүнд хамрагдана. Улс төрчид ба төрийн албан тушаалтнууд эдийн засгийн гэмт хэргийг мэдээгүй дүр эсгэх, тэр тусмаа өөрсдөө тийм гэмт хэрэгт оролцож байвал нцтой залилан болно.

Сүрдүүлэг (*Extortion*) бол дарамтлах, хүч хэрэглэх, хүч хэрэглэхээр айлгах замаар мөнгө, бусад хөрөнгө нөөц салгаж авах үйлдэл юм. Сүрдүүлэг бол эрх мэдэлтэй нь хүчээр мөнгө салгаж авах үйлдэл бөгөөд “үйлчлүүлэгч” нь маш бага зүйл олдог билээ (дахиж сүрдүүлэх хүчирхийлэхгүй байх бүрхэг амлалтаас цаашгүй).

Сүрдүүлгийн сонгодог, мафилаг хэлбэрт зохион байгуулалттай гэмт хэргийн бүлэг хувь иргэд, бизнес эрхлэгчид, төрийн албан тушаалтан нараас айлгах, дарамтлах замаар “хамгаалалтын мөнгө”, “аюулгүй байдлын мөнгө” гэгчийг татдаг. Энэ төрлийн авлига “доороос” буюу мафи, гэмт хэргийн бүлгүүдээс үйлдэгддэг гэж ойлгогддог.

Гэхдээ “дээрээс” буюу мафижсан төрөөс үйлдэгдэж болно. Жишээлбэл төрийн хамгаалалтын алба, цэрэгжсэн бүлгүүд иргэд, бизнесийн байгууллагаас мөнгө татах үзэгдэл байдаг. Их бага хэмжээгээр далдалсан сүрдүүлгээр жуулчид, худалдаачид, тээвэрчид, хувийн бизнесүүдээс татвар, хураамж авах тохиолдол байдаг. Мөн төрийн албан тушаалтнууд төрийн үйлчлүүлэгч, эмчлүүлэгч, сургуулийн сурагчийн журмаар хандаж ирсэн иргэдээс ширээн доогуур хураамж, бэлэг сэлт авах явдал байдаг. Үүнийг албан бус татвар гувчуур гэж үзэж болно.

Фаворитизм (*Favouritism*) бол эрх мэдлийг урвуулан ашиглах нэг хэлбэр юм. Үүнд төрийн хөрөнгө нөөцийг хэн нэгэнд давуу тал олгож хуваарилах явдал багтана. Фаворитизм нь найз нөхөд, гэр бүл, шадар дотны хэн бүхэнд илүү сайн хандах хүний төрөлхийн зөн юм. Гэвч

төрийн нөөцийг шударга бус (ардчилсан бус, хувийн өмч мэт) хуваарилахад хүргэдэг тул фаворитизм авлигатай маш ойр холбоотой. Чухамдаа авлига гэж төрийн хөрөнгө нөөцийг өөртөө хураахыг хэлж байгаа бол фаворитизм нь уг зоосны нөгөө тал болно.

Фаворитизмын хэлбэр болох клиентелизм (clientilism) бол өөрийн талын (гэр бүл, садан төрөл, овог ястан, угсаатан үндэстэн, шашин, бүс нутаг гэх мэт) хүмүүсийг дотночлон үзэх ихэнх хүний төрөлхийн зөн байдаг. Тухайлбал бусдын хичээл зүтгэл, мэдлэг чадварыг эс харгалзан найздаа буюу хамаатандаа албан тушаал олгох явдал үүнд хамаарна.

Авторитар болон зэрэмдэг ардчилсан дэглэмтэй орнуудад фаворитизм улс төрийн үндсэн механизм байдаг. Жишээлбэл ардчилалгүй улсуудад ерөнхийлөгч нь бүхий л дээд зиндааны албан тушаалтныг томилохоор үндсэн хуульдаа заачихсан байх агаад энэ нь фаворитизмын үүд хаалгыг цэлийтэл нээсэн хуулийн хийгээд уламжлалын эрх болдог. Үүн дээр төрийн яамд, арми ба цагдаа, төрийн өмчийн компани, дипломат төлөөлөгчийн газар, эрх баригч нам дахь олон зуун албан тушаал нэмэгдэнэ.

Зээсэх үзэгдэл (*Nepotism*) мөн л фаворитизмын нэгэн онцлог төрөл хэлбэр болох бөгөөд албан тушаалтан этгээд (эрх баригч) гэр бүлийн гишүүн, хамаатан садандаа (эхнэр, ах, эгч, дүү, үр хүүхэд, зээ дүү, үеэл, хадам гэх мэт) давуу байдал олгоход оршино. Хязгааргүй эрх мэдэлтэй ерөнхийлөгч нар гэр бүлийн гишүүдээ улс төр, эдийн засаг, цэрэг цагдаагийн зангилаа албан тушаалд томилох замаар байр сууриа бататгаж авахыг хичээдэг.

Улс төрийн хийгээд хүнд суртлын авлигын ялгаа

Улс төрийн буюу их (*grand*) авлига улс төрийн дээд түвшний эрх мэдэлтнүүдээс гардаг. Энэ бол ард түмний нэрийн өмнөөс хууль боловсруулах, батлах, хэрэгжүүлэх эрх олгогдсон улс төрч, улс төрийн шийдвэр гаргагч этгээдүүд (төрийн тэргүүн, сайд, дээд зиндааны албан тушаалтан нар) өөрсдөө авлигажсан байх тохиолдол юм. Улс төрийн авлигын тухайд байр сууриа ашиглан үндэсний ба олон улсын корпорацаас их хэмжээний хахууль авдаг, гэрээнээс луйвраар ихээхэн ашиг унагадаг, төрийн хөрөнгөөс их хэмжээний мөнгийг хувийн дансандаа (ихэвчлэн гадаадын банк дахь) шилжүүлдэг өндөр дээд сэтэртний асуудлыг авч үздэг. Тиймээс улс төрийн авлига бол улс төрчид, хууль тогтоочид бодлого ба хууль боловсруулж батлахдаа өөрсдийнхөө хэрэгцээ, ашиг сонирхолд нийцүүлдэг үзэгдэл мөн юм (Moody-Stuart 1997; Doig and Theobald 2000:3).

Тиймээс улс төрийн авлига нь төрийн захиргааны байгууллага буюу бодлого хэрэгжүүлэх шатанд үүсдэг хүнд суртлын авлигаас ялгаатай юм. “Доод түвшний авлига” буюу “гудамжны авлига” гэгддэг хүнд суртлын авлига нь иргэд төрийн захиргаа, үйлчилгээнд хандахдаа өдөр тутам амсдаг, тухайлбал эмнэлэг, сургууль, лицензийн албаар үйлчлүүлэх, цагдаа, гааль, татварын алба сэлттэй харьцахдаа нуруундаа үүрэх болдог авлига юм. Өгөлцөх авалцах мөнгө нь орон нутгийн хэмжээндээ зохицсон хөөрхөн хэмжээтэй ч зарим онцгой тохиолдолд нэлээн өндөр хэмжээтэй байдаг.

Улс төрийн авлига ба хүнд суртлын авлигын зааг төдийлөн тодорхой байдаггүй. Энэ нь улс төр ба захиргааг хэрхэн заагласан байдлаас шалтгаална. Ийнхүү зааглах нь ихэнх ядуу буурай

оронд бэрхшээлтэй байдаг хэдий ч энэ хоёр төрлийн авлигын ялгаа дүн шинжилгээний үүднээс чухал ач холбогдолтой билээ. Улс төрийн авлига бол мэргэжлийн бичмэл ёс журам, эрх зүйн хэм хэмжээнээс хэлбийх төдийгөөс илүү өргөн агуулгатай юм. Эрх баригчид хууль, тогтоомжоо зөрчсөн, эсвэл хууль тогтоомжийг өөртөө зориулж боловсруулж баталснаар улс төрийн авлига үүсдэг. Ийм нөхцөлд авлигыг үнэлж, дүгнэх хэмжүүр болох ёстой эрх зүйн үндэс суурь дорой сулжгар байдаг.

Зарим тохиолдолд улс төрийн авлига олон нийт өдөр тутмаа тулгарахгүй хүрээнд, тэр ч байтугай тэдний мэдэмжийн гадуур явагддаг. Ихэнх “чөлөөт ардчилсан” улсад улс төрийн авлига тохиолдлын, эсвэл далд байж болно. Харин хүнд суртлын авлига төрийн захиргаа гүйцэтгэлийн түвшинд илрэх ба заавал улс төрийн тогтолцоотой холбоотой байдаггүй. Ялангуяа төр нь өөрөө ариун цэвэр бөгөөд хүчтэй байж, эрх мэдлийн сувгуудаа ариутгаж чадсан ч төрийн үйлчилгээний эс ширхэг бүрт хүрч чадаагүйн улмаас зарим алба, товчоодод авлига оршсон хэвээр байна.

Энэчлэн, хүнд суртлын авлига ба улс төрийн авлига зуузай холбон явж, харилцан биенээ өөгшүүлэх хандлагатай байдаг. Дээш пирамидчилан чиглэсэн хүнд суртлын буюу “гудамжны” авлига газар авснаар улс төрийн авлигын таатай хөрсийг бүрдүүлдэг. Нөгөө талаас, дээд түвшин дэх авлига доошоо халдварлах шинжтэй, доод түвшний албан тушаалтнууд дээдсийнхээ хомхой зан үйлийг дууриах буюу бүр тэднээсээ заавар, зөвлөгөө авч авлигад автдаг байна.

Тийм ч учраас авлигыг албан ёсны дүрэм журмаас хазайх төдийгөөр тодорхойлох нь төөрөгдөлд хүргэж болзошгүй юм. Түгээмэл бөгөөд

тогтолцоожсон улс төрийн авлига зарим дэглэмийн хувьд үйл ажиллагааны нь үндсэн горим болсон байдаг.

Улс төрийн ба эдийн засгийн хатуу хяналттай (түүний дотор авлигыг ч хатуу хянадаг) авторитар дэглэмтэй зарим цөөн орноос бусад ихэнх ардчилсан бус оронд, ялангуяа “удам залгах” (neo-patrimonial), “хулгайчдаар төр бариулсан” (kleptocratic), “ивээгч ивээлгэгчийн” (prebendal) гэж шошгологдсон дэглэмтэй улсуудад авлига түгээмэл байна. Авлига бол авторитар эрх баригчдын баяжих нэгэн механизм юм. Хахууль авах (graft), рент хөөцөлдөх (rent seeking) нь холбогдох албан тушаалтны цэрвэж явдаг өвчин эмгэг биш харин ч тэдний зориуд хэрэглэдэг арга ажиллагаа нь юм.

Холбогдох хууль тогтоомжийг хэрэгжүүлэх улс төрийн хүсэл зориг, улс төрийн чадвар байгаа цагт хүнд суртлын авлигыг хянаж, хязгаарлах боломжтой. Чөлөөт ардчилсан орнуудад аудит хийх, хууль тогтоомж мөрдүүлэх, зохион байгуулалтын шинэчлэл хийх замаар хүнд суртлын авлигыг амжилттай хазаарласан жишээ олон бий. Чөлөөт ардчилсан дэглэмд улс төрийн авлига ихэнхдээ тохиолдлын чанартай байдаг бөгөөд тухайн улс төрийн тогтолцооныхоо хүрээнд шийдэгддэг. Тухайлбал тухайн оршин буй улс төрийн, хуулийн ба захиргааны хяналт тэнцлийн (checks and balances) институцүүдэд шинэчлэл хийх, бэхжүүлэх, идэвхжүүлэх замаар шийддэг.

Улс төрийн ба хүнд суртлын ужиг авлига бүхий орнуудад төрийн эрх зүйн тогтолцоо нь авлигын асуудлыг үнэлэх дүгнэх хангалттай үндэс суурь болж чадаагүй байдаг. Тиймээс улс төрийн авлигын хөнөөлт нөлөөллийн эсрэг дан эрх зүйн буюу захиргааны аргаар гэмцээд нэмэргүй. Тахалжсан авлигаас салахын тулд улс төрийн радикал шинэчлэл хийх,

хяналт тэнцлийн (checks and balances) тогтолцоог төгөлдөржүүлэх, ардчиллыг гүнзгийрүүлэх шаардлагатай.

Авлигын “гүн” бүтэц

Авлигын талаарх ихэнх судалгаа байгууллагын гишүүд дагаж мөрдөх тодорхой дүрэм журамтай, харин нийгмийн гишүүд тэдэнд дүрэм журмаа зөрчсөнийх нь шанд төлбөр төлдөг нөхцөл байдалд чиглэсэн байдаг. Хоёр тал хоёулаа ёс суртахуунгүй боловч бүтэцэжсэн аргаар өөр өөрийн эдийн засгийн эрх ашгийг хөөж байна. Ийнхүү хууль бусаар хувийн эдийн засгийн ашиг сонирхлыг тэтгэх нь нийгмийг хувьд хүсүүштэй үр дүнд хүргэдэггүй. Энэ ашгаа нэмэгдүүлэх (profit maximisation) энэ хэлбэр нь эдийн засагчдын судалдаг, байгууллага оролцоогүй хүмүүс зах зээлээр дамжуулан шийдвэрт нөлөөлдөг зах зээлийн ашгийг нэмэгдүүлэх ажиллагаанаас ялгатай. Зах зээлийн ашгийг нэмэгдүүлэх ажиллагаа нь нийгэмд таатай үр дүн өгдөг.

1980-аад оны эхэн үеэс эдийн засагчид зах зээлийн байдлыг тайлбарладаг микро-эдийн засгийн стандарт онол нийгмийн шинжтэй олон таамагт (assumption) тулгуурлаж байдгийг анзаарч эхэлсэн байдаг. Тэрхүү таамгийн дагуу оролцогчид хуульд дуулгавартай, түрэмгий биш, хуурдаггүй, хулгайлдаггүй байх юм. Гэтэл бодит ертөнц дэх хүний зан үйл тэс ондоо байх аж. Ерөнхий онолоор ямар нөхцөлд оролцогчид мэхлэх, түрэмгийлэх арга барилд шилждэгийг тайлбарлах, тохиолдол тус бүрт хөрөнгө нөөц, шийдвэр гаргах эрх мэдлийг хэрхэн хуваарилахыг тодорхойлох шаардлагатай. Эдийн засагт оролцогчид Дэлхийн 2-р дайны дараахан үед дэндүү сайн хүмүүс байсан бололтой. Гэвч эдийн засагчид хахир ширүүн, увайгүй ертөнцийг танин мэдэх ёстой болжээ.

Эдийн засагчид хүн бүрийг дураар нь орхивол түрэмгий, харгис, хомхой зан нь ил гардаг гэсэн Хоббсын онолыг дахин нээж, зарим нь Хоббсын эдийн засаг гэгчийг хүртэл боловсруулж эхэлсэн билээ (Hobbes 1651; Bowles 1985).

Бодит зах зээл дэх нийгмийн ярвигтай бүтэц, зах зээлийг ажиллуулах хууль дүрэм, зан үйлийн ээдрээтэй байдал хуучин ЗХУ, Дорнод Европын орнууд зах зээлийн эдийн засагт эрс шилжилт хийсэн 1990-ээд оны явцад илэрхий ажиглагдсан юм.

2.5.1 Нийгмийн хэв журам ба итгэл

Нэгэн нийтлэлдээ Платтео (Platteau 1994) дээрх туршлагыг Хоббсын зах зээлийн онолтой хослуулж, зах зээлийн институтүүдийн нийгмийн дэг журмын асуудлыг шинжлэхийг оролдсон байна. Тэдгээр асуудлыг шийдвэрлэх нь эдийн засгийн урт хугацааны хөгжил, өсөлтийн үндэс болно гэж үзжээ. Төрийн үүргийг ойлгохгүйгээр авлига яагаад үүсдэгийг ойлгох бэрхшээлтэй юм. Эдгээрийг дараах байдлаар хялбаршуулж болно:

(1) Аливаа тусгаарлагдмал зах зээлийн солилцоо дотоод чанараараа зөрчил мөргөлдөөний агуулгатай байдаг. Тухайн нөхцөл байдлаас шалтгаалаад хулгайлах, булхайцах, дээрэмдэх гэх мэт үйлдэл нь тэргүүлэх стратег болдог. Үүнийг шоронгийн тоглоом гэдэг. Бие биеэ танихгүй нийгмийн бүлэглэлүүдийн (омгууд) хооронд худалдаа хийгдэх явцад зөрчил мөргөлдөөн үүссэнийг нотлох антропологийн судалгаа байдаг. Худалдаа хийгч талууд дахин худалдаа хийнэ гэдгээ мэдвэл, мөн бие биеэ худ ургийн эсвэл найз нөхрийн журмаар таньдаг бол аядуу харилцаа үүсэж, эдийн засгийн агуулгатай солилцоо тогтмолжиж болно. Ийнхүү харилцааг танилын хүрээнд оруулах нь мөргөлдөөнийг

намжааж, худалдаа хийгчдийн хооронд итгэлцэл бий болгох анхны алхам болно.

- (2) Орчин үеийн зах зээлд суурилсан эдийн засгийн цар хүрээ цаглашгүй тул бие биеэ үл таних маш олон оролцогчид худалдаа хийлцэх, мөн төртэй худалдаа хийлцэх нь зайлшгүй байдаг. Одоогийн худалдаа хийгчид бас л танилын сүлжээ бий болгохыг эрмэлзэх боловч тэр нь хэдий өргөн хүрээтэй байх нь хязгаартай. Өөрөөр хэлбэл танилын хүрээнээс гадуур, салангид солилцоо өргөжсөн зах зээлийн салшгүй хэсэг болж байна. Тэгвэл дахиад л өнөө хулгайлах, булхайцах, дээрэмдэх сонголтууд бүхий шоронгийн тоглоомтой дахин дахин учраад байна.

Худалдаа өргөжүүлэх, технологи шинэчлэх нь шинэ түншүүдтэй учирч солилцоо гүйцэтгэхийг шаарддаг тул гүнзгий үл итгэлцэлд автсан нийгэмд энэ нь боломжгүй зүйл болдог. Оролцогчид мэхлэгдэхээс айдаг. Тиймээс орчин үеийн нийгэмд итгэлцэл байгуулах шинэ механизмууд хэрэгтэй болно.

- (3) Танилын бус хүрээний худалдаанд шударга ёсны тодорхой хэм хэмжээ байдаг бөгөөд тогтвортой байдлаа харуулсан бол зах зээлийн харилцааны нийгмийн дэг журмын асуудлыг шийдвэрлэхэд дөхөмтэй байх юм. Үүнийг илэрхий болгох нэг арга бол танилын бус хүрээний худалдаанд залилах зөнг шударга ёсны хэм хэмжээгээр солих, өөрөөр хэлбэл шоронгийн тоглоомыг баталгаат байдлын тоглоомоор (*assurance game*) солих хэрэгтэй. Баталгаат байдлын тоглоомд нэг тал нь шударга байхаар шийдсэн бол нөгөө тал нь бас шударга байдлаар хариулах дүрэмтэй. Гэхдээ нэг нь булхайцахаар шийдсэн бол нөгөө тал

нь бас л тэгж хариулна гэдгээрээ шоронгийн тоглоомтой адилтгагдана. Гэхдээ ганцаараа мэхлэгч байх нь ёс суртахууны өндөр өртөгтэй. Танилын бус хүрээний харилцаанд ихэнх хүмүүс тогтсон ёс суртахууны хэм хэмжээг мөрдөж байвал тэднийг даган дууриах нь ашигтай.

- (4) Албан ёсны байгууллагуудын төлөөлөгчдийн хооронд явагдах зах зээлийн солилцоонд дээрх зүй тогтол төдий илэрхий биш байж болно. Үүнийг шоронгийн тоглоомын нэг хувилбар болох итгэлийн тоглоомоор (*trust game*) дүрсэлж болох юм. Жишээлбэл удирдагч болох этгээд дагалдагч этгээдийг хөлслөн цалин олгож, хэрэгтэй цагт байлдах үүрэг хүлээлгэнэ. Гэтэл яг байлдах болохоор цэргийн нь хувьд зугтах илүү ашигтай байх аж. Үүнийг ойлгоод, удирдагч болох этгээд нь ерөөсөө хүн хөлслөхгүй байхаар шийднэ, тиймээс албан ёсны зохион байгуулалт үүсэхгүй. Авлига гарах магадлал байгаа тул албан ёсны зохион байгуулалт үүсэхгүй, тийм учраас бодитой авлига явагдахгүй. Гэхдээ л авлига уул асуудлын гүнд оршиж байна.

Энэ төрлийн бодлогын асуудлын шийдэл болгож ёс суртахууны хэм хэмжээг энгийн аргаар бүтээх боломжгүй. Хүн амын хангалттай хэсэгт тэр нь төлөвшөөгүй байж болно. Боловсролын тогтолцоогоор хүмүүжүүлэх, шашны ба үзэл суртлын дэмжлэг шаардлагатай боловч орчин үеийн зах зээлийн эдийн засгийг өргөжүүлэхэд шаардлагатай наад захын итгэлцэл бий болгоход хангалтгүй юм. Ялангуяа төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас зах зээлийн эдийн засагт шилжсэн орнуудад итгэлцэлд суурилсан солилцоо төлөвшүүлэх туйлын бэрх байна (Platteau 1994).

(5) Нэргүй харилцааг шоронгийн тоглоомын дүрмээс баталгаат байдлын дүрэмд шилжүүлэх бас нэг арга бол оролцогчдыг төрийн байгууллага хянаж, шаардагдах байгууламжуудыг баталгаат байдлын тоглоомыг дэмжих байдлаар зохион байгуулах явдал юм. Гэхдээ үүнд төрийн албан хаагчдын талаас нэг талыг бариагүй шударга байдал хэрэгтэй болно.

Хоёр талд адилхан шударга хандах нь нэрийг нь мэдэхгүй харилцагч нарт шударга хандах хэм хэмжээтэй маш ойр холбоотой. Хэрэв үл итгэх байдал зах зээлийн харилцаа, байгууллагын хөгжлийг боомилох гүн гүнзгий шалтгаан болж байгаа бол авлига ноцтой асуудал болжээ гэсэн үг.

2.5.2 Төрийг орлогч байгууллага ба хүчирхийлэл

Социологич Гамбетта (Gambetta 1993) номдоо Сицилийн мафи хүчирхэгжсэнийг худалдаанд оролцогчид харилцан итгэлцэл муутай, өмчийн эрх баталгаагүй орчин нөхцөлтэй холбон тайлбарласан байдаг. Худалдаанд оролцогч нэг тал нь нөгөө талаа сэжиглэж байвал мафиийг хөлсөлж нөгөө талаа булхай хийсэн нь илэрвэл шийтгэл хүлээлгэхээр сүрдүүлж болно. Маш олон худалдаа, солилцоо заавал ийм байдлаар л хийгдэх болсон. Гэхдээ худалдаанд оролцогч нь энэ үйлчилгээг авсныхаа төлөө мафид хөлс төлдөг.

Мафи нь өөрөө хууль бус байгууллага тул тэрхүү шимтгэлийг хууль бус татварын нэг хэлбэр гэж үзэж болно. Гэтэл яагаад худалдаанд оролцогч нь мафид итгэж үйлчилгээг нь авах ёстой юм бэ? Мафи өөрөө бас хуурахгүй гэж үү? Мэдээж мафи хааяа хуурч мэхлэх тохиолдол байж л таарна, гэхдээ мафи маш олон тооны худалдаа, солилцооны

үйлдлийг хянаж байгаа тул тэдгээр худалдаа нь ганц ганц удаагийн нэргүй харилцааны шинжтэй байх нь багасах ба мафи ч нэр хүндээ чухалчлах болно.

Энэ утгаар нь мафиийг зах зээлийн хөгжилд туслагч байгууллага гэж үзэх талтай. Гэхдээ мафи нэгэнт хөл дээрээ тогтмогц худалдаанд оролцогч нар хамгаалалт гуйгаагүй байхад ч татвар авахыг эрмэлзэх болно. Тиймээс худалдаа хийгчид хүчирхийллээс зайлсхийхийн тулд тэрхүү төрийг орлогч байгууллагад төлбөр төлөхөөс өөр аргагүйд хүрнэ. Мафиийн гишүүн хураасан мөнгөө халааслахгүй зөвхөн эзнийхээ нэрийн өмнөөс хурааж байгаа цагт энэ нь авлига биш харин сүрдүүлгээр (extortion) мөнгө авах үзэгдэл болох ч эдийн засагт үзүүлэх нөлөөлөл нь адилхан байна.

Саяхнаас түүхч, эдийн засагч, нийгэм судлаачид хүчирхийллийн байгууллагууд, тэдгээрийн дотор олон улсад хүлээн зөвшөөрөгдсөн төрийн байгууллагуудын нээлттэй өрсөлдөөнийг сонирхож эхэллээ. Ийнхүү сонирхох болсон нь сүүлийн хориод жилд илэрхий эдийн засгийн шалтаг шалтгаантай дайн, дайны байдал олон удаа бий болсонтой холбоотой.

Харилцан сэжиглэлцсэн худалдаачид хязгаарлагдмал тоотой бараагаа солилцож байгаа дээрх нөхцөл байдлыг дахин авч үзье. Заримынх нь хувьд бусдын барааг зүгээр л хүчээр салгаад авчих нь илүү ашигтай байх болно. Тэгж чадахын тулд түрэмгийлэгч нь ямар нэг байгууллагад нэгдэх хэрэгтэй болно. Гэтэл энэ төрлийн байгууллагууд хоорондоо хүчирхийллийн аргаар өрсөлдөнө. Тийнхүү аль нэг байгууллага нь тодорхой нутаг дэвсгэрт монополь тогтоох хүртэл үргэлжилнэ. Энэ төрлийн байгууллагуудын үндсэн зарчим нь мафиийн байгууллагынхтай илэрхий төсөөтэй боловч тэдний хувьд

дайны гүйцэтгэх үүрэг илүү юм. Дээрэм хийхийг зөвшөөрсөн бол ийм нэгэн байгууллагын гишүүн дайнд оролцоогүй хүмүүсийг хөрөнгөө өөрт нь өгүүлэхээр албадаж болно. Харин дээрэм хийхийг зөвшөөрөөгүй бол энэ нь дайнаар далимдуулсан авлига буюу сүрдүүлгээр (extortion) мөнгө хөрөнгө авсан хэрэг болно.

Төр ба төрийг орлосон байгууллагуудын (quasi-governments) бодит өрсөлдөөний нөхцөлд авлигын тодорхойлолт бүдгэрнэ. Нэг байгууллага нь хууль ёсны гэж үзсэн үйлдлийг нөгөө байгууллага нь хууль бус гэж үзнэ. Бага хүрээтэй урт ужиг дайнууд эдийн засгийн ядуурал ихтэй бүс нутгуудад явагддаг бөгөөд нийгмийн гишүүдийн харилцан үл итгэх байдлыг даамжруулдаг. Талууд дайныг төгсгөж чаддаггүй нэг шалтгаан бол дайтагч талуудын аль нь ч дайнд ялахуйц хэмжээний ашиг хийж чаддаггүйтэй холбоотой. Гэхдээ аль нэг байгууллага нь авлига багатай бол ялах магадлал нь өндөр байдаг.

Харин дээрэм, хүчирхийллээр мэргэшсэн хамтарсан байгууллагууд дайтаж байгаа бол ерөөсөө л тодорхой ялалт байгуулж энх тайван тогтоох сонирхолгүй байх агаад авлигыг хянах ч үгүй юм. Эдийн засагчид Балканы хойг, Өрнөд Африк, Афганистанд болсон сүүлийн үеийн дайнуудаас сэдэвлээд дайнаар халхлан рент хөөцөлдөх (rent seeking) өрсөлдөөнийг олон хэлбэрээр загварчилсан. Зэвсэгт мөргөлдөөн, гэмт хэргийн ажиллагааны талаарх Дэлхийн Банкны веб хуудаст эдгээр загваруудыг үзүүлсэн байдаг. Харин рентийн төлөөх өрсөлдөөнд авлига ямар үүрэгтэй байхыг хараахан судлаагүй байна.

Эдийн засгийн шалтгаантай зэвсэгт мөргөлдөөнтэй бүс нутгийн төрийн байгууллага дахь авлига маш өргөн хүрээтэй тул салангид асуудал болгон

шинжилгээ хийхэд түвэгтэй байдаг. Авлигын тодорхойлолт байгууллагын гишүүд байгууллагынхаа буюу эсвэл төрийн гаргасан зарим нэг дүрмийг дагаж мөрдөх ёстой ба тэрхүү дүрмээс хазайснаараа хувьдаа хууль бус ашиг олно гэдэг санаанд үндэслэдэг. Гэтэл тэдгээр дүрэм нь итгэл төрүүлэхээргүй, гадаадын ажиглагчдын нүдийг хуурах хэлбэр төдий бөгөөд удирдлага нь хахууль авч байх таалалтай, бас дээрэм хийх нь цалин урамшууллын хэлбэр болдог бол энэ нь огт өөр ертөнц байна гэсэн үг.

Гэхдээ эдгээр зан үйл нь авлигын жирийн тодорхойлолттой нийтлэг зүйл ихтэй билээ. Авлига авагчид нь үйлчилгээ үзүүлэх явцад биш харин төрийн буюу төрийг орлогч байгууллагад олж авсан эрх хүчээ ашиглан хууль бус орлогоо олдог байна. Үзүүлэн төдий дүрмийг нь бодитоор ойлгосон ажиглагчийн хувьд тус байгууллага туйлын их авлигад идэгдсэн байгууллага мэт харагдана.

2.5.3 Африк дахь улам залгах төр ба түрэмгий төр

Улс төр судлаачид, түүхчид, төр нь маш авлигач нөхцөл байдал, тухайлбал эдийн засгийн ба улс төрийн төлөөлөгчдийн клиетилизмын сүлжээ Африкийн төрийн зохион байгуулалтыг дотроос нь идэж байгаад анхаарлаа хандуулсан байна.

Тэрхүү сүлжээ нь дайн, хууль бус бизнес, хууль ёсны бизнес, улс төрийн намууд, гэр бүл, овог аймгийн үйл хэрэг, мөн төрийн жирийн үйл ажиллагаа зэрэг өргөн хүрээний үйл ажиллагааг хамарсан байдаг. Ийм нөхцөлд нийгмийн төлөөлөгчдийн харилцан үйлдлүүд нь өөр өнцгөөр харагдана. Тухайлбал, ердийн нөхцөлд хахууль болох үйлдэл тэрхүү сүлжээнд эдийн засгийн жирийн гүйлгээ байх жишээтэй. Сүлжээний эдгээр үйл ажиллагааны ихэнх нь олон

улсын (бас үндэсний) хуулиар гэмт хэрэг байх ба төрийн албан тушаал эзэлсэн этгээдүүд удирдаж байдаг. Тиймээс Африкийн төрүүдийг гэмт хэрэгжүүлсэн дээрх сүлжээд нь том хэмжээний албан бус эдийн засгийг атгадаг тул тэдгээрийг “сүүдрийн төр” (shadow state) гэсэн байна.

Байарт (Bayart 1993) нарын судалгаанд төр ба иргэний нийгэм нь манлайллын төлөөх өрсөлдөөнд түгжигдсэн салангид доменүүд биш гэж үзсэн байна. Африк дахь төр бол ноёлог ангийг өсгөж бойжуулах инкубатор юм. Тиймээс авлига хууль ёсны рационал захиргааны хэм хэмжээнээс тохиолдлын чанартай хазайх үзэгдэл биш харин Африкийн төрийн эс ширхэг бүрт бат шингэсэн салшгүй хэсэг нь болсон гэж үзжээ. Эдгээр улс оронд төрийн албан тушаалд тогтож байх нь баталгаагүй тул хамаатан садан, найз нөхдөө элдэв албан тушаалд томилох, улс төр эдийн засгийн хувийн харилцаагаа өргөжүүлэх замаар байр сууриа бэхжүүлэхийг эрмэлздэг байна. Байартын нэрлэснээр ийнхүү “дээдсийн цус холилдох” нь төрийн ба хувийн, албаны ба бизнесийн, цэргийн ба иргэний гэх ялгааг бүдгэрүүлж, ач холбогдлыг нь бууруулахад хүргэдэг байна.

Байартын оруулсан гол хувь нэмэр төрийн оргил дахь албан ёсны институцээс хальж тэдгээрийн цаана нуугдах клиентелизм, зээсэл (nepotism) зэрэг харилцаанд анхаарал хандуулж чадсанд оршино. Зарим улс орны хувьд түүний дүн шинжилгээ тохиромжтой байна. Гэхдээ Африкийн олон улс оронд төрийн төв аппарат харьцангуй бие даасан хүчин хэвээрээ оршсоор байна.

Уильям Рено (William Reno 1995) Сьерра Леон дахь төрийн бодлогын талаар кейс судалгаа хийсэн байна. Колоний захиргааныхан уламжлалт

овог аймгийн удирдагчдын дунд хяналтаа тогтоохыг ториромжтой гэж үзсэнээр Фрийтаун дахь “үндэсний” засгийн газар нь ээлжлэн солигдох овог аймгийн ахлагч нар, намын дарга, уул уурхайнхан, алмаз хил зувчуулагч нар дээр тогтож байв. Энэ хүмүүс нь засгийн газрын орон нутаг дахь төлөөлөгчид, тулах цэг болж байжээ. Тэрхүү орон нутгийн эрх баригчид өөрсдийн хууль бус бизнес арилжааг үргэлжлүүлэхийн зэрэгцээ орон нутгийн татвар, улсын бусад төрлийн орлогоос томоохон хазаж хэтэвчээ зузаатгаж байлаа. Тэд ерөнхийлөгч хийгээд төв засгийн газрын сайд нарын мөн адил үйлдлийг даган дууриаж байжээ. Тэр этгээдүүд дэлбэртлээ баяжихдаа хөнөөлт авлига, хахууль, барааны хомсдолд дөрөөлж байлаа. (Reno 1995:1). Реногийн үзэж буйгаар Сьерра Леоны дээдсийн хувьд авлига нийгмийн ба улс төрийн чухал арга хэрэгсэл нь болж байсан тул амь бөхтэй оршиж байжээ.

Өрнийн засгийн газрууд ба Дэлхийн Банк зэрэг ихэнх гадаад хүчин зүйл Сьерра Леон дахь бодит эрх мэдлийг олж харж чадаагүй байна. Тэд нийслэл дэх албан ёсны бүтцүүдэд хэт анхаарсаар бодит эрх мэдэл улс төр, зах зээлийн албан бус сүлжээгээр дамжин хуваарилагдаж байгааг ойлгоогүй байна. Эдийн засгийн шинэчлэл хийх, албан ёсны засгийн газрын функцийг боловсронгуй болгох гэсэн оролдлогуудын үр дүн тэрхүү “нуугдмал төрийн” нөлөөллөөр эсрэгээр эргэж, ерөнхийлөгчөөс авахуулаад бүх шатны эрх баригчдыг тэрхүү далд эдийн засгийн сүлжээнд нь улам бүр шүтэн барилдлагатай болгож байлаа.

Роберт Фаттон (Robert Fatton 1992) бас Африкийн төрийн энэ мэт асуудлыг шинжилсэн байна. Тэрээр ангийн ялгаа чухал үүрэгтэй гэж үзжээ. Түүний үзэж байгаагаар Африкийн төр бол “зөөлөн” бүтэц биш ангийн ноёрхлын “хатуу” бүтэц аж. Тэрхүү төр засаг нь алсдаа

ноёлогч ангийн алсын сонирхлын төлөө үйлчлэх аппарат болдог байна (Fatton 1992:19).

Фаттоны зарим баримтлал нь энэхүү шүүмжлэлт хандлагад түшиглэж байна. Африкийн иргэний нийгэм, тухайлбал Христийн байгууллагууд, дарлагдагч ангийн тэмцлийн талбар болох атлаа бас эрх баригч анги бүрэлдэх үүр уурхайг өргөсгөж өгдөг байна. Иргэний нийгэм нь хувьсгалч биш, нийгмийн бүтэц, ядуурал, авлигыг бэхжүүлж, тухайн тогтсон байдлыг бататгаж, ноёлог ангийн байр суурийг бэхжүүлэхэд үйлчилж байна. Төр дээдсийн улс төрийн ноёрхлоо тогтоох хэрэгсэл төдийгүй баяжих, хөрөнгө хураах гүүр нь болж өгч байна. Авлига бол эрх баригч ангийн хөрөнгө хураах стратегийн нэгэн чухал элемент байдаг, гэхдээ цорын ганц арга хэрэгсэл нь биш юм. Энэ стратег нь эрх баригч ангийг улам хомхой түрэмгий болгох тул төрийн санг хоосолж, хүн амаас алба гувчуур хураах ба тэр бүх үйлдэл нь нийгэмд хортой төдийгүй өөрдийн нь урт хугацааны эрх ашигт ч осолтой байдаг.

Жан Фрасуа Медар (Jean-Franzois Mïdard 1986, 1991, 1995, 1998) Африк дахь авлига удам залгамжлал (neo-patrimonialism) ба клиентелизмтэй нягт уялдаатай ба авлига зуршил болсон үндэс нь улс хувийн хоёрыг ялгадаггүйд оршино гэж үзжээ. Африк дахь төрийн түүхэн хөгжил Европ дахь төрийн замналаас өөр юм. Европт төр нь удам залгах хэлбэрээс рационал эрх зүйт төрийн хэлбэрт аажмаар шилжсэн байхад Африкт хүнд суртлын бүтцийг экспортлох, импортлох үйл явц болсон ба тэрхүү бүтэц нь удам залгах хэлбэрт шилжжээ (Mïdard 1991:42). Улсын хувийн хоёрыг албан ёсны хуулиар зааглаж өгсөн ч үүнтэй зөрчилдөх уламжлалт сэтгэлгээний улмаас өдөр тутмын амьдралд хэрэгжихгүй байна.

Авлигын “гүн бүтцийг” судалснаар хийх дүгнэлт

Овогт суурилсан, уламжлалт болон төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас капиталист эдийн засагт шилжих нь арав гаруй жилийн өмнө нийгэм судлаачдын төсөөлж байснаас ярвигтай үйл явц болж байна. Шилжилтийн явцад нийгэм үл итгэлцэх байдал, идэвхгүй байдалд гацах магадлалтай ба авлига түгээмэл оршиж байгаа нь үүний нэг илрэл болдог. Мөн нэг хүнд ногдох ДНБ бага байх, авлигын хэмжээ өндөр байх нь хамт илэрдэг гэсэн таамаглал бий. Тиймээс хөгжлийн тусламжийн бодлогыг авлигын гүн бүтцийг тооцож боловсруулж байх нь зүйтэй байна.

Авлигын ерөнхий тэнцвэрийн загвар

Хоббсын төрөлхийн зөнгийн дүн шинжилгээ нь авлигатай өргөн утгаараа л холбогддог юм. Энэ хэсэгт бид тэрхүү загварыг арай дэлгэрэнгүй үзье. Эхний загвар нь Хоббсын загвартай төстэй боловч хүчирхийллийн стратег хэрэглээг тооцож үзээгүй байна. Авлигын ерөнхий тэнцлийн загваруудад энэ утгаараа авлига нь хоорондоо холбоотой үзэгдлүүдийн цогц болдог байна. Хагас тэнцвэрийн загвараар (partial equilibrium models) авлигыг илүү нарийвчилсан аргаар тайлбарладаг.

Асемоглу, Вердьер нар (Acemoglu and Verdier 1998) эхлээд хувийн хэвшилд хийгдсэн гэрээг хамгаалах төрийн үүргийг тодорхойлсон байна. Хувийн хэвшлийн төлөөлөгчид, бизнес эрхлэгчид утгаа шударга бус бөгөөд боломж л гарвал хуурч мэхлэхийг боддог. Нийгэм “үйлдвэрлэгч”, “нийлүүлэгч” гэсэн хоёр төрлийн бизнес эрхлэгчдээс бүрдэнэ. Эсвэл дээрх хоёр төрлийн бизнес эрхлэгчид ба төрийн албан хаагчид гэсэн гурван

бүлгээс бүрдэнэ. Үйлдвэрлэл явагдахын өмнө нэг нийлүүлэгч үйлдвэрлэгчид бүтээгдэхүүнээ өгөх ба тэрхүү үйлдвэрлэгч түүнийг нь орцоо (түүхий эдээ) болгож ашиглах ба бүтээгдэхүүнээ борлуулсны дараа төлье гэж амлана. Орц нь сайн буюу муу чанартай байж болох ч зөвхөн үйлдвэрлэлийн явцад л тэр нь мэдэгдэнэ. Үйлдвэрлэгч орцын чанар өндөр байгааг үйлдвэрлэлийн явцад мэдэх ба бүтээгдэхүүнээ илүү өндөр үнээр борлуулах боломжтой болох боловч үүнийг нь нийлүүлэгч мэдэхгүй. Харин нийлүүлэгчээс сайн чанарын орц авахын тулд чанарын шаардлагыг гэрээндээ тусгах ба мөн нийлүүлэгч тэрхүү үнийн зөрөөгөөс хүртэлцэх тухай ч заах болно.

Нийлүүлэгч барааныхаа чанарыг сайжруулахын тулд тодорхой хэмжээний хөрөнгө оруулалт хийх хэрэгтэй болно. Гэхдээ тийнхүү хөрөнгө оруулах нь дандаа сайн чанарын бүтээгдэхүүн гарах баталгаа болохгүй, чанар муутай бараа гарах тодорхой магадлал үлдэнэ. Тэр байхгүй тохиолдолд үйлдвэрлэгч дандаа муу орц нийлүүлсэн байна гэж хэлж булхайцах болно. Үүний улмаас ямар ч хөрөнгө оруулалт хийгдэхгүй, тэгээд эдийн засаг бүтээмжгүй түвшиндээ гацна.

Энэ байдлаас гарах арга бол үйлдвэрлэгчийг шалгах замаар нийлүүлэгчийн өмчийг хамгаалах засгийн газрыг байгуулах явдал болно. Чанар сайн байвал нийлүүлэгч үнийн зөрүү авч байхыг засгийн газар баталгаажуулж, гэрээг хамгаалах үүрэгтэй. Тодорхой хугацаанд нэг төрийн ажилтан нийлүүлэгч-үйлдвэрлэгчийн нэгэн гэрээг хянах боломжтой. Төрийн ажилтнууд тогтмол цалин авах ба тэр нь зах зэлд ороцогч тус бүрт оноосон тогтмол татвараар санхүүжнэ. Хэрвээ шударга ажилтнууд төрийн албан хаагчдын хангалттай хувийг эзэлж байвал зарим нийлүүлэгчид хөрөнгө оруулах эрмэлзэлтэй байх болно.

Гэтэл төрийн албан хаагч бүр шударга байдаггүй. Зарим нь чанар сайн байсан ч муу чанартай байсан гэж мэдээлээд, нийлүүлэгчид очих байсан үнийн зөрүүг халаасална. Худал мэдээлсэн нь тогтоогдвол тэрхүү хүнд сурталтан цалингүй болохын дээр нийлүүлэгчийн хохирлыг нөхөн төлөхөд хүрнэ. Хэрэв төрийн түшмэлийн цалин хахууль авахын цэвэр ашгаас бага бол худал мэдүүлэхээр шийдвэрлэнэ. Үүнд баригдах магадлал ба алдаж болох орлого (цалин + хахууль) нь авч болох ашгаас бага байх ёстой.

Төрийн орон тоог хуваарилаагүй тохиолдолд хүмүүс хувийн хэвшил ба төрийн хэвшлийн хооронд шилжиж ажиллах боломжтой хөдөлмөрийн чөлөөт зах зээл оршино гэсэн үг. Тэрхүү сэлгээ бизнес эрхлэгчийн олох орлого төрийн албан хаагчийн олох орлоготой тэнцэх хүртэл үргэлжилнэ. Хүн бизнес эрхлэх шийдвэр гаргасан бол нийлүүлэгч буюу үйлдвэрлэгч болох тэгш боломж бүхий “сугалаанд” оролцдог гэсэн гэнэн төсөөлөл байдаг. Үйлдвэрлэгч чанар муутай бүтээгдэхүүний суурь орлогыг авахын дээр төрийн албан хаагч шалгаагүй нөхцөлд чанар сайтай бүтээгдэхүүн гарсны нэмэлт орлогыг ч халаасална. Нийлүүлэгч бас суурь орлогоо авахын зэрэгцээ чанарыг төрийн шударга ажилтан шалгасан буюу авлигач түшмэл шалгаад баригдсан бол чанарын нэмэгдлээ авна.

Асемоглу, Вердьер нар мөн төрийн байгууллага дахь цалингийн өөрчлөлт нэгэн чухал бодлогын арга хэрэгсэл гэж үзсэн байна. Тэдний гаргасан загварын үр дүн нь цалингийн өөрчлөлт гарах нөхцөл байдлаас ихээхэн шалтгаалж байна.

Цалин маш бага бол хүнд сурталтан нар бүгд авлигач байх тул нийлүүлэгчид зөвхөн авлигач түшмэлийн булхай баригдсан тохиолдолд л чанарын

нэмэгдлээ авч чадна. Энэ тохиолдолд нийлүүлэгч барааны чанартаа хөрөнгө оруулалт хийх сонирхолгүй байх болно. Тэрчлэн албан тушаалтан бүр хахууль авахыг хүссэн ч хэн ч тэднийг авлигадах шаардлага гарахгүй. Бага цалин нь хүнд сурталтнуудыг шударга ажиллуулахад хангалтгүй бол цалин нэмэгдэхэд төрийн албанд ажиллах хүний тоо нэмэгдэж, шударга байцаагчдын тоо нэмэгдэхгүй атлаа хувийн хэвшлийн бүтээмж улам буурна.

Харин цалин хангалттай хэмжээнд хүрвэл зарим хүнд сурталтан шударга болж эхлэх ба хувийн хэвшилд хөрөнгө оруулалт нэмэгдэж, бизнест авьяастай хүмүүс төрөөс хувийн хэвшилд шилжиж ажиллана. Цалинг бүр ч их нэмэхэд хүнд суртлын аппаратын орон тоо дүүрсэн эсэхээс үр дүн нь шалтгаална. Орон тоо бүрэн байвал (гэрээ бүхэнд хяналт тавихад хүрэлцэхүйц) цалин нэмснээр байцаагчдын тоо нэмэгдэх боловч хяналтын ажлын бүтээмж сайжрахгүй, хувийн хэвшилд ч өсөлт гарахгүй.

Гэхдээ төрийн орон тоо хязгаартай, өөрөөр хэлбэл хангалттай хэмжээнээс дээш нэмэгдэхийг хориглосон байж болно. Гэвч энэ тохиолдолд авьяастай хүмүүс төрийн албаны гадна үлдэх магадлалтай.

Хангалттай хэмжээнээс бага ажилтнуудтай тохиолдолд цалин нэмэгдэхэд шударга байцаагчдын тоо нэмэгдэж хувийн хэвшил дэх хөрөнгө оруулалт ба үйлдвэрлэлийн хэмжээ дээшилнэ.

Үүнийг арай өөрөөр загварчилбал, хүнд сурталтан бүрийн авлигад өртөмхий чанар нь хоорондоо ялгаатай байх ба тодорхой хэмжээний авлигатай, тодорхой хэмжээгээр авьястнуудыг төрийн гадна үлдээсэн нийгэм хамгийн тохиромжтой болох нь. Өөрөөр хэлбэл үйлдвэрлэл, хөрөнгө оруулалтад авлига хортой нь үнэн боловч албан хаагчдыг

нийтээр нь шударга байлгах гэвэл дэндүү өндөр үнэ өртөгтэй байх болно.

Дүгнэлт

Энэ хэсэгт авлигын талаар ойлголт авах олон аргачлалыг авч үзэв. Ном хэвлэлд авлигын маш олон янзын тодорхойлолт байна. Тиймээс энэ хэсэгт олон тодорхойлолтод юу хамрагддаг, юу хасагддагийг үзсэн.

Төрийн хувийн хоёрыг хуульд албан ёсоор зааглаж өгсөн ч уламжлалт сэтгэлгээний зөрчлийн улмаас өдөр тутмын амьдралд хэрэгжихгүй тохиолдол гардаг байна. Авлигын талаарх ойлголтыг бүрхэгдүүлдэг бас нэг үзэгдэл бол тодорхой зарим үйлдлийг нэг бүлэглэл хууль ёсны үйлдэл гэж үзэж байхад нөгөө бүлэглэл нь хууль бус үйлдэл гэж үзэх тохиолдол юм. Мөн хөгжиж буй орнуудын төрийг судлахдаа албан ёсны бүтэц, төр засгийн газрын байгууллагуудад хэт анхаарлаа хандуулж явцуурсан байдаг. Олон ядуу бүдүүлэг оронд бодит эрх мэдэл улс төр, зах зээлийн албан бус сүлжээнд төвлөрсөн байдаг байна.

Төр нь дээдсийн улс төрийн ноёрхлоо хадгалах хэрэгсэл төдийгүй баяжих хэрэгсэл болсон байна. Тиймээс авлига бол эрх баригч дээдсийн баяжих стратег болдог. Энэхүү “далд төрийн” нөлөөллөөр эдийн засгийн шинэчлэл хийж, төрийг боловсронгуй болгох гэсэн дэмжлэг тусламж талаар болж, харин ч урвуу үр дүн үзүүлдэг байна.

Дэлхий Нийтийн Авлигын Хэмжүүр, 2009 (Барометрийн судалгаа)

Товч удиртгал

Транспэрэнси Интернэшнлийн (ТИ) 2009 оны Дэлхий Нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометрийн судалгаа) нь авлигын тухай иргэдийн ерөнхий ойлголт болон хээл хахууль өгч, авч буй байдлын талаарх олон нийтийн төсөөллийг судалсан судалгаа юм.¹ Тус судалгаанд төрийн үйлчилгээ болон гол институциудын авлигын цар хүрээг тодорхойлж, засгийн газраас авлигын эсрэг авч буй арга хэмжээ, хүчин чармайлтыг иргэд хэрхэн дүгнэж байгааг харуулсан. Түүнчлэн, энэ жилээс анх удаа төр нь хөндлөнгийн нөлөөнд автаж буй эсэх, нийт олон “авлигаас ангид” том аж ахуйн нэгжийг дэмжиж илүү үнэ бүхий бүтээгдэхүүнийг худалдан авах эсэхийг судалсан болно.

Барометрийн судалгааг ТИ-ийн Авлигын Индексээр тодорхойлодог төрийн авлигад автсан байдлын талаарх шинжээчдийн төсөөлөл болон ТИ-ийн Хээл Хахууль Төлөгчдийн Индекс тусгасан гадаад руу хээл хахууль өгөх явдлын тухай судалгаануудад дүн

шинжилгээ хийх ажилд нэмэлт мэдээлэл өгөх зорилготойгоор боловсруулсан. Түүнчлэн энэ судалгааны гол зорилго нь авлигын талаарх иргэдийн төсөөллийн цаашдын хандлагыг тодорхойлох явдал юм. Барометр судалгааг зургаан жил дараалан явуулж байгаа явдал нь авлигад хамгийн ихээр өртсөнд тооцогдох интитуцийн талаарх төсөөлөл өөрчлөгдөж байгаа эсэх, засгийн газрын авлигын эсрэг авч буй арга хэмжээ нь үр дүнгээ өгч буй эсэх, хээл хахууль төлж буй иргэдийн тоо, хэмжээ өөрчлөгдөж байгаа эсэхэд харьцуулсан дүн шинжилгээ хийх боломжийг бүрдүүлж байна.²

2009 оны Дэлхий Нийтийн Авлигын Хэмжүүр судалгааг 2008 оны 10 дугаар сараас 2009 оны 2 дугаар сарын хооронд явуулж нийт 69 орон, нутаг дэвсгэрийн 73,132 иргэдийг хамруулсан. Судалгаанаас гарсан зарим дүгнэлтүүдээс дурьдвал:

Хувийн хэвшил дэх авлига болон хувийн хэвшлийн үйлдэж буй авлигын гэмт хэрэг олон нийтийн сэтгэлийг түгшээх боллоо

1 Дэлхий Нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр)-т багтсан улс орны төвшинд хийсэн ихэнх судалгааг Галлуп Интернэшнл байгууллага “Иргэдийн дуу хоолой” төслийн хүрээнд Транспэрэнси Интернэшнлийн нэрийн өмнөөс явуулсан болно. 2009 оны Барометрийн хувьд, ТИ “Иргэдийн дуу хоолой” төсөлд хамрагдаагүй 19 оронд судалгаа явуулах хөндлөнгийн 15 судалгааны байгууллага ажиллуулсан юм. Судалгааны аргачлалын талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг Хавсралт А-аас үзнэ үү.

2 Барометрын асуулгад орсон асуултууд нь жил бүр өөрчлөгдөж байдаг учир хандлагын өөрчлөлтийг хоёр эсхүл түүнээс дээш жил давтагдсан асуултуудыг харьцуулж хийдэг. Өмнөх жилүүдэд давтагдаж байсан асуулт бүхий судалгааны үзүүлэлтүүдийг 2009 оны Барометрийн үзүүлэлттэй харьцуулсан болно. Харьцуулах үзүүлэлтүүд хэд хэдэн жилийн судалгаанд давтагдсан тохиолдолд 2009 оны дүнг хамгийн эхний жилийн үзүүлэлттэй харьцуулсан болно.

- Судалгаанд оролцогсдын тал хувь нь хувийн хэвшлийг авлигад ихээр автсан гэж үзэж байгаа бөгөөд таван жилийн өмнөх энэ үзүүлэлт 8 хувиар өссөн байна
- Засгийн газрын бодлого боловсруулах ажиллагаанд хувийн хэвшил тодорхой үүрэг гүйцэтгэж байгаа явдалд иргэд шүүмжлэлтэй хандаж байна. Оролцогчдын талаас илүү хувь нь хувийн хэвшил өөрийн ашиг сонирхолд нийцсэн бодлого, дүрэм, журам батлуулахын төлөө төрийн албан тушаалтанд хээл хахууль өгдөг гэж үзжээ. Ийнхүү төсөөлж буй иргэдийн тоо ялангуяа Шинээр тусгаар тогтносон орнуудад болон Монгол Улсад их байгаа бол Америк тив, Баруун Балканы орнуудад, тухайлбал Турк улсад ийм иргэдийн тоо харьцангуй бага байна.
- Хэрэглэгчид авлигыг үл тэвчих сэтгэлгээтэй болж байна. Судалгаанд оролцогсдын тал хувь нь “авлигаас ангид” компаниудыг дэмжих үүднээс тэдгээрийн бүтээгдэхүүнийг үнэ өндөр байсан ч худалдаж авахад бэлэн байгаагаа илэрхийлжээ.

Дундаж дүнгээр улс төрийн намууд болон төрийн үйлчилгээ авлигад хамгийн ихээр автсан салбараар тодроод байна³

- Дэлхийн хэмжээнд, судалгаанд хамрагдсан иргэд улс төрийн намыг авлигад хамгийн ихээр автсан дотоодын институци мөн гэж үзэж түүний дараа төрийн үйлчилгээг оруулсан байна.
- Гэсэн хэдий ч нэгтгэсэн дүнгээр улс

3 Судалгаанд хамрагдсан иргэдээс шүүх, хэвлэл мэдээлэл, парламент буюу хууль тогтоох байгууллага, улс төрийн нам, хувийн хэвшил болон төрийн үйлчилгээ зэрэг зургаан салбар/институцийн талаарх санал бодлыг авсан болно.

орон бүрт энэ үзүүлэлт өөр өөр байна. 13 оронд хувийн хэвшлийг авлигад хамгийн ихээр автсанд тооцсон бол 11 орны шүүх засаглал авлигад хамгийн өртөмтгийгээр тодорчээ.

“Жижиг” хээл хахууль өгөх явдал ихэсч - цагдаа хамгийн ихээр хээл хахууль авдаг салбараар тодроод байна

- Судалгаанд оролцсон 10 хүн тутмын нэг нь сүүлийн 12 сарын хугацаанд хээл хахууль өгсөн гэж мэдээлсэн нь 2005 оны Барометрын үзүүлэлттэй адил гарсан бөгөөд хээл хахууль өгсөн 10 хүний дөрөв нь авлигад төлсөн мөнгөн дүнгээ бичсэн нь оролцогсдын жилийн орлогын 10 орчим хувьтай тэнцэж байна.
- “Жижиг” хээл хахууль өгөх авах явдал хамгийн ихээр тархсан орнуудаар (цагаан толгойн үсгийн дарааллаар) Армени, Азербайжан, Камерун, Камбож, Ирак, Либери, Сьерра-Леон болон Уганда нар тодорсон.
- Бүс нутгийн хувьд⁴ Ойрхи Дорнод, Хойт Африк болон Шинээр тусгаар тогтносон орнууд болон Монгол Улс, мөн Сахарын дэд бүсийн Африкын орнуудад “жижиг” хээл хахууль өгөх авах явдал түгээмэл байна.
- Хэдийгээр олон улсын хэмжээнд цагдаа хээл хахууль хамгийн ихээр авдаг салбараар тодорсон ч энэ үзүүлэлт бүс нутаг бүрт өөр өөр байгаа юм. Жишээлбэл, Ойрхи Дорнод болон Хойт Африкт, хамгийн их хээл хахууль нэхдэг институцид газар худалдан авах, худалдаалах, өвлүүлэх эсхүл түрээслэхтэй

4 Дүн шинжилгээг хялбарчлах үүднээс Барометрийн судалгаанд хамрагдсан улс орнууд болон нутаг дэвсгэрүүдийг найман бүс нутагт хуваасан. Бүсийн ангиллыг Товч Удиртгалын төгсгөлд байгаа хүснэгтнээс харна уу.

холбоотой үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллагууд орж байна. Европын Холбооны+ орнуудад газрын алба, эрүүл мэндийн салбар “жижиг” хээл хахуульд хамгийн ихээр автсан байна. Хойт Америкт “жижиг” хээл хахууль өгөх явдал маш бага, хээл хахууль өгөх цөөн тохиолдол ихэвчлэн шүүх засаглалд гарсан байна.

- Цагдаа, шүүх, газрын алба болон боловсролын системд орлого ихтэй өрхүүдээс илүүтэй бага орлоготой өрхүүд хээл хахууль ихээр төлдөг болохыг судалгаа харуулж байна.

Авлигын талаар мэдээлэл хүлээж авах механизм хүртээлгүй байна гэж эгэл жирийн иргэд үзжээ

- Олон нийт хээл хахуулийн талаар мэдээлэл хүлээж авах албан ёсны сувгийг ашигладаггүй, хээл хахууль өгсөн иргэдийн дөрөвний гурав нь энэ талаар албан ёсоор мэдээлээгүй байна.

- Нас, хүйс, боловсролын төвшингөөс үл хамааран, хээл хахуульд өртөж хохирсон бүх иргэдийн тал хувь нь санал гомдол шийдвэрлэх үр дүнтэй механизм байдаггүй гэж үзжээ.

Засгийн газраас авлигын эсрэг авч буй арга хэмжээ үр дүнд хүрэхгүй байна – энэ үзүүлэлт жил бүр өндөр байгаа нь түгшүүр төрүүлсээр

- Олон нийт авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй өөрийн засгийн газрын бодлогыг үр дүнгүй байна гэж үзжээ. Үүнээс дөнгөж 31 хувь нь л үр дүнтэй гэсэн дүгнэлт өгсөн бол 56 хувь нь авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй арга хэмжээ үр дүнгээ өгөхгүй байна гэжээ.
- 2007 оны Барометрийн судалгааны энэ үзүүлэлттэй харьцуулахад 2009 онд гарсан дүгнэлтэнд чанарын томоохон өөрчлөлт гараагүй байна.

Бүс нутгийн ангилал		
<p>Европын Холбоо+ Исланд, Израиль, Норвеги, Швейцарь</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Австри ▪ Болгар ▪ Чех улс ▪ Дани ▪ Финлянд ▪ Грек ▪ Унгар ▪ Исланд ▪ Израиль ▪ Итали ▪ Литва ▪ Люксембург ▪ Нидерланд ▪ Норвеги ▪ Польш ▪ Португали ▪ Румын ▪ Испани ▪ Швейцарь ▪ Нэгдсэн Вант Улс 	<p>Ази Номхон далай</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Бруней Даруссалам ▪ Камбож ▪ Гонг Конг ▪ Энэтхэг ▪ Индонез ▪ Япон ▪ Өмнөд Солонгос ▪ Малайз ▪ Пакистан ▪ Филиппин ▪ Сингапур ▪ Тайланд 	<p>Сахарын дэд хэсгийн Африк</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Камерун ▪ Гана ▪ Кени ▪ Либерн ▪ Нигери ▪ Сенегал ▪ Сьерра Леон ▪ Уганда ▪ Замби
<p>Шинээр тусгаар тогтнолоо олсон орнууд (ШТТО)+ Монгол</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Армян ▪ Азербайжан ▪ Беларус ▪ Гүрж ▪ Молдов ▪ Монгол ▪ ОХУ ▪ Украин 	<p>Латин Америк</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Аргентин ▪ Боливи ▪ Чили ▪ Колумб ▪ Сальвадор ▪ Панам ▪ Перу ▪ Венесуэл <p>Ойрхи Дорнод ба Зүүн болон Хойд Африк</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ирак ▪ Кувейт ▪ Ливан ▪ Морокко 	<p>Баруун Балкан + Турк</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Босни Герцеговин ▪ Хорват ▪ Косово ▪ Македон ▪ Серби ▪ Турк <p>Хойт Америк</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Канад ▪ АНУ

1. Судалгаанд хамрагдсан салбаруудад авлига хэрхэн тархсан талаарх олон нийтийн төсөөлөл

2009 оны Дэлхий нийтийн Авлигын Барометрийн судалгаанд дэлхийн 73,000 гаруй иргэдээс зургаан гол салбар болон институциуд авлигад хэр өртсөн талаар судалгаа авсан.

Энэ судалгаанд оролцогсдын 68 хувь нь улс төрийн намуудыг авлигад ихээр автсан гэж үзсэн бөгөөд түүний дараагаар төрийн үйлчилгээ (төрийн албан тушаалтан) болон парламент 63 болон 60 хувийн санал тус тус авч удаалжээ. Түүнчлэн оролцогчдын тал хувь нь хувийн хэвшил болон шүүх засаглалыг авлигад ихээр автсан гэжээ. Судалгаанд хамрагдагсдын 43 орчим

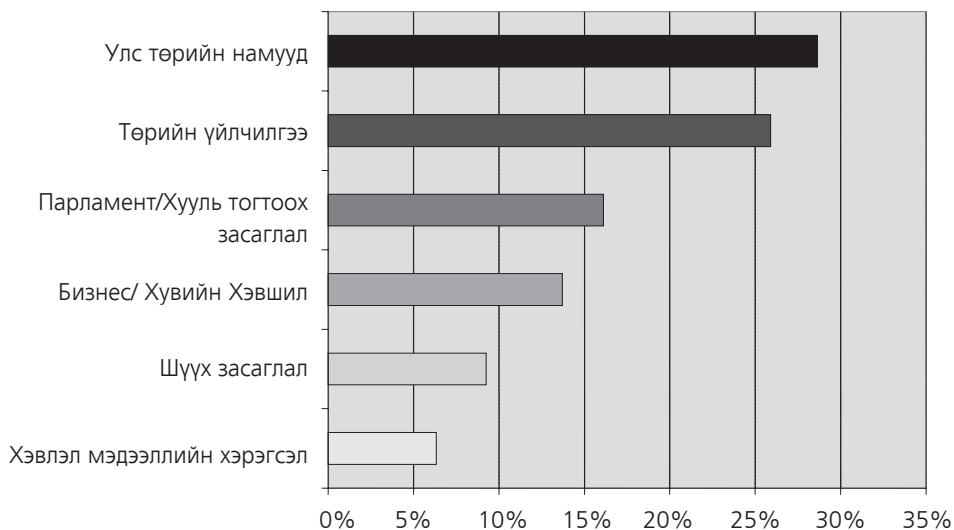
хувь нь хэвлэл мэдээллийн салбарыг авлигад өртөмтгий гэсэн дүгнэлт өгсөн байна. (Улс орноор нь гаргасан тайланг Хавсралт Д-ийн Хүснэгт 1-ээс үзнэ үү.)

Зургаан салбар/институцээс авлигад хамгийн ихээр өртсөн нэгийг нэрлэнэ үү гэсэн асуултанд дийлэнх олонхи нь буюу оролцогсдын 29 болон 26 хувь нь улс төрийн намууд болон төрийн үйлчилгээ гэж хариулжээ. Хамгийн сүүлд нь хэвлэл мэдээлэл, шүүх засаглал хамгийн их авлигад автсан институци гэдгээр жагсаалтад оролцогсдын 6 болон 9 хувийн саналаар жагсчээ. (Бүдүүвч 1)

Авлигад хамгийн ихээр автсан институци бцс нутаг бүрт өөр байна.

Энэ оны барометрийн судалгаанд, Европын Холбоо+, Латин Америк болон Сахарын дэд бүсийн Африкын орнуудын иргэд авлигад хамгийн их өртөмтгий

Бүдүүвч 1. Авлигад хамгийн ихээр автсан институци/салбар, нийт дүнгээр



Авлигад хамгийн ихээр өртсөн институцийг нэрлэх асуултанд Хариу өгсөн оролцогсдын хувь/тоо

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхийн нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр) 2009. Хувийг тооцож гаргасан.

институци бол улс төрийн нам гэж үзжээ. Ази Номхон далайн бүс нутаг, Ойрхи Дорнод болон Хойт Африк, мөн Шинээр тусгаар тогтносон орнууд болон Монгол Улс, Баруун Балкан+ Туркэд төрийн үйлчилгээг авлигад хамгийн ихээр өртсөн салбар гэсэн бол Хойт Америкт парламент/хууль тогтоох байгууллагыг нэрлэжээ.

Бүс нутгийн дундаж дүн улс орнуудын ялгааг харуулж байна. Хүснэгт 1-д хамгийн их авлигад автсан салбарыг улс орон тус бүрээр нь ангилан харууллаа.⁵ (Бүрэн тайланг Хавсралт Д-ийн Хүснэгт 2-оос үзнэ үү)

5 Энэ асуултыг Либери, Сьерра Леонд ашигласан асуулгад оруулаагүй.

Институцийн талаарх төсөөлөлд гарсан өөрчлөлт⁷

Гол гол салбарууд дахь авлигын талаарх ард иргэдийн төсөөлөлд 2004 болон 2009 оны хооронд мэдэгдэхүйц өөрчлөлт ороогүй байна. 2004 оноос хойшхи бүх Барометрийн⁸ судалгааны үр дүнд дүн шинжилгээ хийхэд хамрагдсан

- 7 2009 оны Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр)-ийн зургаа дахь удаагийн судалгааны аргачлал өөрчлөгдөөгүй хэдий ч ашигласан асуулга болон хамрагдсан орнууд өөрчлөгдсөөр ирсэн.
- 8 ТИ-ийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр)-ийн тухайн жилийн судалгааны талаарх дэлгэрэнгүй мэдээллийг Хавсралт Е-ээс үзнэ үү.

Хүснэгт 1. Авлигад хамгийн ихээр автсан институци/салбарыг улс орноор нь ангилан харуулав.⁶

Институци/Салбар	Улс/нутаг дэвсгэр
Улс төрийн намууд	Аргентин, Австри, Боливи, Босни Герцеговин, Чили, Колумб, Сальвадор, Финлянд, Грек, Унгар, Энэтхэг, Израиль, Итали, Ливан, Малайз, Нигери, Серби, Өмнөд Солонгос, Тайланд, Нэгдсэн Вант улс, Венесуэл
Парламент/Хууль тогтоох	Индонез, Панам, Румын, АНУ
Бизнес/Хувийн хэвшил	Бруней Даруссалам, Канад, Дани, Гонг Конг, Исланд, Люксембург, Молдов, Нидерланд, Норвеги, Португаль, Сингапур, Испани, Швейцарь
Төрийн үйлчилгээ/ Төрийн албан тушаалтан/	Азербайжан, Беларус, Камерун, Чех улс, Гана, Ирак, Япон, Кени, Кувейт, Литва, Морокко, Пакистан, Филиппин, Польш, ОХУ, Сенегал, Турк, Украин, Замби
Шүүх эрх мэдэл	Армени, Болгар, Камбож, Хорват, Македон, Гүрж, Косово, Монгол улс, Перу, Сенегал, Уганда

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхийн нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр) 2009. Хувийг тооцож гаргав.

6 Камерун, Канад, Чили, Финлянд, Гана, Литва, Малайз, Монгол улс, Португаль, Сенегал, Өмнөд Солонгос, Испани, Уганда, Украин, Нэгдсэн Вант Улс, Венесуэлд хамгийн ихээр авлигад автсан гэж хамгийн олон удаа тодорхойлогдсон институци болон хоёр дахиа хамгийн олон удаа тодорхойлогдсон институци хоорондын зөрүү 5 буюу түүнээс бага хувьтай байна. Шүүх болон төрийн үйлчилгээг хамгийн их авлигад автсан гэж хариулсан оролцогсдын хувь ижил байсан учраас Сенегал жагсаалтад хоёр бичигдсэн байгаа. Дэлгэрэнгүйг Хавсралт Д-ийн Хүснэгт 2-оос үзнэ үү.

41 улс орон, нутаг дэвсгэрт улс төрийн намууд, парламент, шүүх засаглал болон хэвлэл мэдээллийн талаарх олон нийтийн төсөөлөлд дорвитой өөрчлөлт ороогүйг харуулж байна. Харин хувийн хэвшлийг авлигад ихээр автсан гэж үзэж буй оролцогчдын тоо тухайн үетэй харьцуулбаас даруй 8 хувиар өсжээ. (Бүдүүвч 2)

2. Ард иргэдийн авлигатай тулгарсан байдал

2.1. Хээл хахууль

“Жижиг” хээл хахуулийн тархалт

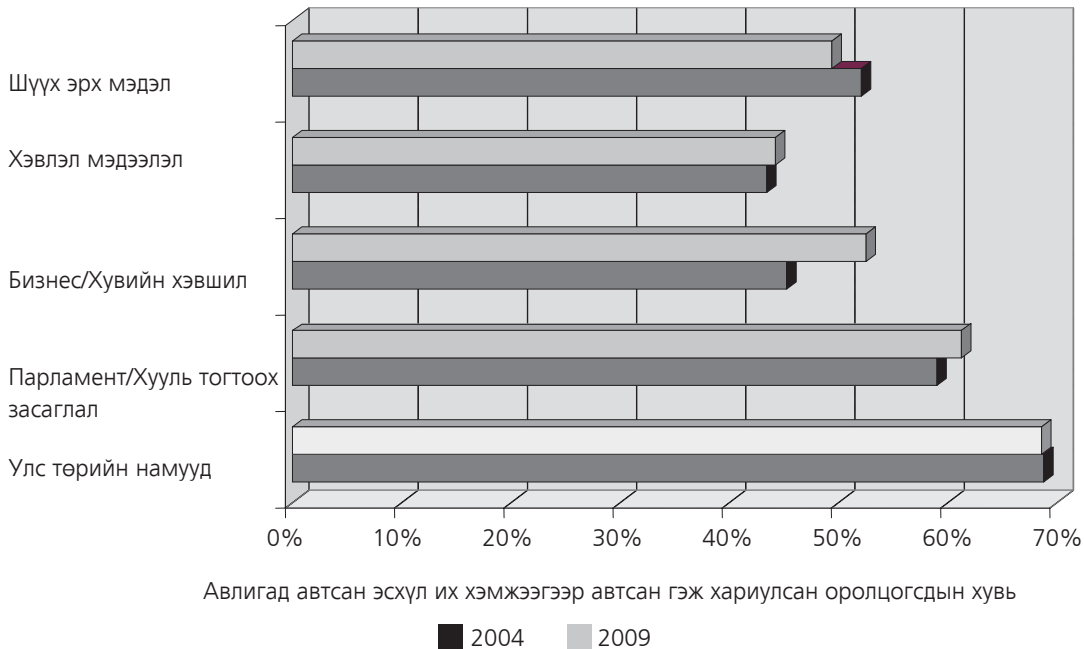
Иргэд өдөр тутмын амьдралдаа авлигатай тулгардаг эсэхэд судалгаа хийхэд, дор хаяж 10 хүн тутмын нэг

нь өнгөрсөн 12 сарын хугацаанд хээл хахууль өгсөн гэж хариулсан байна.

Барометрийн судалгаанд хээл хахуулийн нөлөөлөл бүс тус бүрт өөр өөр дүнтэй гарчээ.

- Ойрхи Дорнод болон Хойт Африкт 10 хүн тутмын 4 нь өнгөрсөн 12 сарын хугацаанд хээл хахууль өгсөн гэж хариулжээ.
- Шинээр тусгаар тогтносон орнууд болон Монгол Улс, Сахарын дэд бүсийн Африкын орнуудад судалгаанд хамрагдсан 10 хүн тутмын 3 нь, харин Ази Номхон далайн бүс нутаг, Латин Америкт 10 хүний 1 нь хээл хахууль өгсөн гэж хариулжээ.
- Хойт Америк, Европын Холбоо+, Баруун Балкан + Турк зэрэг орнуудад судалгаанд хамрагдагсдын

Бүдүүвч 2. Судалгаанд хамрагдсан институци/салбарын авлига, 2004 болон 2009 оны харьцуулсан судалгаа, нийт дүнгээр



Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр) 2009. Хувийг тооцож гаргасан. СААийн хоёр судалгаанд дараалан хамрагдсан улс орнуудын цэцэрлэгийг харьцуулсан болно.

5 буюу түүнээс бага хувь нь хээл хахууль өгсөн байна. (Бүдүүвч 3)⁹

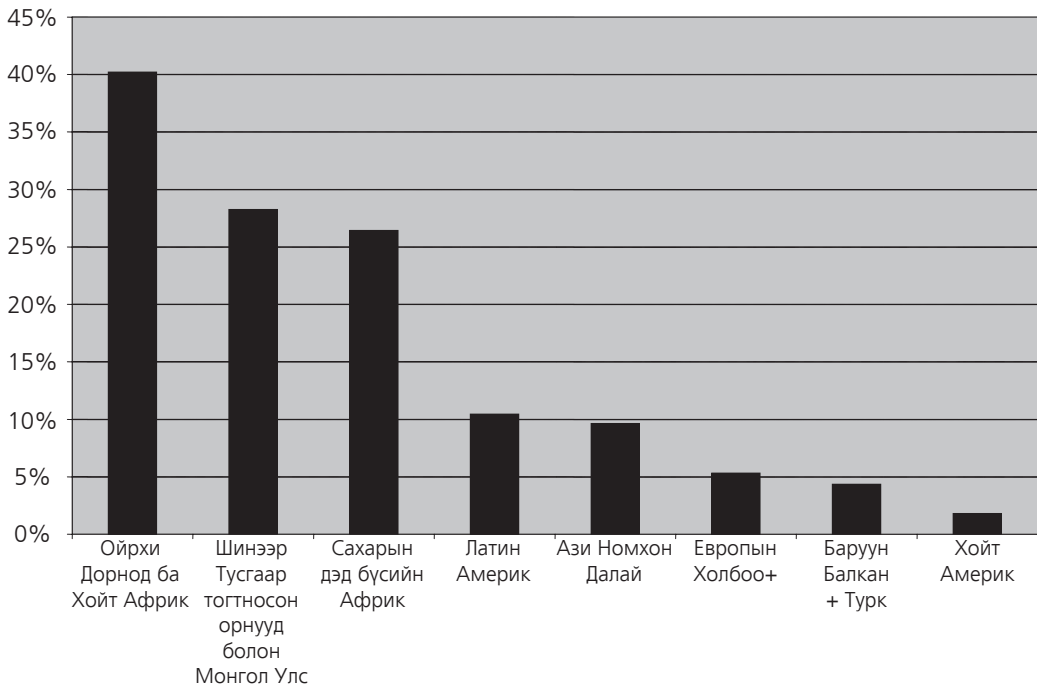
Барометрийн судалгаанд дурдсанаар, ард иргэд нь хээл хахуульд хамгийн ихээр өртдөг орнуудад Камерун, Либериа, Сьерра Леон, Уганда багтжээ. Доорхи Хүснэгт 2-д хээл хахууль өгсөн гэсэн хариултад үндэслэн улс орнуудыг бүлэглэн гаргав. (Хавсралт Д-ийн Хүснэгт 3-ийг үзнэ үү.)

9 Энэ асуултыг Италид ашигласан асуулгад оруулаагүй болно. Эл Сальвадород авсан мэдээлэл судалгааны хэрэгжилтэнд гарсан алдаанаас болж ороогүй. Морокко болон Замбигаас авсан мэдээллийг “Мэдэхгүй” гэсэн хариултын тоо өндөр байсан тул оруулаагүй болно.

2007 онтой адил 2009 оны Барометрт залуучууд нас ахмад иргэдээс илүүтэй хээл хахууль өгдөг болох нь харагдаж байна. 30-аас доош насны оролцогсдын 16 хувь нь, харин 65 буюу түүнээс дээш насны оролцогсдын 4 хувь нь хээл хахууль өгсөн гэжээ. (Хүснэгт 3)¹⁰

10 Хүн ам зүйн мэдээллийн ангиллаар үзүүлэлтүүдэд дүн шинжилгээ хийхдээ Чилийг оруулаагүй. Чилид хувийн мэдээллийн талаар асуусан судалгаа нь Барометрт хамрагдсан бусад улс, нутаг дэвсгэрийнхтэй харьцуулж болохооргүй байжээ.

Бүдүүвч 3. Сүүлийн 12 сарын хугацаанд хээл хахууль өгсөн гэж хариулсан иргэдийн хувь, бүс нутгаар



Сүүлийн 12 сард хээл хахууль өгсөн оролцогчдын тоо

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжцүр (Барометр) 2009. Хувийг тооцож гаргасан. Бүдцвчид “Мэдэхгүй” гэж хариулсан хариултыг оруулаагүй болно.

Хүснэгт 3. Сүүлийн 12 сарын хугацаанд хээл хахууль өгсөн гэж хариулсан хүмүүсийн хувь, насны ангиллаар

Насны ангилал	Хээл хахууль өгсөн оролцогсдын %
Нийт хувь	13%
30-аас доош	16%
30-50	13%
51-65	8%
65+	4%

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжэцэр (Барометр) 2009. Хувийг тооцож гаргасан. Бүдцэвчид “мэдэхгүй” гэсэн хариултыг оруулаагүй болно.

2007 онтой нэгэн адил, 2009 оны Барометрт эмэгтэйчүүд эрчүүдийг бодвол хээл хахууль бага өгдөг нь харагдаж байна. Гэсэн хэдий ч, энэ нь эмэгтэйчүүд эрчүүдийг бодвол

авлигад бага өртдөг гэсэн үг биш юм. Эмэгтэйчүүд эрсдэл гаргах дургүй байдаг, хээл хахууль шаардах тохиолдол ихээр гарах цагдаа, шүүх зэрэг төрийн байгууллагуудтай харьцах нь бага байх хандлагатай гэдэг нь хэд хэдэн судалгаагаар¹¹ тогтоогджээ.

“Жижиг” хээл хахуулийн өсөлт/бууралт

2009 оны Барометрийн судалгааны сэтгэл зовоосон нэг дүгнэлт нь өнгөрсөн дөрвөн жилд “жижиг” хээл хахуульд өртөх үзүүлэлтэнд маш бага өөрчлөлт гарсан бөгөөд 2005 оны 9 хувьтай харьцуулахад 2009 онд хээл хахууль

11 Жишээг Ж.Ж.Шульд, Б.Фрэнк нарын Засаглалын эдийн засаг 4, (2), 143-160 “Дотоод сонирхолтой болгоомжлолыг харьцуулах нь: Авлигач байдлыг үүсгэгчид хийсэн туршилтын нотолгоо”-оос үзнэ үү.

Хүснэгт 2. Хээл хахуульд хамгийн их өртдөг гэж мэдээлсэн улс орнууд

		Улс/нутаг дэвсгэр
Өнгөрсөн 12 сарын хугацаанд хээл хахууль өгсөн оролцогсдын хувь	Бүлэг1: 58 хувиас дээш	Камерун, Либериа, Сьерра Леон, Уганда
	Бүлэг2: 23 ба 49% -ийн хооронд	Армян, Азербайжан, Боливи, Камбож, Гана, Индонез, Ирак, Кени, Литва, Молдов, Монгол улс, ОХУ, Сенегал, Венесуэл
	Бүлэг3: 13 ба 22%-ийн хооронд	Беларус, Грек, Унгар, Косово, Кувейт, Ливан, Нигери, Пакистан, Перу, Румын, Серби, Украин
	Бүлэг4: 7 ба 12%-ийн хооронд	Босни Герцеговин, Чили, Колумби, Чех улс, Гонг Конг, Энэтхэг, Малайз, Филиппин, Тайланд
	Бүлэг5: 6% ба түүнээс доош	Аргентин, Австри, Бруней Даруссалам, Болгар, Канад, Хорват, Дани, Финлянд, Македон, Гүрж, Исланд, Израиль, Япон, Люксембург, Нидерланд, Норвеги, Панам, Польш, Португаль, Сингапур, Өмнөд Солонгос, Испани, Швейцарь, Турк, Нэгдсэн Вант Улс, АНУ.

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжэцэр (Барометр) 2009. Хувийг тооцож гаргасан. Бүдцэвчид “мэдэхгүй” гэсэн хариултыг оруулаагүй болно. Ангиллыг багцалсан дүн шинжилгээ ашиглан тодорхойлов.

өгсөн иргэдийн тоо 11 хувь болж өсчээ. Энэ нь авлигын эсрэг идэвхитэй үйл ажиллагаа явуулдаг байгууллага болон засгийн газарт дохио өгч байна. Бүдүүвч 4-т 2005 болон 2009 оны дүнг харьцуулан гаргав. Үүнд:

- Шинээр тусгаар тогтносон орнуудад болон Монгол Улсад хээл хахууль төлсөн гэж хариулсан оролцогсдын хувь 17-оос 28 хувь болж өсчээ.
- Бусад бүх бүс нутгуудад “жижиг” хээл хахууль өгсөн байдалд дорвитой өөрчлөлт гараагүй байна.

“Жижиг” хээл хахуулийг үйлчилгээний төрлөөр гаргах нь

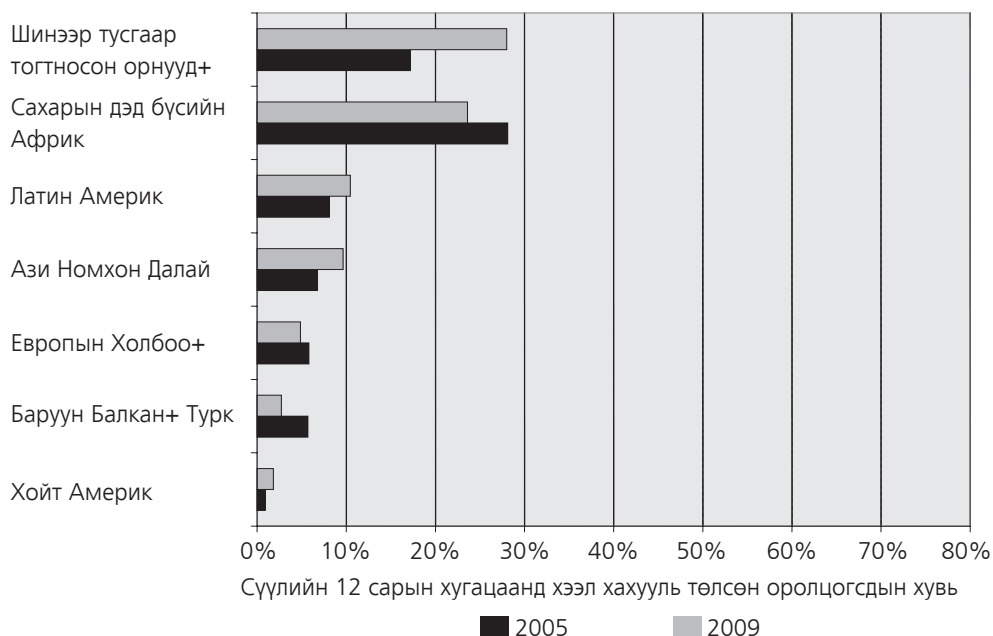
“Жижиг” хээл хахууль иргэдэд хэрхэн нөлөөлж буйг тодорхой гаргах үүднээс найман төрлийн үйлчилгээний

алинд нь хээл хахуультай тулгарсан болохыг нь асуусан байна. Оролцогчдын хариулснаар цагдаа нь хүмүүсээс хээл хахууль хамгийн их авдаг институцээр тодорчээ. Цагдаагаас үйлчилгээ хүртсэн оролцогчдын бараг дөрөвний нэг нь хээл хахууль өгсөн гэж хариулжээ.

Шүүх эсхүл бүртгэл болон зөвшөөрөл олгодог байгууллагатай харьцсан иргэдийн 16 болон 13 хувь нь хээл хахууль өгсөн гэж тус тус хариулсан байна.

Газрын албанд хүсэлт гаргасан хүмүүсийн 15 хувь нь мөн хээл хахууль өгчээ. Эрүүл мэнд, боловсролын салбартай харьцсан иргэдийн 9 хувь нь хээл хахууль өгсөн гэсэн хариулт өгчээ. Түүнчлэн, татварын алба, дэд бүтцийн үйлчилгээ /эрчим хүч, телефон харилцаа, ус дулаан гэх мэт/, конторт

Бүдүүвч 4. Хээл хахууль өгсөн гэж хариулсан оролцогсдын хувь, 2005 болон 2009 оны харьцуулсан дүн, бүс нутгаар



Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжцүр (Барометр) 2005 ба 2009 он. Зөвхөн тус хоёр жилийн судалгааны аль алинд нь багтсан улс орнуудыг харьцуулсан болно. Хувийг тооцож гаргав. Ойрхи Дорнод болон Хойт Африкийн бүс нутгийн 2005 тоот мэдээллийг үзэх боломжтой.

иргэдийн 7 хувь нь хээл хахууль төлжээ. (Бүдүүвч 5)

Бүс нутгуудад хээл хахууль өгөх байдал өөр өөр байна

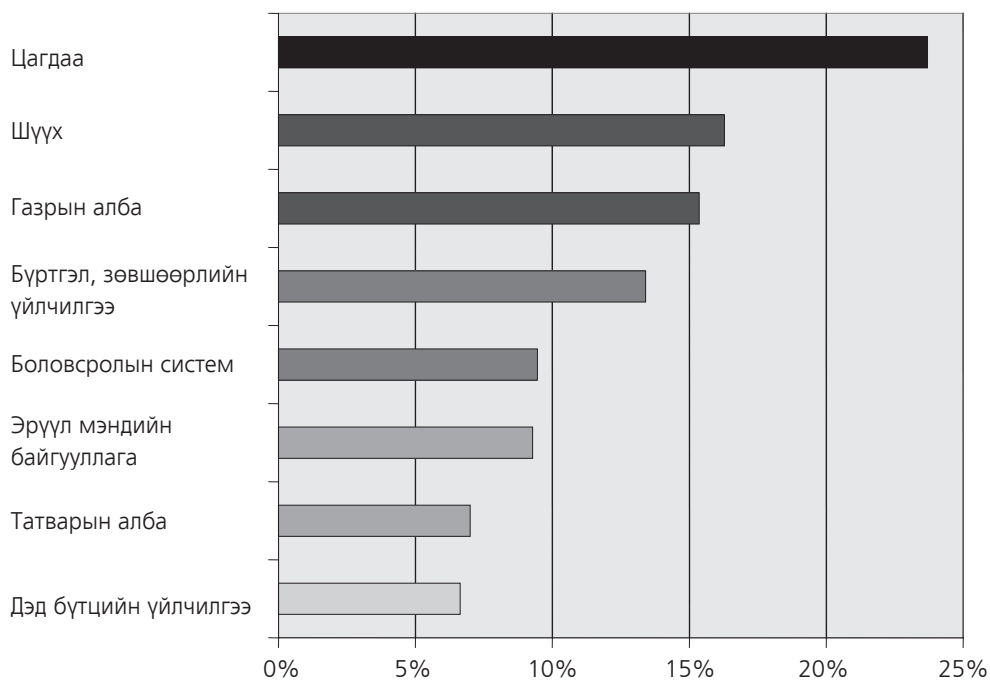
Ази Номхон далай, Латин Америк, Шинээр тусгаар тогтносон орнууд болон Монгол Улс, Сахарын дэд бүсийн Африк орнууд болон Баруун Балкан+ Турк зэрэг таван бүс нутагт цагдаа хээл хахуульд ихээр идэгдсэн байна. Ази Номхон далайн бүс нутаг болон Латин Америкт шүүхэд хээл хахууль өгсөн байдал өндөр хувьтай байгаа бол Ойрхи Дорнод, Хойт Африкт газрын алба хээл хахуульд хамгийн өртөмтгий үйлчилгээнд тооцогдож байна. Европын

Холбооны+ орнуудаас судалгаанд оролцогчид эрүүл мэндийн салбарыг бага зэргийн зөрөөтэйгээр хамгийн их хээл хахуульд өртсөн гэж хариулжээ.

Үйлчилгээн дэх “жижиг” хээл хахуулийн үзүүлэлтийн өөрчлөлт

Бүдүүвч 6 нь ихэнх институцид хээл хахууль өгөх байдал 2006-аас 2009 оны хооронд буураагүй болохыг харуулж байна. Бодит байдал дээр зарим салбаруудад “жижиг” хээл хахууль өссөн бөгөөд тухайлбал шүүхийн салбарт энэ дүн 2006 онд 8 хувьтай байснаа 2009 онд 14 хувь болж их хэмжээгээр нэмэгджээ.

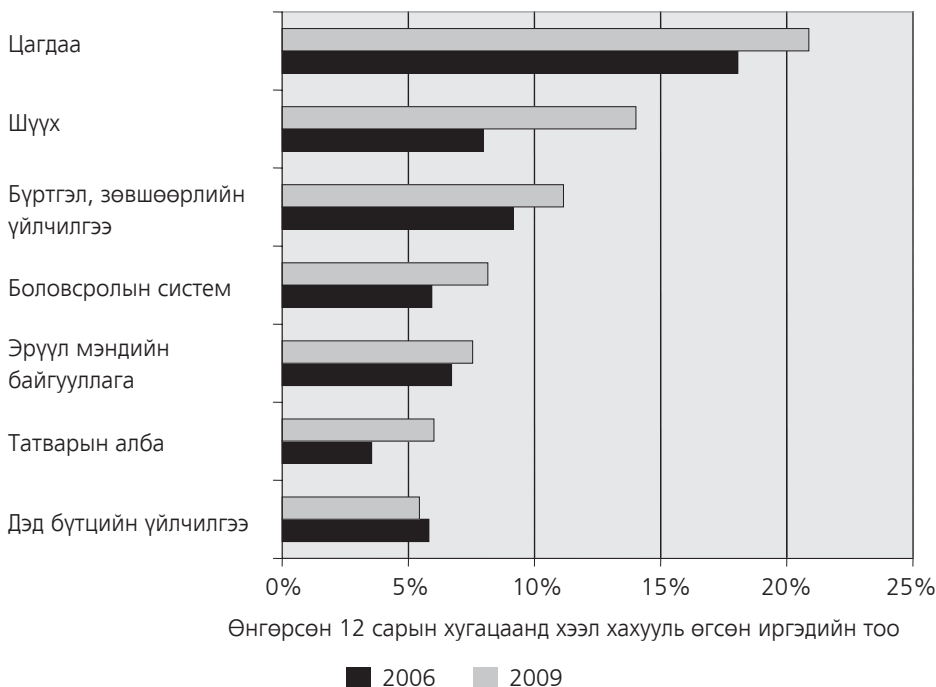
Бүдүүвч 5. Сүүлийн 12 сарын хугацаанд хээл хахууль өгсөн гэж хариулсан оролцогсдын хувь, үйлчилгээ тус бүрээр



Сүүлийн 12 сарын хугацаанд хээл хахууль өгсөн оролцогсдын хувь

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшинлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжцүр (Барометр) 2009. Жагсаалтад дурьдсан үйлчилгээг авсан оролцогсдын тоог гаргаж, хувийг тооцов. Үйлчилгээнцүд хоорондын статистик ялгааг өнгөөр гаргав. Бүдүцвчид “мэдэхгүй” гэсэн хариулыг оруулаагүй болно.

Бүдүүвч 6. Хээл хахууль өгсөн гэж мэдээлсэн иргэдийн хувь, 2006 болон 2009 оны харьцуулсан дүн, үйлчилгээ тус бүрээр



Өнгөрсөн 12 сарын хугацаанд хээл хахууль өгсөн иргэдийн тоо

■ 2006 ■ 2009

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшилйн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжцүр (Барометр) 2006 болон 2009. Жагсаалтад дурдсан цйлчилгээ авсан иргэдийн тоог гаргаж, хувийг тооцов. Зөвхөн дээрх хоёр жилийн судалгааны аль алинд нь багтсан орнуудыг харьцуулсан. Бүдүцвчид “мэдэжгүй” гэсэн хариултыг оруулаагүй болно.

Газрын албан дахь “жигжиг” хээл хахууль

Өнгөрсөн 12 сарын хугацаанд газрын албатай харьцсан иргэдийн 15 хувь нь хээл хахууль өгсөн байна гэдгийг Бүдүүвч 5-аас харж болно. Түүнчлэн, газрын менежментийн салбар дахь авлига хүрээгээ тэлж улмаар засаглалын асуудал болтлоо хурцадсан асуудал болоод байгааг батлан харуулж байна. Тус салбар дахь авлига төрийн өмчийн томоохон нөөц бүхий төвлөрсөн төлөвлөгөөт эдийн засгаас хувь хүний өмчлөлийн эрх бүхий зах зээлийн эдийн засагт шилжих үеийн өвөрмөц шинжтэй сорилт болоод байна.¹²

Тус салбар дахь авлига бага орлоготой улс орнууд, түүнчлэн бага орлоготой айл өрхийн хувьд ноцтойд тооцогдож байна. Орлого ихтэй улс орнуудын иргэдийн тал хувь нь газрын албан дахь хээл хахуулийг ноцтойд тооцсон бол бага орлоготой орнуудын иргэдийн 10 хүн тутмын найм шахам хүн нь уг албан дахь авлигыг ноцтойд тооцжээ.¹³

холбогдолтой асуултуудын зураглал”, хэлэлцүүлэгт зориулсан ажлын материал (2008).

13 Орлогын ангилыг Дэлхийн Банкны 2008 оны 7 сарын ангиллаар гаргав. www.sit-eresources.worldbank.org/DARASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS. Барометрт хамрагдсан улс, нутаг дэвсгэрүүдийн орлогын ангиллыг Хавсралт Б-ийн Хүснэгт 1-ээс үзнэ үү.

12 В.Зиммерман, “Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр) 2008-д газрын

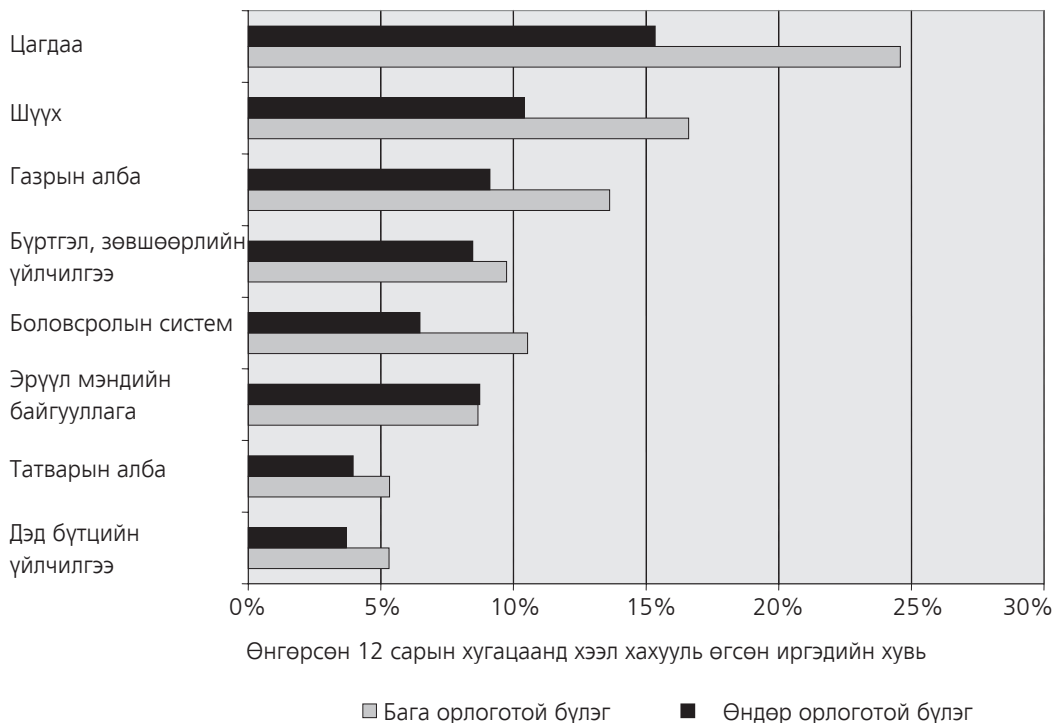
“Жижиг” хээл хахуулийн холбоо хамаарал

“Жижиг” хээл хахуулийн холбоо хамаарлыг Бүдүүвч 7-д үзүүлэв. Энд сүүлийн жилд хээл хахууль өгсөн бага орлоготой иргэдийн тоог орлого ихтэй иргэдийн хувьтай харьцуулж нарийвчлан гаргасан болно. Чинээлэг айл өрхүүдтэй харьцуулбал, ядуу айл өрхүүд цагдаа, шүүх, газрын алба болон боловсролын байгууллагуудаас үйлчилгээ хүртэхийн тулд илүү олон удаа хээл хахууль өгдөг байна.

Иргэдийн өгч буй “жижиг” хээл хахуулийн хэмжээ

Барометр судалгаагаар иргэдээс өнгөрсөн 12 сарын хугацаанд хээл хахуульд хэр хэмжээний мөнгө зарцуулсаныг судалж, үүнд зарцуулсан мөнгө иргэдийн жилийн орлогын хэдэн хувьтай тэнцэж буйг тогтоосон юм. Хээл хахууль бодитоор өгсөн гэж хариулсан иргэдийн хариултаас тэд багаар бодоход жилийн орлогынхоо 7 орчим хувьтай тэнцэх хэмжээний хээл хахууль өгсөн байна гэсэн тооцоо гарч

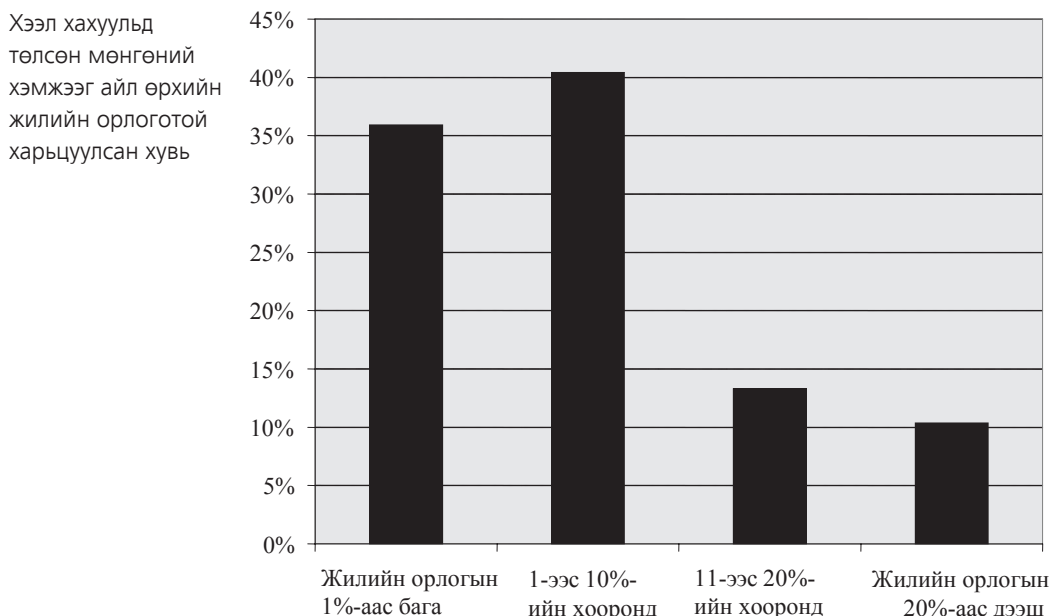
Бүдүүвч 7. Өнгөрсөн 12 сарын хугацаанд хээл хахууль өгсөн гэж хариулсан иргэдийн тоо, орлого болон үйлчилгээ тус бүрээр¹⁴



Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжэцүр (Барометр) 2009. Жагсаалтад орсон үйлчилгээг авахдаа хээл хахууль төлсөн иргэдийн тоог гаргаж, хувийг тооцов. Бүдүвчид “мэдэхгүй” гэсэн хариултуудыг оруулаагүй болно.

14 Орлогоор ангилсан хүн ам зүйн мэдээллийн өгөгдөлд хүндрэл учирсан Армян, Беларус, Камбож, Гүрж, Итали, Ирак, Кени болон Польшийн мэдээллийг бүдүүвчид оруулаагүй болно.

Бүдүүвч 8. Хээл хахуульд төлсөн мөнгөний хэмжээг айл өрхийн жилийн орлоготой харьцуулсан нь



Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжцүр (Барометр) 2009. Хээл хахууль төлсөн иргэдийн тоог гаргаж, хувийг тооцов. Бүдцүвчид “мэдэхгүй” гэсэн хариултаудыг оруулаагүй болно.

байна. Яаж ч бодсон орлогын 7 хувь гэдэг нь том тоо бөгөөд энэ нь ядуу айл өрхийн өдөр тутмын үндсэн хэрэгцээгээ хангах чадварыг алдагдуулах дүн гэдэг нь ойлгомжтой юм. Бүдүүвч 8-д хээл хахуульд төлж буй мөнгөний жилийн өрхийн орлогод эзлэх хувийг харуулав.¹⁵

15 Энэ асуултанд хээл хахуульд төлсөн мөнгөний нийт хэмжээг асуусан бөгөөд хоёр хариултыг хооронд нь нягт уялдуулсан болно. Энэ дүнд Армян, Беларус, Камбож, Эл Сальвадор болон Гүржийн мэдээллийг судалгааны хэрэгжилтэнд гарсан алдааны улмаас оруулаагүй болно. Энэ асуултыг Италид ашигласан асуулгад оруулаагүй.

2.2. Гомдол гаргах механизмыг ашигласан байдал

Хэдийгээр хүмүүс хээл хахуультай тэмцдэг болох нь судалгаагаар нотлогдож байгаа ч 5 хүн тутмын нэг нь өнгөрсөн 12 сарын хугацаанд энэ талаар албан ёсоор гомдол гаргасан байна.

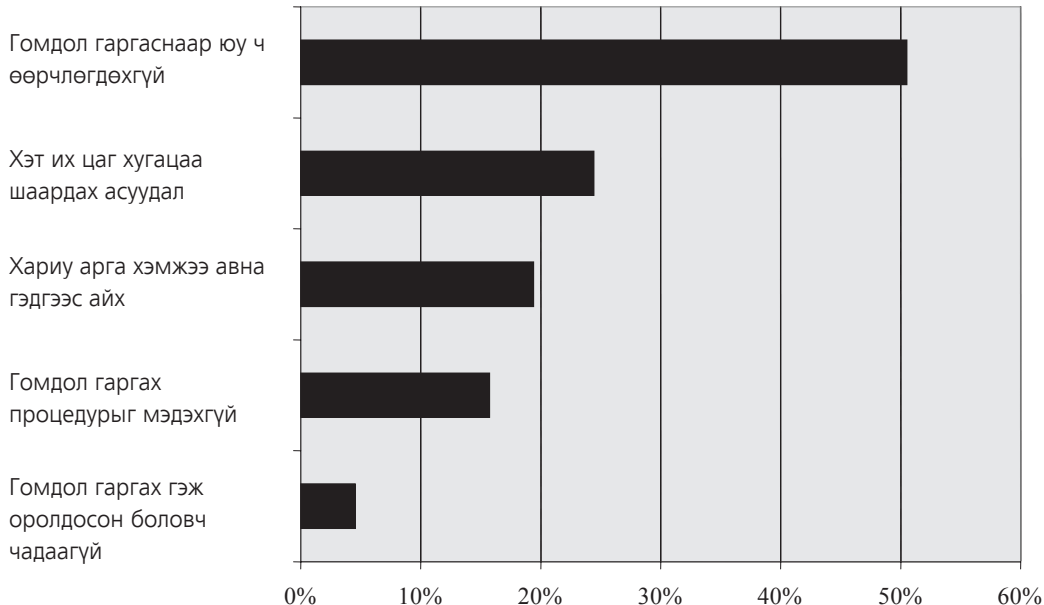
Бүдүүвч 9-д оролцогч нарын хээл хахуулийг мэдээлэхээс татгалзах болсон шалтгааныг товчлон гаргав. Судалгаанд хамрагдагсдын тал хувь нь санал гомдол албан ёсоор хүлээж авах механизмыг үр дүнгүй гэж үздэг бол дөрөвний нэг нь хэт их цаг зав зарцуулах ажиллагаа гэж үздэгээ илэрхийлжээ. Сахарын дэд бүсийн Африкийн орны

иргэдийн гуравны нэг нь санал гомдлын механизмыг хэт түвэгтэй, чирэгдэл учруулдаг гэж хариулжээ. Эдгээр айл өрхүүдийн тавны нэг нь учирч болзошгүй заналхийллээс айх, өш хонзонд өртөхөөс болгоомжлохдоо албан ёсоор гомдол гаргаагүй болох нь сэтгэл түгшээж байна. Нэн ялангуяа Латин Америк болон Баруун Балкан+ Туркэд (28 болон 26 хувьд нь) хээл хахуулийн гэмт хэргийн хохирогч болж буй иргэд заналхийлэлд өртөх магадлал их байгаа юм. Түүнчлэн, дэлхийн хэмжээнд нийт судалгаанд хамрагсдын 16 хувь нь албан ёсоор гомдол гаргах механизмын талаар ойлголцогүй байгаа явдал нь сонирхол төрүүлж байна.

Энэхүү дүгнэлт нь олон нийтийг албан ёсны санал гомдлын механизмын үр дүнтэй байдалд итгүүлэх, тус механизмыг хэрэглэх нөхцөл бололцоогоор хангах хүчин чармайлтуудыг авч хэрэгжүүлэх зайлшгүй шаардлагатай байгааг харуулж байна. Барометрийн судалгаагаар ажилгүй иргэд болон эмэгтэйчүүд авлигын гэмт хэргийн хохирогч болсон талаар гомдол мэдүүлдэггүй болох нь харагдаж байна. Нөгөөтэйгүүр, хээл хахуулийн гэмт хэргийн талаар мэдээлэх албан ёсны сувгийг эрчүүд, мөн ажил төрөлтэй эсхүл дунд-орлоготой өрхийн иргэд илүүтэйгээр ашигладаг ажээ.

Бүдүүвч 9. Хээл хахуулийн талаар гомдол гаргах аас татгалзах шалтгаан

Дараах шалтгааны улмаас гомдол гаргаагүй иргэдийн тоо:



Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжцүр (Барометр) 2009. Хувийг тооцов.

3. Шинжээчдийн дүгнэлтийг авлигын талаарх иргэдийн төсөөлөл, авлигад өртсөн байдалтай харьцуулсан нь

Бүдүүвч нь олон нийт төрийн гол институцид авлига их байна гэж, харин шинжээчид төрийн салбар дахь авлигын хэмжээ их байна гэж үзэж байгаа нь авлигын талаарх олон нийтийн төсөөлөл болон шинжээчдийн дүгнэлтийн хооронд

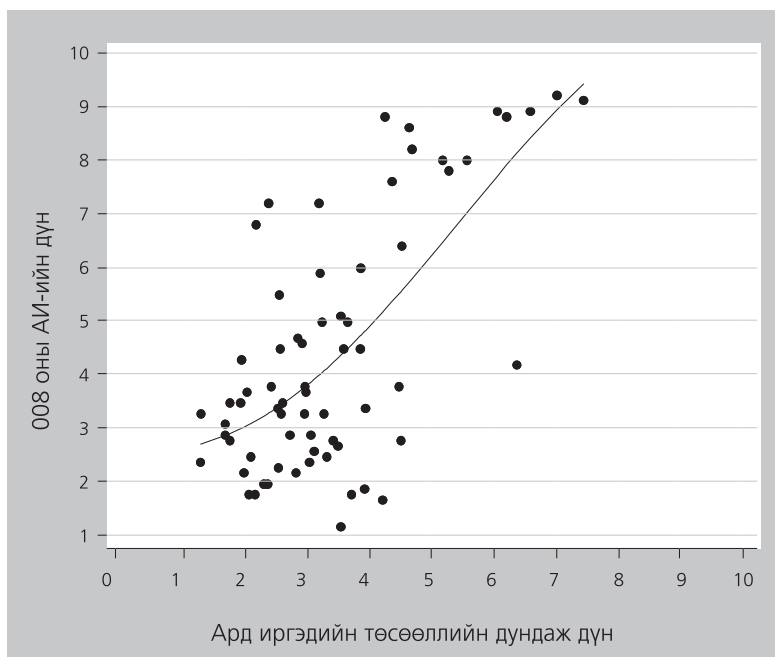
Олон нийтийн төсөөлөл шинжээчдийн дүгнэлттэй хэр уялаж байна вэ?

Шинжээчдийн дүгнэлтэнд үндэслэсэн үзүүлэлтүүд олон нийтийн төсөөлөлтэй уялддаггүй гэсэн ойлголт байдаг. Үүнийг дахин шалгах үүднээс Бүдүүвч 10-т, төрийн салбар дахь авлигын цар хүрээнд 2008 оны Авлигын индексийн судалгаанд хийсэн шинжээчдийн үнэлгээг 2009 оны Барометрын иргэдийн төсөөлөлтэй харьцуулав.¹⁶

16 Хоёр үзүүлэлтийг уялдуулахын тулд бид Барометрт “дараах салбар/

инститцийг та авлигад хэр автсан гэж үзэж байна вэ” гэсэн асуулт асууж таван салбар/институци дэх авлигын талаарх олон нийтийн төсөөллийг дундаж дүнгээр гаргасан. Бид энэ дүнгээ 2008 оны АИ-ийн дүнтэй харьцуулсан. АИ-тэй адил, жирийн иргэдийн ойлголтыг 0-10 хүртэлх оноогоор дүгнэсэн бөгөөд 10 нь авлигад автаагүй, 0 нь авлигад маш их автсан гэсэн үзүүлэлт юм. ТИ-ийн АИ-ийн талаарх дэлгэрэнгүйг www.transparency.org/cpi хаягаар орж үзнэ үү. (Монгол хэл дээрх мэдээллийг iaas.mn гэсэн хаягаар үзнэ үү - орчуулагч)

Бүдүүвч 10. 2009 оны Барометр дэх ард иргэдийн ойлголтыг 2008 оны АИ-т гарсан шинжээчдийн ойлголттой харьцуулсан нь



Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжцүр (Барометр) 2009 ба Авлигын Индекс 2008. Цэг тус бүрээр улс орнуудыг тэмдэглэв.

харилцан хамаарал¹⁷ байгааг харуулж байна. Хэдий тийм ч, зарим тодорхой тохиолдлын хувьд, өгсөн үнэлгээнүүдийн хооронд зөрүү гарч байна. Жишээ нь, Япон болон Чилийн хувьд, шинжээчдийн өгсөн үнэлгээ иргэдийн төсөөллөөс харьцангуй зэрэгээр гарсан байна. Харин Кувейтэд, иргэдийн төсөөлөл 2008 оны АИ-т дурьдсан шинжээчдийн дүгнэлтээс харьцангуй сайн гаржээ.

Ард иргэдийн хээл хахууль өгсөн байдал ба шинжээчдийн ойлголт

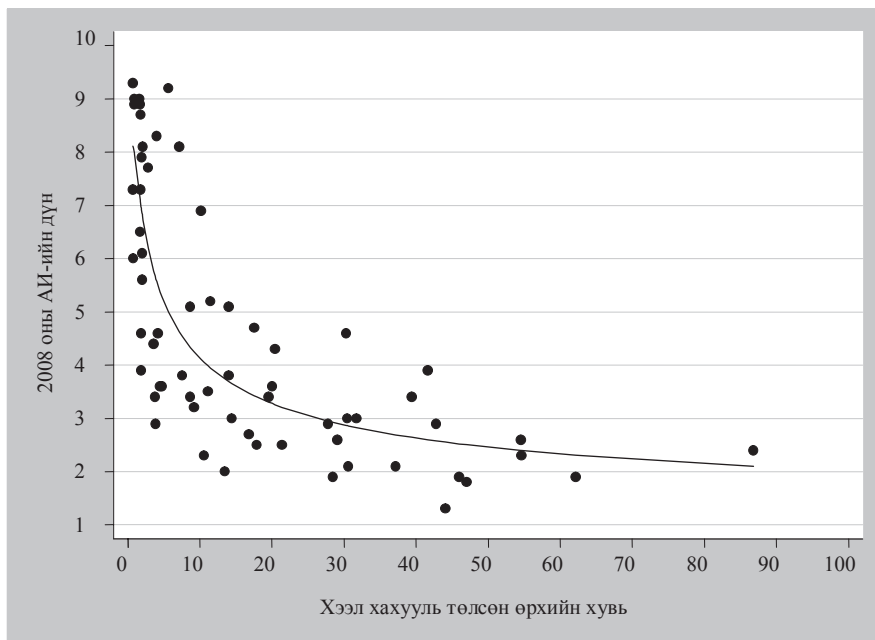
Авлигад хийх дүн шинжилгээнээс “төсөөлөл” нь авлигын бодит хэмжүүр болж чадах эсэх гэсэн асуулт урган гарч ирж байна. Хэдийгээр судалгаа,

17 Дээрх хоёрын харилцан хамаарал 0.67 байв ($p < 0.01$).

шинжилгээний баримт бичгүүдэд авлигын талаарх төсөөлөл нь бодит байдалтай нийцдэг бөгөөд даатгал болон бизнесийн байгууллагууд¹⁸ эдгээр үзүүлэлтүүдийг ашигладаг гэдэг ч, “жигжиг” хээл хахууль өгсөн гэж хариулсан иргэдийн бодит туршлага, үзүүлэлтийг шинжээчдийн төсөөлөлтэй харьцуулах боломжийг Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр) олгож байна. Түүнчлэн, 2009 оны Барометр болон 2008 оны АИ-ын үзүүлэлтүүдийг харьцуулахад иргэдэд тулгарсан бодит байдал болон шинжээчдийн төсөөллийн хооронд нягт харилцан хамаарал байгаа нь харагдаж

18 Ж.Ж.Лэмбсдорф, “Авлига ба Шинэчлэлийн институцийн шинэ төлөөс: Онол, Нотолгоо ба Бодлого” (Кембридж Их сургуулийн Хэвлэл, 2007) хуудас 236-237.

Бүдүүвч 11. 2009 оны Барометр дэх иргэдийн хээл хахуультай тулгарсан туршлагыг 2008 оны АИ-ын шинжээчдийн дүгнэлттэй харьцуулах нь



Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр) 2009 ба Авлигын Индекс 2008. Цэг тус бүрээр улс орнуудыг тэмдэглэв.

байна (Бүдүүвч 11). Өөрөөр хэлбэл, хувийн хэвшил, шинжээчид, судлаачдын авлига газар авсан гэсэн дүгнэлт өгсөн улс оронд иргэд хээл хахууль өгөх явдал их байна гэсэн үг юм.¹⁹ Энэ нь төрийн салбар дахь авлигын тухайд шинжээчдийн дүгнэлт иргэдийн өгсөн хариулттай дүйж байгааг харуулж байна.

4. Хувийн хэвшлийн талаарх иргэдийн үзэл бодол

2007 оны Барометр судалгаа гарсанаас хойш дэлхийд урьд өмнө гарч байгаагүй хамгийн ноцтой санхүү, эдийн засгийн хямрал гараад байгаа билээ. Энэ хямрал нь олон улсын хэмжээнд хэлэлцэх асуудлын эн тэргүүнд тавигдсан хэвээр байгаа нь олон олон салбарт үйл ажиллагаа явуулж буй компаниудын үйл ажиллагаа ил гарахад хүргэж байна. Дэлхийг санхүүгийн хямрал хамарч буй энэ үед, авлигын гэмт хэрэг үйлдэх явдалд хувийн хэвшлийн гүйцэтгэх үүрэг, оролцооны талаар иргэд түгших болсныг Барометр 2009-аас харж болно.

Судалгаанд хамрагдсан улс орон болон нутаг дэвсгэрүүд дотроос Бруней Даруссалам, Канад, Дани, Гонг Конг, Исланд, Люксембург, Молдов, Нидерланд, Норвеги, Португали, Сингапур, Испани болон Швейцарь зэрэг улсын хувийн хэвшил хамгийн ихээр авлигын гэмт хэрэг үйлддэгээр тодрод байна.

Төрийг нөлөөнд автуулах явдал газар авсаар байна

Энэ жилийн Барометрын асуулганд анх удаа жирийн иргэдээс “танай улсад

19 АИ 2008 болон Барометр 2009-д хамрагдсан хээл хахууль төлсөн гэж хариулсан иргэдийн хувь хоорондын харилцан хамаарлын коэффициент -0.64 ($p < 0.01$) байна.

хувийн хэвшил бодлого боловсруулах ажиллагаанд нөлөөлөхийн тулд хээл хахууль өгдөг гэж бодож байна уу” гэсэн асуулт оруулсан.

Судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 54 хувь нь засгийн газрын бодлого, дүрэм журмыг өөрийн сонирхолд нийцүүлэхийн тулд хувийн хэвшил хээл хахууль өгөх нь түгээмэл үзэгдэл гэж үзсэн байна. Энэ тоо нь хувийн хэвшлийнхний өгсөн мэдээллээс хол зөрж байгаа юм. Тухайлбал, ТИ-ийн Хээл хахууль төлөгчдийн индексийн 2008²⁰ оны тайланд 2009 оны Барометрт хамрагдсан улс орнуудаас оролцсон бизнесийн удирдах ажилтнуудын дөнгөж 32 хувь нь бодлогод нөлөөлөхийн тулд хээл хахууль байнга өгдөг гэж хариулжээ.²¹

Барометрийн судалгаанд хамрагдсан – эдийн засгийн өсөлт, улс төрийн шилжилт нь зах зээл, хууль тогтоомжиндоо нөлөөлж байдаг, байнга өөрчлөлт хийж байдаг шинээр үүсч буй эдийн засагтай дээд-дунд орлоготой улс орны - иргэдийн 65 хувь нь төр хувийн хэвшлийн нөлөөнд автах нь түгээмэл үзэгдэл болсон гэж хариулжээ. Харин судалгаанд оролцсон өндөр орлоготой улс орны иргэдийн 55 хувь нь бодлого

20 ТИ-ийн Хээл хахууль Төлөгчдийн 2008 оны Судалгаанд 2008 оны 8-р сарын 5-29-ний өдрийн хооронд 26 орон, нутаг дэвсгэрийн 2,742 бизнесийн удирдах албан тушаалтнууд хамрагдсан. Судалгааны аргачлал, хамрагдсан орнуудын талаарх мэдээллийг http://transparency.org/policy_research/surveys_indices/bpi/bpi_2008 хаягаар үзнэ үү.

21 Бүдүүвчид Барометр болон Хээл хахууль Төлөгчдийн Индекс судалгаануудад хамрагдсан орнуудын дүнг тооцсон. “Тус улсад, улс төрийн намуудад хээл хахууль өгөх явдал төрийн тодорхой бодлого, шийдвэрт хэр нөлөөлдөг вэ?” гэсэн асуулт тавьсан болно.

боловсруулах ажиллагаанд нөлөөлөх үүднээс хээл хахууль өгөх явдал түгээмэл үзэгдэл гэж хариулсан бол, бага орлоготой улсын иргэдийн 45 хувь нь ийм хариулт өгчээ.

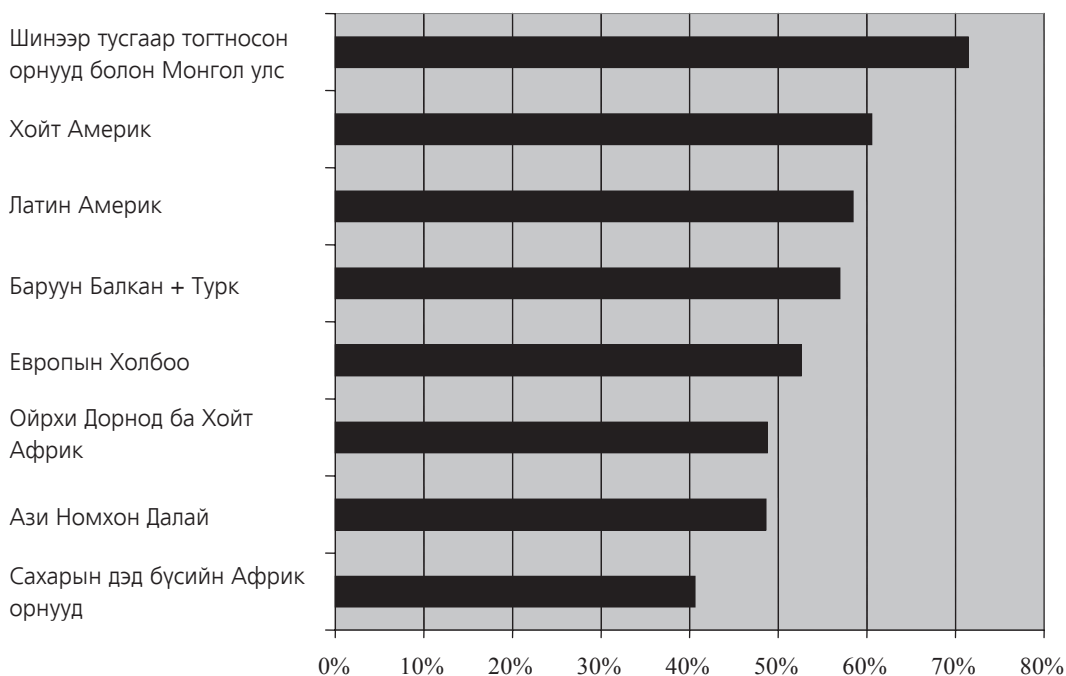
Бүдүүвч 12-т олон нийт төр нөлөөнд автсаныг хэрхэн дүгнэж буйг бүс нутгаар ангилан харуулав. Төр нөлөөнд автсан байдал Шинээр тусгаар тогтносон орнууд болон Монгол Улсад ноцтой асуудал болж байна гэж үзэж байгаа бөгөөд 10 хүн тутмын 7 нь хувийн хэвшлийнхэн хууль, тогтоомжийг өөрчлөхийн тулд байнга хээл хахууль өгдөг гэжээ. Барометроос Хойт Америк эсхүл Баруун Балкан+Туркэд нөхцөл байдал төдийлөн сайнгүй байгааг харж болох бөгөөд 10 хүний 6 нь энэ явдал түгээмэл үзэгдэл гэж хариулжээ. Сахарын дэд

бүсийн Африкын орнуудаас судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 40 хувь нь тэдгээр улс оронд төр нөлөөнд автах нь ердийн үзэгдэл болж байна гэжээ.

Дэлхийн олон орны иргэд "авлигаас ангид" компаниудын илүү үнэ бүхий бүтээгдэхүүнийг худалдан авахыг эрмэлзэж байна

Барометрт хамрагдсан иргэдээс "авлигаас ангид" компанийг дэмжих үүднээс илүү үнэ бүхий бүтээгдэхүүнийг худалдан авах хүсэлт байгаа эсэх талаар асуусан болно. Иргэдийн тал хувь нь нааштай хариулт өгсөн байна. Хэрэглэгчийн зүгээс хувийн хэвшилд илгээж буй мессеж маш товч бөгөөд тодорхой: "цэвэр" бизнес ашигтай. Цэвэр бизнес тоглоомын талбайг тэгшилсэнээр цааш-

Бүдүүвч 12. Төр нөлөөнд автсан эсэх талаарх иргэдийн төсөөлөл, бүс нутгаар



Тухайн улс оронд хувийн хэвшил засгийн газрын бодлого, хууль тогтоомжинд нөлөөлөхийн тулд хээл хахууль өгдөг гэж хариулсан оролцогчдын хувь

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшинлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр) 2009. Хувийг тооцов.

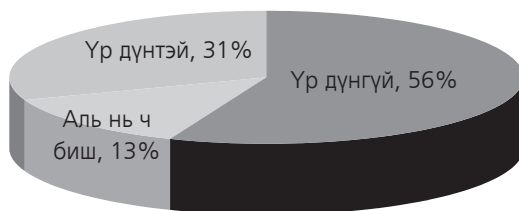
дын эдийн засгийн өсөлт болон бүтээмжийг дэмжих нөхцөл бүрдэж байгаа нь хэрэглэгчдийн анхаарлыг татах болжээ. Ил тод бизнесийн бүтээгдэхүүнд илүү төлбөр төлөх эрмэлзэлтэй байгаа эсэх асуултанд хариулагчдыг нас, хүйс болон өрхийн орлогоор нь ангилаагүй бөгөөд дүнг зөвхөн улс хооронд нь харьцуулан гаргасан болно (Хүснэгт 4-ийг үз).

5. Засгийн газраас авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй бодлогын тухай

Барометр судалгаа авлигатай тэмцэх засгийн газрын бодлого ерөнхийдөө үр дүн муутай байна гэж иргэд үзэж байгааг харуулж байна. Иргэдийн ердөө л 31 хувь нь засгийн газрын бодлогыг

үр нөлөөтэй байна гэж үзсэн бол талаас илүү хувь нь үр дүнгүй гэсэн дүгнэлт өгчээ. (Бүдүүвч 13).

Бүдүүвч 13. Авлигатай тэмцэх засгийн газрын бодлогод өгсөн үнэлгээ, нийт дүнгээр



Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжцүр (Барометр) 2009. Хувийг тооцов.

Нийт дүн ийм боловч, энэ үзүүлэлт улс орон бүрт өөр өөр байна. Засгийн газрынхаа авлигын эсрэг авч хэрэгжүүлж

Хүснэгт 4. “Авлигаас ангид” компанийн илүү үнэ бүхий бүтээгдэхүүнийг худалдан авах эрмэлзэл байгаа эсэхийг судалсан асуултанд хариулсан иргэдийн тоо

Авлигаас ангид компанийг дэмжих үүднээс илүү үнэ бүхий бүтээгдэхүүнийг худалдан авах эрмэлзэлтэй байна гэж хариулсан оролцогчдын хувь	Улс/Нутаг дэвсгэр
Өндөр: Оролцогчдын 64%-аас дээш	Австри, Камбож, Камерун, Гана, Гонг Конг, Израиль, Косово, Ливан, Либери, Морокко, Пакистан, Филиппин, Сенегал, Сьерра Леон, Сингапур, Уганда, АНУ, Венесуэл, Замби
Дундажаас дээш: 46-аас 64%-ийн Хооронд	Армян, Болив, Канад, Колумб, Македон, Грек, Исланд, Индонез, Ирак, Кени, Кувейт, Люксембург, Малайз, Нигери, Панам, Перу, Португаль, ОХУ, Тайланд, Нэгдсэн Вант Улс.
Дундажаас доош: 30-аас 45%-ийн	Аргентин, Азербайжан, Бруней Даруссалам, Чили, Хорват, Дани, Сальвадор, Финланд, Гүрж, Энэтхэг, Итали, Япон, Монгол улс, Нидерланд, Норвеги, Серб, Өмнөд Солонгос, Испани, Турк, Украин
Бага: Оролцогчдын 30-аас доош хувь	Беларус, Босни Герцеговин, Болгар, Чех улс, Унгар, Литва, Молдов, Польш, Румын, Швейцарь

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжцүр (Барометр) 2009. Хувийг тооцов. Ангиллыг багцлах судалгааны аргаар гаргав.

буй арга хэмжээг үр нөлөөтэй байна гэж үзсэн иргэдийн хувь (10 хүний 7 нь) өндөр гарсан улс орнууд болон нутаг дэвсгэрүүдийн тоонд Бруней Даруссалам, Гонг Конг, Индонез, Нигери болон Сингапур багтаж байна. Харин 10 хүний 1-ээс бага хувь нь авлигатай тэмцэх засгийн газрынхаа бодлогод “үр нөлөөтэй” гэсэн дүгнэлт өгсөн орнуудаар Аргентин, Болгар, Чех улс, Унгар, Литва болон Украин тодоржээ.

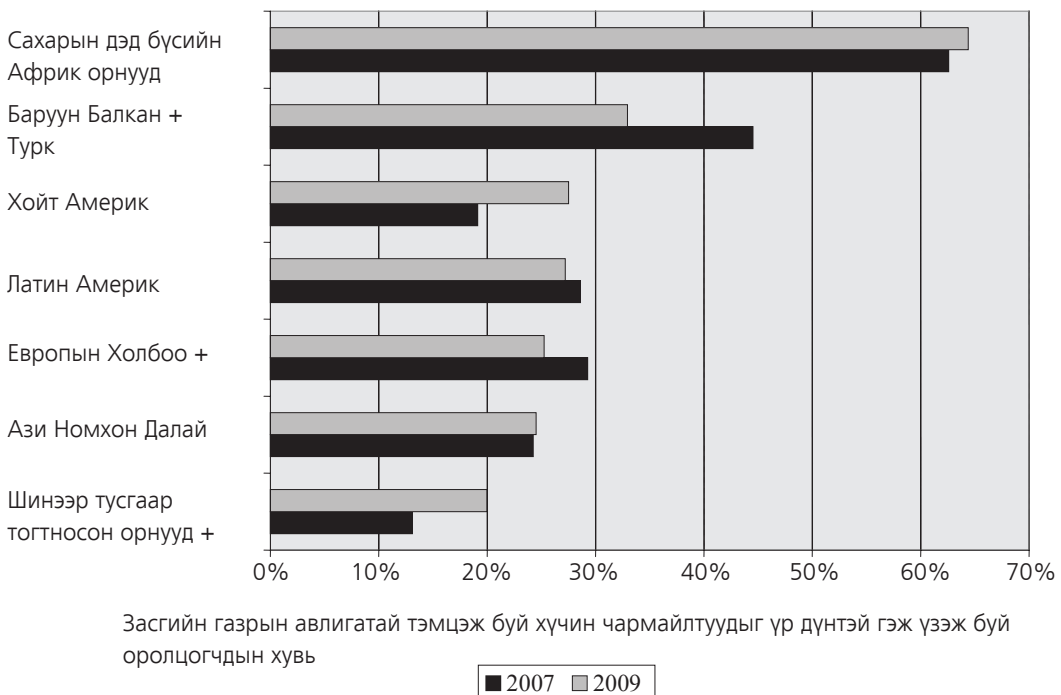
2007 болон 2009 оны Барометрийн үзүүлэлтүүдийг харьцуулах явцад иргэдийн төсөөлөлд дорвитой өөрчлөлт орсонгүй гэсэн дүгнэлт гарч байна. Гэсэн хэдий ч улс орны хэмжээнд харьцуулалт хийвэл энэ үзүүлэлт өөрчлөгдөх хандлагатай байна. Авлигатай тэмцэх засгийн газрын бодлого үр нөлөөтэй

байна гэсэн үзүүлэлт Армян, Камбож, Колумб, Дани, Финлянд, Гүрж, Энэтхэг, Индонез, Люксембург, Нидерланд болон Норвеги-д өссөн байна. Харин Босни Герцеговин, Грек, Малайз, Панам, Филиппин, Сенегал, Испани, Тайланд, Турк болон Венесуэлд буурсан дүн гарчээ.

2009 онд, 2007 оны 13 хувьтай харьцуулбал судалгаанд оролцогчдын 18 хувь нь авлигын эсрэг хэрэгжүүлэх засгийн газрын бодлогод дүгнэлт өгч чадахгүй байна гэсэн хариулт өгчээ.

Бүдүүвч 14-т 2007-оос 2009 оны хооронд авлигын эсрэг засгийн газрын бодлогын талаарх иргэдийн үзэл бодол хэрхэн өөрчлөгдсөнийг бүс нутгаар ангилан харуулав. Энэ харьцуулалтаас нэг зүйл тодорхой байна: Баруун Балкан

Бүдүүвч 14. Засгийн газрын авлигын эсрэг бодлого үр нөлөөтэй байна үзэж буй иргэдийн тоо, 2007 болон 2009 оны харьцуулалт, бүс нутгаар



Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжцүр (Барометр) 2009. Хувийг тооцов. Энэ харьцуулалтанд 2007, 2009 оны судалгаанд хамрагдсан улс орнуудыг хамруулсан болно.

+ Туркийн иргэд засгийн газрынхаа ажиллагаанд эсвэл үйл ажиллагаа огт хэрэгжүүлэхгүй байгаа явдалд ихэд урам хугарч байгаа нь харагдаж байна. Шинээр тусгаар тогтносон улс орон болон Монгол Улсын иргэд Хойт Америкийн иргэдийн адил засгийн газрынхаа авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй үйл ажиллагаанд илүү итгэлтэй хандах болжээ.

6. Дүгнэлт

Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр) нь бодлого боловсруулагч, бизнесийн болон авлигын эсрэг тэмцэгч байгууллагуудад жирийн иргэдийн үзэл бодлоор дамжуулан авлигын тархалтанд үнэлгээ өгөх, харьцуулалт хийх боломжийг олгодог юм.

2009 оны Барометр дэлхийн хэмжээнд хээл хахууль өгөх явдал их байгааг харуулж байна: судалгаанд хамрагдсан нийт олны 10 хувь нь өнгөрсөн жилд хээл хахууль өгсөн гэж хариулсан бөгөөд цохилт эмзэг бүлгийн иргэдэд илүү хүчтэй нөлөөлсөн байх хандлагатай байна. Түүнчлэн “жижиг” хээл хахууль өгөх явдал 2005 оноос хойш хэд хэдэн оронд өссөн үзүүлэлттэй гарчээ.

Хамрагдсан орнуудын иргэд засгийн газрынхаа авлигын эсрэг хэрэгжүүлж буй бодлогод итгэхгүй байгаа бөгөөд хувийн хэвшлийн төрийн бодлогод нөлөө үзүүлж улмаар олон нийтийн ашиг сонирхлыг уландаа гишгэж байгаад урам хугарах болсон байна. Иргэдийн итгэл алдрахад 2008 оны санхүүгийн хямрал бий болоход түлхэц болсон ил тод бус байдал нөлөөлсөн боловч зарим шинэ, эерэг хандлага ч бий болж байна. Ихэнх орны иргэд ил тод бизнест нэмэлт төлбөр төлөх эрмэлзэлтэй байгаагаа илэрхийлжээ. Компаниуд авлигын эсрэг дээд зэргийн жишиг тогтоож, түүнийгээ үг хэлээр болон үйл хэргээрээ дагаж

мөрдөх нь зах зээлийн үнэлэмж болдогийг анхааралдаа авах ёстой болж байна.

Төрийн олон институцийн талаарх төсөөлөл сөрөг үзүүлэлттэй байна. Олон нийт улс төрийн намыг авлигад хамгийн ихээр автсан институци гэж дахин тодорхойлсон байна. Цагдаа, газрын алба, шүүх зэрэг байгууллагууд хээл хахуульд хамгийн ихээр идэгдсэн болохыг тэдгээрийн үйлчилгээг хүртсэн иргэд нотолж байна. Хүний эрхийг хамгаалах, хариуцлагатай, шударга байх явдлыг хамгийн ихээр чандлан сахих байгууллагуудын нэр алдар буурч байгаа нь судалгааны гол дүгнэлт юм. Авлига олон улс орны засгийн газар болон түүнийг удирдаж буй эрх мэдэлтнүүдийн хуулийг эрхэмлэх ёсыг алдагдуулж байгаа нь эргэлзээгүй гэдэг дүгнэлтэнд хүрч байна.

Эцэст нь дүгнээд хэлэхэд, хээл хахуулийн талаар мэдээлэл өгөх явдал харьцангуй бага байна. Иргэдийн дөрөвний нэг нь л авлигын эсрэг ямар нэг арга хэмжээ авсан аж. Мэдээлэл өгөх явдал хангалтгүй байгаа нь үр нөлөөгүй, ярвигтай эсхүл олон нийтэд хүртээмжгүй санал гомдол хүлээж авах механизм үйлчилж байгаатай холбоотой байж болох юм. Нийгмийн аливаа дарамт эсхүл авлигын учруулж буй хор хөнөөлийн талаар мэдлэг хомс байх үүнд нөлөөлж болох ч иргэд авлигыг мэдээлж байх нь зөв алхам гэдгийг ухамсарлан ойлгох ёстой. Төлсөн хээл хахууль бүрийн хүн бүрийн хэтэвчинд болоод нийгэмд учруулах хор хөнөөлийн талаар иргэдийн мэдлэгийг дээшлүүлэх явдал нь дан ганц авлигын эсрэг хөдөлгөөнд оролцогч талууд, засгийн газар, хувийн хэвшлийн хариуцах асуудал болж байна.

Хавсралт Б:

Хүснэгт 1 Улс/Нутаг дэвсгэрүүдийн орлогын ангилал

Өндөр орлоготой	Дундаас дээш орлоготой	Дундаас доош орлоготой	Бага орлоготой
Австри	Аргентин	Армян	Камбож
Бруней Даруссалам	Беларус	Азербайжан	Гана
Канад	Болгар	Боливи	Кени
Чех улс	Чили	Босни Герцоговин	Либер
Дани	Хорват	Камерун	Нигери
Финлянд	Ливан	Колумб	Пакистан
Грек	Литва	Сальвадор	Сенегал
Гонг Конг	Малайз	Македон	Сьерра Леон
Унгар	Панам	Гүрж	Уганда
Исланд	Польш	Энэтхэг	Замби
Израйль	Румын	Индонез	
Итали	ОХУ	Ирак	
Япон	Серби	Косово	
Өмнөд Солонгос	Турк	Молдов	
Кувейт	Венесуэл	Монгол улс	
Люксембург		Морокко	
Нидерланд		Перу	
Норвеги		Филиппин	
Сингапур		Тайланд	
Испани		Украин	
Швейцарь			
Нэгдсэн Вант Улс			
АНУ			

Эх сурвалж: Дэлхийн Банкны 2008 оны 7 сарын ангилал www.siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS.

Хавсралт Д: Улс/Нутаг дэвсгэрээр нь гаргасан хүснэгтүүд

Хүснэгт 1: Та тус орны дараах институцийг авлигад хэр автсан гэж үзэж байна вэ? (1: авлигад автаагүй, 5: авлигад маш их автсан) Дундаж дүн.

Улс/Нутаг дэвсгэр	Улс төрийн намууд	Парламент Хууль тогтоох байгууллага	Бизнес/Хувийн хэвшил	Хэвлэл мэдээлэл	Төрийн албан хаагчид	Шүүх	Дундаж дүн
Нийт түүвэрлэсэн дүн	3.9	3.7	3.5	3.2	3.8	3.5	3.6
Ази-Номхон далай	3.9	3.8	3.5	3.0	4.0	3.5	3.6
Бруней Даруссалам	2.1	2.1	2.7	1.9	2.6	2.0	2.3
Камбож	3.0	2.7	2.6	2.3	3.5	4.0	3.0
Гонг Конг	3.3	2.7	3.9	3.6	3.0	2.5	3.2
Энэтхэг	4.2	3.6	3.4	2.9	3.7	3.2	3.5
Индонез	4.0	4.4	3.2	2.3	4.0	4.1	3.7
Япон	4.3	3.9	3.8	3.6	4.3	3.2	3.9
Малайз	3.9	3.3	3.4	2.7	3.7	3.1	3.4
Пакистан	3.5	3.7	3.5	3.0	4.1	3.8	3.6
Филиппин	4.0	3.9	3.0	2.0	4.0	3.4	3.4
Сингапур	2.1	1.8	2.7	2.5	2.2	1.8	2.2
Өмнөд Солонгос	4.3	4.2	3.8	3.6	3.7	3.6	3.9
Тайланд	4.1	3.1	3.2	2.8	3.6	2.8	3.3
Европын Холбоо+	3.7	3.4	3.4	3.3	3.4	3.1	3.4
Австри	3.3	2.6	2.9	3.0	2.7	2.4	2.8
Болгар	4.3	4.2	3.9	3.0	4.1	4.5	4.0
Чех улс	3.6	3.5	3.4	2.9	3.7	3.4	3.4
Дани	2.6	2.1	2.9	2.8	2.3	1.7	2.4
Финлянд	2.9	2.5	2.8	2.6	2.1	1.9	2.5
Грек	4.4	3.7	3.4	3.8	3.7	3.4	3.7
Унгар	4.2	3.8	4.3	3.7	3.6	3.1	3.8
Исланд	3.9	3.1	4.3	3.5	3.4	2.7	3.5
Израиль	4.3	4.0	3.3	3.2	3.6	2.9	3.5
Итали	4.1	3.8	3.3	3.4	3.9	3.5	3.7
Литва	4.0	4.0	3.5	3.0	3.9	3.9	3.7
Люксембург	3.2	2.9	3.7	3.5	3.2	3.0	3.3
Нидерланд	2.6	2.3	3.1	2.8	2.7	2.3	2.6
Норвеги	3.1	2.7	3.8	3.5	3.2	2.5	3.1
Польш	3.5	3.4	3.6	3.4	3.8	3.4	3.5
Португаль	4.0	3.4	3.7	2.8	3.1	3.3	3.4
Румын	4.3	4.3	3.8	3.4	3.8	4.2	4.0
Испани	3.6	3.1	3.5	3.1	3.0	3.0	3.2
Швейцарь	2.9	2.6	3.2	3.1	2.5	2.2	2.8
Нэгдсэн Вант Улс	3.6	3.3	3.5	3.5	3.2	2.8	3.3
Латин Америк	4.2	4.0	3.5	3.2	4.0	4.1	3.8
Аргентин	4.4	4.2	3.7	3.3	4.3	4.2	4.0
Болив	4.5	4.2	3.4	3.3	4.1	4.4	4.0
Чили	4.2	3.9	3.8	3.4	4.0	4.2	3.9
Колумб	4.0	3.9	3.1	2.9	3.7	3.5	3.5
Сальвадор	4.4	3.4	2.9	3.0	3.9	4.2	3.6
Панам	4.6	4.6	3.3	2.8	4.3	4.4	4.0
Перу	4.3	4.3	3.5	3.3	3.8	4.4	3.9
Венесуэл	4.3	3.9	3.5	3.4	4.2	4.1	3.9
Ойрхи Дорнод болон Хойд Африк	3.6	3.3	3.5	3.2	3.9	3.1	3.5
Ирак	3.7	3.4	3.6	3.3	3.9	3.1	3.5
Кувейт	2.3	1.8	3.0	2.4	3.4	1.7	2.5
Ливан	4.1	3.8	3.4	3.4	3.9	3.3	3.6
Морокко	3.5	3.5	3.0	2.7	4.6	4.1	3.6
Шинээр тусгаар тогтносон орнууд+Монгол	3.9	3.9	3.7	3.5	4.4	4.0	3.9
Армян	3.0	3.1	3.0	2.9	3.2	3.3	3.1
Азербайжан	2.8	3.1	3.4	2.7	3.9	4.0	3.3
Беларус	3.2	3.0	3.4	3.0	3.7	3.4	3.4
Гүрж	3.1	3.1	2.9	2.9	3.2	3.3	3.1
Молдов	3.6	3.4	3.7	3.1	3.6	3.7	3.5
Монгол улс	3.9	3.9	3.3	3.0	3.6	4.1	3.7
ОХУ	3.9	3.9	3.7	3.5	4.5	3.9	3.9

Украин	4.4	4.5	4.3	3.8	4.5	4.5	4.3
Хойд Америк	4.0	3.8	3.7	3.6	3.6	3.1	3.6
Канад	3.5	3.2	3.4	3.1	3.1	2.7	3.2
АНУ	4.0	3.9	3.7	3.7	3.7	3.2	3.7
Сахарын дэд бүсийн Африк орнууд	4.1	3.7	3.2	2.9	3.7	3.6	3.5
Камерун	4.1	3.8	3.7	3.5	4.3	4.5	4.0
Гана	3.7	3.1	3.3	3.0	4.2	4.1	3.6
Кени	4.0	4.0	3.3	1.8	4.1	4.0	3.5
Либер	3.4	4.1	3.7	2.8	4.0	4.3	3.7
Нигери	4.2	3.8	3.3	3.0	3.4	3.4	3.5
Сенегал	3.7	3.7	3.1	2.9	3.9	3.8	3.6
Сьерра Леон	4.0	3.8	3.9	2.6	4.3	4.3	3.8
Уганда	3.3	3.4	2.5	2.1	3.9	3.9	3.2
Замби	3.5	2.8	2.9	2.2	4.1	3.8	3.2
Баруун Балкан + Турк	3.6	3.5	3.7	3.4	3.7	3.5	3.6
Босни Герцеговин	4.4	4.3	4.2	3.7	4.2	4.3	4.2
Хорват	4.1	4.1	4.2	3.7	4.2	4.4	4.1
Македон	3.8	3.7	3.6	3.3	4.0	4.2	3.8
Косово	3.8	3.4	3.7	2.3	3.3	4.0	3.4
Серб	4.1	3.8	3.9	3.7	3.9	3.9	3.9
Турк	3.4	3.4	3.6	3.4	3.6	3.3	3.5

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшиллийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр) 2009. Бүтэцвэчийг гаргав. Сүүдэрлэсэн дүнгүүд нь тухайн орны хамгийн өндөр үзцлэлт болно.

Хүснэгт 2: Эдгээр зургаан салбар/байгууллагуудын альныг нь та авлигад хамгийн их автсан гэж үзэж байна вэ?

Улс/Нутаг дэвсгэр	Улс төрийн намууд	Парламент/Хууль тогтоох байгууллага	Бизнес/Хувийн хэвшил	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл	Төрийн албан хаагчид	Шүүх
Нийт	29%	16%	14%	6%	26%	9%
Ази-Номхон далай	31%	15%	9%	4%	33%	8%
Брунэй Даруссалам	10%	3%	44%	4%	33%	6%
Камбож	9%	2%	3%	0%	23%	62%
Гонг Конг	10%	2%	59%	15%	11%	3%
Энэтхэг	58%	10%	9%	8%	13%	3%
Индонез	11%	47%	3%	1%	19%	20%
Япон	40%	4%	5%	3%	46%	1%
Малайз	42%	4%	12%	1%	37%	5%
Пакистан	12%	14%	12%	8%	40%	14%
Филиппин	28%	26%	3%	1%	35%	7%
Сингапур	10%	5%	66%	8%	9%	2%
Өмнөд Солонгос	38%	34%	9%	3%	12%	4%
Тайланд	54%	6%	9%	2%	22%	7%
Европын Холбоо+	32%	11%	23%	9%	18%	9%
Австри	35%	4%	28%	17%	11%	5%
Болгар	21%	21%	5%	1%	13%	38%
Чех улс	23%	12%	12%	5%	40%	9%
Дани	13%	5%	53%	18%	9%	2%
Финлянд	39%	6%	35%	15%	3%	2%
Грек	58%	7%	4%	10%	16%	5%
Унгар	42%	9%	34%	5%	8%	2%
Исланд	23%	4%	55%	8%	9%	1%
Израиль	40%	23%	6%	7%	19%	5%
Итали	44%	9%	7%	4%	27%	8%
Литва	16%	23%	8%	3%	27%	23%
Люксембург	20%	4%	43%	15%	12%	7%
Нидерланд	9%	5%	58%	10%	11%	7%
Норвеги	6%	5%	62%	7%	16%	3%
Польш	23%	10%	21%	7%	31%	8%
Португаль	29%	5%	33%	4%	15%	14%
Румын	17%	33%	13%	4%	15%	18%
Испани	27%	8%	29%	9%	15%	12%

Швейцарь	23%	4%	38%	21%	9%	5%
Нэгдсэн Вант Улс	30%	14%	27%	15%	10%	3%
Латин Америк	34%	20%	5%	3%	17%	21%
Аргентин	38%	13%	5%	4%	27%	13%
Болив	36%	11%	5%	5%	21%	23%
Чили	32%	10%	9%	3%	18%	27%
Камбодж	41%	26%	5%	3%	14%	12%
Сальвадор	53%	11%	1%	2%	14%	19%
Панам	30%	38%	3%	1%	14%	13%
Перу	18%	30%	4%	2%	7%	39%
Венесуэл	34%	8%	3%	11%	30%	14%
Ойрхи Дорнод ба Хойд Африк	26%	9%	11%	5%	43%	6%
Ирак	27%	10%	13%	5%	42%	4%
Кувейт	13%	9%	10%	12%	54%	2%
Ливан	36%	14%	5%	9%	29%	8%
Морокко	8%	6%	4%	2%	62%	19%
Шинээр тусгаар тогтносон орнууд+	10%	11%	10%	3%	54%	13%
Армян	11%	12%	12%	13%	18%	33%
Азербайжан	1%	4%	16%	1%	49%	29%
Беларус	12%	5%	15%	8%	38%	22%
Гүрж	12%	16%	9%	6%	21%	37%
Молдов	17%	15%	25%	5%	19%	18%
Монгол улс	22%	21%	4%	3%	23%	28%
ОХУ	9%	8%	9%	3%	63%	8%
Украин	12%	25%	11%	2%	28%	21%
Хойд Америк	21%	28%	23%	13%	13%	2%
Канад	30%	12%	32%	8%	13%	5%
АНУ	20%	30%	22%	13%	13%	2%
Сахаараас доошхи Африк*	47%	13%	5%	3%	18%	14%
Камерун	18%	3%	5%	4%	35%	34%
Гана	17%	5%	4%	3%	38%	33%
Кени	14%	20%	5%	1%	35%	25%
Нигер	63%	14%	5%	3%	9%	5%
Сенегал	23%	9%	6%	7%	27%	27%
Уганда	13%	12%	4%	1%	34%	36%
Замби	16%	4%	5%	2%	49%	25%
Баруун Балкан + Турк	21%	12%	19%	8%	26%	14%
Босни Герцеговин	49%	14%	9%	1%	8%	19%
Хорват	13%	9%	11%	3%	20%	44%
Македон	11%	6%	7%	3%	23%	50%
Косово	28%	11%	11%	1%	10%	39%
Серб	30%	14%	17%	7%	17%	15%
Турк	14%	13%	25%	10%	35%	3%

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшилйн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжцүр (Барометр) 2009. Бидцүвчийг гаргав. Сүцдэрлэсэн дүн тухайн орон тус бүрийн хамгийн өндөр цэцүлэлт юм. *Сьерра-Леон болон Либер багтаагүй.

Хүснэгт 3: Сүүлийн 12 сарын хугацаанд, та эсхүл танай гэр бүлийн хэн нэгэн ямар нэг хэлбэрээр хээл хахууль өгсөн үү?

Улс/Нутаг дэвсгэр	Хээл хахууль өгсөн иргэдийн хувь
Нийт	13%
Ази-Номхон Далай	10%
Бруне Даруссалам	1%
Камбож	47%
Гонг Конг	7%
Энэтхэг	9%
Индонез	29%
Япон	1%
Малайз	9%
Пакистан	18%
Филиппин	11%
Сингапур	6%
Өмнөд Солонгос	2%

Тайланд	11%
Европын Холбоо+*	5%
Австри	2%
Болгар	5%
Чех улс	11%
Дани	1%
Финлянд	2%
Грек	18%
Унгар	14%
Исланд	2%
Израиль	1%
Литва	30%
Люксембург	4%
Нидерланд	1%
Норвеги	2%
Польш	4%
Португаль	2%
Румын	14%
Испани	2%
Швейцарь	1%
Нэгдсэн Вант Улс	3%
Латин Америк*	10%
Аргентин	4%
Болив	30%
Чили	10%
Колумб	8%
Панам	4%
Перу	20%
Венесуэл	28%
Ойрхи Дорнод ба Хойд Африк*	40%
Ирак	44%
Кувейт	20%
Ливан	14%
Шинээр тусгаар тогтносон орнууд+	28%
Армян	43%
Азербайжан	46%
Беларус	13%
Гүрж	2%
Молдов	28%
Монгол улс	32%
ОХУ	31%
Украин	21%
Хойд Америк	2%
Канад	2%
АНУ	2%
Сахаараас доошхи Африк*	26%
Камерун	55%
Гана	42%
Кени	37%
Либер	87%
Нигери	17%
Сенегал	39%
Сьерра Леон	62%
Уганда	55%
Баруун Балкан + Турк	4%
Босни Герцеговин	9%
Хорват	4%
Македон	4%
Косово	13%
Серб	20%
Турк	2%

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжэцүр (Барометр) 2009. Бүдцүвчийг гаргасан бөгөөд “мэдэхгүй” гэсэн хариултуудыг оруулаагүй болно. *Сальвадор, Морокко болон Замби улсууд судалгааны хэрэгжилтэнд гарсан алдааны улмаас ороогүй. Энэ асуулыг Италид асуугаагүй бөгөөд Сальвадор, Морокко болон Замби улсуудыг өгөгдөлтэй холбоотой асуудлын улмаас бүдцүвчид оруулаагүй болно. (Дэлгэрэнгүйг Хавсралт А-аас үзнэ үү.)

Хүснэгт 4: Та авлигатай тэмцэж буй засгийн газрынхаа өнөөгийн үйл ажиллагааг хэрхэн дүгнэж байна вэ?

Улс/Нутаг дэвсгэр	Үр дүнгүй	Аль нь ч биш	Үр дүнтэй
Нийт	56%	13%	31%
Ази-Номхон Далай	62%	14%	25%
Брунэй Даруссалам	17%	5%	78%
Камбож	28%	5%	67%
Хонг Конг	12%	0%	88%
Энэтхэг	45%	13%	42%
Индонез	19%	7%	74%
Япон	68%	21%	11%
Малайз	67%	6%	28%
Пакистан	51%	24%	25%
Филиппин	77%	2%	21%
Сингапур	4%	0%	96%
Өмнөд Солонгос	81%	3%	16%
Тайланд	65%	6%	28%
Европын Холбоо+	56%	20%	24%
Австри	57%	11%	32%
Болгар	76%	14%	10%
Чех улс	64%	27%	9%
Дани	22%	29%	49%
Финлянд	50%	0%	50%
Грек	76%	12%	12%
Унгар	70%	23%	7%
Исланд	47%	37%	16%
Израиль	86%	0%	13%
Итали	69%	15%	16%
Литва	84%	13%	3%
Люксембург	18%	34%	48%
Нидерланд	34%	6%	60%
Норвеги	61%	0%	39%
Польш	43%	36%	21%
Португаль	73%	10%	16%
Румын	69%	11%	20%
Испани	44%	27%	29%
Швейцарь	26%	33%	41%
Нэгдсэн Вант Улс	39%	30%	31%
Латин Америк	61%	13%	26%
Аргентин	81%	12%	7%
Болив	43%	18%	39%
Чили	59%	20%	21%
Колумб	34%	4%	62%
Сальвадор	53%	36%	11%
Панам	65%	25%	10%
Перу	71%	17%	12%
Венесуэл	65%	21%	14%
Ойрхи Дорнод ба Хойд Африк	50%	17%	34%
Ирак	49%	18%	33%
Кувейт	23%	9%	68%
Ливан	65%	7%	28%
Морокко	64%	15%	21%
Шинээр тусгаар тогтносон орнууд+	55%	24%	21%
Арммян	48%	14%	38%
Азербайжан	62%	23%	14%
Беларус	29%	20%	51%
Гүрж	21%	22%	57%
Молдав	40%	21%	39%
Монгол Улс	47%	22%	31%
ОХУ	52%	26%	22%
Украин	73%	19%	7%
Хойд Америк	72%	0%	28%
Канад	63%	0%	37%
АНУ	73%	0%	27%
Сахаараас доошхи Африк	28%	13%	59%
Камерун	63%	5%	33%

Гана	34%	8%	58%
Кени	62%	14%	24%
Либер	45%	8%	48%
Нигери	14%	15%	71%
Сенегал	72%	12%	16%
Сьерра Леон	25%	12%	64%
Уганд	45%	7%	48%
Замби	49%	9%	42%
Баруун Балкан+ Турк	53%	14%	33%
Босни Герцеговин	71%	14%	16%
Хорват	71%	14%	16%
Македон	18%	18%	65%
Косово	43%	14%	43%
Серби	58%	14%	28%
Турк	52%	14%	35%

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр) 2009. Бүццвчийг гаргав. Хувиудыг цуглуулсан учир 100 хувь хүртэл нэмж болохгүй.

Хавсралт Е. Дэлхийн нийтийн Авлигын Хэмжүүр (Барометр)-т хамрагдсан улс/нутаг дэвсгэрүүд

Бүс нутаг	2009	2007	2006	2005	2004	2003
Ази Номхон далай	Брунэй	Камбож	Фижи	Камбож		
	Хонг Конг	Хонг Конг	Хонг Конг	Хонг Конг	Хонг Конг	Хонг Конг
	Энэтхэг	Энэтхэг	Энэтхэг	Энэтхэг	Энэтхэг	Энэтхэг
	Индонез	Индонез	Индонез	Индонез	Индонез	Индонез
	Япон	Япон	Япон	Япон	Япон	Япон
	Солонгос (Өмнөд)	Солонгос (Өмнөд)	Солонгос (Өмнөд)	Солонгос (Өмнөд)	Солонгос (Өмнөд)	Солонгос (Өмнөд)
	Малайз	Малайз	Малайз	Малайз	Малайз	Малайз
	Пакистан	Пакистан	Пакистан	Пакистан	Пакистан	Пакистан
	Филиппин	Филиппин	Филиппин	Филиппин	Филиппин	
	Сингапур	Сингапур	Сингапур	Сингапур	Сингапур	
Тайланд	Тайланд	Тайланд	Тайланд	Тайланд		
		Вьетнам			Вьетнам	
Европын Холбоо+	Австри	Австри	Австри	Австри	Австри	Австри
	Болгар	Болгар	Болгар	Болгар	Болгар	Болгар
	БНЧех Улс	БНЧех Улс	БНЧех Улс	БНЧех Улс	БНЧех Улс	
	Дани	Дани	Дани	Дани	Дани	Дани
	Финлянд	Финлянд	Финлянд	Финлянд	Финлянд	Финлянд
		Франц	Франц	Франц	Франц	
		Герман	Герман	Герман	Герман	Герман
	Грек	Грек	Грек	Грек	Грек	
	Унгар					
	Исланд	Исланд	Исланд	Исланд	Исланд	
		БНИрланд улс	БНИрланд улс	БНИрланд улс	БНИрланд улс	БНИрланд улс
	Итали	Итали	Итали	Итали	Итали	Итали
	Израйль			Израйль	Израйль	Израйль
					Латви	
	Литва	Литва		Литва	Литва	
	Люксембург	Люксембург	Люксембург	Люксембург	Люксембург	Люксембург
	Нидерланд	Нидерланд	Нидерланд	Нидерланд	Нидерланд	Нидерланд
	Норвеги	Норвеги	Норвеги	Норвеги	Норвеги	Норвеги
	Польш	Польш		Польш	Польш	Польш
	Португаль	Португаль	Португаль	Португаль	Португаль	Португаль
Румын	Румын	Румын	Румын	Румын	Румын	
Испани	Испани	Испани	Испани	Испани	Испани	
	Швед	Швед	Швед		Швед	
Швейцарь	Швейцарь	Швейцарь	Швейцарь	Швейцарь	Швейцарь	
Нэгдсэн Вант Улс	Нэгдсэн Вант Улс	Нэгдсэн Вант Улс	Нэгдсэн Вант Улс	Нэгдсэн Вант Улс	Нэгдсэн Вант Улс	

Латин Америк	Аргентин Болив	Аргентин Болив	Аргентин Болив	Аргентин Болив	Аргентин Болив Бразил	Аргентин Болив
	Чили Колумб	Колумб	Чили Колумб	Чили Колумб Коста Рика БН Доминикан улс Эквадор	Коста Рика	Колумб Коста Рика БН Доминикан улс
	Сальвадор	Гуатемала	Мексик	Гуатемала Мексик Нигарагуа Панам	Гуатемала Мексик	Гуатемала Мексик
	Панам	Панам	Панам	Парагвай		Панам
	Перу	Перу	Перу	Перу Урагвай	Перу Урагвай	Перу
	Венесуэл	Венесуэл	Венесуэл	Венесуэл	Венесуэл	
Ойрхи Дорнод	Морокко		Морокко		Афганистан Египт	
	Кувейт Ливан Ирак					
Шинээр тусгаар тогтносон орнууд Монгол	Армян Беларус	Армян		Гүрж	Гүрж	Гүрж
	Гүрж Азербайжан Молдав	Гүрж Молдав	Молдав	Молдав	Молдав	
	Монгол Улс ОХУ Украин	ОХУ Украин	ОХУ Украин	ОХУ Украин	ОХУ Украин	ОХУ
Хойд Америк	Канад АНУ	Канад АНУ	Канад АНУ	Канад АНУ	Канад АНУ	Канад АНУ
Сахараас доошхи Африк	Камерун	Камерун	Камерун Конго-Браззавиль	Камерун Этиоп	Камерун	Камерун
	Гана Кени Нигери	Гана Нигери	Габон Кени Нигери	Гана Кени Нигери	Гана Кени Нигери	Нигери
	Сенегал	Сенегал Өмнөд Африк	Сенегал Өмнөд Африк	Сенегал Өмнөд Африк Того	Өмнөд Африк	Өмнөд Африк
	Уганд Замби Сьерра Леон Либерри					
Баруун Балкан + Турк	Босни Герцоговин Хорват Македон Косово (НУБ-ын зах) Серб Турк	Албан Босни Герцоговин Хорват Македон Косово (НУБ-ын зах) Серб Турк	Албан Хорват Македон Косово (НУБ-ын зах) Серб Турк	Босни Герцоговин Хорват Македон Косово (НУБ-ын зах) Серб Турк	Албан Босни Герцоговин Хорват Македон Косово (НУБ-ын зах) Турк	Босни Герцоговин Хорват Македон Турк
	Нийт орон	69 орон	62 орон	62 орон	69 орон	64 орон
						45 орон

Эх сурвалж: Транспэрэнси Интернэшнлийн Дэлхий нийтийн Авлигын Хэмжцүр (Барометр) 2009. Бүдцүцгийг гаргав.



ТРАНСПЭРЭНСИ ИНТЕРНЭШНЛ

ГАДААД ОРНЫ БОЛОН ОЛОН УЛСЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ТУРШЛАГА ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

Нэгдсэн Үндэстний байгууллагын Хөгжлийн Хөтөлбөр

НҮБ дэлхий нийтэд энх тайван, аюулгүй байдал, эдийн засгийн хөгжил цэцэглэлт, нийгмийн тэгш байдлыг хөхиүлэн дэмжих үндсэн зорилго дор улс орнуудын ардчилсан тогтолцоо, ардчиллын үнэт зүйлс, шударга ёс, тогтвортой хөгжил, хууль дээдлэх аливаа бодлого, үйл ажиллагааг дэмжин ажилладаг.

“Corruption” буюу Монгол хэлнээ “авлига” хэмээн орчуулсан үйлдэл, зохион байгуулалттай үйл ажиллагаа эдүгээ улс үндэстнүүдийн хөгжил дэвшилд төдийгүй улс хоорондын харилцаанд үл ойлгогдох битүү саад тогтор болж байна. Авлигын дэлхий дахины хор хөнөөл 1 триллионам.долларт хүрч, Африк, Ази тивийн олон улс орны хөгжлийн доголдлын учир шалтгаан болж байна гэж судлаачид тэмдэглэж байна. Авлига улс төрийн хүрээнд ардчилал, сайн засаглалын хөгжлийг боогдуулж, ардчилсан сонгууль, хууль тогтоох үйл ажиллагаа, хууль дээдлэх ёсыг гажуудуулж, гүйцэтгэх засаглалын чадамж, эрчийг сулруулж байгааг олон улсын бодит байдал харуулж байна.

НҮБ олон улсын дүр төрх бүхий тогтолцоо болон түгэж хүний эрх, ардчилал, тогтвортой хөгжил, хууль дээдлэх ёс, улс үндэстнүүдийн хамтын ажиллагаанд хор хохирол учруулж байгаа авлигыг таслан зогсоох, арилгахад ихээхэн анхаарал тавьж байна. Түүний

нотолгоо нь “Авилгалын эсрэг НҮБ –ын конвенци” /АЭНҮБК/, конвенцийг улс орнууд хэрэгжүүлэхэд үзүүлж буй НҮБ –ын дэмжлэг мөн. Конвенцийн эхийг НҮБ боловсруулан гаргаж улс орнуудад түгээсэн 2003 оны 12-р сараас хойшхи хугацаанд дэлхийн 140 гаруй орон конвенцийн ач холбогдлыг хүлээн зөвшөөрснөөс 90 шахам улс, бүсийн эдийн засгийн байгууллага конвенцийг баталгаажуулан дагаж мөрдөн хэрэгжүүлж байна.

НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөр Монгол Улс Авлигын эсрэг хуулийн төсөл боловсруулахад техникийн туслалцаа үзүүлэх, авлигын эсрэг тэмцэж байгаа олон улсын болон гадаад орнуудын туршлагатай үндэстний улс төрийн болон мэрэгжлийн албан хаагчдыг танилцуулах аялал, семинар, хэлэлцүүлэг зохион байгуулах зэрэг хэлбэрээр УИХ- аас 2000 онд байгуулсан Авлигатай тэмцэх ажлын хэсэгтэй хамтран ажилласан.

Монгол Улс АЭНҮБ - ын конвенцид нэгдэн орж, улмаар 2006 онд Авлигын эсрэг шинэ хуультай болсон. Эдгээр нь авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг явуулах, авлигын эсрэг боловсрол түгээх, бодлого хэрэгжих, авлигатай тэмцэх төрөлжсөн байгуулагууд хөгжих олон улсын жишиг Монгол Улсад бүрдэж, авлигын эсрэг үйл ажиллагаандаа олон улсын дэмжлэг авах хөрс суурь бий болсон байна.

НҮБХХ –ийн хувьд Монгол Улсын авлигатай тэмцэх, шударга ёс, ил тод байдлыг бэхжүүлэх, хөгжүүлэхэд үзүүлж байгаа дэмжлэг өргөн хүрээнд идэвхтэй үргэлжилж байна. Монгол Улсад АЭНҮБ-ын конвенцийн

хэрэгжилтийг хангах, хэрэгжилтийн явцыг хянах, конвенцийн хэрэгжилтийн тайлан гаргах, шаардлагатай шинэ хууль санаачлах, хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулахад техникийн дэмжлэг үзүүлэх, авлигын эсрэг эрх зүйн баримт бичгүүдэд судалгаа хийх, Монгол Улсын шударга байдлын тогтолцоог Конвенцийн үндсэн зарчмуудтай уялдуулах, 2002 онд батлагдсан Авлигын эсрэг үндэсний хөтөлбөрийн хэрэгжилтийг хангах, авлигатай тэмцэх тусгай байгууллагын хэрэгцээг үндэслэн шаардлагатай техникийн туслалцаа үзүүлэх чиглэлд Монгол Улсын холбогдох байгууллагуудтай хамтран ажилласан. Түүнчлэн МХЗ-ын хэрэгжилтийг хангах нэгдсэн тогтолцооны эхлэл бүрдүүлэх үүднээс НҮБХХ-ийн дэмжлэгтэйгээр 2006 онд эхэлсэн Эрүүл мэндийн салбар дахь сайн засаглалын ёс зүй, шударга байдлыг бэхжүүлэх, ил тод байдал, хариуцлагаа тайлагнах тогтолцоог сайжруулах туршилтын төсөл, 2008 онд хэрэгжсэн Улсын мэргэжлийн хяналтын газрын ёс зүй, ил тод байдлыг дээшлүүлэх төсөл зэрэг нь Монгол Улс авлигатай тэмцэхэд үзүүлэх дэмжлэгийн үндэслэл болсон. Эдгээр нь ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцооны жишиг стандартыг тогтоох; худалдан авалт, санхүү, боловсон хүчин бүрдүүлэлттэй холбоотой дүрэм журмыг сайжруулах; ёс зүй ба ашиг сонирхлын зөрчилтэй холбоотой сургалтын ном, гарын авлагыг боловсруулах; гүйцэтгэлийн үнэлгээнд ёс зүйн асуудлыг тусгаж өгөх; яам, агентлагуудын ёс зүйн хороодын ажлын үр дүнг ажилтнуудыг нь эрчимтэй сургах замаар дээшлүүлэх; яам доторх болон яам хоорондын төдийгүй нийт хэрэглэгч, үйлчлүүлэгчидтэй харилцах мэдээлэл, харилцааны сувгуудыг сайжруулах; санал гомдлыг шийдвэрлэх, түүний дотор мэдээлэгчдийг хамгаалах журмыг боловсронгуй болгоход чиглэсэн байна.

Авлигатай тэмцэх салбарт НҮБХХ-өөс үзүүлж буй дэмжлэг нь зөвхөн АТГ-ыг бэхжүүлэх бус нийт төрийн албаны соёл, зан үйлийг өөрчлөх хүчин чармайлтыг дэмжихэд чиглэж байна. Төрийн албан хаагчдын соёл, зан үйлийн өөрчлөлт нь төрийн үйлчилгээ үзүүлэх нөөцийн менежментийг илүү ёс зүйтэй, ил тод, хариуцлагатай болгоно гэж найдаж байна. НҮБХХ-ийн дэмжлэг нь тодорхой салбар ба орон нутгийн түвшиндшудрага ёс, хариуцан тайлагнах тогтолцоо, ил тод байдлыг сайжруулах, АТГ-ын чадавхийг сайжруулах чиглэлээр бусад хандивлагчтай хамтран хэрэгжиж эхэлж байна.

НҮБХХ “... институцийг бий болгох, иргэний нийгмийг эрх мэдэлжүүлэх, хариуцан тайлагнах тогтолцоо ба ил тод байдлыг сайжруулах замаар ардчиллын үйл явцыг бэхжүүлэх” өөрийн зорилгын дагуу “Монгол Улсад шудрага ёс, ил тод байдлыг бэхжүүлэхэд дэмжлэг үзүүлэх” чиглэлээр олон улсын болон үндэсний судлаач, зөвлөхүүдээр Монгол улсын нөхцөл байдлын болон хэрэгцээний судалгаа хийлгэж, судалгааны үндсэн дээр бодлогын ба хууль эрх зүйн баримт бичгийн судалгаа хийх, үйл ажиллагааны чадавхийг нэмэгдүүлэх, хянах ба тайлагнах тогтолцоог боловсронгуй болгох, үйлчилгээ үзүүлэгчид ба хэрэглэгчдийг хамарсан салбар ба орон нутгийн түвшний шударга байдлыг сайжруулах санал санаачилгуудыг дэмжих зэрэг олон үйл ажиллагааг хослуулах Төсөл (2009-2011) – ийг Монгол Улсын АТГ, Төрийн албаны зөвлөл, Эрүүл мэндийн яам, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар, хэд хэдэн аймгийн захиргаа зэрэг байгууллагуудтай хамтран хэрэгжүүлж эхэллээ.

Энэ төслийн хэрэгжилт нь ямар үр дүнд хүрэх вэ? Үр дүнд хүрэх ямар үйл ажиллагаа явагдах вэ?

Үр дүн 1: АЭНҮБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийг хянах, уг конвенц ба Мянгань хөгжлийн 9 дэх зорилтын авлигын талаарх заалтын хэрэгжилтийн уялдаа холбоо бүрдэж, тэдгээрийн хэрэгжилтийг тайлагнах чадавхи бэхэжсэн байна. Үүний тулд:

НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцийн хэрэгжилтийг тайлан гаргах, Мянгань хөгжлийн 9 дэх зорилтын авлигын эсрэг заалтын хэрэгжилтийг хянах АТГ – ын үйл ажиллагаанд НҮБХХ-өөс судалгааны дэмжлэг үзүүлнэ.

Судалгааны холбогдолтой тусламж дэмжлэг нь салбар болон орон нутгийн түвшинд зохиогдож буй ажлууд төдийгүй засаглал, авлигын эсрэг шалгуур үзүүлэлтүүд боловсруулах чиглэлээр хийгдэж буй, цаашид хийгдэх санал санаачилгуудтай нягт уялдаа холбоотой байна. Судалгааны зорилго нь авлига, түүний Монголын нийгэмд үзүүлж буй нөлөөллийн талаар иргэд, шийдвэр гаргагчдыг мэдээллээр хангахад чиглэх бөгөөд энэ нь АТГ, ТАЗ, салбарууд, нутгийн захиргааны байгууллагуудын шударга, ил тод нийгмийг хөгжүүлэхэд чиглэсэн үйл ажиллагаанд дэмжлэг болох учиртай.

АЭНҮБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийг хянах, хэрэгжилтийн тайлан гаргах нь авлигатай тэмцэхэд шаардлагатай шинэ хууль санаачлах, хуульд нэмэлт өөрчлөлт оруулах үндэслэлийг бүрдүүлнэ. Өнөөгийн үндэсний хууль тогтоомж АЭНҮБ –ын конвенцийн заалтуудтай нийцэж байгаа эсэх талаар цаашид хийх судалгаанд төсөл дэмжлэг үзүүлэх болно. УИХ – ын гишүүд авлигатай тэмцэх үйлсэд идэвхтэй оролцоход чиглэсэн арга хэмжээ зохион байгуулах, авлигатай тэмцэх үйлсэд тууштай зүтгэх парламентчдын бүлэг бий болох, Парламентчдын авлигын эсрэг

глобал байгууллагын салбар УИХ –д бий болох тохиолдолд Төсөл шаардлагатай дэмжлэг үзүүлэх боломжтой.

Төслөөс АТГ-ын дэргэдэх Олон нийтийн зөвлөлийн эрх, чиг үүргийн хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх бололцоо бий. Энэ ажил АТГ-ын чадавхи боломжийг дээшлүүлэхээр хүрээгээ хязгаарлахгүй Монгол дахь авлигын улс төр, эдийн засгийн үнэлгээ хийх, авлигатай тэмцэхэд олон нийтийг идэвхжүүлэх үйл ажиллагаатай уялдахад чиглэх нь зүй.

АЭНҮБ-ын конвенцийн оролцогч талууд болон бусад орнуудын туршлагыг судлах, бүс нутаг, олон улсын түвшний арга хэмжээнүүдэд Монгол Улс оролцох бололцоог өргөтгөх, Монгол Улсын шударга байдлын төлөөх байгууллагууд бүс нутаг, олон улсын хэмжээний хурал цуглаанд оролцох, байгууллагын гишүүнчлэлд орох, гишүүний үүрэг гүйцэтгэх зэрэгт зардал хуваалцах хэлбэрээр дэмжлэг үзүүлэх бололцоо Төсөлд бий. Чингэхдээ энэ дэмжлэг нь үндэсний түвшинд авлигатай тэмцэх, ил тод, шударга байдал бэхжин төлөвшихөд бодитой үр дүн (үндэсний чадавх дээшлүүлэх, бодлого, эрх зүйн актад тусгалаа олох, байгууламжийг өөрчлөх зэрэг) гарах баталгаатай байх нь гол шаардлага юм.

Үр дүн 2: АТГ-ын хүний эрхийн хэм хэмжээг сахиж, байцаан шийтгэх ажиллагааны зарчимд нийцүүлэн мөрдөн шалгах ажиллагаа явуулах чадавхи хөгжсөн байна. Үүний тулд:

Төсөл нь АТГ-ын байцаан шийтгэх (мөрдөн байцаах, хэргийг прокурорт шилжүүлэх) чиг үүргийн хэрэгжилт нь хүний эрхийн хэм хэмжээ, мөрдөн байцаах ажиллагааны зарчимд бүрэн нийцсэн байх чиглэлд тодорхой дэмжлэг үзүүлнэ. Энэ хүрээнд Төсөл дараах чиглэлүүдээр дэмжлэг үзүүлнэ: 1/

АТГ-ын мөрдөн шалгах ажиллагааны чадавхийг хөгжүүлэх төлөвлөгөөний төсөл гаргах; 2/ Өргөдөл гомдол ба хэрэг бүртгэлийн уялдаа холбоотой тогтолцоог үүсгэх. Энэ нь өргөдөл гомдол хуримтлагдах, хэрэг бүртгэлийн явцад алдаа дутагдал гарах явдлыг багасгах ба жилийн ажлын тайлангийн чанарыг сайжруулах ач холбогдолтой; 3/ Шуурхай ажиллагааны гарын авлага бэлтгэх 4/ Авлигын эсрэг мөрдөн байцаалтын асуудлаар шинэ гарын авлагын дагуу ахисан түвшний сургалт зохион байгуулах зэрэг болно. Эдгээр ажилд Төсөл нь Олон улсын зөвлөх гэрээгээр авч ажиллуулах бөгөөд АТГ-ын хэрэг бүртгэлт, мөрдөн байцаалтын үйл ажиллагаанд ил тод, шударга байдлыг хангах, байцаан шийтгэх ажиллагааны зарчимд нийцүүлэн явуулах чадавхийг нэмэгдүүлэх, тоног төхөөрөмжийг боловсронгуй болгох зорилготой юм.

Үр дүн 3: Төслийн хүрээнд хамтран ажиллах салбаруудын шударга байдал, хариуцан тайлагнах тогтолцоо, ил тод байдлыг нэмэгдүүлэхэд шаардагдах холбогдох механизмыг бүрдүүлж, ажилтнуудыг сургасан байна. Үүний тулд:

Энэхүү төсөл нь нийгэм ба төрийн албанд ёс зүйтэй зан үйл, хариуцлагын тогтолцоо, ил тод байдлын эерэг өөрчлөлт гарахад дэмжлэг үзүүлэх зорилго агуулдаг юм. Авлигатай өргөн фронтоор шууд тэмцэхийн зэрэгцээ төрийн албаны ёс зүйн үнэт зүйл, мэргэжлийн стандартыг дээшлүүлэх ажил нэн чухал юм. Тиймээс энэ төслийн хэрэгжилтэд Төрийн албаны зөвлөл чухал үүрэг гүйцэтгэх нь гарцаагүй.

Бодлого боловсруулах түвшинд судалгаа, мониторинг, эрх зүйн орчныг боловсронгуй болгох хууль, үйл ажиллагааны төлөвлөгөө гаргах, судалгаа хийх, чадавхи бэхжүүлэх

ажлуудын зэрэгцээ тодорхой салбарын зарим байгууллага дээр ил тод байдал, хариуцлагын тогтолцоог сайжруулах арга хэмжээ авахад Төсөл дэмжлэг үзүүлнэ. Тухайлбал Эрүүл мэндийн яам, Улсын мэргэжлийн хяналтын газар дээр өмнө эхэлсэн зарим ажлыг уг яам, агентлагаас АТГ-тай хамтран боловсруулсан шударга байдлыг тогтооход чиглэсэн үйл ажиллагааны төлөвлөгөөний хэрэгжилтэд дэмжлэг үзүүлэх хэлбэрээр үргэлжлэх болно.

Салбарын түвшинд дараах үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэхээр төлөвлөсөн болно. Үүнд:

- Шударга байдал үгүйлэгдэж байгаа салбарт олон нийтийн санаа бодлын судалгаа авах (салбарын ажилтнууд ба олон нийтийг хамарсан хэлэлцүүлэг зохиож хамгийн анхаарал татсан асуудлыг тодорхойлох, шийдвэрлэх арга замыг хэлэлцэх)
- Яамдын үйлчилгээний дэг, төлбөрийн талаарх мэдээллийг олон нийтэд шуурхай, ил тод, хүртээмжтэй болгох мэдээллийн кампани зохиох
- Яамдад ёс зүйн хороо байгуулж, яамны үйл ажиллагаанд ёс зүйн шинэ дэг журмыг тогтоох, мөрдөн хэвшүүлэх бодлого боловсруулах (ёс зүйн дүрэм, ашиг сонирхлын зөрчлийн бодлогыг хэрэгжүүлэх, үүнд ажиллагчдыг өргөнөөр татан оролцуулах)
- Төрийн албан хаагчдад төрийн албаны шинэ хууль, ёс зүйн дүрэм ба ашиг сонирхлын зөрчлийн хууль (батлагдсан үед нь)-ийн талаар сургалт явуулах
- Авлигыг бууруулахын тулд цахим засаглалын арга хэлбэрүүдийг нэвтрүүлэх
- Ёс зүй, ашиг сонирхлын зөрчлийн асуудалтай тулгарсан буюу зөвлөгөө хэрэгтэй байгаа төрийн албан

хаагчдад зөвлөх үйлчилгээ үзүүлэх (ТАЗ-тай хамтран ажиллана)

- Зарим төрлийн үйлчилгээ (зөвшөөрөл олгох зэрэг) дэх шударга байдлыг дээшлүүлэх ажил зохиох
- Сургамж ба арга хэрэгслүүдийг хууль тогтоомжид тусгуулах, сургалтын материал боловсруулах.

Оролцогч талуудын эрх ашгийг өөр хооронд нь зохицуулах, хөтөлбөрийн уялдаа холбоог сайжруулахын тулд тодорхой салбарт чиглэсэн эдгээр арга хэмжээг боломжтой үед нь яамдын шударга байдлын үйл ажиллагааны төлөвлөгөө болон адил төстэй баримт бичигтэй уялдуулахад тусална.

Авлигын төрөл ба хэлбэр, шалтгаан ба үндэс, үр дагаврыг тодорхойлж, шийдвэрлэх арга замыг олохын тулд оролцогч талуудад семинар хэлэлцүүлэг зохионо. Төрийн албан хаагчид, иргэдийг хамтад нь оролцуулсан хэлбэрээр семинар хэлэлцүүлэг, үйлдэлд чиглэсэн мэдээлэл сурталчилгааны кампанит ажил зохиох нь тухайн байгууллага дахь тулгамдсан асуудлыг олон нийтээр хэлэлцэх боломж бүрдүүлдэг учир уг арга хэлбэрийг өргөн хэрэглэх болно. Мэдээллийн олдоцыг сайжруулах, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны нээлттэй байдал, ёс зүйг сайжруулах чиглэлээр иргэдийн оролцоо нэмэгдэх аливаа санаачлагыг дэмжих нь Төслийн үйл ажиллагааны чухал хэсэг байх болно.

Үр дүн 4: Орон нутагт хамтран ажиллах байгууллагын нутгийн удирдлагын үйлчилгээний чанар, тайлагнах тогтолцоо, ил тод байдлыг хянах чадавхи дээшилсэн байна. Үүний тулд:

Тус төсөл 2009 оны хувьд Хэнтий, Төв, Дундговь аймгийн удирдлагатай, цаашдаа бүх аймаг, нийслэлийн иргэд, удирдлагатай орон нутгийн удирдлагын

үйлчилгээний ил тод байдал, шударга ёс сахин бэхжүүлэх, хэрэгжүүлэх үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх чиглэлээр хамтран ажиллахаар төлөвлөсөн. Гэхдээ энэ төлөвлөгөөний хэрэгжилт нь тухайн аймаг, нийслэлийн иргэд, удирдлагын санаачлага, идэвхээс шууд шалтгаалах нь зүйн хэрэг. Орон нутагт ил тод байдлын талаар судалгаа авах нь энэ цогц ажлын эхлэл юм. Ил тод, шударга байдлын судалгаа нь орон нутгийн засаг захиргааны тогтолцоонд нөлөөлж буй асуудлуудын цар хүрээ, төрлийн талаар тодорхой ойлголт авах болон цаашид төслийн үр нөлөөг үнэлэхэд тустай суурь мэдээ баримтыг цуглуулах, улмаар ил тод байдал, шударга байдлыг хөгжүүлэх, бэхжүүлэх анхдагч нэгжүүдийг бүрэлдүүлж өгнө. Авлигатай холбоотой асуудлуудын өнөөгийн бодит байдал, орон нутгийн захиргааны ил тод байдал ба засаглалын чанарын талаар иргэдэд ойлголт бүрдүүлэх, орон нутгийн түвшин дэх авлигын асуудалд иргэдийн анхаарлыг татах нь судалгааны нэмэлт зорилго юм. Түүнчлэн нутгийн удирдлагын үйлчилгээний чанар, тайлагнах тогтолцоо, ил тод байдлыг хянах чадавхийг дээшлүүлэх чиглэл нь нутгийн иргэдийн шударга байдлын талаарх ойлголт, байр суурийг илэрхийлсэн баримт бичиг боловсруулан гаргах орон нутгийн бүлгүүдэд дэмжлэг үзүүлж болно. Тодорхой асуудалд нутгийн иргэдийн анхаарлыг татах болон өөрчлөлтөд учирч буй саад бэрхшээлийн талаар иргэд дэлгэрэнгүй мэдээлэлтэй болоход судалгааны зорилго бас чиглэнэ. Нутгийн иргэд, удирдах ажилтнуудын судалгаа, санал зөвлөмж, зохион байгуулагдсан бусад ажлын цогц нь аймаг, нийслэлийн шударга ёсны үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсрогдох, батлагдан гарах үндэслэл юм.

Орон нутгийн түвшинд зохиох ажлын нэг чухал хэсэг нь нутгийн захиргааны ажилтнуудад төрийн албаны хууль, ёс зүйн дүрэм, ашиг сонирхлын

зөрчлийн хууль, авлигын эсрэг хууль дахь хөрөнгө, орлогын мэдүүлэг өгөх, хөрөнгө орлогын мэдүүлгийн талаар сургалт хийхэд чиглэнэ. Сургалт нь орон нутгийн иргэд авлигын асуудлаар ямар байгууллагуудад хандаж болох талаар дэлгэрэнгүй мэдээлэл авах боломжийг бүрдүүлнэ. Шаардлагатай бол орон нутгийн иргэдэд зориулан “Авлигатай тэмцэх үйлсэд Та ямар хувь нэмэр оруулж чадах вэ?” агуулга бүхий тайлбар товхимол гаргаж болно. Түүнчлэн байгууллагууд шударга ёсыг хэвшүүлэхэд гүйцэтгэх үүрэг, үйл ажиллагаа, өргөдөл гомдол хүлээн авах, хөрөнгө орлогын мэдүүлэг өгөх механизм зэргийг тайлбарласан мэдээллийн кампанит ажлууд зохиогдоно.

Төслийн хэрэгжилтийн үйл ажиллагаа 2009 оны 5 – р сараас эхэлсэн. Төслийн хүрэх үр дүн тус бүрийн хүрээнд ажлууд эхэлсэн. Тухайлбал АЭНҮБ-ын конвенцийн хэрэгжилтийг хянах, хэрэгжилтийн тайлан гаргах, авлигатай тэмцэх үндэсний хууль тогтоомж ба АЭНҮБ –ын конвенцийн харилцан уялдаа, АЭНҮБ –ын конвенцийн заалтуудтай нийцэж байгаа байдлын талаар судалгаа эхэллээ. АЭНҮБ-ын конвенцийн оролцогч талууд болон бусад орнуудын туршлагыг судлах олон улсын үйл ажиллагаанд Монгол Улс оролцох бололцоог өргөтгөхөд дэмжлэг үзүүлэх ажил амжилттай хэрэгжиж байна. АТГ-ын мөрдөн шалгах ажиллагааг олон улсын стандартад нийцүүлэн боловсронгуй болгох агуулга бүхий гарын авлага бэлтгэх ажил хийгдэж байна.

Төрийн албан хаагчдад төрийн албаны шинэ хууль, ёс зүйн дүрэм ба ашиг сонирхлын зөрчлийн хуулийн талаар сургалт явуулах, авлигыг бууруулахын тулд цахим засаглалын арга хэлбэрийг нэвтрүүлэх зориулалт бүхий програм хангамж Төрийн албаны зөвлөл, мэргэжлийн хяналт, эрүүл мэндийн салбарт бий болох ажил хийгдэж эхэллээ.

Аймгуудад шударга ёс, ил тод байдлыг хангах үйл ажиллагааны төлөвлөгөө боловсруулах Ажлын хэсгүүд аймгуудын Засаг даргын шийдвэрээр байгуулагдаж уг Ажлын хэсгүүд төлөвлөгөө боловсруулах чадавх эзэмшүүлэх сургалтууд Хэнтий, Төв аймагт 6 – р сараас эхэлж, Булган, Говьсүмбэр, Дархан, Дорноговь, Дундговь, Орхон, Сэлэнгэ аймгуудын ажлын хэсгүүд хамрагдаад байна. Хэнтий аймгийн төлөвлөгөө боловсруулах ажил нилээд амжилттай явагдаж байна. Төлөвлөгөө боловсруулах Ажлын хэсэг байгуулж, төлөвлөгөө боловсруулах арга зүй, туршлагын талаар техникийн дэмжлэг, сургалт шаардлагатай байгаа аймгуудтай уг ажлын хүрээнд хамтран ажиллах бололцоо бий.

Төслийн хүрээнд хэрэгжүүлэх ажил нь төслийг хамтран хэрэгжүүлэхэд техник, санхүүгийн дэмжлэгийг хариуцагч тал болох НҮБХХ –өөс төдийгүй төслийг гүйцэтгэгч Монгол Улсын байгууллагууд, тухайлбал Авлигатай тэмцэх газар, Төрийн албаны зөвлөл, Мэргэжлийн хяналтын ерөнхий газар, Эрүүл мэндийн яам, аймгууд, нийслэлийн удирдлагын байгууллага, тэдгээрээс гадна төрийн болон нутгийн удирдлагын байгууллагын үйлчилгээний шударга, ил тод байдлыг хөгжүүлэх, хэвшүүлэхийг зоригч иргэн бүрийн хичээл зүтгэл, санаачлага, эрмэлзлээс шууд шалтгаална.



НҮБХХ