УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТАЛААРХ ТӨСӨӨЛЛИЙН 2019 ОНЫ СУДАЛГААНЫ ТАЙЛАН

Улаанбаатар хот

2019 он

УЛААНБААТАР ХОТ-14210, СҮХБААТАР ДҮҮРЭГ,
1-Р ХОРОО, ЭНХТАЙВАНЫ ӨРГӨН ЧӨЛӨӨ-23,
UBH CENTER-Н БАЙР 13 ДАВХАРТ
+976 7711 6676
+976 7711 8887
www.facebook.com/maximaconsulting
www.maxima.mn

АГУУЛГА

УДИРТГАЛ 4

НЭГ. 2019 ОНЫ УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТҮВШИН 6

ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД 6

ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ЦАР ХҮРЭЭ 7

Дэд үзүүлэлт 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТҮГЭЭМЭЛ БАЙДАЛ 8

Дэд үзүүлэлт 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТҮВШНИЙ ӨӨРЧЛӨЛТ 8

Дэд үзүүлэлт 3. ТӨРИЙН ИНСТИТУЦ ДЭХ УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТАРХАЛТЫН ЦАР ХҮРЭЭ 9

Дэд үзүүлэлт 4. ТӨРИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТАРХАЛТЫН ЦАР ХҮРЭЭ 9

Дэд үзүүлэлт 5. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН НӨЛӨӨЛӨЛ, ЧИГЛЭЛ 10

ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХЭЛБЭР 11

Дэд үзүүлэлт 1. ХЭЭЛ ХАХУУЛИЙН ХЭЛБЭР 12

Дэд үзүүлэлт 2. ХУУЛЬ БУС НӨЛӨӨЛЛИЙН ХЭЛБЭР 13

Дэд үзүүлэлт 3. УЛС ТӨРИЙН НАМ, БҮЛЭГЛЭЛ, УЛС ТӨР, БИЗНЕС, ГЭМТ ХЭРГИЙН БҮЛЭГЛЭЛҮҮДИЙН ХАРИЛЦАА ХАМААРАЛ 13

Дэд үзүүлэлт 4. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХЭЛБЭР 14

Дэд үзүүлэлт 5. УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ ХЭЭЛ ХАХУУЛЬ ӨГӨХ, АВАХ АРГА 15

ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 3. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ШАЛТГААН, НӨХЦӨЛ 17

Дэд үзүүлэлт 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГАД НӨЛӨӨЛСӨН ХҮЧИН ЗҮЙЛС 18

Дэд үзүүлэлт 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТҮВШИНД НӨЛӨӨЛЖ БУЙ ТӨРИЙН АЛБАН ДАХЬ ДУТАГДАЛ, ДОГОЛДОЛ 18

Дэд үзүүлэлт 3. УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ ХҮРЭЭЛЛҮҮДИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ 19

ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 4. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХОР УРШИГ, ҮР ДАГАВАР 20

Дэд үзүүлэлт 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХОР УРШИГ 20

Дэд үзүүлэлт 2. АВЛИГААР ОЛСОН ХӨРӨНГИЙН ЗАРЦУУЛАЛТ 21

ХОЁР. БУСАД ҮЗҮҮЛЭЛТ 23

АВЛИГЫН ТҮВШИН 23

УЛС ТӨРИЙН НАМУУДЫН АВЛИГАД АВТСАН БАЙДАЛ 23

АВЛИГЫН ХҮРЭЭНИЙ ТҮГЭЭМЭЛ БАЙДАЛ 24

АВЛИГЫН ТҮВШИНД НӨЛӨӨЛСӨН ГОЛ ХҮЧИН ЗҮЙЛС 25

БИЗНЕС ЭРХЛЭГЧДИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЯВЦАД ЗАРЦУУЛЖ БУЙ АВЛИГЫН ХЭМЖЭЭ 27

ХЭЭЛ ХАХУУЛЬД ЗАРЦУУЛСАН МӨНГӨНИЙ ХЭМЖЭЭ 27

ДЭЭД ТҮВШНИЙ АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА 28

ГУРАВ. ШИНЖЭЭЧДИЙН ТАЛААРХ ЕРӨНХИЙ МЭДЭЭЛЭЛ 29

ДҮГНЭЛТ 30

ГРАФИКИЙН ЖАГСААЛТ

График 1. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын үнэлгээ, үзүүлэлтийн схем. 5
График 2. Улс төрийн авлигын түвшин, 2008-2019 онд. 6
График 3. Шалгуур үзүүлэлтийн үнэлгээ. 6
График 4. Улс төрийн авлигын цар хүрээний үнэлгээ. 7
График 5. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын түгээмэл байдал. 8
График 6. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшний өөрчлөлт. 8
График 7. Нийтийн алба/төрийн байгууллагын үйл ажиллагаан дахь авлигын тархалтын цар хүрээ. 9
График 8. Улс төрийн хүрээний авлигын чиглэл. 10
График 9. Улс төрийн авлигын хэлбэрийн үнэлгээ. 11
График 10. Хээл хахуулийн хэлбэрийн үнэлгээ. 12
График 11. Хууль бус нөлөөллийн үнэлгээ. 13
График 12. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр. 15
График 13. Улс төрийн хүрээнд хээл хахууль өгөх, авах аргуудын үнэлгээ. 16
График 14. Авлигын шалтгаан, нөхцөл. 17
График 15. Улс төрийн хүрээн дэх хүрээллүүдийн нөхцөл байдал. 19
График 16. Улс төрийн авлигын хор уршиг, үр дагавар. 20
График 17. Улс төрийн хүрээний авлигын улмаас учирсан хор уршиг, сөрөг үр дагаврын түвшин. 21
График 18. Улс төрийн (түүнчлэн шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний) авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалт. 22
График 19. Монголын нийгэм дэх авлигын түвшин. 23
График 20. Монгол Улс дахь улс төрийн намуудын авлигад автсан байдал. 23
График 21. Авлигыг бууруулахад шаардлагатай арга хэмжээ. 28
График 22. Шинжээчдийн хүйс. 29
График 23. Шинжээчдийн нас. 29
График 24. Шинжээчдийн салбарын хаярьяалал. 29

ХҮСНЭГТИЙН ЖАГСААЛТ

Хүснэгт 1. Салбар хүрээн (төрийн институц) дэх авлига тархсан байдал. 9
Хүснэгт 2. Бүлэглэлүүдийн харилцаа хамаарал, нөхцөл байдлын үнэлгээ. 14
Хүснэгт 3. Улс төрийн авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн үнэлгээ. 18
Хүснэгт 4. Улс төрийн авлигын түвшинд нөлөөлж буй төрийн албан дахь дутагдал, доголдол. . 19
Хүснэгт 5. Сүүлийн нэг жилийн хугацаан дахь авлигын нөхцөл байдал (%). 24
Хүснэгт 6. Сүүлийн нэг жилийн хугацаан дахь авлигын нөхцөл байдал (индекс). 24
Хүснэгт 7. Монгол Улсын авлигын ерөнхий түвшинд нөлөөлсөн гол хүчин зүйлс, нөхцөл байдал. 25
Хүснэгт 8. Бизнес эрхлэгчдээс авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ (%). 27
Хүснэгт 9. Бизнес эрхлэгчдээс авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ /зорилгоор/, сая төгрөгөөр. 27

УДИРТГАЛ

Судалгааны үндэслэл: Авлигатай тэмцэх газар 2008 оноос хойш жил тутам "Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа"-г зохион байгуулж, судалгааны үр дүнг Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилтын "Авлигыг үл тэвчих уур амьсгалыг нийгмийн бүх хүрээнд бий болгох, хэвшүүлэх" 24 дүгээр зорилтын хэрэгжилтийг үнэлж дүгнэх нэг шалгуур болгож ирсэн.

Судалгаа нь авлигын хандлага, авлигад өртөмтгий ажил, албан тушаал, авлигад нөлөөлж буй хүчин зүйлсийг тодорхойлох, авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагааг төлөвлөх, хэрэгжүүлэхэд чухал ач холбогдолтой. Мөн улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний авлигын эсрэг үйл ажиллагааны үр дүнг үнэлж дүгнэхэд мэдээллийн чухал их сурвалж болох учиртай.

2017 он хүртэл улс төр болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийг нэг судалгааны хүрээнд судалж, нэгтгэсэн тайланг гаргаж байсан бол 2018 оноос эхлэн тус хоёр хүрээг тусд нь авч үзэж, "Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа" болон "Шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа"-г хийдэг болсон юм. Уг хоёр судалгааг "Максима Консалтинг" ХХК хоёр жил дараалан хийж гүйцэтгэв.

Судалгааны хүрээнд дараах зорилтыг тавьж зохион байгуулав.

- Авлигын талаарх төсөөлөл, хандлага, шалтгааныг тодруулах;
- "Дээд (өндөр) түвшний" хүрээн дэх авлигад автагдсан байдал, цар хүрээ, авлигын хэлбэрийг авч үзэх;
- "Дээд (өндөр) түвшний" авлигын шалтгаан, нөхцөл түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодруулах;
- "Дээд (өндөр) түвшний" авлигын хэмжээ, түүний хор уршиг, үр дагаврыг гаргах;
- "Дээд (өндөр) түвшний" хүрээн дэх авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг үнэлүүлэх, түүнд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодруулах зэрэг болно.

Судалгааны арга зүй: "Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа"-г нийгмийн эмпирик судалгааны тоон болон чанарын судалгааны аргаар хийж явуулсан. Ингэхдээ нийтийн алба (шүүх, хууль сахиулах салбараас бусад), шүүх, хууль сахиулах салбар, хэвлэл мэдээллийн салбар, улс төрийн нам, иргэний нийгмийн байгууллага, Монгол Улсад үйл ажиллагаа явуулж буй олон улсын байгууллага, бодлогын судалгаа, олон нийтийн санал бодлын судалгаа, бизнесийн салбар, иргэдийн төлөөллийг ижил тэнцүү оролцуулан нийт 66 шинжээчийг хамруулсан.

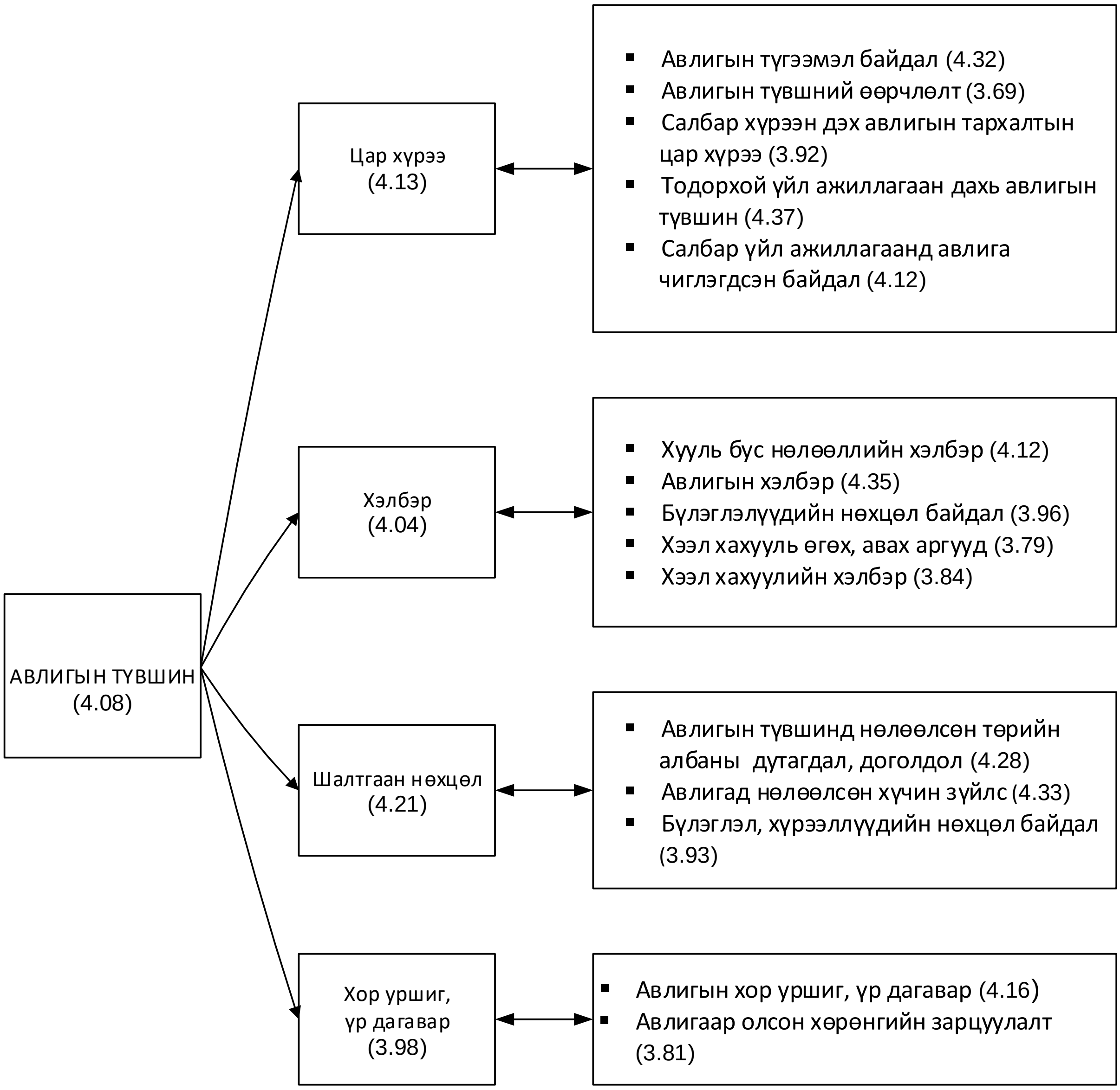
Тоон судалгааны мэдээллийг цуглуулахдаа нүүр тулсан ярилцлагын асуулгын аргыг ашигласан ба шинжээчдээр асуулт бүрийг "1-ээс 5" гэсэн баллаар үнэлүүлэн тооцоолсон. Баллын үнэлгээ буурах тусам эерэг утгыг илэрхийлж байгаа бол баллын үнэлгээ өсөх тусам сөрөг утгыг илэрхийлдэг.

Өмнө нь дан тоон судалгааны аргыг ашигладаг байсан бол 2018 оноос эхлэн чанарын судалгааны аргыг нэмэлтээр нэвтрүүлж эхэлсэн ба ингэхдээ фокус бүлгийн хэлэлцүүлгийн аргыг ашигласан бөгөөд 6 удаагийн хэлэлцүүлэгт нийт 48 шинжээчийг оролцуулан судалгааны асуултуудыг дэлгэрүүлж, гүнзгийрүүлж хэлэлцсэн. Харин 2019 оны судалгааны хүрээнд фокус бүлгийн хэлэлцүүлгийн оронд чанарын судалгааны *экспертийн ярилцлагын* аргыг ашиглаж, нийт 10 эксперттэй дэлгэрэнгүй ярилцсан.

Экспертийн ярилцлагын судалгааны дүгнэлтийг ярилцлагын транскриптын хамт тусд нь тайлан болгон үйлдсэн болно.

Судалгааны мэдээлэлд шинжилгээ хийхдээ “Улс төрийн хүрээн дэх авлигын талаарх төсөөллийн 2018 оны судалгаа”-ны тоо баримттай харьцуулан шинжилж, гарсан өөрчлөлт, үр дүнг тогтоосон болно.

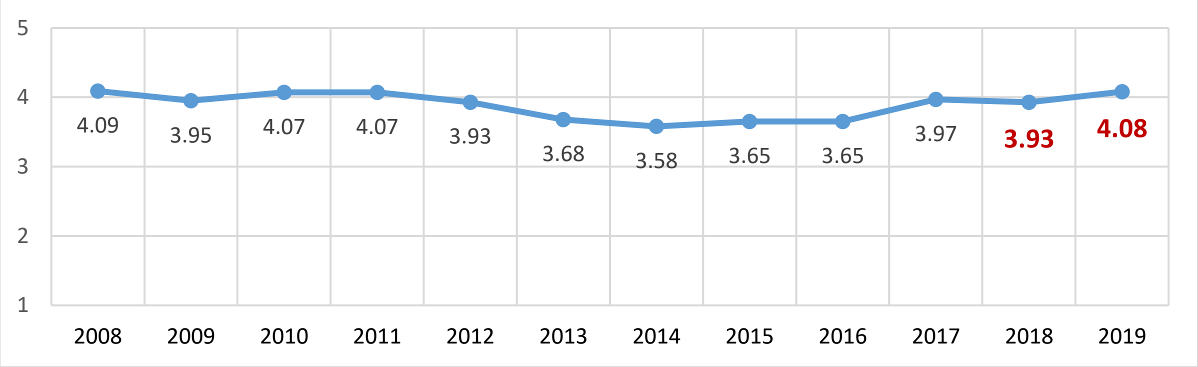
График 1. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын үнэлгээ, үзүүлэлтийн схем.



НЭГ. 2019 ОНЫ УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ АВЛИГЫН ТҮВШИН

Судалгааны үр дүнд 2019 онд улс төрийн хүрээн дэх авлигын төсөөллийн индекс 4.08 гарлаа. Өмнөх оны үзүүлэлттэй харьцуулахад 0.15 баллаар өссөн байна. Тус судалгаа хийгдэж ирсэн өнгөрсөн 12 жилийн үзүүлэлтийг харьцуулан харахад авлигын төсөөллийн индексийн дундаж 3.89 байгаа ба 2008 оны анхдагч үзүүлэлтээс 0.4-0.5 хүртэл баллаар буурч байсан 2013-2016 онуудыг эс тооцвоос сүүлийн гурван жилийн туршид буцаад 2008-2012 онуудын 4 балл орчмын өндөр түвшинд тогтвортой хэлбэлзэх хандлага илэрч байна.

График 2. Улс төрийн авлигын түвшин, 2008-2019 онд.



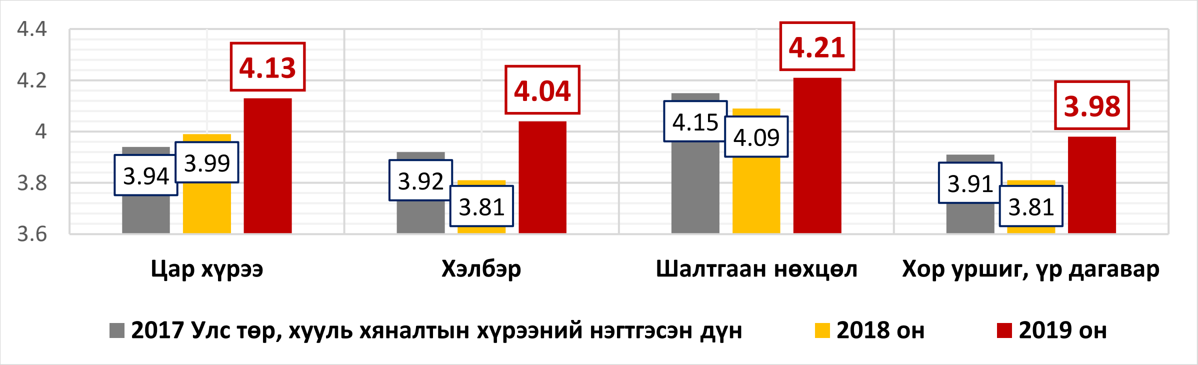
ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТҮҮД

Улс төрийн авлигын түвшинг тогтоохдоо дараах үндсэн дөрвөн шалгуур үзүүлэлтийг ашигладаг: цар хүрээ, хэлбэр, шалтгаан нөхцөл, хор уршиг/үр дагавар.

Үндсэн шалгуур үзүүлэлт тус бүрийн хувьд ч 2019 оны судалгаагаар бага зэргийн өсөлт тогтоогдлоо.

Улс төрийн авлигын цар хүрээ нь өмнөх оноос 0.14 пунктээр нэмэгдсэн бол авлигын хэлбэр 0.23 пунктээр, авлигын шалтгаан нөхцөл 0.12 пунктээр, хор уршиг, үр дагавар 0.17 пунктээр тус бүр өссөн байна.

График 3. Шалгуур үзүүлэлтийн үнэлгээ.



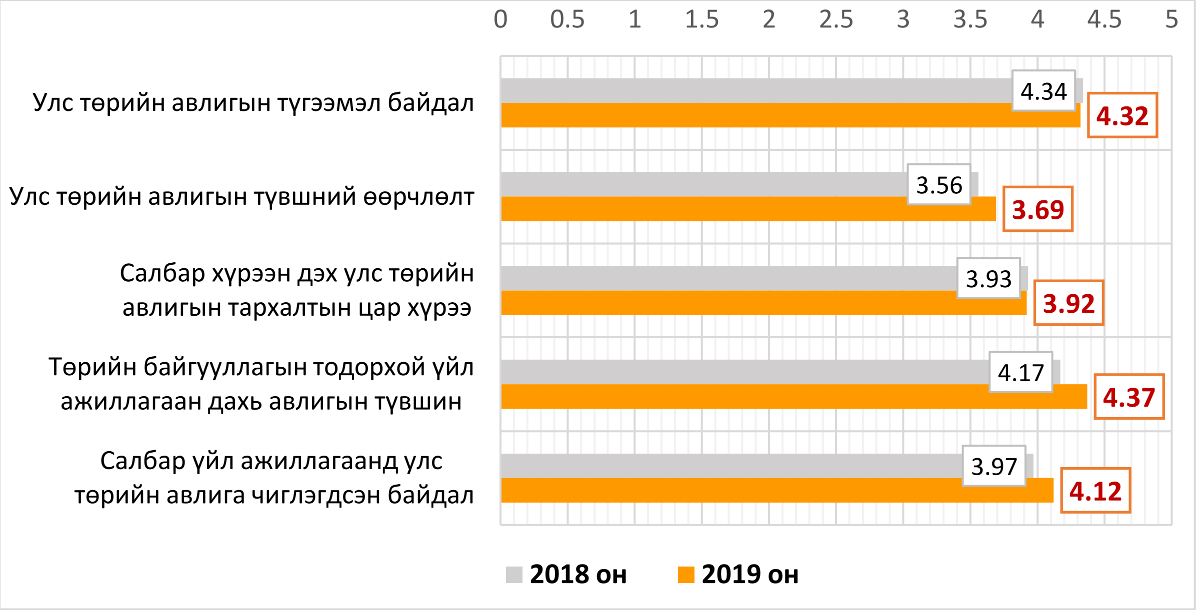
ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ЦАР ХҮРЭЭ

Улс төрийн хүрээний авлигын цар хүрээний үнэлгээ 2019 онд 4.13 гарч, өмнөх оны дүнгээс 0.14 пунктээр илүү гарлаа.

Улс төрийн авлигын цар хүрээг нийт 5 дэд үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлох бөгөөд тус бүр дараах өөрчлөлт гарсан байна:

1. Улс төрийн авлигын түгээмэл байдал - 0.02;
2. Улс төрийн авлигын түвшний өөрчлөлт + 0.13;
3. Тодорхой салбар, хүрээн (төрийн институц) дэх улс төрийн авлигын тархалтын цар хүрээ - 0.01;
4. Төрийн байгууллагын тодорхой үйл ажиллагаан дахь авилгын түвшин + 0.20;
5. Тодорхой салбар, үйл ажиллагаанд улс төрийн авлига чиглэгдсэн байдал (буюу ямар салбар, үйл ажиллагаатай улс төрийн авлига хэр холбогдсон болох) + 0.15.

График 4. Улс төрийн авлигын цар хүрээний үнэлгээ.

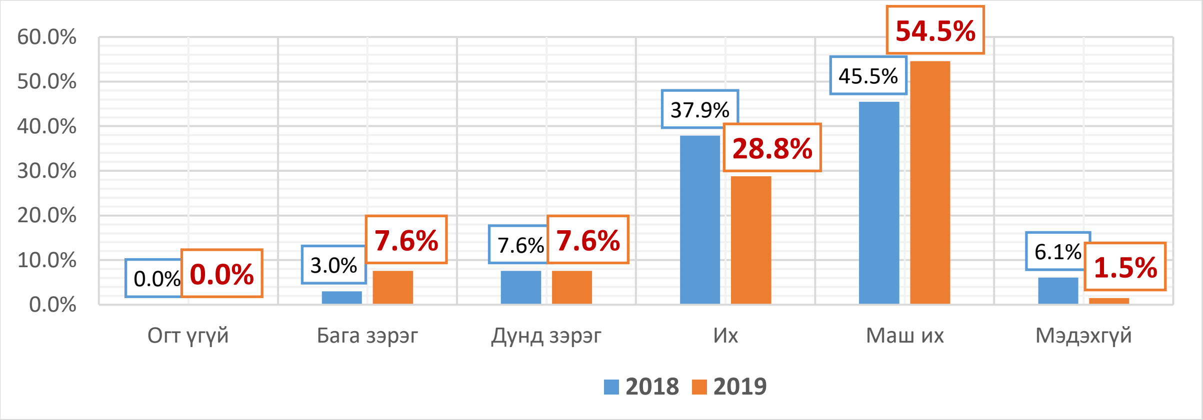


Дэд үзүүлэлт 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТҮГЭЭМЭЛ БАЙДАЛ

Улс төрийн авлигын түгээмэл байдлын үнэлгээ 4.32 гарч өмнөх оныхоос 0.02 пунктээр (2018 онд 4.32) буурсан буюу бараг өөрчлөлтгүй байна.

Ингэхдээ шинжээчдийн 83.3% нь Монголын улс төрийн хүрээнд авлига их болон маш их түгээмэл гэж үнэлсэн. Харьцуулахад 2018 онд тус хоёр үзүүлэлтийн нийлбэр бараг ялгаагүй 83.4%-тай гарч байсан хэдий ч “маш их” гэж үнэлэх хувь 45.5%-аас 54.5% болж өссөн байна.

График 5. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын түгээмэл байдал.

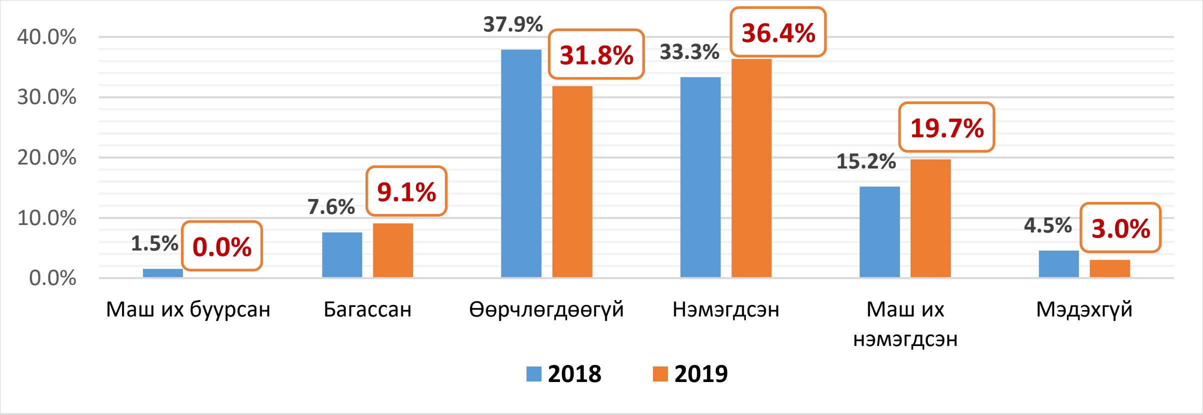


Дэд үзүүлэлт 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТҮВШНИЙ ӨӨРЧЛӨЛТ

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшин өөрчлөгдсөн байдалд өгсөн үнэлгээ 3.69 гарч өмнөх оноос 0.13 пунктээр (2018 онд 3.56) өссөн бага зэргийн өөрчлөлттэй байна.

Ингэхдээ шинжээчдийн 56.1% нь улс төрийн хүрээнд авлига өмнөх оны байдалтай харьцуулахад “нэмэгдсэн” болон “маш их нэмэгдсэн” гэж үнэлсэн. Харьцуулахад 2018 оны тус хоёр үзүүлэлтийн нийлбэр 48.5% байв.

График 6. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын түвшний өөрчлөлт.



Дэд үзүүлэлт 3. ТӨРИЙН ИНСТИТУЦ ДЭХ УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТАРХАЛТЫН ЦАР ХҮРЭЭ

Төрийн институц дэх улс төрийн авлигын тархалтын үзүүлэлт 3.92 пункттэй өмнөх оныхоос өөрчлөлтгүй гарлаа (2018 оны индекс 3.92).

Ингэхдээ ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ болон Улсын Их Хурлын үзүүлэлт бага зэрэг өссөн (+ 0.18 болон +0.16) бол улс төрийн намууд, аймаг/нийслэл, сум/дүүргийн засаг дарга/ЗДТГ болон Нутгийн өөрөө удирдах байгууллагын үзүүлэлт - 0.11-0.20 баллын хооронд бага зэрэг буурсан байна. Харин засгийн газар, түүний харъяа байгууллагуудын хувьд өөрчлөлт гарсангүй (- 0.01). Ингэхдээ засгийн газар, түүний харъяа байгууллага болон улс төрийн намууд урьдын адил авлига хамгийн түгээмэл институцээр тооцогдсон хэвээр байна.

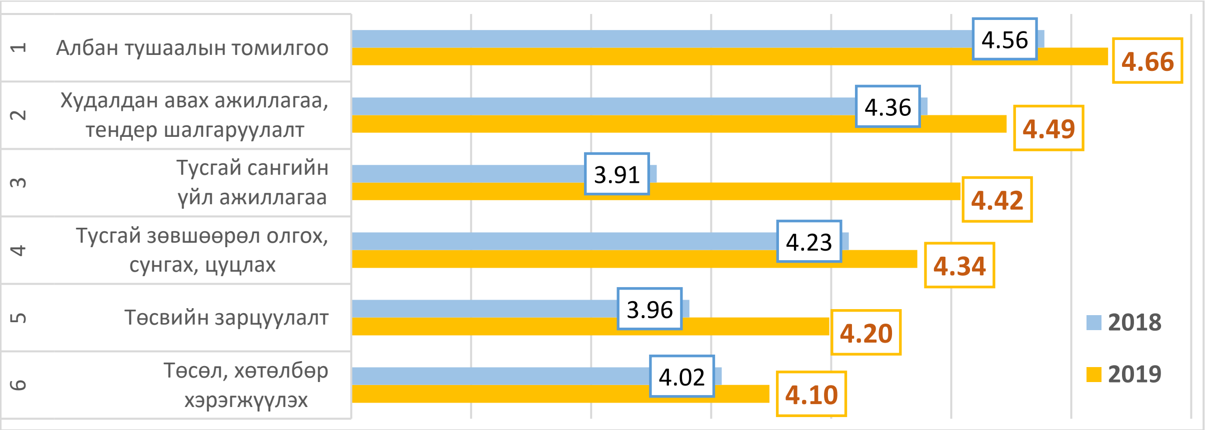
Хүснэгт 1. Салбар хүрээн (төрийн институц) дэх авлига тархсан байдал.

	Институци	2018	2019	Өөрчлөлт
1	Засгийн газар /яам, агентлаг/	4.23	4.22	- 0.01
2	Улс төрийн намууд	4.21	4.08	- 0.13
3	Монгол Улсын Их Хурал	3.87	4.04	+ 0.16
4	Аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн Засаг дарга, ЗДТГ	3.97	3.85	- 0.11
5	Ерөнхийлөгчийн засаглалын хүрээ	3.57	3.75	+ 0.18
6	Нутгийн өөрөө удирдах байгууллага /аймаг, нийслэл, сум дүүргийн ИТХ/	3.75	3.56	- 0.20

Дэд үзүүлэлт 4. ТӨРИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААН ДАХЬ УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТАРХАЛТЫН ЦАР ХҮРЭЭ

Төрийн үйл ажиллагаан дахь авлигын цар хүрээг (шүүх, хууль хяналтын үйл ажиллагаанс бусад) тодорхой зургаан чиглэлээр авч үнэлгүүлэхэд нэгтгэсэн үзүүлэлт 4.37 гарч, өмнөх оны үзүүлэлттэй (4.17) харьцуулахад 0.20 пунктээр өссөн. Бүх үйл ажиллагааны үнэлгээ өссөн үзүүлэлттэй гарсан хэдий ч тусгай сангуудын үйл ажиллагааны талаарх шуугиан экспертүүдийн байр сууринд нөлөөлсөн нь илт харагдана.

График 7. Нийтийн алба/төрийн байгууллагын үйл ажиллагаан дахь авлигын тархалтын цар хүрээ.



Дэд үзүүлэлт 5. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН НӨЛӨӨЛӨЛ, ЧИГЛЭЛ

Улс төрийн авлига бусад салбар хүрээний үйл ажиллагаа руу хэр чиглэж байгаа буюу нөлөөллийн (авлигын чиглэл буюу аль салбар, үйл ажиллагаатай хэр холбогдсон байдал) үнэлгээний үзүүлэлт 4.12 гарч өмнөх оны үнэлгээнээс 0.15 пунктээр бага зэрэг өссөн байна (2018 оны үзүүлэлт 3.97).

Нийт 11 салбар, үйл ажиллагааны хүрээнд үнэлгээг гаргасан ба тэдгээр дотроо дараах өөрчлөлтүүд гарсан байна.

Ач холбогдол өгмөөр хэмжээнд өссөн салбарууд:

- шүүх + 0.41,
- дэд бүтэц + 0.33,
- хууль тогтоох, шийдвэр гаргах + 0.31,
- хууль сахиулах + 0.27,
- хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл + 22.

Бага хэмжээний өсөлт гарсан салбарууд:

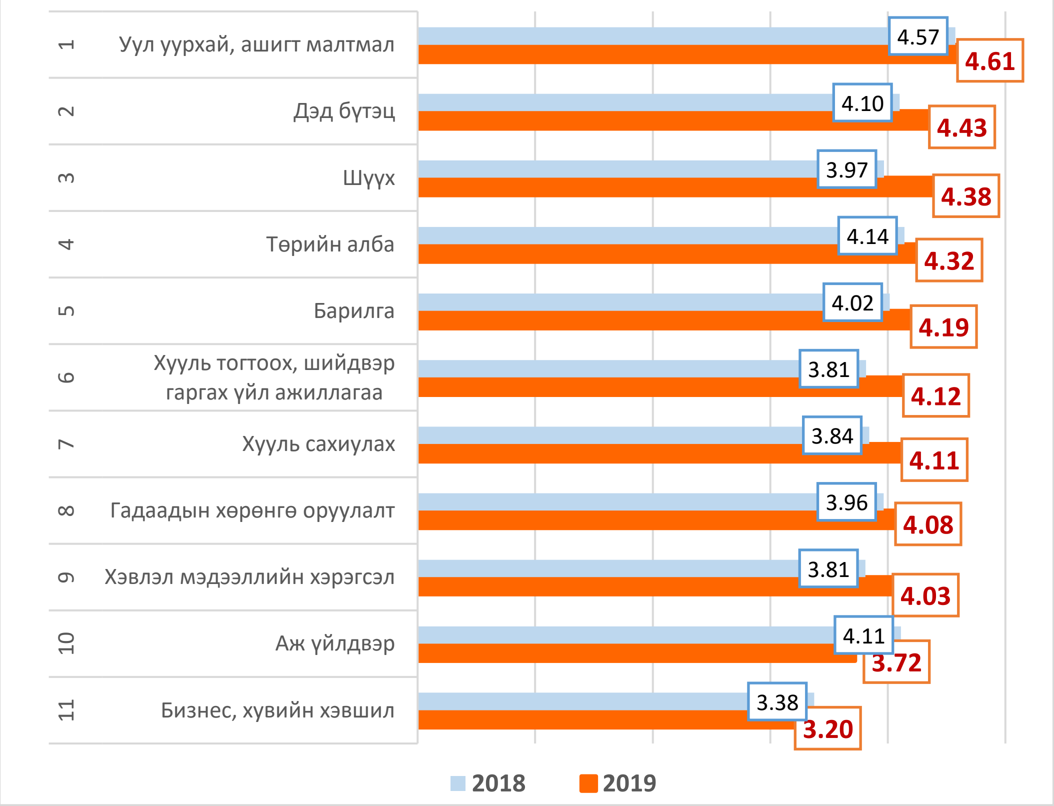
- төрийн алба + 0.17
- барилга + 0.17,
- гадаадын хөрөнгө оруулалт + 0.12.

Бууралт гарсан салбарууд:

- аж үйлдвэр - 0.39,
- бизнес, хувийн хэвшил - 0.18.

Уул уурхайн салбар бараг өөрчлөлтгүй гарсан ч (+ 0.04) нэгдүгээрт үнэлэгдэж байна.

График 8. Улс төрийн хүрээний авлигын чиглэл.



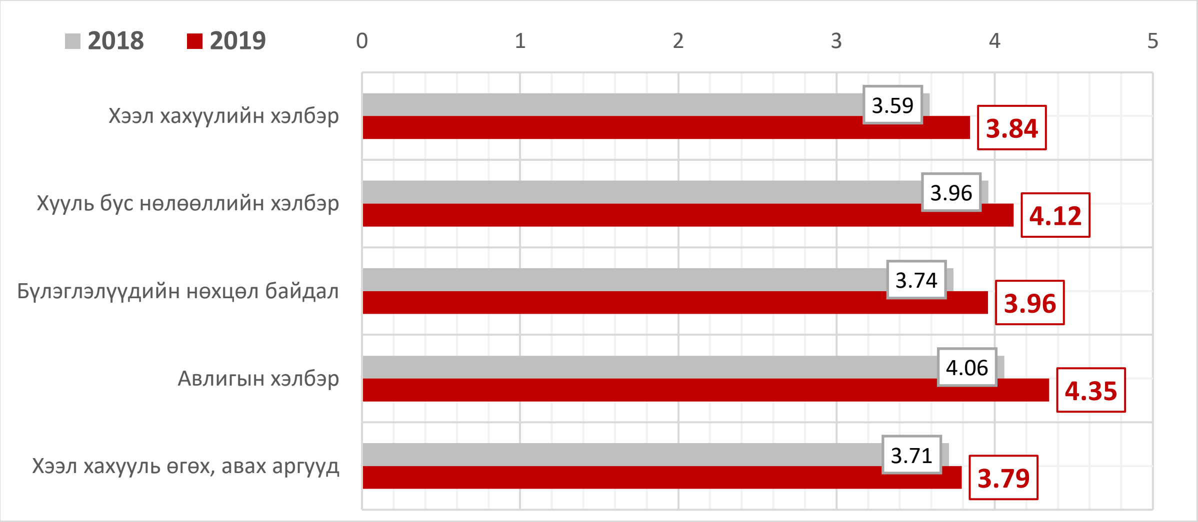
ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХЭЛБЭР

Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэрийн үнэлгээ 4.04 гарч өмнөх оны үнэлгээнээс 0.23 пунктээр өссөн байна (2018 оны үзүүлэлт 3.81).

Улс төрийн авлигын хэлбэрийг нийт 5 дэд үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлох бөгөөд энэ удаа бүгд өсөлттэй гарсан. Тодруулбаас тус бүр дараах өөрчлөлт гарсан байна.

1. Хээл хахуулийн хэлбэр + 0.25;
2. Хээл хахууль өгөх, авах аргууд + 0.08;
3. Бүлэглэлүүдийн нөхцөл байдал + 0.22;
4. Авлигын хэлбэр + 0.29;
5. Хууль бус нөлөөллийн хэлбэр + 0.16.

График 9. Улс төрийн авлигын хэлбэрийн үнэлгээ.



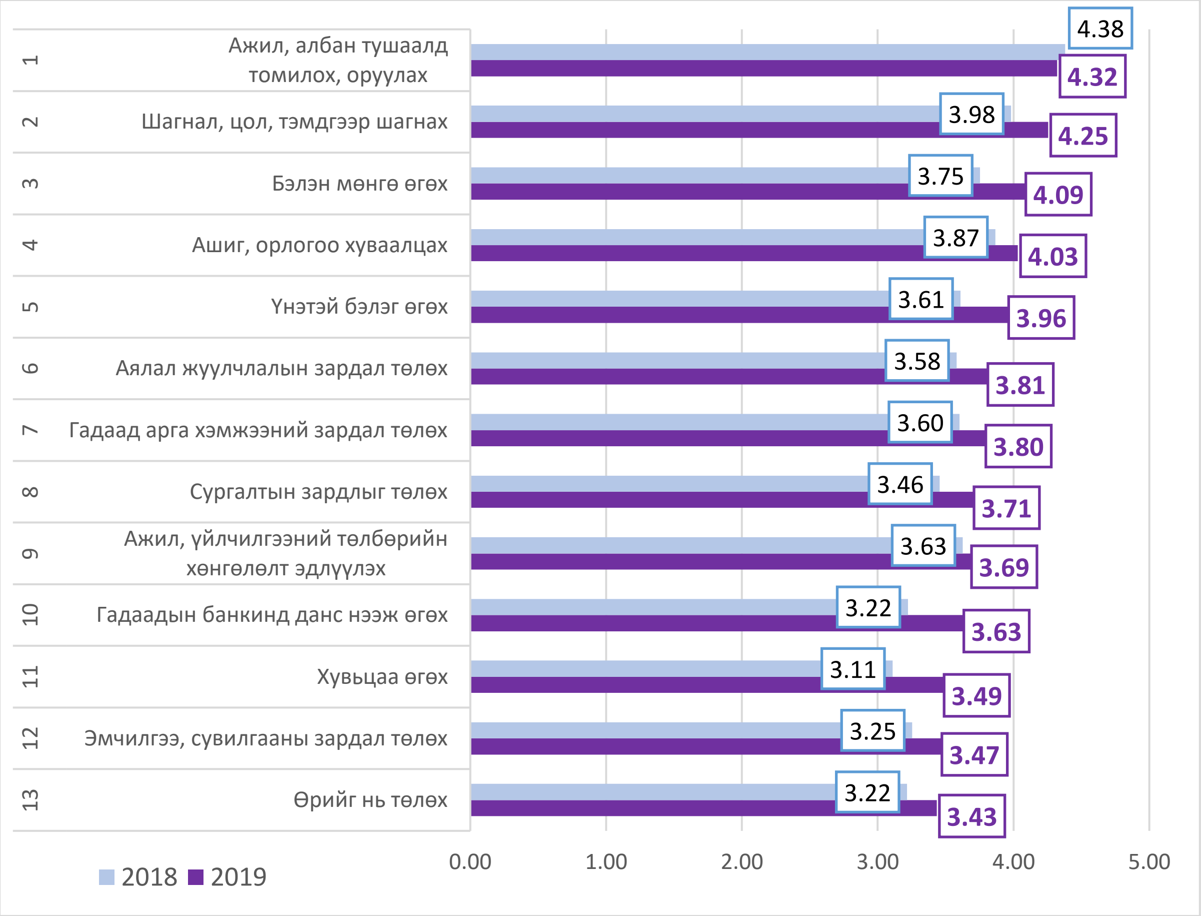
Дэд үзүүлэлт 1. ХЭЭЛ ХАХУУЛИЙН ХЭЛБЭР

Улс төрийн хүрээн дэх хээл хахуулийн хэлбэрийн үнэлгээ 3.84 гарч өмнөх оноос 0.25 пунктээр өссөн үзүүлэлттэй байна (2018 оны үзүүлэлт 3.59).

Хээл хахуулийн олон хэлбэр байгаагаас хамгийн түгээмэл гэж үзсэн дараах хэлбэрийг сонгон үнэлүүлсэн *(график 10)* болно. Улс төрийн авлигын хүрээн дэх хээл хахуулийн 13 хэлбэрээс бараг бүгдээрээ өссөн дүнтэй гарсан бол бол 2 хэлбэрийн хувьд бараг өөрчлөлт гарсангүй (+/- 0.06). Ингэхэд дараах хэлбэрүүдийн хувьд үзүүлэлт мэдэгдэхүйц өссөн байна:

- гадаадын банкинд данс нээж өгөх + 0.41,
- хувьцаа өгөх + 0.38,
- үнэтэй бэлэг өгөх + 0.35,
- бэлэн мөнгө өгөх + 0.34.

График 10. Хээл хахуулийн хэлбэрийн үнэлгээ.

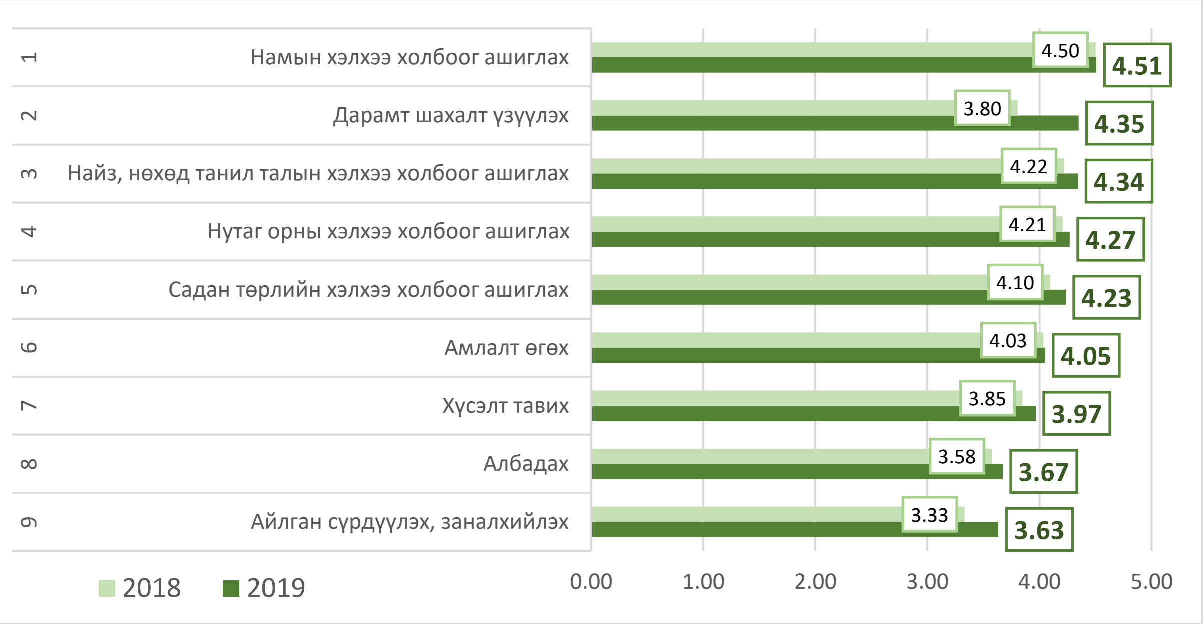


Дэд үзүүлэлт 2. ХУУЛЬ БУС НӨЛӨӨЛЛИЙН ХЭЛБЭР

Улс төрчид, өндөр албан тушаалтнууд хувийн зорилгоор төрийн байгууллага, албан тушаалтны үйл ажиллагаанд нөлөөлөх нөлөөллийн үнэлгээ нь 4.12 гарч өмнөх оноос 0.16 пунктээр өссөн байна (2018 онд 3.96).

Хууль бус нөлөөллийг тогтоох 9 дэд үзүүлэлтээс бараг бүгд өсөлттэй гарснаас “дарамт шахалт үзүүлэх” болон “айлган сүрдүүлэх” хэлбэр 0.55 болон 0.30 пунктээр тус бүр мэдэгдэхүйц өссөн байна. Харьцуулахад 2017-оос 2018 оны хооронд “дарамт, шахалт үзүүлэх” хэлбэр 0.16 пунктээр, айлган сүрдүүлэх хэлбэр 0.09 пунктээр буурч байсан байна.

График 11. Хууль бус нөлөөллийн үнэлгээ.



Дэд үзүүлэлт 3. УЛС ТӨРИЙН НАМ, БҮЛЭГЛЭЛ, УЛС ТӨР, БИЗНЕС, ГЭМТ ХЭРГИЙН БҮЛЭГЛЭЛҮҮДИЙН ХАРИЛЦАА ХАМААРАЛ

Төрийн өндөр албан тушаалтнууд, улс төрчид болон улс төрийн нам, бүлэглэл, гадаад дотоод бизнесийн бүлэглэл, гэмт бүлэглэлийн харилцаа хамаарлын үнэлгээ 3.96 гарч өнгөрсөн оноос 0.22 пунктээр өссөн байна (2018 оны үзүүлэлт 3.74).

Нийт 11 нөхцөл байдлын үзүүлэлтээс 1 үзүүлэлтийн үнэлгээ бага зэрэг буурч, бусад нь бүгд өсч, ингэхдээ 3 үзүүлэлтийн хувьд мэдэгдэхүйц өсөлт гарсан байна: “гэмт бүлэглэл улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг эрхшээлдээ оруулсан” + 0.43, “улс төрчид бизнесийн бүлэглэлийг эрхшээлдээ оруулсан” + 0.41, “улс төрийн нам /бүлэглэл/ гэмт бүлэглэлийг эрхшээлдээ оруулсан” + 0,34.

Хүснэгт 2. Бүлэглэлүүдийн харилцаа хамаарал, нөхцөл байдлын үнэлгээ.

Бүлэглэлүүдийн нөхцөл байдал		2018	2019	Өөрчлөлт
1	Улс төр, бизнесийн бүлэглэл нэгдсэн	4.35	4.46	+ 0.11
2	Улс төрчид шүүгч болон хууль сахиулах байгууллагын албан тушаалтнуудтай хууль бус ашиг сонирхлоор нэгдсэн	4.15	4.30	+ 0.15
3	Улс төрийн авлига нь илүү далд хэлбэрт шилжсэн	4.19	4.28	+ 0.09
4	Бизнесийн бүлэглэл улс төрчдийг эрхшээлдээ оруулсан	4.20	4.21	+ 0.02
5	Улс төрчид бизнесийн бүлэглэлийг эрхшээлдээ оруулсан	3.80	4.21	+ 0.41
6	Гэмт бүлэглэл улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг эрхшээлдээ оруулсан	3.29	3.72	+ 0.43
7	Улс төрийн нам /бүлэглэл/ гэмт бүлэглэлийг эрхшээлдээ оруулсан	3.36	3.70	+ 0.34
8	Гадны бизнесийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг эрхшээлдээ оруулсан	3.75	3.66	- 0.09
9	Гадны улс төрийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-ыг эрхшээлдээ оруулсан	3.42	3.63	+ 0.21
10	Гадны бизнесийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-тай нэгдсэн	3.40	3.44	+ 0.04
11	Гадны улс төрийн бүлэглэл Монголын улс төрийн нам /бүлэглэл/-тай нэгдсэн	3.27	3.40	+ 0.13

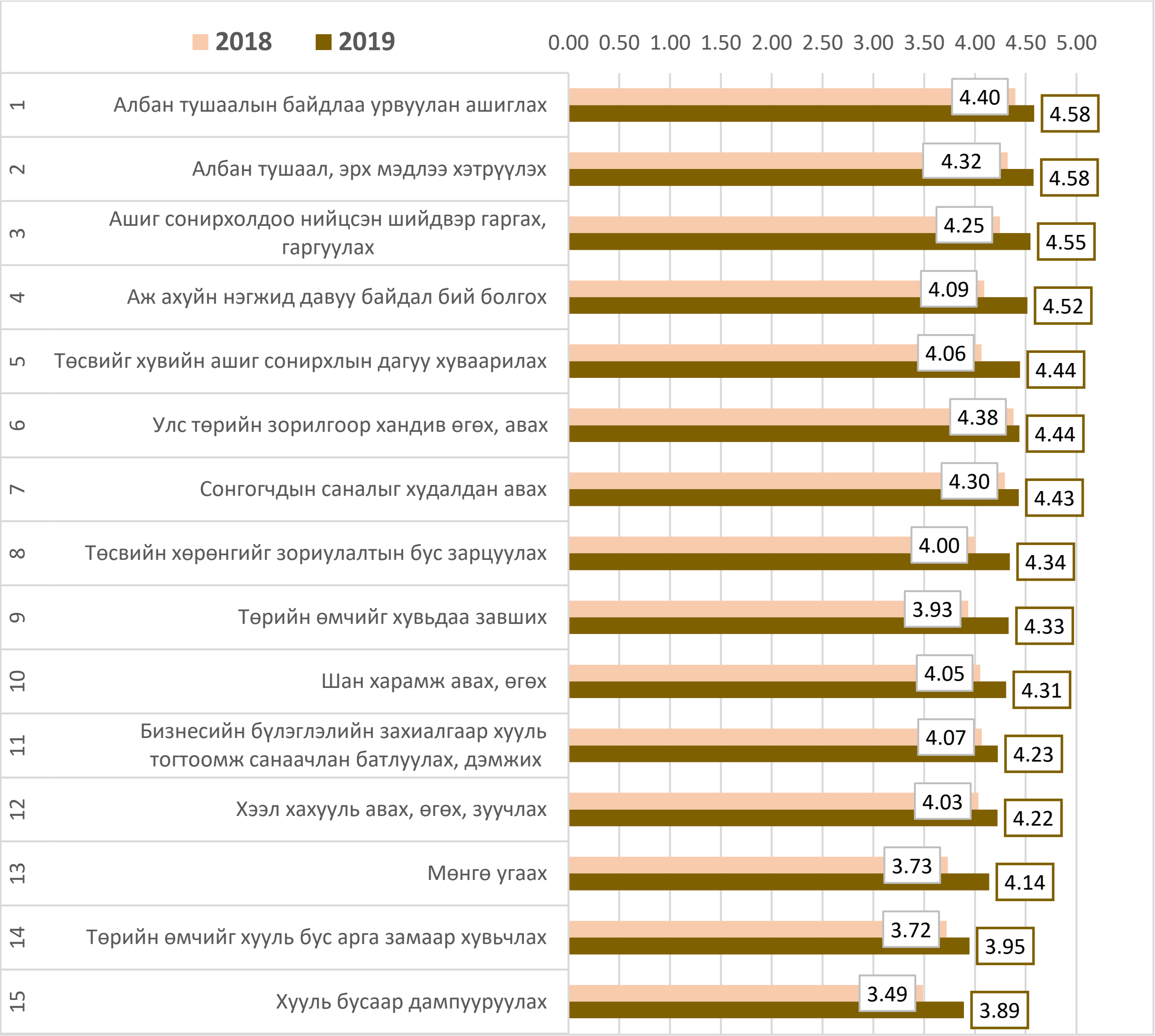
Дэд үзүүлэлт 4. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХЭЛБЭР

Улс төрийн авлигын хэлбэрийн үнэлгээ 4.35 гарч өнгөрсөн оноос 0.29 пунктээр мэдэгдэхүйц өссөн үзүүлэлттэй байна (2018 оны үзүүлэлт 4.06).

Нийт 15 дэд үзүүлэлтийн бүгдэд нь тодорхой хэмжээний өсөлт гарснаас тал гаруйн хувьд мэдэгдэхүйц өссөн байна:

- аж ахуйн нэгжид давуу байдал бий болгох + 0.42,
- мөнгө угаах + 0.41,
- хууль бусаар дампууруулах + 0.40,
- төрийн өмчийг хувьдаа завших + 0.40,
- төсвийг хувийн ашиг сонирхлын дагуу хуваарилах + 0.38,
- төсвийн хөрөнгийг зориулалтын бус зарцуулах + 0.34,
- ашиг сонирхолдоо нийцсэн шийдвэр гаргах, гаргуулах + 0.30,
- албан тушаал, эрх мэдлээ хэтрүүлэх + 0.26,
- шан харамж авах, өгөх + 0.25,
- төрийн өмчийг хууль бус арга замаар хувьчлах + 0.22.

График 12. Улс төрийн хүрээн дэх авлигын хэлбэр.



Дэд үзүүлэлт 5. УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ ХЭЭЛ ХАХУУЛЬ ӨГӨХ, АВАХ АРГА

Улс төрийн хүрээний хээл хахууль өгөх, авах аргуудыг хэрэглэсэн байдлын үнэлгээ 3.79 гарч өмнөх оноос 0.08 пунктээр өссөн байна (2018 оны үзүүлэлт 3.71).

Нийт 11 түгээмэл үзүүлэлтийн 3 үзүүлэлтийн үнэлгээ бага зэрэг буурсан бол бусад бүгд өсч, тэдгээрээс 3 нь мэдэгдэхүйц өссөн байна.

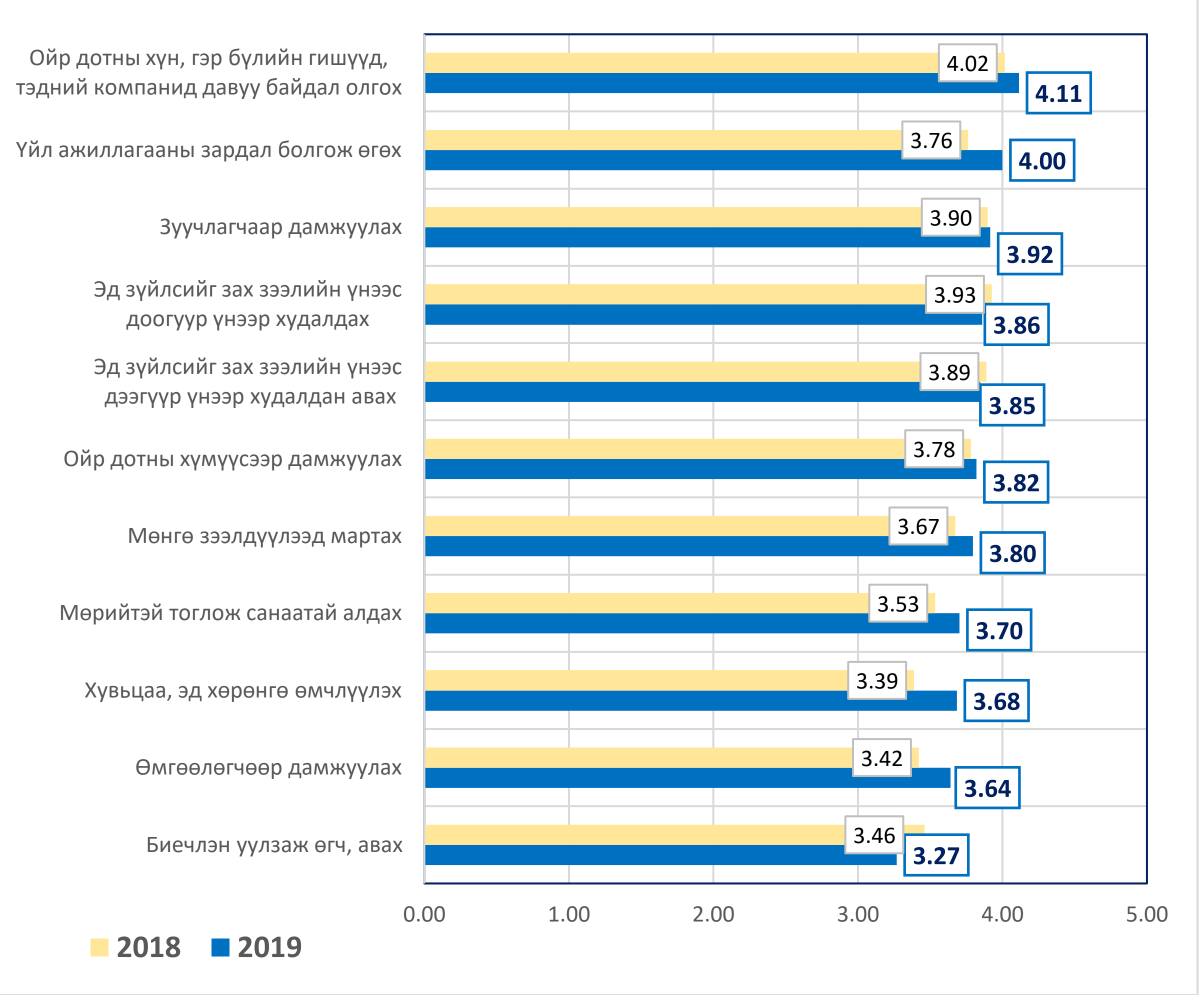
Дараах үзүүлэлтийн үнэлгээ мэдэгдэхүйц өссөн:

- хувьцаа, эд хөрөнгө өмчлүүлэх + 0.30,
- үйл ажиллагааны зардал болгож өгөх + 0.24,
- өмгөөлөгчөөр дамжуулах + 0.22.

Харин дараах үзүүлэлтийн үнэлгээ буурсан:

- эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс дээгүүр үнээр худалдан авах - 0.04
- эд зүйлсийг зах зээлийн үнээс доогуур үнээр худалдах - 0.07
- биечлэн уулзаж өгч, авах - 0.19.

График 13. Улс төрийн хүрээнд хээл хахууль өгөх, авах аргуудын үнэлгээ.



ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 3. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ШАЛТГААН, НӨХЦӨЛ

Улс төрийн авлигын шалтгаан нөхцөлийн үзүүлэлт 2019 онд 4.21 гарч өнгөрсөн оноос 0.12 пунктээр өссөн байна (2018 оны үзүүлэлт 4.09). Шалтгаан, нөхцлийн үзүүлэлтийн өсөлтөд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг тодруулах зорилгоор 3 дэд үзүүлэлтийн хүрээнд шинжилгээ хийж тодорхойлов.

Улс төрийн авлигын шалтгаан, нөхцлийн үзүүлэлтээс авлигад нөлөөлөх хүчин зүйлс (+ 0.09) болон авлигын түвшинд нөлөөлөх дутагдал, доголдолын үзүүлэлтэд (+ 0.15) бага зэргийн өсөлт гарч харин бүлэглэл, хүрээллүүдийн нөхцөл байдлын үзүүлэлт бараг өөрчлөлтгүй байв (+ 0.04).

График 14. Авлигын шалтгаан, нөхцөл.

Дэд үзүүлэлт 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГАД НӨЛӨӨЛСӨН ХҮЧИН ЗҮЙЛС

Улс төрийн авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн үнэлгээ 4.33 гарч өнгөрсөн оноос 0.09 пунктээр бага зэрэг өссөн байна (2018 онд 4.24).

Улс төрийн авлигын нөлөөллийг 11 дэд хүчин зүйлсээр хэмжсэн бөгөөд үүний 2 дэд үзүүлэлт (бараг) өөрчлөлтгүй, 2 дэд хүчин зүйлсийн үнэлгээ буурсан эерэг үнэлгээтэй байгаа бол 7 дэд хүчин зүйлсийн үнэлгээ өссөн сөрөг дүн гарсан байна.

“Хуулийн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явц” болон “хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил” үзүүлэлт 0.38 болон 0.30 пунктээр тус бүр хамгийн их өссөн бол “улс төрийн хүрээн дэх бизнес бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхлын зөрчил” (- 0.23), “албан тушаалын томилгоо (нам дотор болон төрийн албанд)” (- 0.15) үзүүлэлтэнд бууралт гарсан байна.

Хүснэгт 3. Улс төрийн авлигад нөлөөлсөн хүчин зүйлсийн үнэлгээ.

	Авлигад нөлөөлөх хүчин зүйлс	2018	2019	Өөрчлөлт
1	Намын санхүүжилтийн механизм	4.58	4.63	+ 0.06
2	Албан тушаалын томилгоо (нам дотор болон төрийн албанд)	4.74	4.59	- 0.15
3	Сонгуулийн санхүүжилтийн механизм	4.43	4.48	+ 0.06
4	Засгийн газрын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	4.21	4.40	+ 0.18
5	Хууль хяналтын байгууллагын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	4.05	4.35	+ 0.30
6	Улс төрийн хүрээн дэх бизнес бүлэглэлүүдийн ашиг сонирхлын зөрчил	4.52	4.29	- 0.23
7	Сонгуулийн өнөөгийн тогтолцоо	4.25	4.22	- 0.03
8	УИХ-ын хууль санаачлах, тогтоох, хэрэгжилтэд нь хяналт тавих үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	4.19	4.19	0.00
9	Хуулийн байгууллагын шийдвэр гаргах үйл явц	3.81	4.19	+ 0.38
10	Төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны зохион байгуулалт	4.02	4.17	+ 0.16
11	ИТХ-ын шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил	3.90	4.05	+ 0.15

Дэд үзүүлэлт 2. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ТҮВШИНД НӨЛӨӨЛЖ БУЙ ТӨРИЙН АЛБАН ДАХЬ ДУТАГДАЛ, ДОГОЛДОЛ

Улс төрийн авлигад нөлөөлөх төрийн үйл ажиллагааны дутагдал, доголдлын нөлөөллийн үнэлгээ 4.28 гарч өнгөрсөн оноос 0.15 пунктээр өссөн байна (2018 оны үзүүлэлт 4.13).

Төрийн үйл ажиллагааны дутагдал, доголдлыг 12 дэд үзүүлэлтэд хамааруулж хэмжсэн бөгөөд үүний 11 дэд үзүүлэлтийн үнэлгээ өсөлттэй буюу сөрөг гарчээ. Ингэхдээ “төрийн үйлчилгээний хүртээмж муу” (+ 0.33), “хүнд суртал“ (+ 0.27), “албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж” (+ 0.23), “шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод байдал дутмаг” (+ 0.22), “төрийн албан хаагчийн ур чадварын дутмаг байдал” (+ 0.21) хамгийн их өссөн байна.

Хүснэгт 4. Улс төрийн авлигын түвшинд нөлөөлж буй төрийн албан дахь дутагдал, доголдол.

	Алдаа, доголдол	2018	2019	Өөрчлөлт
1	Албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж	4.24	4.48	+ 0.23
2	Шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод байдал дутмаг	4.19	4.41	+ 0.22
3	ТАХ-ийн ур чадвар дутмаг	4.19	4.40	+ 0.21
4	Хүнд суртал	4.08	4.35	+ 0.27
5	Хууль, журам зөрчсөн албан тушаалтанд хариуцлага хүлээлгэдэггүй байдал	4.26	4.32	+ 0.07
6	Олон шат дамжлага, давхардал, хийдэл	4.21	4.31	+ 0.10
7	Төрийн албан хаагчийн ёс зүйн доголдол	4.17	4.27	+ 0.09
8	Төсвийн хөрөнгийн төлөвлөлт, зарцуулалтад тавих хяналт сул	4.21	4.25	+ 0.04
9	Мэдээлэл нээлттэй, ил тод бус	4.11	4.23	+ 0.12
10	Хуулийн хэрэгжилтэд тавих хяналт сул	4.27	4.22	- 0.05
11	Албан хаагчийн цалин, орон сууц, нийгмийн баталгаа хангалтгүй	3.97	4.11	+ 0.14
12	Төрийн үйлчилгээний хүртээмж муу	3.68	4.02	+ 0.33

Дэд үзүүлэлт 3. УЛС ТӨРИЙН ХҮРЭЭН ДЭХ ХҮРЭЭЛЛҮҮДИЙН НӨХЦӨЛ БАЙДАЛ

Улс төрийн хүрээн дэх тодорхой ашиг сонирхолд хөтлөгдсөн хүрээллийн нөхцөл байдал буюу ямар төрлийн хүрээллүүд түгээмэл байгаа талаарх үнэлгээ 3.93 гарч өнгөрсөн оноос 0.04 пунктээр өссөн буюу бараг өөрчлөлтгүй байна (2018 оны үзүүлэлт 3.89).

Нийт 7 дэд үзүүлэлтээс 3 дэд үзүүлэлтийн үнэлгээ буурсан, 1 үзүүлэлтийн үнэлгээ өссөн, 3 үзүүлэлтийн үнэлгээ бараг өөрчлөлтгүй дүнтэй гарчээ. “Хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн, нам *дамнасан* хүрээллийн” үзүүлэлт - 0.11, “хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн, найз нөхдийн хүрээллийн” үзүүлэлт - 0.09, “хувийн эрх ашгийг илүүд үзсэн, нам *тойрсон* хүрээллийн” үзүүлэлт - 0.08 пунктээр буурсан бол “нийтийн эрх ашгийн төлөө хүрээллийн үнэлгээ” 0.40 пунктээр өссөн нь анхаарал татаж байгаа ч 2015 болон 2016 оны үзүүлэлттэй ижил түвшинд байна.

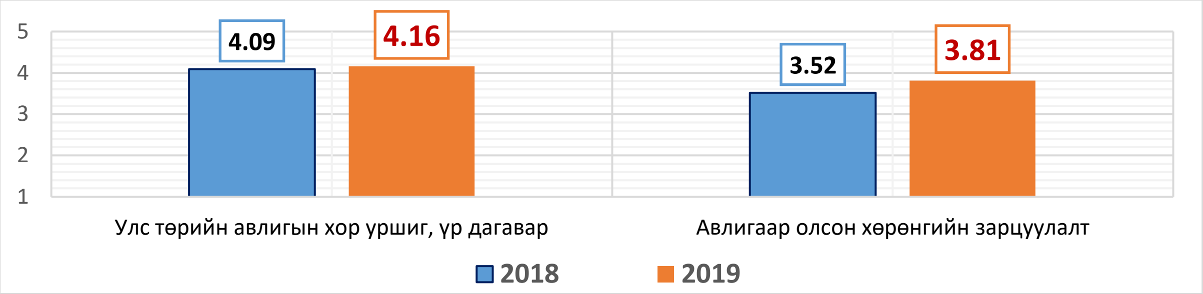
График 15. Улс төрийн хүрээн дэх хүрээллүүдийн нөхцөл байдал.

ШАЛГУУР ҮЗҮҮЛЭЛТ 4. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХОР УРШИГ, ҮР ДАГАВАР

Улс төрийн авлигын түвшний шалгуураас авлигын хор уршиг, үр дагаврын үзүүлэлт 2019 онд 3.98 гарч өнгөрсөн оноос 0.17 пунктээр өссөн байна (2018 онд 3.81).

Хор уршиг, үр дагаврын үзүүлэлтэд нөлөөлж буй хүчин зүйлийг хоёр дэд үзүүлэлтийн хүрээнд тодорхойлов. Ингэхэд улс төрийн авлигын хор уршиг, үр дагаврын үзүүлэлт 0.07 пунктээр буурч, харин авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын үзүүлэлт 0.29 пунктээр нэмэгдсэн байна.

График 16. Улс төрийн авлигын хор уршиг, үр дагавар.



Дэд үзүүлэлт 1. УЛС ТӨРИЙН АВЛИГЫН ХОР УРШИГ

Улс төрийн авлигын хор уршгийн үзүүлэлтийн үнэлгээ 4.06 болж өнгөрсөн оноос 0.07 пунктээр өссөн байна (2018 оны үзүүлэлт 4.09).

Нийт 16 дэд үзүүлэлтээс 8 үзүүлэлтийн үнэлгээ өссөн байна. Ингэхэд дараах үзүүлэлтийн үнэлгээ хамгийн их өссөн:

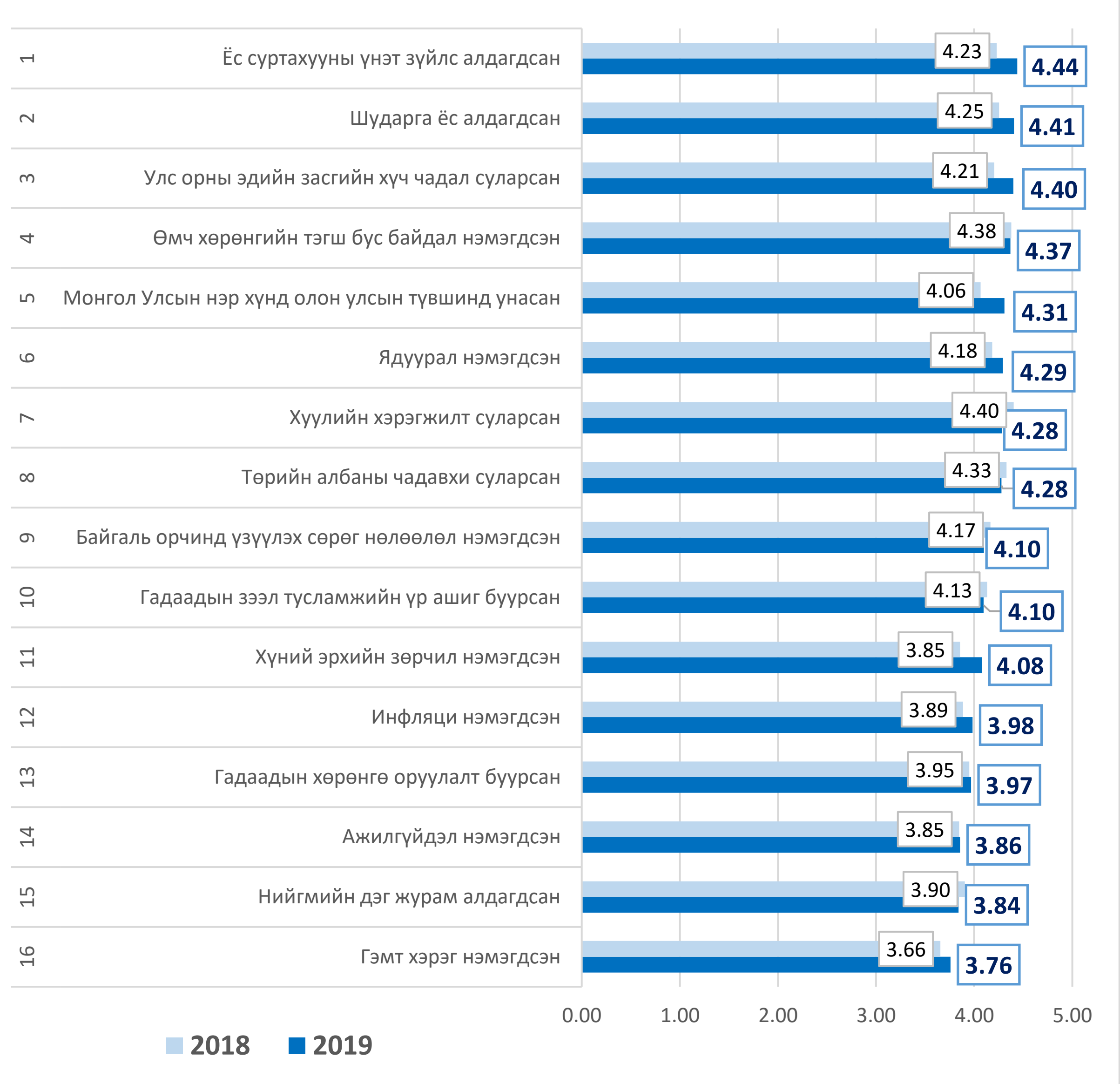
- Монгол Улсын нэр хүнд олон улсын түвшинд унасан + 0.24,
- хүний эрхийн зөрчил нэмэгдсэн + 0.22,
- ёс суртахууны үнэт зүйлс алдагдсан + 0.21,
- улс орны эдийн засгийн хүч чадал суларсан + 0.19,
- шударга ёс алдагдсан + 0.15,
- ядуурал нэмэгдсэн + 0.11,
- гэмт хэрэг нэмэгдсэн + 0.10.

Харин 5 үзүүлэлтийн үнэлгээ буурсан:

- хуулийн хэрэгжилт суларсан - 0.12,
- байгаль орчинд үзүүлэх сөрөг нөлөөлөл нэмэгдсэн - 0.07,
- нийгмийн дэг журам алдагдсан - 0.06,
- төрийн албаны чадавхи суларсан - 0.05,
- гадаадын зээл тусламжийн үр ашиг буурсан - 0.04.

Гадаадын хөрөнгө оруулалт буурсан, ажилгүйдэл нэмэгдсэн, өмч хөрөнгийн тэгш бус байдал нэмэгдсэн гэсэн үзүүлэлтүүд бараг өөрчлөлтгүй байв (-/+ 0.1-02).

График 17. Улс төрийн хүрээний авлигын улмаас учирсан хор уршиг, сөрөг үр дагаврын түвшин.



Дэд үзүүлэлт 2. АВЛИГААР ОЛСОН ХӨРӨНГИЙН ЗАРЦУУЛАЛТ

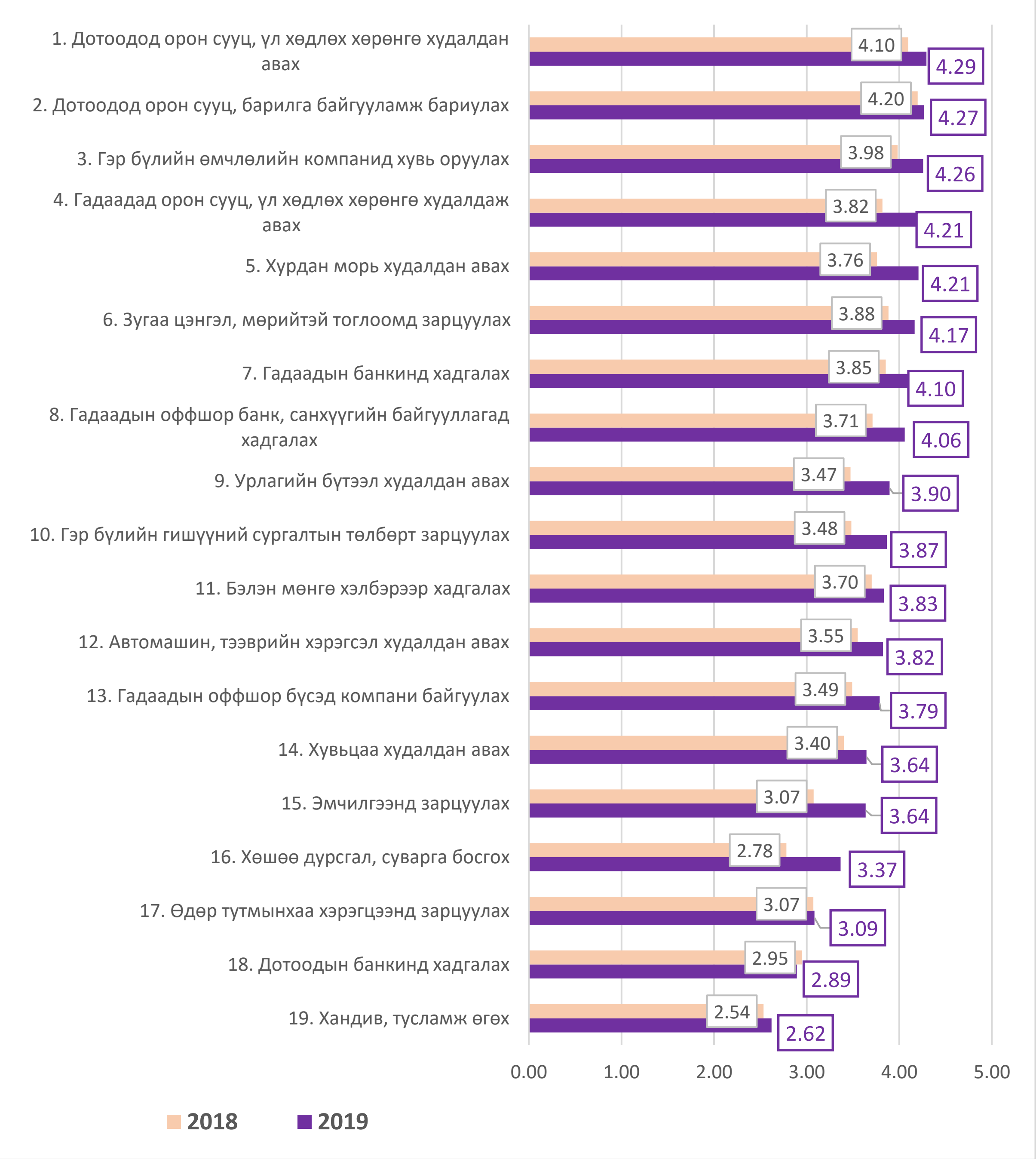
Авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын үнэлгээ 3.81 гарсан нь өнгөрсөн оноос 0.29 пунктээр өссөн байна (2018 оны үзүүлэлт 3.52). Авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын талаар улс төрийн болон шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээнд нэгтгэсэн нэг асуултаар үнэлүүлсэн.

Уг үзүүлэлт хамаарах 19 дэд үзүүлэлтийн 17 үзүүлэлтийн үнэлгээ ямар нэг хэмжээнд өссөнөөс “хөшөө дурсгал, суварга босгох” (+ 0.59), “эмчилгээнд зарцуулах” (+ 0.56), “хурдан морь худалдан авах” (+ 0.45), “урлагийн бүтээл худалдан авах” (+ 0.42), “гадаадад орон сууц, үл хөдлөх хөрөнгө худалдаж авах” (+ 0.39), “гэр бүлийн гишүүний

сургалтын төлбөрт зарцуулах” (+ 0.38), “гадаадын оффшор банк, санхүүгийн байгууллагад хадгалах” (+ 0.35) хэлбэрүүдийн үнэлгээ хамгийн их өссөн байна.

Харин “дотоодын банкинд хадгалах” гэсэн нэг л үзүүлэлт буурч (- 0.05), “өдөр тутмынхаа хэрэгцээд зарцуулах” гэсэн нэг л үзүүлэлт хэвээр байна (+ 0.01).

График 18. Улс төрийн (түүнчлэн шүүх, хууль хяналтын байгууллагын хүрээний) авлигаар олсон хөрөнгийн зарцуулалт.



ХОЁР. БУСАД ҮЗҮҮЛЭЛТ

Энэ бүлгийн хүрээнд улс төрийн авлигын үндсэн үнэлгээнээс гаднах бусад үзүүлэлтүүдийн байдлаар авлигын ерөнхий ойлголт, төсөөллийг дэлгэрүүлж гаргаж ирэхийг зорьсон болно.

АВЛИГЫН ТҮВШИН

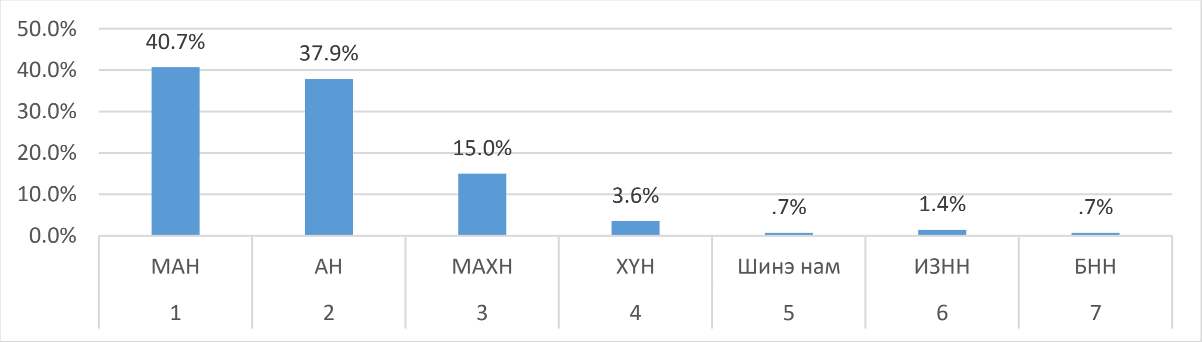
Судалгааны хүрээнд улс төрийн хүрээгээр хязгаарлалгүй Монголын нийгэм дэх авлигын ерөнхий хандлага, түгээмэл байдлыг шинжээчдээр үнэлүүлэхэд 56.1 хувь нь их болон маш их гэж үнэлсэн байгаа юм.

График 19. Монголын нийгэм дэх авлигын түвшин.

УЛС ТӨРИЙН НАМУУДЫН АВЛИГАД АВТСАН БАЙДАЛ

Судалгаанд оролцсон шинжээчдийн үнэлгээгээр 2019 онд улс төрийн намуудын авлигад автсан байдлыг тус бүрд нь тооцож үзвэл Монгол Ардын Нам болон Ардчилсан Нам хоёр ижил хэмжээнд тус бүр 40.7 болон 37.9 хувьтайгаар авлигад хамгийн их автагдсанаар тооцогдож байна. Удаагаар Монгол Ардын Хувьсгалт Нам 15.0 хувьтай, Хөдөлмөрийн Үндэсний Нам 3.6 хувьтай үнэлэгдэж байна.

График 20. Монгол Улс дахь улс төрийн намуудын авлигад автсан байдал.



АВЛИГЫН ХҮРЭЭНИЙ ТҮГЭЭМЭЛ БАЙДАЛ

Монголын нийгэм дэх авлигын ерөнхий хандлагын зэрэгцээ цар хүрээгээр нь тодорхойлохыг зорьсон юм. Улс орны авлига ямар түвшинд байгаа нь цар хүрээний тархацтай шууд холбоотой юм. Нийт 11 дэд хүрээнээс 9-д нь 40%-иас дээш авлига “их” болон “маш их” хэмжээнд түгээмэл гэж шинжээчид үнэлсэн юм. Ингэхдээ засгийн газрын хүрээнд авлигын тархалтын үзүүлэлт хамгийн өндөр гарч, удаагаар төрийн өмчит аж ахуйн нэгжүүд, улс төрийн намын, УИХ, прокурор, шүүх байгаа бол төрийн бус байгууллага, хувийн хэвшлийн хүрээнд харьцангуй бага пункттэй гарчээ. Түүнчлэн хэвлэл мэдээллийн хэрэгслийн “их” болон “маш их” гэсэн үнэлгээний нийлбэр 40.9 хувьтай байгаа нь анхаарал татаж байна.

Хүснэгт 5. Сүүлийн нэг жилийн хугацаан дахь авлигын нөхцөл байдал (%).

		Огт үгүй	Бага зэрэг	Дунд зэрэг	Их	Маш их	∑ “их/ маш их”
1	Засгийн газар (яам, агентлаг)	0.0%	3.0%	9.1%	39.4%	47.0%	**86.4%**
2	Төрийн болон орон нутгийн өмчит, өмчийн оролцоотой ААН	0.0%	3.0%	10.6%	27.3%	48.5%	**75.8%**
3	Улс төрийн нам	1.5%	6.1%	9.1%	33.3%	42.4%	**75.8%**
4	Улсын Их Хурал	0.0%	9.1%	4.5%	40.9%	33.3%	**74.2%**
5	Прокурор	0.0%	4.5%	12.1%	28.8%	43.9%	**72.7%**
6	Шүүх	0.0%	7.6%	12.1%	27.3%	43.9%	**71.2%**
7	Орон нутгийн төрийн захиргааны удирдлага	0.0%	4.5%	21.2%	30.3%	34.8%	**65.2%**
8	Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага	0.0%	9.1%	28.8%	25.8%	22.7%	**48.5%**
9	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл	3.0%	7.6%	31.8%	19.7%	21.2%	**40.9%**
10	Хувийн хэвшил	12.1%	34.8%	19.7%	12.1%	3.0%	**15.2%**
11	Төрийн бус байгууллага	22.7%	28.8%	16.7%	1.5%	3.0%	**4.5%**

Хэрэв индексжүүлж өмнөх оны үзүүлэлттэй харьцуулбал дараах дүр зураг харагдана.

Хүснэгт 6. Сүүлийн нэг жилийн хугацаан дахь авлигын нөхцөл байдал (индекс).

		2018 оны үнэлгээ	2019 оны үнэлгээ	Өөрчлөлт
1	Төрийн болон орон нутгийн өмчит ААН	3.83	**4.36**	+0.53
2	Засгийн газар (яам, агентлаг)	4.27	**4.32**	+0.05
3	Прокурор	4.00	**4.25**	+0.25
4	Шүүх	4.09	**4.18**	+0.10
5	Улс төрийн нам	4.28	**4.18**	-0.10
6	Улсын Их Хурал	4.02	**4.12**	+0.10
7	Орон нутгийн төрийн захиргааны удирдлага	3.84	**4.05**	+0.21
8	Нутгийн өөрөө удирдах ёсны байгууллага	3.57	**3.72**	+0.15
9	Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл	3.91	**3.58**	-0.33
10	Хувийн хэвшил	2.75	**2.50**	-0.25
11	Төрийн бус байгууллага	2.27	**2.08**	-0.19

АВЛИГЫН ТҮВШИНД НӨЛӨӨЛСӨН ГОЛ ХҮЧИН ЗҮЙЛС

Судалгааны хүрээнд Монгол Улс дахь авлигын түвшинд нөлөөлж буй хүчин зүйлсийн талаар шинжээчдээс нээлттэй хэлбэрээр асуухад нийт 54 нь хариулт өгснийг тус бүрт нь хүснэгтэнд харуулж байна.

Хүснэгт 7. Монгол Улсын авлигын ерөнхий түвшинд нөлөөлсөн гол хүчин зүйлс, нөхцөл байдал.

	Хариулт
1	1. Авилга сүүлийн 5 жилд эрс өссөн. Авилгын түвшин тогтоолт бодит бус юм. 2. Улс орны удирдлага нь олигархийн гар хөл гэмт хэрэгтэнүүд учраас өөрчлөлт гарахгүй
2	1. Авилгажсан нам, 2. Худалдаж авсан албан тушаал, 3. Хүнд суртал, 4. Хуулийн хийдэл, зөрчил, давхцал
3	Rent-seeking behaviour, Төрийн албаны чадавхи, ёс зүй, Resource Curse
4	Авилга авсан гэж үзээд мэдэгдсэн ч ял шийтгэлгүй замхран алга болдог. Нөхөн төлбөр авдаггүй.
5	Авилга УИХ-ын гишүүдийн дунд дэлгэрснээс болоод авилгын нөхцөл байдал муудсан
6	Авилгатай тэмцэх ажил бага зэрэг идэвхижнээс авилга буух хандлагатай байгаа. Гэвч хэрэгжилт нь муу байгаагаас үр дүн сайнгүй байгаа
7	Авилгын мэдээлэл, баримт, тохиолдлуудыг талууд маш их улс төржүүлдэг. Улс төрчид өөрт ашигтай байдлаар нөлөөлөн дэмждэг буюу зогсоодог болсонтой холбоотой
8	Ажил олгогчийн эрх ашиг хязгаарлагдсан. Ажилчдын эрх ашиг дээгүүр тавигдсан. Сул орон тоо, нүсэр бүтцийг бий болгосон. Ажлын бүтээмж үр дүнг тооцохгүй байна.
9	Албан тушаалын томилгоо шударга бус ба чадваргүй төрийн албан хаагчид олширсон.Томилсон даргадаа үйлчилдэг байдал. Ёс зүйгүй хариуцлагагүй байдал газар авсан.
10	Дээд түвшний албан тушаалтнуудын дураараа авирлалт, хуулийн байгууллагын хараат байдал (тэрнээс)
11	Дээд түвшний буюу нам дамжсан бүлэглэл, франкцын үйл ажиллагааны эсрэг нам дотроо томоохон өөрчлөлт <<цэвэрлэгээ>> хийсэн. Дээд түвшинд өөрчлөлт, шинэчлэлт хийж болдгийг олон нийтэд харуулсан.
12	Ёс суртахууны доройтол. Хүмүүжлийн доголдол. Шунал. Эрх мэдлийн төлөө өрсөлдөөн.
13	Ёс суртахууны үнэлэмж, тогтоолт байхгүй
14	Клиенталист сүлжээ, улс төржилт нөлөөлж байна.Томилгоо, тендер авилгатай холбогдож байна.
15	Монгол улсын засаглал тогтворгүй, төр барьж байгаа хүмүүс өөрсдөө авилгад автсан, хуулийн хэрэгжилт байхгүй, гүйцэтгэх, хууль тогтоох, шүүх, хэвлэл мэдээлэл гээд засаглалын бүтцүүдийн чиг үүрэг холилдсон
16	Нийгмийн сэтгэхүй, ёс суртахууны доройтол, дүрэм журам хуулийн хэрэгжилт муу учраас
17	Нэг жилийн хугацаа бүхэл системд онц нөлөөлөөгүй. Хэвэндээ байгаа.
18	Онц өөрчлөлт байхгүй болов уу. Шүүх байгууллага, хууль хэрэгжүүлэх байгууллагуудын томилготой холбоотойгоор эрх мэдэл нэг бүлгээс нөгөөд шилжих үйл явж явагдаж байна. Авилга сүртэй ихэсч буураагүй болов уу.
19	ОТ гэрээг өөрчлөх, зардлыг шалгах ажил, мөн санхүүгийн хямрал зэргээс хөрөнгө оруулагчид үндэсний том корпорациуд хуульд нөлөөлөх зорилгоор их хэмжээний авилга өгч байна.
20	Өмнөхөө багасч буй хэдий ч бүр далд хэлбэрт шилжиж байгаа. Тендерийг бүтээж өгсний хувийг бэлнээр авахаас илүүтэй хамааралтай компаниар, санал болгосон компаниар гүйцэтгүүлэх гэх мэт
21	Салбар салбартаа л аливаа зүйл хаалттай шахуу байдагт байх
22	Сүүлийн 1 жилийн дотор яг нөлөөлөөд ихэсгэсэн гэхээсээ илүүтэйгээр аль ч түвшиндээ авлига ер буурахгүй байгаа нь үүсгээд байгаа нөхцөл шалтгаан нь амь бөхтэй оршсоор ялангуяа дээд түвшний авилгын хэрэг шийдэгдэхгүй замхраад байгаатай шууд холбоотой
23	Сүүлийн 20 гаруй жилд зөвхөн 2 намын эрхшээлд хэт автаж, хөгжил бүхэлдээ чөдөрлөгдсөн. Систем гажсан. Эрх баригч нарын нөлөө төр захиргааны бүх шатанд нэвт шингэсэн. Иргэдийн орлого буурч, ядуурал, ажилгүйдэл ихэссэн. Мэдээлэл, далд, ил тод бус. ХНХ хараат байдал дэндүү.
24	Тодорхой бус эрхзүйн орчин
25	Төр засгийнх нь ажлын хоорондын уялдаа холбоо байхгүй, үйл ойлголцол байгаа учраас төрийн албан хаагчид нэгдсэн удирдлагаар хангагдахгүй, тодорхойгүй байдал үүсээд байна.

26	Төр, засгийн эрхийг авахын тулд бүлэглэл үүсгэж, тухайн бүлэглэлийн ямар нэг аргаар мөнгөтэй болохыг урьтал болгодог.
27	Төрийн албаны хүнд суртал, олон дамжлага
28	Төрийн байгууллагад шилэн данс хэрэгжихгүй болсон.
29	Төрийн байгууллагын хүн суртал, олон дарга нарын дамжлага, намын харьяалал
30	Төрийн дээд албан тушаалтнуудын албан тушаалын хүрээнд ажлын байрыг дураараа солих явдал
31	Төрийн дээд болон дунд албан тушаалтнууд хууль хэрэгжүүлдэггүй, нам эвсэл, танил тал, төрөл төрөгсдөө албан тушаалд томилж хамгаалдаг. Хууль эрхзүйн орчин муу
32	Төрийн тогтворгүй байдал, улс төржилт
33	Төрийн тоглолцоо муу
34	Төсвийн зардал ихсэж, төрийн хяналт суларсан
35	Удирдлагын түвшний болон шийдвэр гаргах түвшний хүмүүс зөвхөн хувийн баяжих сонирхолтой учраас
36	Улс төр, бизнесийн бүлэглэл төрийн эрх мэдлийг авсан
37	Улс төрийн буруу тогтолцоо бий болж, хээл хахууль эрх мэдлийг гааршуулсан явдал
38	Улс төрийн сонгууль, томилгоо шударга бус, цалин бага, төрөөс хамаарсан зөвшөөрөл, лиценз их байдгаас шалтгаална.
39	Улс төрийн тогтворгүй байдал
40	Улс төрийн тогтворгүй байдал, Мэдлэг боловсролтой хүмүүс төрийн албыг хаших боломж олгох, Албан тушаалыг мөнгө гэж харах хандлага бий болсон
41	Улс төрийн тогтворгүй байдал, нам, улс төрчдийн улс төрийн сонирхол, төрийн нөөцийг ашиглахыг хүссэн улс төр-бизнесийн бүлэглэл нөлөөлж байна.
42	Хариуцлага тооцож чадахгүй, шалгаад хэрэг үүсгээд хаадаг
43	Хариуцлагагүй байдал, ёс суртахуун, шунал, мөнгөний сонирхол
44	Хариуцлагын тогтолцоо хэт суларсан. Хэн ч хариуцлага хүлээхгүй бнйна. Хууль нь оновчтой биш.
45	Хуулийн хэрэгжилт муу. Шийдвэр гаргагчдын муу үлгэр дуурайлал. Шийтгэл ногдуулдаггүй байдал.
46	Хуулийн хэрэгжилт сул. Хяналт тавьдаггүй.
47	Хууль сахиулах, хуулийн хэрэгжилт суларсан. Хууль дээдлэх зарчим алдагдсан. Шүүх засаглал шударга бус шийдвэр гаргадаг. шүүгч нар авилгад өртөх болсон. олон нийтийн хяналт суларсан, давхар хянах зарчим алдагдсан. АТГ ажлаа сайн хийж байгаа.
48	Хууль тогтоох, гүйцэтгэх эрх мэдэл улс төрийн өрсөлдөгч нэг бүлгээс нөгөөд шилжсэн нь авлигын талаарх нөхцөл байдлыг хувийн зүгээс үнэлэхэд хэрэгтэй мэдээллийг нийгэмд цацсан. Гэхдээ энэ нь хэт улс төржих, эцэстээ үр дүн багатай төгсгөлд хүрэх эрсдлийг агуулж байна.
49	Хууль эрх зүйн орчин таатай бус бөгөөд төр хувийн хэвшлийн харилцаа тогтворгүй, нөгөө талаас улс төр тогтворгүй, хууль хяналтын байгууллагын удирдлагын томилгоо нь улс төрөөс хамааралтай.
50	Хүн амын ядуурал, Ажилгүйдэл авилгын үр дүн. Хууль эрх зүйн орчин сул байгаатай холбоотой. Мөн АТГ, Прокурор, Шүүх байгаа авилгын эсрэг тэмцлийг дорвитой хийхгүй байна. Улс төрийн хүрээний авилга, хээл хахууль далд хэлбэрт байгаатай холбоотой.
51	Хэт улс төржин, аливаа ажлыг улс орны эрх ашгийн төлөө бус зөвхөн хэдхэн цөөн бүлэглэлд зохицуулж ажиллаж байгаагаас гэж үзэж байна.
52	Шүүхээр шийдэгдсэн тохиолдол бага. Шалгаж байгаа ч шүүхийн шийдвэр гардаггүй.
53	Эдийн засгийн өсөлттэй гэх боловч эдийн засаг хумигдаж байна. Ихэнх ажил төрийн захиалга, худалдан авалт болж байгаа тул түүнийг дагаад авлига өссөн
54	Эрхзүйн орчин хангалтгүй, ЭХХШ-ийн хууль цоорхой ихтэй. мөрдөн шалгах эрх бүхий албан тушаалтнууд хууль буруу хэрэглэх, нөлөөнд автах нь түгээмэл.

БИЗНЕС ЭРХЛЭГЧДИЙН ҮЙЛ АЖИЛЛАГААНЫ ЯВЦАД ЗАРЦУУЛЖ БУЙ АВЛИГЫН ХЭМЖЭЭ

Бизнес эрхлэгчид үйл ажиллагааныхаа явцад өгч буй авлигын үнэлгээг дундаж үзүүлэлт болон хариултын хувиар тооцож үзвэл тусгай зөвшөөрөл авахад, тендерийн шалгаруулалтад ялахад, төсөл хөтөлбөрт хамрагдахад илүү өндөр авлига өгдөг гэжээ.

Хүснэгт 8. Бизнес эрхлэгчдээс авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ (%).

		<5 хувь	6-10 хувь	11-15 хувь	16-20 хувь	21< хувь
1.	Тусгай зөвшөөрөл авахад	4.5%	15.2%	9.1%	19.7%	28.8%
2.	Тендерийн шалгаруулалтад ялахад	0.0%	24.2%	18.2%	16.7%	27.3%
3.	Төсөл, хөтөлбөрт хамрагдахад	3.0%	25.8%	15.2%	16.7%	18.2%
4.	Хяналт шалгалтаар зөрчил дутагдалгүй гарахад	7.6%	21.2%	9.1%	16.7%	18.2%
5.	Татвараас чөлөөлүүлэх, бууруулахад	7.6%	15.2%	21.2%	13.6%	16.7%
6.	Гадаадаас ажиллах хүч авахад	12.1%	7.6%	18.2%	10.6%	16.7%
7.	Бараа, ажил, үйлчилгээ хүлээлгэн өгөхөд	10.6%	18.2%	13.6%	12.1%	18.2%
8.	Өр төлбөр барагдуулах, иргэний нэхэмжлэл шийдвэрлүүлэхэд	10.6%	15.2%	18.2%	15.2%	7.6%
9.	Зээл авахад	9.1%	27.3%	24.2%	13.6%	7.6%

ХЭЭЛ ХАХУУЛЬД ЗАРЦУУЛСАН МӨНГӨНИЙ ХЭМЖЭЭ

Хээл хахуульд өгч буй мөнгөн дүнг дундаж үзүүлэлт болон хариултын хувиар тооцож үзвэл ашиг сонирхолдоо нийцүүлсэн хууль тогтоомж, шийдвэр гаргуулахад, шүүхэд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход, гэмт хэрэг, зөрчлийг нуун дарагдуулахад зэрэгт хамгийн их өгдөг гэж шинжээчид хариулжээ.

Хүснэгт 9. Бизнес эрхлэгчдээс авлигад зарцуулсан мөнгөний хэмжээ /зорилгоор/, сая төгрөгөөр.

		<1 сая	1-5 сая	5-10 сая	10-20 сая	20-50 сая	50 сая <
1	Ашиг сонирхолдоо нийцсэн хууль тогтоомж, шийдвэр гаргуулахад	1.5%	3.0%	4.5%	7.6%	9.1%	50.0%
2	Шүүхэд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход	1.5%	1.5%	4.5%	13.6%	12.1%	40.9%
3	Гэмт хэрэг, зөрчлийг нуун дарагдуулахад	1.5%	6.1%	7.6%	16.7%	10.6%	31.8%
4	Хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах шатанд хэргийг хэрэгсэхгүй болгоход	4.5%	4.5%	7.6%	16.7%	18.2%	27.3%
5	Эрүүгийн хэрэг үүсгэхэд	6.1%	7.6%	7.6%	13.6%	13.6%	24.2%
6	Тусгай зөвшөөрөл авахад	3.0%	3.0%	9.1%	27.3%	21.2%	21.2%
7	Ажил, албан тушаалд ороход	4.5%	15.2%	15.2%	18.2%	16.7%	13.6%
8	Хуурамч бичиг баримт үйлдэхэд	4.5%	15.2%	10.6%	15.2%	10.6%	12.1%

ДЭЭД ТҮВШНИЙ АВЛИГАТАЙ ТЭМЦЭХ ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА

Улс төрийн (дээд түвшний) авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааны сэдэвтэй холбогдуулан шинжээчдээс хаалттай хэлбэрээр нийт 21 арга хэмжээний ач холбогдлын талаар асууж үнэлүүлсэн ю м. Өгсөн ач холбогдлоор нь эрэмбэлэхэд дараах дүр зураг харагдаж байна.

График 21. Авлигыг бууруулахад шаардлагатай арга хэмжээ.

ГУРАВ. ШИНЖЭЭЧДИЙН ТАЛААРХ ЕРӨНХИЙ МЭДЭЭЛЭЛ

График 22. Шинжээчдийн хүйс.

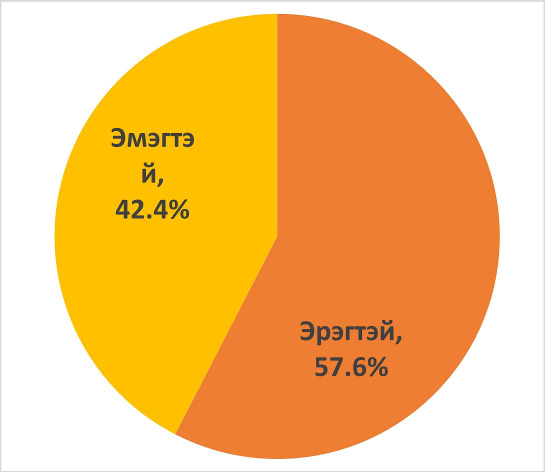


График 23. Шинжээчдийн нас.

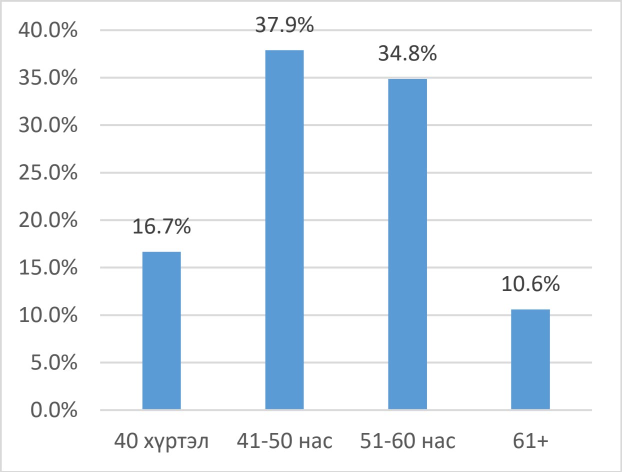
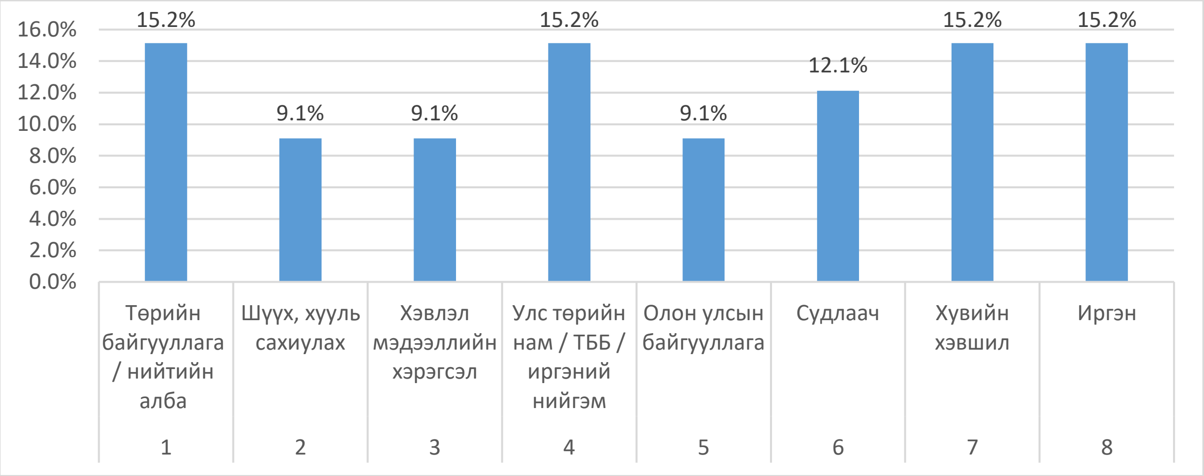


График 24. Шинжээчдийн салбарын хаярьяалал.



ДҮГНЭЛТ

2019 оны улс төрийн хүрээн дэх авлигын төсөөллийн индекс 4.08 гарлаа. Энэ нь өмнөх оны үзүүлэлтээс 0.15 пунктээр өссөн үзүүлэлт болллоо. Ингэхдээ индексийг бүрэлдүүлэх үндсэн дөрвөн шалгуур бүгд өсч, тус бүр 0.12-оос 0.23 пунктээр нэмэгдсэн. Үүнийг хувьд шилжүүлбэл индекс 3%-иар, шалгуурууд 2.4%-өөс 4.6%-ийн хооронд өссөн гэж ойлгож болно. Үндсэн шалгууруудыг бүрэлдэлдүүлэгч дэд үзүүлэлтүүдийн түвшинд ч буурсан тохиолдол цөөн, бараг бүгд харьцангуй жигд өссөн хандлага ажиглагдана.

Авлигын *цар хүрээний* хувьд (+0.14) салбар хүрээ болон байгууллага, институци дахь тархалт, түгээмэл байдлын үзүүлэлтэд өөрчлөлт гараагүй бол төрийн байгууллагын үйл ажиллагаан дахь авлигын түвшин болон улс төрийн авлигын чиглэгдсэн байдлын үнэлгээнд өсөлт гарсан. Ингэхдээ тусгай сангуудын үйл ажиллагаа болон төсвийн зарцуулалтын үзүүлэлт дээр, чиглэлийн хувьд шүүх, хууль тогтоох, хууль сахиулах, түүнчлэн дэд бүтэц, хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл дээр хамгийн их өсөлт гарсан. Түвшний хувьд авлигын түгээмэл байдал болон үйл ажиллагаан дахь авлига хамгийн өндөр байна.

Авлигын *хэлбэрийн* хувьд (+0.23) хээл хахуулийн хэлбэр, авлигын хэлбэр болон бүлэглэлүүдийн нөхцөл байдлын үнэлгээн дээр тодорхой хэмжээний өсөлт гарсан. Түвшний хувьд авлигын хэлбэр болон хууль бус нөлөөллийн хэлбэр хамгийн өндөр үнэлэгдсэн. Ажил, албан тушаалд томилох, албан тушаал, эрх мэдлээ урвуулах, хэтрүүлэх, эдгээрийг даган нийтийн эд хөрөнгийг төрөл бүрээр завших болон сонгогчдын саналыг худалдан авах явдал авлига, хээл хахуулийн хамгийн чухал хэлбэр байсаар байна. Хууль бус нөлөөллийн хувьд төрөл бүрийн хэлхээ холбоог ашиглах үндсэн хэлбэр болохын зэрэгцээ дарамт, шахалт үзүүлэх үзүүлэлт эрс өсч тэргүүлэх зэрэгт үнэлэгдсэн. Бүлэглэлүүдийн нөхцөл байдлын хувьд төдийлөн өөрчлөлт гараагүй бөгөөд улс төр-бизнесийн бүлэглэл болон улс төр-шүүх, хууль сахиулахын албан тушаалтнуудын хууль бус ашиг сонирхлын нэгдэл голлох байр суурьтай байна.

Улс төрийн авлигын *шалтгаан нөхцлийг* (+0.12) бүрэлдүүлэгч шалгууруудын хувьд өсөлт бага хэмжээнд гарсан ч үнэлгээ нь өндөр их өндөр байна. Улс төрийн авлигад нөлөөлөх хүчин зүйлсийн дунд намын санхүүжилтийн механизм, албан тушаалын томилгоо, сонгуулийн санхүүжилтийн механизм, шийдвэр гаргах үйл ажиллагаан дахь ашиг сонирхлын зөрчил голлох үүрэг гүцэтгэж байгаа бол төрийн албан дахь алдаа доголдлын дунд албан тушаалтны үзэмжээр асуудлыг шийдвэрлэх боломж, шийдвэр гаргах ажиллагааны ил тод байдал дутмаг байдал, төрийн албан хаагчийн ур чадварын дутмаг байдал, хүнд суртал, хариуцлага тооцдоггүй байдал хамгийн сөргөөр үнэлэгдсэн байна. Хүрээллүүдийн нөхцөл байдлын хувьд төдийлэн өөрчлөлт гараагүй ба нам тойрсон болон нам дамнасан хүрээллүүд хамгийн түгээмэлд тооцогдож байна.

Улс төрийн авлигын *хор уршгийн* өсөлтөнд (+0.17) авлигын замаар олсон хөрөнгийн зарцуулалтын үзүүлэлт мэдэгдэхүйц өссөн нь нөлөөлснөөс хор уршиг, үр дагаврын үзүүлэлт нь бүхэлдээ төдийлөн өсөөгүй болно. Гэхдээ дэд үзүүлэлтийн түвшинд Монгол Улсын нэр хүнд олон улсын түвшинд унасан, хүний эрхийн зөрчил нэмэгдсэн, ёс суртахууны үнэт зүйлс алдагдсан, улс орны эдийн засгийн хүч чадал суларсан гэсэн үзүүлэлт дээр тодорхой хэмжээнд өсөлт гарсан.