

АГУУЛГА

ЭРДЭМ ШИНЖИЛГЭЭ, ОНОЛ АРГА ЗҮЙН БҮТЭЭЛ	
“Зэвсэгт хүчинд тавих Улсын Их Хурлын хяналтыг боловсронгуй болгох зарим асуудалд”	
Батлан хамгаалах эрдэм шинжилгээний хүрээлэнгийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, доктор (Ph.D) профессор, хурандаа Ч.Эрдэнэчулун	3
“Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын үр ашигт авлигын үзүүлэх нөлөөлөл”	
Санхүү Эдийн засгийн Дээд сургуулийн оюутан Г.Чанцал, Ж.Анударь	10
“Оролцооны гэрээ авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга зам болох нь”	
“Шихихутуг” Хууль зүйн дээд сургуулийн Эрх зүйн IV курсын оюутан, Д.Очирдорж	18
“Төрөөс дэмжсэн гэмт хэрэг ба улс төрийн хүрээн дэхь авлигын өнөөгийн байдал, тэмцэх асуудал”	
Дотоод Хэргийн Их Сургуулийн 134-р дамжаа, дэд түрүүч Б.Баттуяа	28
Авлига ба Засаглал	
Санхүү Эдийн засгийн дээд сургуулийн	
Бизнесийн эдийн засгийн 3 дугаар курсын оюутан	
Б.Ариунбилэг, М.Мөнх-Эрдэнэ	33
Авлига, хээл хахууль ба бэлэг	
Монгол Улсын Их Сургуулийн	
Нийгмийн шинжлэх ухааны сургуулийн магистрант Э.Батхишиг	45
“Монголын авлигын индекс, Хүний хөгжлийн индексийн харилцан хамаарал”	
Авлигатай тэмцэх газрын Судалгаа шинжилгээний албаны ажилтан, докторант Д.Жаргалан	55
ГАДААД ОРНЫ БОЛОН ОЛОН УЛСЫН БАЙГУУЛЛАГЫН ҮЙЛ АЖИЛЛАГАА, ТУРШЛАГА	
Дэлхийн улс орнуудын 2011 оны Авлигын төсөөллийн индекс (CPI)-ийн өөрчлөлт, түүнд нөлөөлсөн хүчин зүйлс	59
“Авлига ба ядуурал: Сүүлийн үеийн судалгааны ажлуудад хийсэн дүн шинжилгээ” Эрик Четвинд, Фрэнсис Четвинд, Бертрам Спектор	63
СУДАЛГАА	
Монгол Улсын Авлигын индекс 2012 судалгааны Авлигын индексийн тооцооны үр дүнгийн товч танилцуулга	74
“Авлигын судалгаа бодлогод чиглэсэн тандалт”	
Женс Ч.Андвиг ба Од Хэлге Фжелстад, Ингэ Амундсэн, Тоне Сиссенер, Тина Сорейде	79
Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томъёоны тайлбар толь Ц.Даваадулам	87
ABSTRACT	92

CONTENT

"Some issues to improve the control of armed forces by the parliament" Institute for Defence studies, academic secretary, Phd, professor, colonel, Ch.Erdenechuluun	3
"The influence to the Mongolian Investment efficiency" School of The Finance and Economic studies, G.Chantsal, J.Anuudari	10
"Using the Participation Agreement as an effective tool to prevent from corruption" D.Ochirdorj	18
"State backed-up crimes and current state of corruption in political sphere and its fighting issues" The School of Internal Forces, B.Battuya	28
"Corruption and Governance" School of The Finance and Economic studies, B.Ariunbileg, M.Monkh-Erdene	33
"Corruption, Bribery and Gift" School of Social studies, E.Batkhisig	45
"Correlation between Mongolian Corruption Index and Human Development Index" , an officer of the Research and Analysis division of IAAC, Ph.D.Candidate D.Jargalan	55
Corruption Perception Index of 2011 (CPI), Changes and factors, which affected on it.	59
"Corruption and Poverty" a senior officer of the Research and Analysis division of IAAC, Ch.Davaasuren....	63
Results of Mongolian Corruption index compilation 2012	74
"Research on Corruption A policy oriented survey" Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener, Tina Soreide	79
Grossary of concepts and terms in governance Ts.Davaadulam	87
Abstract	92



Зэвсэгт хүчинд тавих Улсын Их Хурлын хяналтыг боловсронгуй болгох зарим асуудалд

Батлан хамгаалах эрдэм шинжилгээний хүрээлэнгийн эрдэмтэн нарийн бичгийн дарга, доктор (Ph.D) профессор, хурандаа Ч.Эрдэнэчuluун

Монгол Улс 1992 онд шинэ үндсэн хуулиа баталж “Иргэний хүмүүнлэг ардчилсан нийгэм байгуулах” зорилт тавьж¹ улс төр, нийгэм, эдийн засаг, оюун санааны хүрээнд чанарын шинэ шинэ өөрчлөлт гарч эхэлсэн нь улс оны Аюулгүй байдал, батлан хамгаалах асуудлыг тойрсонгүй, эрх зүйн үндсийг ч өөрчлөхөд хүргэсэн. Шинэ үндсэн хуулиар “Монгол Улс өөрийгөө хамгаалах Зэвсэгт хүчинтэй байна” гэж заасны дагуу төрийн цэргийн бодлогын үндэс тулгуур баримт бичигт “Монгол Улс орныхоо батлан хамгаалах хэрэгцээ, шардлага, эдийн засгийн боломжид нийцсэн цомхон чадварлаг, мэргэжлийн чиг баримжаатай Зэвсэгт хүчинтэй байна”² гэж тодорхойлсон юм. Үндэсний аюулгүй байдал, Батлан хамгаалах бодлого, үйл ажиллагааны шинэчлэлийн эрх зүйн үндэс үндсэндээ бүрдсэн. Тухайлбал, Монгол Улсын шинэ Үндсэн хууль батлагдснаас хойших хугацаанд цэргийн байгуулалтын болон Зэвсэгт хүчиний байгуулалтын 20 гаруй хууль, үзэл баримтлалыг батлан гаргасан нь өнөөдөр аюулаас хамгаалах болон Батлан хамгаалахын бодлого үйл ажиллагаанд мөрдөгдөж байна.

Улсын Их Хурал нь нийт ард түмний

харьцангуй олонхийн төлөөллийг агуулж байдаг улс төрийн институтын хувьд төрийн эрх барих дээд байгууллага юм. Улсын Их Хурал нь батлан хамгаалах салбарын эрх зүйн үндсийг тогтоох, батлан хамгаалах төсвийг хуваарилах, засгийн газрын батлан хамгаалах асуудал эрхэлсэн сайдыг томилох, онц болон дайны байдал зарлах, аюулаас хамгаалах чиг үүрэгтэй байгууллагууд болон зэвсэгт хүчинд иргэний хяналт тавих эрх бүхий улс төрийн институт мөн.

Улс орны язгуур эрх ашиг, Үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлого хийгээд оршин тогтонохтой холбоотой үүргийг Улсын Их Хурал цаг үеийн асуудлаас буюу гишүүдийн сонгуулийн тойргийн болон хувийн ашиг сонирхолоос ангид, тодорхой бодлого, чиглэлтэй авч үздэг нийтлэг жишиг ардчилсан орнуудад нэгэнт тогтжээ.

Ардчилалыг хөгжүүлж байгаа дийлэнх орнуудад төдийгүй манай орны нөхцөлд иргэний удирдлагын давуу талыг хангахад учирч байгаа гол бэрхшээл бол Аюулгүй байдал, батлан хамгаалах, Зэвсэгт хүчиний бодлого, үйл ажиллагааны асуудлаарх улс төрчдийн тэр тусмаа парламентын гишүүдийн дунд батлан хамгаалах бодлогын асуудлаар мэргэжсэн хүмүүс ховор байгаа явдал юм.

Шинэ үндсэн хууль батлагдсанаас хойших 4 удаагийн парламентад Батлан

¹ Монгол Улсын шинэ Үндсэн хууль. УБ., 1992 он

² Төрийн цэргийн бодлогын үндэс. 1998 он

хамгаалахын асуудлаар мэргэшсэн гэж хэлж болох 10 шахам парламентын гишүүд сонгогдон ажилласан гэсэн албан бус судалгаа гаргасан байдаг. Зарим судлаачид, тухайлбал, Гүүдмэн, "энгийн сайдаар удирдуулсан Батлан хамгаалах яамаар дамжуулж бодлого, үйл ажиллагаа явуулж буй Засгийн тэргүүн батлан хамгаалах төсөв, хүчний байгуулалт, батлан хамгаалах стратеги, тулгамдсан асуудлууд, зээсэглэл авах, цэргийн номнолыг тодорхойлох талаар, харин үндэсний хууль тогтоох байгууллага нь эдгээртэй холбогдсон шийдвэрийн боловсруулалт болон хэрэгжилтийг хянах чадвартай байх ёстой"-г анхааруулжээ³.

Улс орны аюулгүй байдал, батлан хамгаалахтай холбогдсон асуудлыг хянах чадваргүй парламент нь энэ талаар явуулж буй Засгийн газрын бодлого, үйл ажиллагааны талаар нийт сонгогчдынхоо емне хариуцлага хүлээх аргагүй. Монгол Улсын Их Хурал нь орчин үеийн парламентын хяналтыг аюулаас хамгаалах чиг үүрэгтэй байгууллагад хэрэгжүүлэх замаар Засгийн газрын батлан хамгаалах бодлого, үйл ажиллагааг удирдан чиглүүлэх, нөлөөлөх, тэдгээр байгууллагад тавих иргэний хяналтыг механизмийг төлөвшүүлэхэд чухал үүрэгтэй нийгмийн институт юм.

Аль ч улс орны парламентын нэг онцлог бол тэр тусмаа улс орны Аюулгүй байдал, батлан хамгаалахад холбогдох аливаа хуулийг санаачлан түүнийгээ боловсруулах бас хэрэгжилтийг нь экспертийн түвшинд хянах чадвартай байх явдал. Үүгээр Парламент нь батлан хамгаалах салбарын боловсруулсан хууль, доод шатны байгууллагын боловсруулсан эрх зүйн баримт бичигт зүгээр нэг өнгөн засал хийх байдлаар хууль батлах үйл ажиллагаанаас

татгалзаж, батлан хамгаалах асуудлаар мэргэжсэн шинжээч, мэргэжилтэн, хуульчдынхаа хүчээр батлан хамгаалахын холбогдолтой эрх зүйн актуудыг боловсруулан, батлуулж, тэдгээрийн хэрэгжилтийг тогтвортой хянах бололцоотой байх явдал хамгийн чухал нь юм. Ийм учраас парламентын гишүүд болон ерөнхий сайдад батлан хамгаалах бодлогын асуудлаар батлан хамгаалах салбараас тусдаа бие даасан шинжээчид, мэргэжилтнүүд мэдээлэл, зөвлөлгөөгөөр хангах үүрэг бүхий бүтцийг бий болгохыг Дорнод Европын зарим' улс, пост коммунист орнуудад зөвлөмж болгож байна⁴.

Парламентын гишүүдэд батлан хамгаалахын бодлого, үйл ажиллагааг хянахад улс орны батлан хамгаалах эрх ашиг, хэрэгцээ, сонирхолыг ойлгодог аюулгүй байдал, батлан хамгаалах асуудлаар мэргэшсэн энгийн шинжээчид, мэргэжилтнүүд болон цэргийнхийн зөвлөлгөө, мэдээлэл чухал байдаг. Аюулгүй байдал, батлан хамгаалах асуудлаар мэргэжсэн энгийн шинжээч, мэргэжилтэн, төрийн захиргааны албан хаагчдыг бэлтгэхэд барууны өндөр хөгжилтэй орнууд, тухайлбал, АНУ, Франц, Япон гол анхаарлаа хандуулж, сургалт, дамжаанд батлан хамгаалахын бодлого үйл ажиллагаатай холбоотой ажил эрхэлдэг төрийн болон төрийн бус байгууллагын хүмүүсийг хамруулдаг уламжлал нэгэнт тогтжээ.

Аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлого, үйл ажиллагааг хянах, хэрэгжүүлэхэд парламентад мэдээлэл, экспертиз энэ чиглэлийн мэргэшсэн дутагддаг. Энэ нь нэгд, гүйцэтгэх засаглалын байгууллагууд нь яам, агентлагийн туслалцаатайгаар их хэмжээний мэдээлэл, экспертизийг хуримтлуулсан байдаг ч үүнийг эргэлтэнд оруулдаггүй, Хоёрт, төрийн нууцын хуулийг үндэс болгон иргэний албан хаагчдыг улс орны үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлоготой

³ Louis Goodman, "Military Roles Past and Present" in Larry Diamond and Marc Plattner, Civil-Military Relations and Democracy, Baltimore, John Hopkins University Press, 1996

⁴ Andrew Cottee, Timothy Edmunds Democratic Control of the Military in Postcommunist Europe. 2002

холбоотой мэдээ, материалтай танилцах боломжийг хязгаарладаг. Гуравт, цэргийн нууцлалтаас үүдээд парламентын гишүүд, гишүүдийн туслах, байнгын хороодын нарийн бичгийн дарга нар аюулгүй байдал, батлан хамгаалах асуудалтай танилцах боломж багатай байдаг зэргээр тайлбарлагддаг⁵.

Парламентийн гишүүд ихэнхдээ бодлогын боловсруулалтын шатанд мэргэжилтэн, шинжээчийн санаалыг авдаг боловч тухай хуулийг хэрэгжүүлэх шатанд шинжээчээр дутагддаг. Батлан хамгаалахын талаар тодорхой мэдлэг, мэдээлэлтэй болсоны үндсэн дээр парламент нь зэвсэгт хүчинийг хянах үүргээ өөрийн санаачилгаар амжилттай хэрэгжүүлнэ. Бид энд байнгын хорооны гишүүн болон ажлын албаны албан хаагчдын батлан хамгаалахын экспертизийн тухай товч авч үзье!

Аюулгүй байдал болон Батлан хамгаалахын олон талт асуудлын талаар ямар ч ойлголтгүй олон гишүүд батлан хамгаалахын асуудлаар бие даан, богино хугацаанд мэргэждэг бөгөөд энэ нь хувь хүний идэвх санаачилгатай салшгүй холбоотой нь практик туршлагаас ажиглагддаг. Парламентын гишүүд нь батлан хамгаалахын талаар тодорхой мэдлэг, ойлголттой болох нь улс орны үндэсний аюулгүй байдлын бодлогыг оновчтой боловсруулах, зэвсэгт хүчинд тавих ардчилсан хяналтыг бодит байдлаар хэрэгжүүлэх боломжийг олгоно.

Гишүүдэд энэ чиглэлийн мэдлэгээ дээшлүүлэхэд тодорхой хугацаа шаардлагатай байдаг. Хэрэв гишүүд хэд хэдэн байнгын хорооны гишүүнээр ажиллах болсон тохиолдолд аюулгүй байдал, батлан хамгаалах асуудлаар мэдлэг, боловсролоо дээшлүүлэх боломж тэр бүр олддоггүй. Гишүүд аль болох удаан ажиллах тусам гүйцэтгэх засаглалын батлан хамгаалах асуудал хариуцсан хүмүүс, цэргийнхэн, төрийн

бус байгууллагын шинжээчдээс харилцан суралцдаг. Тухайлбал, парламентад олон жил суусан хүмүүс тухайн салбарын асуудлаар сайтар мэргэждэг нь амьдралд илт мэдрэгддэг.

Батлан хамгаалах хуультай уялдуулан бусад хууль эрх зүйн баримт бичиг, үзэл баримтлалыг Батлан Хамгаалах Яам, Зэвсэгт хүчиний жанжин штаб санаачлан боловсруулж, Ерөнхийлөгч Засгийн газраар Улсын Их Хуралд өргөн бариулж байгаагийн үндсэн шалтгаан нь юуны түрүүнд УИХ нь байнгын ажиллагаатай парламентын үйл ажиллагаа явуулах туршлага бага байсан нөгөө талаар Аюулгүй байдал, батлан хамгаалах асуудалд боловсорсон парламентын гишүүд болон туслах, референт байгаагүй, бас тухайн үеийн ажлын ачаалал их байсан, эцэст нь хууль эрх зүйн зохицуулалт зайлшгүй шаардлагатай цаг үеийн тулгам нөхцөл байдал зэрэгтэй холбож үзэж болох юм.

Төрийн эрх барих дээд байгууллагын хувьд Улсын Их Хурал нь хууль тогтоох үйл ажиллагааны зэрэгцээ хууль тогтоомжийн хэрэгжилтэд хяналт тавих үүрэгтэй. Монгол Улсын Үндсэн хуулийн онцгой бүрэн эрхэд "...хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн биелэлтийг хянан шалгах" тухай заасан байдаг билээ. Түүнчлэн Улсын Их Хурлын тухай хуулийн 6 дугаар зүйлийн нэгд "Улсын Их Хурлын чуулганы болон Байнгын хороодын хуралдааныг бэлтгэн явуулах, хуралдаанаар тодорхой асуудлыг хэлэлцэж шийдвэрлэх, хууль, Улсын Их Хурлын бусад шийдвэрийн төслийг хянан хэлэлцэх, түүний биелэлтэд хяналт тавих зэргээр бүрэн эрхээ хэрэгжүүлнэ" гэж нилээд дэлгэрэнгүй зааж өгсөн⁶.

Улсын Их Хурал болон Байнгын хорооны хурлаар асуудал хэлэлцэх явцад болон гишүүдээс гаргасан санаалыг үндэслэн шаардлагатай гэж үзвэл хяналт, шалгалт явуулах, биелэлтийг дүгнэх ажлыг гүйцэтгэдэг. Төсвийн үйл ажиллагаанд дорвitoй хяналт шалгалт

⁵ Аюулаас хамгаалах салбарт тавих парламентын хяналт. УБ., 2004 он

⁶ Улсын Их Хурлын тухай хууль

хийгдээгүй байна. Батлан хамгаалах төсвийн ангилал ч тодорхой бус байна.

Өнгөрсөн хугацаанд төлөвлөгөөт хуваарийн дагуу батлан хамгаалахын сайдын мэдээллийг сонсох, холбогдох асуудлаар батлан хамгаалах салбараас мэдээлэл гаргуулж авснаас өөрөөр батлан хамгаалах хуулийн хэрэгжилтэнд тодорхой хяналт шалгалт, дүн шинжилгээ хийгээгүй байгаа дүр зураг харагдаж байна. Үүнийг нэгд, Улсын Их Хурлын хууль тогтоо ачаалал их, Байнгын хороодын хэлэлцэх асуудлын хүрээ их байдаг, хоёрт, Улсын Их Хурлын гишүүд чуулганы завсарлагаар сонгуулийн тойргоо тулхүү ажилладаг, гуравт, Батлан хамгаалах асуудлаар мэргэшсэн гишүүн, референтүүд байхгүй учраас санаачилга гаргах боломж багатай, эцэст нь, Аюулгүй байдал, батлан хамгаалах салбарын асуудал УИХ-ын гишүүдийн сонирхолыг төдийлэн татдаггүйгээс хуулийн хэрэгжилтийг шалгах ажиллагаа бараг хийгдээгүйтэй холбож үзэж байгаа. Одоо УИХ-ын зүгээс бий болсон туршилага, цаг хугацааны хувьд ч бодлого, үйл ажиллагааны практик талаасаа ч мөрдөгдөж байгаа хууль эрх зүйн баримт бичгийн хэрэгжилтэнд ул суурьтай, даацтай судалгаа харьцуулалт хийх шаардлагатай байна.

Хууль тогтоо байгууллага нь аюулаас хамгаалах чиг үүрэгтэй байгууллагудын үйл ажиллагааг тодорхойлж, эрх мэдлийг хуулиар тогтоож, зохих төсвийг батлан өгөх замаар парламент хяналт тавьдаг. УИХ-ын Байнгын хороо нь УИХ-ын үйл ажиллагаа, зохион байгуулалтын үндсэн хэлбэр билээ.

Аль улс орны нийтлэг жишигийн дагуу УИХ-ын ажлын гол ачааллыг байнгын хороод үүрдэг бөгөөд аюулаас хамгаалах чиг үүрэгтэй байгууллагудад тавих ардчилсан иргэний хяналтыг гол хэрэгжүүлэгч нь мөн л байнгын хороод болдог.

Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хорооны үйл ажиллагааг аюулаас хамгаалах чиг үүрэгтэй ийм

өргөн хүрээний яам агентлагыг хариуцан ажиллаж байгаа боловч байнгын хорооны ажиллах нөхцлийг хангаж, үйл ажиллагааг мэргэжил аргазүй, мэдээлэл, мэргэжлийн дүн шинжилгээ хийх боловсронгуй санал дүгнэлтээр хангах, шийдвэрийн биелэлтэд хяналт тавих зэрэг үндсэн үүргээ төдийлөн сайн хэрэгжүүлж чадахгүй байгааг бид хүлээх ёстой.

Мөн бас Батлан хамгаалахын өргөн барьсан хуулийн төслүүд хэлэлцэгдэхгүй хойшлох, хоорондоо уялдаа холбоо муутай хууль батлагдан гарах зэргийн байнгын хорооны мэргэжил арга зүйн төлөвшилтэй холбож үзэхээс өөр аргагүй юм. Парламентын аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлого, үйл ажиллагааны бодлогыг батлаж өгснөөр дусахгүй, хяналт тавих, аудит хийх, энэ ажиллагаанд иргэний нийгмийн оролцоог нэмэгдүүлэх, асуулга тавих, тусгай шалгалт хийхдээ парламентын энэ чиглэлийн мэргэжлийн зөвлөгч нарыг ашиглах шаардлагатай гэж үзэж байна.

УИХ батлан хамгаалах бодлого, үйл ажиллагааны уялдаа холбоо нэгдлийг хангахад сайтар иргэншсэн төрийн захиргааны төв байгууллага, (БХЯ) мэргэжил, арга зүйн өндөр түвшинд ажиллах Батлан хамгаалахын энгийн сайд, цомхон чадварлаг ажлын алба чухал үүрэгтэй.

УИХ-ын дөрвөн удаагийн сонгуулиар бий болсон парламентын хугацаанд нийтдээ цэргийн 1, энгийн 7 сайд ажиллажээ.

Засгийн газар богино хугацаанд өөрчлөгдөж байсан нь эдгээр энгийн батлан хамгаалахын сайдууд салбарын үйл ажиллагаатай танилцаж, тогтвортой үйл ажиллагаа явуулах боломж олгохгүй байлаа. Батлан хамгаалахын сайдыг ойр ойрхон өөрчлөх нь **Нэгд**, энгийн улс төрийн албан тушаалтнуудад батлан хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаатай танилцах боломж олгохгүй байх, **Хоёрт**, цэргийнхэнд улс төрийн албан тушаалтнууд түр зуурын албан тушаалтнууд болж ойлгогдох, эцэст нь, ардчилалын үнэ цэнэ унах зэрэг сөрөг үр дагавартай байв.

Батлан хамгаалахын энгийн сайд нь парламентын хяналтыг төрийн захиргааны нэгжид хэрэгжүүлэгч мөн бөгөөд манай нөхцөлд түүний эрх, үүргийг хуулиар тодорхойлж, түүний ажлын аппаратыг батлан хамгаалах асуудлаар мэргэжсэн төрийн захиргааны албан хаагчдаар бэхжүүлэх нь юу юнаас чухал юм.

Парламентын гишүүн бөгөөд Батлан хамгаалахын сайд байх нь зэрэг болоод сөрөг талтай нь ажиглагдав. Парламентын гишүүнийг батлан хамгаалах асуудлаар мэргэшүүлэх сайн талтай байхад нөгөөтэйгүүр парламентын гишүүн сайд нь батлан хамгаалах яам дээр ажиллах цаг хугацаа багатай учраас батлан хамгаалах салбарын өдөр тутмын үйл ажиллагаанд төдийлөн гүнзгий оролцох бололцоо нөхцлөөр хангагдахгүй байлаа. Ихэнх тохиолдолд БХ-ын сайдын зөвлөхөөр томилогдогсад хууль эрх зүйн зохицуулалтгүй эрх хэмжээг эдлэж байгаа нь нууц бишээ. Энэ бүхнийг цаашид хууль эрх зүйн харилцаанд харгалзах шаардлагатай.

Батлан хамгаалах яамыг "иргэншүүлэх" асуудал нь зэвсэгт хүчинд тавих иргэний хяналтыг бэхжүүлээд зогсохгүй, цэргийн болон иргэний "институт"-ын харилцааг сайжруулах чухал ач холбогдолтой. Батлан хамгаалах яамыг "иргэншүүлэх" процесс нь урт удаан хугацаанд төлөвших учиртай болохыг бид Их Британи, ХБНГУ, АНУ, Япон, Энэтхэг зэрэг ардчилал хөгжсөн улсуудын туршлагаас ажиллаж болно.

Батлан хамгаалах яамыг "иргэншүүлэх" процесс 1950-60-аад оны үеэс эхэлсэн бөгөөд энэхүү түүхэн хөгжлийн явцад аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлогын чиглэлээр сургалт, судалгааны байгууллагын тогтолцоо бүрдэж, энгийн албан хаагчдын нийгэм, хамгаалал болон урамшуулалын тогтолцоог бий болгосон.

Харин шилжилтийн үеийн улсуудад "иргэншүүлэх" процессыг дээр дурьдсан тогтолцоо бүрдээгүй байхад хүчээр

суулгах гэсэн оролдлогууд зарим талаар амжилт олохгүй байна. Түүнчлэн Польш, Болгар, Унгар, Чех, Словак зэрэг пост социалист улсууд их, дээд сургуулиудад аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлогын чиглэлээр сургалт явуулах, энэ чиглэлийн эрдэм шинжилгээ, судалгааны хүрээлэнг байгуулах ажлыг НАТО-гийн гишүүн орнуудын дэмжлэгтэйгээр зохион байгуулж байна.

Мөн БХЯ-нд ажиллах, ажиллаж байгаа энгийн албан хаагчдыг сургах, давтан бэлтгэх зорилготой хөтөлбөрийг зориуд санхүүжүүлдэг ч туршлага байдаг байна.

1998 онд Ранд институтын хийсэн судалгаагаар батлан хамгаалах яамыг иргэншүүлэх хоёр шалтгааныг цэргийн албан хаагчид нэг албан тушаалд тогтворт суурьшилтай ажиллах боломжгүй, цэргийн албан хаагчид цэргийн мэргэжлийн дагуу сургалт, бэлтгэлд хамрагдах ёстой байдаг гэж үзсэн байна. Харин энгийн төрийн албан хаагчид цэргийнхнээс илүү тогтворт суурьшилтай, үр бүтээлтэй ажилладаг гэсэн дүгнэлтэд хүрчээ⁷.

Энэ бүхнээс хараад одоогийн цэргийнхнээр бүрдсэн БХЯ-ыг иргэншүүлэх энгийн мэргэжлийн чадварлаг төрийн захиргааны албан хаагчдаас бүрдсэн болгож өөрчлөх ажлыг шийдвэрлэхээс өөр аргагүй юм. Ингэх нь ардчилсан улс орны нийтлэг жишигт ойртох, бас цэргийн мөрдөстэй ЗХЖШ-тай зэрэгцсэн мэргэжлийн байгууллагын үүргээс эрс тусгаарлах эцэст нь БХЯ-төрийн захиргааны төв байгууллагын жинхэнэ утгадаа нийцэх гээд олон талын ач холбогдолтой болов уу?

Батлан хамгаалах бодлого, үйл ажиллагааг улс орны эрх, ашиг сонирхолын үүднээс удирдан чиглүүлэхэд Улсын Их хурлын байнгын хороод онцгой үүрэг гүйцэтгэдэг.

Улсын Их хурлын Аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хороо, Төрийн

⁷ Rand institute. 1998

байгуулалтын байнгын хороо, Төсвийн байнгын хороод аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлогын асуудлаар мэргэжсэн, байнгын хорооны гишүүдийг энэ салбарын мэдээлэл, зөвлөлгөөгөөр хангах зорилготой албыг байгуулах нь зүйтэй. Ингэснээр зэвсэгт хүчний албан хаагчдын Улсын Их хурлын батлан хамгаалах салбарын талаар явуулж буй бодлого, үйл ажиллагаанд итгэх итгэл нэмэгдэнэ. Энэ алба бий болсоноор:

- батлан хамгаалах салбартай холбогдсон хуулийн төсөл боловсруулах,
- хуулийн хэрэгжилтийг хянаж, хуульд нэмэлт оруулах, хуулийг өрчлөх саналыг дэвшиүүлэх, мөн тэрхүү алба нь улс төрийн сонгуулийн үр дүнгээс хамаарахгүй байх учраас батлан хамгаалах бодлогын залгамж, уламжлалыг хадгалах ач холбогдолтой. Тус албананд чөлөөнд гарсан цэргийн албан хаагчид, аюулгүй байдал болон батлан хамгаалах асуудлаар мэргэшсэн хүмүүс, мөн олон улсын харилцаа, улс төр судлал, төрийн захирагааны асуудлаар мэргэжил эзэмшсэн хүмүүсийг ажиллуулж энгийн, цэргийн хүмүүсийн зохистой харьцааг ч харгалзах нь зүйтэй юм.

Ийм алба байгуулж, байнгын хорооны гишүүдийг мэдээлэл, зөвлөлгөөгөөр хангаснаар Аюулгүй байдал, батлан хамгаалахын холбоотой асуудлаар улс орны эрх ашиг, сонирхолыг тусгасан бодлого, үйл ажиллагаа явуулах гишүүдийн идэвхийг нэмэгдүүлж улмаар эрх зүйн харилцааг боловсронгуй болгох, нөгөө талаар "парламентын хяналтын чиг үүрэг болон аюулгүй байдал, гадаад бодлогын байнгын хорооны үйл ажиллагаанд дэмжлэг үзүүлэх, улмаар зэвсэгт хүчинд тавих ардчилсан иргэний хяналтын уургийг дагнан хэрэгжүүлэх эрх, үүрэг бүхий цомхон албаны бүтцийг ч давхар бий болгож магад ч үгүй зөв чиглэл байж болох юм.

Судлаачдын үзэж байгаагаар, уг албаны чиг үүрэг нь "Батлан хамгаалах салбарын асуудлаархи цэргийн албан хаагчдын санал хүсэлт, өргөдөл гомдлыг хүлээн авч шийдвэрлэхээс гадна цэргийн албан хаагчид, энгийн ажилтан, ажилчин, албан хаагчдын иргэний эрх, эрх чөлөө, тэдгээрийн хэрэгжилт, нийгмийн

асуудалд анхаарлаа хандуулах"-д чиглэж болох юм.

Монгол Улсын Төрийн албаны тухай хуулийн 22 дугаар зүйлд заасны дагуу "Албан ажлын зайлшгүй шаардлагыг үндэслэн төрийн жинхэнэ албан хаагчийг түүнтэй тохиролцож төрийн нэг байгууллагаас негөө байгууллагад өөр албан тушаалд шилжүүлэн ажиллуулах ажлын тодорхой чиглэлээр 2 жил хүртэл' хугацаагаар сэлгэн ажиллуулж " болох тухай заасан байдаг билээ⁸.

Батлан хамгаалах яам болон Зэвсэгт хүчний Жанжин штаб еөрсдийн санаачилгаар Улсын Их Хурлын Аюулгүй байдал, Гадаад бодлогын байнгын хороо, Засгийн газрын хэрэг эрхлэх газар, Үндэсний аюулгүй байдлын зөвлөлийн ажлын албананд тус бүр нэг дунд, ахлах офицерыг цалинжуулан ажиллуулах боломжийг судлах нь зүйтэй. Эдгээр албан хаагчид нь хоёр жилийн хугацаанд батлан хамгаалах салбартай холбоотой асуудлаар төр, засгийн дээрх байгууллагуудад мэрэгжлийн мэдээлэл, зөвлөлгөө өгөх, түүнчлэн тухайн байгууллагын үйл ажиллагаанд оролцох боломжтой болно. Энэ нь **Нэгд**, тухайн албан хаагчид дээрх байгууллагын иргэний албан хаагчдад батлан хамгаалах салбарын онцлогыг ойлгуулах, **Хоёрт**, иргэний байгууллага ялангуяа төр, засгийн байгууллагын онцлог, үйл ажиллагаатай танилцах, төр, засгийн бодлого, чиглэлийг ойлгох, **Гуравт**, иргэний болон цэргийн байгууллагын хооронд үүсэх ажил, мэргэжлийн харилцааны нааштай эзэрэг өөрчлөлтийг бий болгох зэрэг ач холбогдолтой.

Батлан хамгаалах яам болон Зэвсэгт хүчний Жанжин штаб нь улс төрийн намуудад батлан хамгаалах асуудлаар мэдээлэл өгөх, намын зарим хүмүүсийг батлан хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаатай холбоотой сургалтанд хамруулах ажлыг төлөвлөгөөтэй хийх шаардлагатай.

Парламентын болон өрөнхийлөгчийн сонгуулийн өмнө улс төрийн намууд

⁸ Төрийн албаны тухай хууль

өөрсдийн намын хөтөлбөрийг боловсруулах үед тухайн салбарын асуудлаар мэргэжсэн хүмүүсийг эрэлхийлж эхэлдэг. Энэ нь батлан хамгаалах бодлогын залгамж холбоог алдагдуулах, парламентад залгамж, уялдаа муутай шийдвэр гарах эхлэл болдог байж болох юм. Иймээс батлан хамгаалах яам нь улс төрийн намуудад мөрийн хөтөлбөр боловсруулах үед мэргэжил, арга зүйн дэмжлэг, шаардлагатай мэдээллээр хангах нь гарч болох сөрөг үр дагаваруудаас урьдчилан сэргийлэх ач холбогдолтой.

Батлан хамгаалах бодлого, үйл ажиллагааны болон Парламентын хяналтыг бэхжүүлэх, алтернатив мэдээлэл, судалгаа, зөвлөлгөөгөөр Улсын Их хурлын гишүүдийг хангахад судалгааны байгууллагуудын үүрэг их байдаг. Тиймээс одоо байгаа Батлан хамгаалахын эрдэм шинжилгээний хүрээлэн, Батлан хамгаалахын их сургуулийн эрдэмтэд, судлаачдыг аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлого, батлан хамгаалахын хууль, бодлого, үйл ажиллагаа, батлан хамгаалах төсөв боловсруулах, түүнд хяналт тавих шинэ аргачлал, арга зүй боловсруулах талаар судалгаа явуулахад санхүүгийн дэмжлэг үзүүлж, судалгааны үр дүнг ашиглах ч боломжтой.

Батлан хамгаалахын их сургууль нь:

- Аюулгүй байдал болон батлан хамгаалах асуудал хариуцсан албан тушаалтны богино хугацааны дамжаа зохион байгуулах,

- Улсын Их хурлын батлан хамгаалах асуудал хариуцсан байнгын хороод, Улсын Их хурал болон Засгийн газрын аппаратын ажилтнууд, Батлан хамгаалахын сайдын ажлын албыг мэдээлэл, судалгаа, зөвлөлгөөгөөр хангах,

- Улсын Их хурлын байнгын хороод болон батлан хамгаалахын удирдлага, батлан хамгаалах бодлого, үйл ажиллагаа, төсвийн боловсруулалтын талаар хамтарсан семинар зохион байгуулах,

- Зэвсэгт хүчинд тавих ардчилсан иргэний хяналтын талаар сургалт явуулах (улс төрийн субъектүүдүүн үүрэг,

батлан хамгаалах яам, зэвсэгт хүчиний жанжин штабын үүрэг)

- Дээрх асуудлаар бие даасан, хамтарсан судалгаа явуулах зэрээр ажиллаж болох юм.

Монгол Улсын их сургууль, Удирдлагын академи, Олон улсын харилцааны дээд сургууль, хэвлэл, мэдээллийн сургуулиуд, нам эвслийн сургалтын төвүүдэд Үндэсний аюулгүй байдал, батлан хамгаалах бодлого, цэргийн шинэчлэл, цэрэг-иргэний харилцааны болон аюулаас хамгаалах чиг үүрэгтэй байгууллагуудад тавих ардчилсан хяналтын бусад сэдвээр сургалт зохион байгуулах богино хугацааны сургалт явуулах зэрэг арга хэмжээг өөрийн хүч бололцоо, мөн холбогдох гадаадын сургалт судалгааны байгууллагуудын дэмжлэгтэйгээр зохион байгуулах шаардлагатай.

Төгсгөлд нь тэмдэглэхэд, Зэвсэгт хүчинд тавих ардчилсан иргэний хяналтын тухай асуудлыг зөвхөн Зэвсэгт хүчиний хүрээгээр хамааруулж явцуурах биш аюулаас хамаагаалах чиг үүрэгтэй байгууллагуудын үйл ажиллагаанд тавих иргэний хяналт хэмээн томъёолж, хамрах хүрээ, агуулга, хэлбэрийг өргөжүүлэх шаардлагатай.

Аюулаас хамгаалах чиг үүрэгтэй байгууллагын одоогийн бүтэц зохион байгуулалтыг боловсронгуй болгох, өөрчлөх саналыг тодорхой нарийн мэргэжлийн шинжээчдийн баг гарган судлуулах, дүнг УИХ-ын байнгын хороод хэлэлцэн нухацтай шийдвэрлэх шаардлага ч байх шиг байна.

Магадгүй өнөөдөр монголын хүчиний байгууллагуудын тогтолцоо нэгдмэл байх зарчим алдагдаж, хэт нүсэр, хоорондоо уялдаа холбоо муутай, зэрэгцэн давхардсан нийтлэг хандлага ажиглагдаж байна. Энэ мэт УИХ болон Батлан хамгаалах бодлого, үйл ажиллагааны эрх зүйн уялдаа холбоог сайжруулах олон асуудал байгааг сайтар тунгааж, ул суурьтай судалж боловсронгуй болгох нь парламентат ёсыг зөв төлөвшүүлэхэд ихээхэн ач холбогдолтой байх болно.



Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын үр ашигт авлигын үзүүлэх нөлөөлөл

Санхүү Эдийн засгийн Дээд сургуулийн оюутан
Г.Чанцал, Ж.Анударь



Монгол Улсын санхүүгийн зах зээлийн өнөөгийн нөхцөл байдалд авлига, хээл хахууль нь томоохон байр суурийг зээлж байна хэмээн зах зээлд оролцогч талууд аман яриагаар дүгнэж байна. Энэхүү судалгаагаар хөрөнгө оруулалтын үр ашигт авлигын хэмжээ нөлөө үзүүлнэ гэсэн онолын суурь ойлголтод тулгуурлан дээрх дүгнэсэн байдлыг шалгаж, өөрсдийн саналыг тодорхойлохыг зорьсон юм.

Судалгаанд онолын загварыг тодорхойлон, Монгол Улсын макро тоон мэдээлэлд эконометрик арга, аргачлалуудыг ашиглан, хөрөнгө оруулалтын нөхцөлбөйлийг болов дотоодын нийт бүтээгдэхүүний өөрчлөлтийн хэмжээ нөлөөлнө гэж үзээд загварын симуляци хийснээр, өргөтгөсөн загварыг тодорхойлон дүгнэлт гаргасан. Эконометрикийн хамаарлыг үнэлэх үндсэн аргуудын нэг хамгийн бага квадратын аргаар регрессийн загварын¹ параметруудыг үнэлсэн бөгөөд эхний үнэлгээг хийхэд үүссэн автокорреляцийг засварласан ба логарифм хэлбэрийн шугаман бус загварыг дүгнэлтэд ашиглах боломжтой гэж сонгосон болно. Загварыг үнэлэхэд ашигласан тоон мэдээллүүдийг Дэлхийн Банк болон Трансперинси Интернэшнлийн тайлангаас авсан ба 2007 онд *Mushfiq us Swaleheen*-н “Авлига ба хөрөнгө оруулалтын сонголт”² хэмээх

судалгааны ажилдаа тодорхойлсон загварыг Монголын нөхцөл байдалд тохируулан зарим өөрчлөлтийг хийсэн бөгөөд ингэснээр загварын итгэлтэй, тайлбарлах байдлыг сайжруулсан юм. Үнэлсэн загвартая тулгуурлан авлигын санхүүгийн зах зээлд үзүүлэх нөлөөллийг дүгнэн, санал дэвшүүлсэн.

Улс орны эдийн засгийн өсөлтөд тухайн улсын эдийн засгийн тогтолцоо, улс төр, нийгэм соёлын маш олон хүчин зүйлүүд нөлөөлдөг ч тэр дундаас олон нийтийн үзэл бодол, ашиг сонирхолд маш хүчтэйгээр нөлөөлж, эдийн засгийн хөгжилд сөрөг нөлөө үзүүлж байдаг зүйл нь авлига, хээл хахууль билээ. Ялангуяа манай улс шиг хөгжих буй эдийн засгийн харилцаанд төр ихээхэн чухал байр суурийг зээлдэг улсын хувьд төрийн үйл ажиллагааг хэрэгжүүлэгчид хэр үнэн зөв, шударга ажиллахаас эдийн засгийн хөгжил ихээхэн хамаарч байна.

Авлигатай холбоотой хийгдсэн ихэнх судалгаанаас хараад ихэвчлэн жирийн ард иргэдийн өдөр тутмын амьдралд тохиолдож буй авлигын бодит байдалд хандсан судалгаа байдаг бөгөөд дээд түвшинд улсын чухал асуудлуудыг эрхэлж буй албан хаагчдад хандсан судалгаа тун бага байдаг. Гэвч бодит байдал дээр ард иргэдийн амьдралд маш ихээр нөлөөлж чадах шийдвэрүүдийг гаргаж буй хүмүүсийн авч буй авлигын хэмжээ нь маш өндөр бөгөөд нийгэмд үзүүлэх хор нөлөө нь их байдаг.

Сүүлийн жилүүдэд уул уурхайн томоохон ордууд ашиглалтанд орсонтой

¹ Maddala, G.S. (2010). Introduction to Econometrics, 3th edition.

² *Mushfiq us Swaleheen*(2007). Corruption and Investment Choices. KYKLOS, Vol. 60 – 2007 – No. 4, 601–616

холбоотойгоор манай улс эдийн засгийн хувьд өсөн дэвжих томоохон боломжийг бий болж байна. Энэхүү боломжийг үр ашигтай ашиглаж чадах эсэх нь мөн л төрийн бодлого, түүнийг хэрэгжүүлэгч албан тушаалтнуудын үйл ажиллагаанаас шууд хамаарсан хэвээр байгаа билээ. Тиймээс манай улсад орж ирж буй энэхүү ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалтын үр ашигт авлига хэр хэмжээтэйгээр сөргөөр нөлөөлж байна вэ гэдэг нь судлаач оюутан бидний сонирхлыг ихээр татлаа.

Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын үр ашигт байдал болон түүнд авлига ямар нөлөө үзүүлж байгааг тодорхойлох?

Судалгааг хийснээр бодитоор бидний авч чадах байсан хөрөнгө оруулалтын өгөөжийг авлига хэрхэн бууруулдаг, түүний эдийн засагт үзүүлж буй дарамтыг тодорхой итгэх түвшинд тодорхойлох ба ингэснээр авлигатай тэмцэх эрх бүхий байгууллагууд авлигатай тэмцэх аргаа илүү боловсронгуй болгох боломжтой болно.

1995 онд ОУВС-н судлаач Paolo Mauro “Авлига ба өсөлт”³ судалгаандаа авлига ба хээл хахууль нь хөрөнгө оруулалтын түвшинг бууруулдаг бөгөөд эдийн засгийг хаалттай, улс төрийн байдал тогтвортой болгоход хүргэдэг талаар хэд хэдэн жишээн дээр нотолсон байдаг. Pierre-Guillaume Meon болон Khalid Sekkat нар 2005 онд хийсэн “Авлига нь өсөлтийн дугуйг эрчимжүүлдэг үү эсвэл удаашруулдаг үү?” судалгаандаа хэрвээ тухайн улсын засаглалын орчин муу бол авлига нь эдийн засгийн өсөлтөд сөргөөр нөлөөлдөг хэмээн нотолжээ. 2007 онд АНУ-н Флоридагын их сургуулийн багш

Mushfig us Swaleheen-н хийсэн “Авлига ба хөрөнгө оруулалтын сонголт” хэмээх судалгаанд улс орны орлогын түвшнээс хамааран авлига хөрөнгө оруулалтын үр ашигт хэрхэн нөлөөлдөг талаар 140 гаруй орны өгөгдөл ашиглан ерөнхий хамаарлыг нь гаргаж ирсэн байна.

2004-2010 оны макро түвшний үзүүлэлтүүд AR(1) буюу өмнөх хугацааны хөрөнгө оруулалтын өгөөжийн утга ба бусад тайлбарлагч үзүүлэлтүүдийн өмнөх хугацааны утгууд болон дээрх жилүүдэд харгалзах авлигын төсөөллийн индекс зэрэг тайлбарлагч хувьсагчуудыг сонгон авч хөрөнгө оруулалтын үр өгөөжид хамааруулан шугаман бус регрессийн загварын параметрүүдийг хамгийн бага квадратынгаарунэлж, зарим тестүүдээр загварын болон параметрүүдүүн итгэлтэй байдлыг шалгасан болно.

Хөрөнгө оруулалт, түүний өгөөжийг тооцох нь

Улсын нийт хөрөнгө оруулалтын талаарх ойлголт

Хөрөнгө оруулалт нь аж ахуйн нэгж, байгууллага, иргэдийн хуримтлалыг шинээр буй болгох, түүний техникийн зэвсэглэмжийг дээшлүүлэн өргөтгөх, сайжруулахад зориулж тайлант жилд зарцуулсан хөрөнгө, хайгуулын ажлын зардлын хэмжээ юм.

Монгол Улсын хувьд нийт хөрөнгө оруулалтыг дараах байдлаар ангилдаг.

³ Mauro, P. (1995). Corruption and growth, Quarterly Journal of Economics. 110: 681–712.

Хөрөнгө оруулсан
технологын бүтцээр

- Барилга угсралт
- Тоног төхөөрөмж
- Бусад

Санхүүжилтийн эх
үүсвэрээр

- Дотоод /Улсын төсөв, Бусад/
- Гадаад /Гадаадын шууд хөрөнгө
оруулалт, бусад /

Нийт хөрөнгө оруулалтын өгөөжийг тооцох:

Нийт улсын хөрөнгө оруулалтын өгөөжийг тооцох нь бизнесийн салбар дахь компанийн хөрөнгө оруулалтын өгөөжийг тооцох аргаас өөр боловч үндсэн санаа нь ижил байдаг. Бидний энэхүү судалгааны ажилд хөрөнгө оруулалтын өгөөж гэдэг нь нийт хөрөнгө оруулалтын хэмжээ нэг хувиар өсөхөд дотоодын нийт бүтээгдэхүүн нэг хувиар өснө гэсэн ойлголт дээр тулгуурсан болно. Бид судалгааны ажилдаа хөрөнгө оруулалтын өгөөжийг Монгол хэлээр утгачлан орчуулбал “Нэмэгдүүлсэн Хөрөнгийн Гарцын Харьцаа” буюу “Incremental Capital Output Ratio”-н урвуу утгаар тооцсон. Энэ харьцаа нь бусад хөрөнгө оруулалтын өгөөж тооцох “Хөрөнгийн Дундаж Гарцын Харьцаа” (тухайн хугацааны хөрөнгө оруулалт/ тухайн хугацааны ДНБ) тооцох аргаас хөрөнгө оруулалтын өгөөжийг өнгөрсөн болон одоогийн үзүүлэлтүүдийг хамтад нь ашигладгаараа манай судалгааны онцлогт илүү тохирч байгаа юм.

“Нэмэгдүүлсэн Хөрөнгийн Гарцын Харьцаа” –г тооцох нь:

$$HXG_t = \frac{Хөрөнгө оруулалт_t - Хөрөнгө оруулалт_{t-1}}{ДНБ_t - ДНБ_{t-1}}$$

Энд: t – тайлант жил

Авлига, түүний эдийн засаг дахь нөлөөлөл, Авлигын талаарх үндсэн ойлголт

Авлига гэдэг нь Монгол Улсын хуульд заасанчлан төрийн тодорхой чиг үүргийг гүйцэтгэж буй төрийн болон төрийн бус байгууллагын албан хаагчид эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчлийг хэлдэг.

Монгол Улсын хувьд 2006 оноос хойш авлигатай эрчимтэйгээр тэмцэж эхэлсэн бөгөөд 2006 оны 07 сарын 06 өдөр Авлигын эсрэг хуулийг баталж албан ёсоор 2006 оны 11 сарын 1-ны өдөр Авлигатай тэмцэх газрыг байгуулсан. 2005 онд хийгдсэн АНУ-ын Олон Улсын Хөгжлийн Агентлаг (ОУХА)-аас хийсэн судалгаанын үр дүнгээс хараад манайд “жижиг сажиг” буюу захиргааны түвшинд ч, “их хэмжээний” буюу элит түвшинд ч авлигын боломж өндөр байдаг бөгөөд их хэмжээний авлигын үр нөлөө нь эдийн засгийн бодит өгөөжийг маш ихээр бууруулдаг байна.

Авлигын эдийн засаг дахь нөлөөлөл

Дэлхийн маш олон эрдэмтдийн эмпирик судалгааны үр дүнгээс хараад авлига нь тухайн улсын үндсэн хөрөнгө оруулалтын өгөөжийг бууруулдаг

бөгөөд улс төрийн тогтвортгүй байдлыг нэмэгдүүлдэг хэмээн нотолсон байдаг. 2007 онд АНУ-н Флоридагын их сургуулийн багш *Mushfig us Swaleheen*-н хийсэн “Авлига ба хөрөнгө оруулалтын сонголт судалгаанаас хараад манай улс шиг орлогын түвшин доогуур, хөгжиж буй орны хувьд улс төрийн хувьд тогтвортой, эдийн засгийн өндөр хөгжилтэй улс орнуудтай харьцуулахад авлигын нөлөөлөл нь илүү өндөр байдаг бөгөөд авлигын бууралт нь эдийн засагт зэрэг нөлөөллийг бий болгодог байна.

Авлига нь манай улсын хувьд төрийн хэрэгжүүлэгч агентлагуудаар дамжин орж ирж буй гадны болон улсын төсвөөр санхүүжсэн хөрөнгө оруулалтуудын хэрэгжилтэд ч ихээхэн саад учруулдаг бөгөөд ашиг сонирхлын зөрчлөөс үүдэн хөрөнгө оруулалтын бодит өгөөжийг бууруулж байна.

Улс оронд авлига бага байх нь хөрөнгө оруулалтын өгөөжид зэрэгээр нөлөөлдөг бөгөөд авлига нь Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын үндсэн өгөөжийг бууруулж байна гэж таамаглаж байгаа юм.

Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын үр ашгийг үнэлэх нь

Судалгааг хийхдээ Монгол Улсын хөрөнгө оруулалтын өгөөжид нөлөөлөх 2004-2010 оны авлигын төсөөллийн индекс болон макро түвшний үзүүлэлтүүдийг тайбарлагч хувьсагч болгон сонгож авсан. Үүнд:

- Нийт хүн амын өсөлтийн хувь
- Хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүний ДНБ-д эзлэх хувь
- Аж үйлдвэрийн бүтээгдэхүүний ДНБ-д эзлэх хувь
- Нийт импортын хэмжээг ДНБ-д харьцуулсан харьцаа

Нэг хүнд ноогдох ДНБ

Хөрөнгө оруулалтын өгөөжийг тооцоход ашигласан өгөгдлүүдийг Трансперинси Интернэшнл олон улсын байгууллагаас жил болгон гаргадаг Авлигын төсөөллийн индекс (АТИ) болон макро түвшний үзүүлэлтүүдийн хэмжээг Дэлхийн банкнаас гаргадаг Дэлхийн хөгжлийн итгэлцүүрээс авсан болно.

Өгөгдлийн шинжилгээ:

Дээрх өгөгдлүүдэд үндэслэн хөрөнгө оруулалтын өгөөж болон түүнд нөлөөлөх үзүүлэлтүүдийн хооронд корреляцийн коэффициент тооцоход (дэлгэрэнгүйг хавсралт 1-с харна уу) нэг хүнд ноогдох ДНБ нь хүн амын өсөлт болон хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүний ДНБ-д эзлэх хувьтай хүчтэй шугаман хамааралтай, АТИ болон хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүний ДНБ-д эзлэх хувийн хооронд мөн хамаарал байсан тул

- Хүн амын өсөлтийн хувь
- Хөдөө аж ахуйн бүтээгдэхүүний ДНБ-д эзлэх хувь гэсэн хоёр үзүүлэлтийг шинжилгээнээс хассан болно.

Регрессийн шинжилгээ хийх явцад тайлбарлагч хүчин зүйлс нь хоорондоо хүчтэй шугаман хамааралгүй (корреляцийн коэффициентууд нь 0.60-с бага), тайлбарлагдагч үзүүлэлтэд нөлөөлөл үзүүлдэг болох нь харагдсан.

Тайлбарлагч үзүүлэлтүүдийн хамааралгүй байх үндсэн нөхцөл болох мультикличеарын асуудлыг үзүүлэлтүүдийн хоорондын корреляцийн шинжилгээ болон параметрийн үнэлгээний үзүүлэлтүүдэд үндэслэн дараах байдлаар шинжиллээ.

Регрессийн загварыг онолын тодорхойлолтод үндэслэн доорх тэгшигтгэлээр илэрхийллээ.

$$Y_{it} = \alpha X_{it} + \beta CPI_{it} + \varepsilon_t$$

X_{it} буюу үл хамаарах хувьсагчдад доорх хүчин зүйлсийг оруулан тооцов.

Industry –аж үйлдвэрийн бүтээгдэхүүнийг ДНБ-д харьцуулсан харьцаа

Import-нийт импортын хэмжээг ДНБ-д харьцуулсан харьцаа

perGDP – нэг хүнд ноогдох ДНБ

CPI 1-Авлигын төсөөллийн индексийн квадрат зэрэг (10-авлигат байхгүй, 1-авлигын түвшин хамгийн өндөр)

Тодорхойлогдсон загвар: Хавсралтаас программын үнэлгээг харна уу.

$$Y = 0.1306180582 * CPI1 + 8.545159473 * INDUSTRY - 1.132641605 * LOGIMPORT - 0.00280856353 * perGDP + [AR(1) = -0.6687759911]$$

Регрессийн загварыг онолын тодорхойлолтод үндэслэн доорх тэгшитгэлээр илэрхийллээ.

$$Y_{it} = \alpha X_{it} + \beta CPI_{it} + \varepsilon_t$$

X_{it} буюу үл хамаарах хувьсагчдад доорх хүчин зүйлсийг оруулан тооцов.

Industry –аж үйлдвэрийн бүтээгдэхүүнийг ДНБ-д харьцуулсан харьцаа

Import-нийт импортын хэмжээг ДНБ-д харьцуулсан харьцаа

perGDP – нэг хүнд ноогдох ДНБ

CPI 1-Авлигын төсөөллийн индексийн квадрат зэрэг (10-авлига байхгүй, 1-авлигын түвшин хамгийн өндөр)

Тодорхойлогдсон загвар: Хавсралтаас программын үнэлгээг харна уу.

$$Y = 0.1306180582 * CPI1 + 8.545159473 * INDUSTRY - 1.132641605 * LOGIMPORT - 0.00280856353 * perGDP + [AR(1) = -0.6687759911]$$

Загварын үнэлгээний үнэлгээ

R-квадрат	0.999933	Жарью-Бера	0,544267
Засварлагдсан R-квадрат	0.999665	Акайка шинжүүр	-5.983819
Дундгийн стандарт алдаа	0.012929	Шварцын шинжүүр	-6.157352
Тайлбарлаг хүчин зүйлсийн үнэлгээ			
	Коэффициент	t-статистик	Итгэх магадлал 0,05
CPI1	0.130618	23.65502	0.0269
INDUSTRY	8.545159	36.15612	0.0176
LOGIMPORT	-1.132642	-9.101443	0.0697
PPP	-0.002809	-118.7073	0.0054
AR(1)	-0.668776	-76.46401	0.0083

Загварын тайлбар

Дээрх загвараас харахад бидний дэвшүүлсэн эхний таамаглал батлагдаж авлигын төсөөллийн индексийн квадрат зэрэгт дэвшүүлсэн үр дүн нь нэг нэгжээр нэмэгдэхэд хөрөнгө оруулалтын өгөөж 0.1306 нэгжээр нэмэгдэнэ гэж дүгнэж болохоор байна.

Үнэлгэдсэн хөрөнгө оруулалтын өгөөжийн загварт тулгуурлан Монгол Улсын огт авлигагүй нийгэм буюу АТИ=10 байх үеийн ХОӨГ-г тодорхойлж, гарсан үр дүнгээ АТИ-н бодит түвшин дэх хөрөнгө оруулалтын өгөөжтэй харьцуулан харуульяа.

Хүснэгт: Хөрөнгө оруулалтын өгөөж(бодит АТИ, боломжит АТИ)

ОН	АТИ	ХОӨ (бодит)	АТИ	ХОӨ (боломжит)
2004	3	3.725468	10	14.25749128
2005	3	1.630778	10	11.92701971
2006	2.8	3.212056	10	13.55322014
2007	3	1.995234	10	12.14495808
2008	3	1.712511	10	11.99545266
2009	2.7	1.188812	10	12.33390509
2010	2.7	1.510718	10	12.69670884

Эх сурвалж: Трансперинси Интернэшил АТИ 2004 – 2010¹

¹ Transparency International.(2004-2010). Corruption Perceptions Index, <http://www.transparency.org/surveys/index.html#cpri>.

График: Нийт боломжит өгөөжид эзлэх бодит өгөөж



Энэ үр дүнгээс харахад манай улсад авлига, хээл хахууль өндөр байгаагас шалтгаалан тухайн хугацаанд нийт авах боломжтой байсан хөрөнгө оруулалтын өгөөжөөс дөнгөж 17%-г авсан буюу 83%-н боломжит өгөөжийг алдсан байна. (дэлгэрэнгүй тооцооллыг хавсралт 5-с харна уу).

Дүгнэлт:

Энэхүү судалгааны зорилго нь авлига хээл хахууль нь хөрөнгө оруулалтын өгөөжид сөргөөр нөлөө үзүүлдэг эсэхийг тогтоох юм. Хүмүүс ихэвчлэн авлигын шууд илрэх сөрөг нөлөөг олж хардаг боловч тэр нь дам байдлаар макро түвшний үзүүлэлтүүдэд нөлөөлж, иргэн бүрийн амьдралд өөрийн хар сүүдрээ тусгадгийг тэр болгон олж хардаггүй. Түүнчлэн дээрх судалгааны үр дүнгээс харахад авлигын шууд бус нөлөөлөл нь Монголын эдийн засгийн үр ашигтай байдлыг бууруулж, цаашлаад нийгмийг доройтуулах хэмжээнд очжээ. Үүний нэг жишиэ нь нийт хөрөнгө оруулалтын үр ашигт байдал буюу авах боломжит өгөөжийг бууруулсаараа нэг хүнд ноогдох ДНБ-н ашигт байдлыг давхар багасгаж байна.

Загвараас харахад үл хамаарах хүчин зүйлсийн өсөлтийн хувь жил бүр өндөр байгаа ч бодит хөрөнгө оруулалтын өгөөжийн түвшин хангалттай хэмжээнд

хүрэхгүй байна. Ялангуяа гадаадын хөрөнгө оруулалт ихээр орж ирж буй өнөө үед Монголчуудад үлдэх өгөөж маш бага байгаа нь хүнд суртал, хээл хахуулиас маш ихээр шалтгаалж байгааг судалгаанаас харж болохоор байна. Дээрх мэдээллүүдэд тулгуурлан дүгнэлт хийвэл эрх баригчид бодлогын арга хэмжээнд зохицуулалт хийснээр Монгол Улсад орж ирж буй ихээхэн хэмжээний хөрөнгө оруулалтыг үр ашигтайгаар зарцуулж, улс эх орныхоо хөгжилд томоохон түлхэц болох боломжтой юм.

Энэхүү судалгааг зөвхөн макро түвшний үзүүлэлтүүдэд тулгуурлан хийсэн бөгөөд загварыг Монгол компаниудын санхүүгийн мэдээллийг ашиглан сайжруулах боломжтой юм.

САНАЛ:

Дээрх судалгааны үр дүнгээс харахад боломжит хөрөнгө оруулалтын өгөөжийн 83 орчим хувийг алдахад жирийн ард иргэдийн өдөр тутмын харилцаанд үүсч буй авлигын тохиолдлоос илүүтэйгээр төрийн хэрэгжүүлэгч агентлагууд болон шийдвэр гаргах эрх бүхий албан тушаалтнуудын хооронд үүсч буй авлигын тохиолдол илүү их нөлөөтэй байна.

Судалгааны үр дүнгээс дараах саналуудыг дэвшүүлж байна.

- Хөрөнгө оруулалтын талаарх иргэдийн мэдлэг, мэдээллийг сайжруулах.
- Ард иргэдэд өөрсдийн сонгосон Улсын Их Хурал болон Засгийн Газрын үйл ажиллагааг хянах нь улс төрийн эрх ашгаас гадна эдийн засгийн эрх ашгаа хамгаалахад нь хэр ач холбогдолтой талаар ойлголт өгөх ухуулга, сурталчилгаа сургалт зохион байгуулах.
- Төрийн дээгүүр албан тушаалтнуудын ажлын байрны тодорхойлолтыг сайжруулж, эрх, үүргүүдийг нь

- маш нарийн тодорхойлох тэдгээрт авлигатай тэмцэх талаар дэлгэрэнгүй оруулах.
- Монгол Улсын томоохон хөрөнгө оруулалтын хэрэгжилтийг үнэлэх, хянах зорилго бүхий ард иргэдийн төлөөлөл болж чадахуйц байгууллага, клубуудыг байгуулах.
 - Томоохон хөрөнгө оруулалттай холбоотой тендерийг олон нийтэд нээлттэй явуулах.
 - Авлигатай тэмцэх газар, төрийн дээгүүр албан хаагч, эрх мэдэлтнүүдийн авлига авах болон өгөх үйл ажиллагааг зогсооход одоо байгаагаасаа илүүтэйгээр хяналт тавих

	Per GDP	POPULATION	Y	INDUSTRY	IMPORT	CPI1	AGRICULTURE
Per GDP	1	0.9798	-0.6284	0.303818	-0.368	-0.5264	-0.7736
POPULATION	0.9798	1	-0.7271	0.1513933	-0.3182	-0.5201	-0.7154
Y	-0.6283	-0.727	1	0.131821	0.09735	0.3051	0.3946
INDUSTRY	0.3038	0.1513	0.13182	1	-0.6988	-0.0465	-0.39105
IMPORT	-0.3680	-0.3181	0.09735	-0.698795	1	0.3887	0.4477
CPI1	-0.5264	-0.5201	0.3051	-0.046478	0.38867	1	0.8662
AGRICULTURE	-0.7736	-0.7154	0.39461	-0.391051	0.44774	0.8662	1

Хавсралт 1: Тайлбарлагч үзүүлэлтүүдийн корреляцийн шинжилгээ (эхний байдлаар)

Хавсралт 2: Хамааран хувьсагчид

АТИ	ХАА, ДНБ-н харьцаа	Аж үйлдвэр, ДНБ-н харьцаа	Импорт, ДНБ-н харьцаа	Нэг хүнд иноходоо ДНБ (\$)	Хүн амын осолт	
2003	3	0.22607468	0.31979755	0.705415433	688	0.01171498
2004	3	0.22058959	0.362077182	0.636120761	801	0.012990421
2005	2.8	0.19617598	0.430214329	0.53486718	998	0.01434464
2006	3	0.20458096	0.418918562	0.58265978	1054	0.015499906
2007	3	0.21412780	0.343795031	0.671809775	1111	0.016238126
2008	2.7	0.19626703	0.330215346	0.575357578	1079	0.016428668
2009	2.7	0.18094303	0.368382184	0.663775079	1133	0.016220091
2010	3	0.22607468	0.31979755	0.705415433	688	0.01171498

Хавсралт 3: Загварын үнэлгээ

Dependent Variable: K

Method: Least Squares

Date: 11/26/11 Time: 09:37

Sample(adjusted): 2005 2010

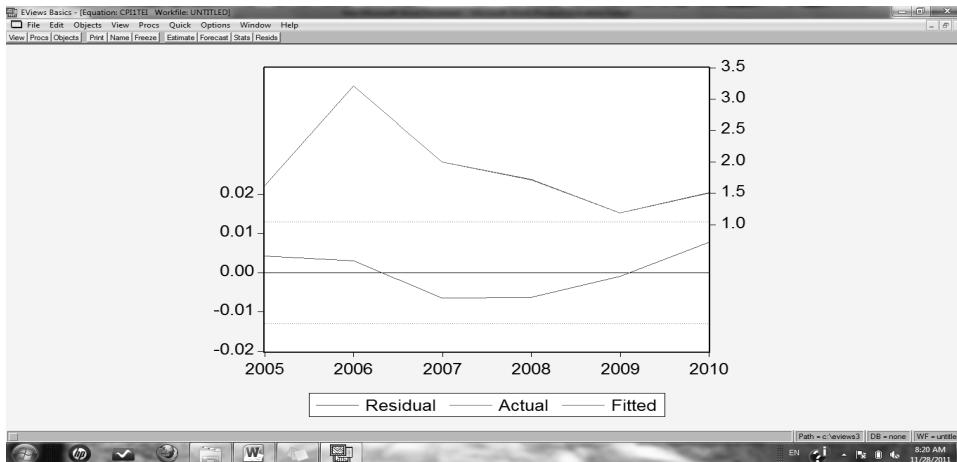
Included observations: 6 after adjusting endpoints

Convergence achieved after 6 iterations

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
CPI1	0.130618	0.005522	23.65502	0.0269
INDUSTRY	8.545159	0.236341	36.15612	0.0176
LOGIMPORT	-1.132642	0.124446	-9.101443	0.0697
PPP	-0.002809	2.37E-05	-118.7073	0.0054
AR(1)	-0.668776	0.008746	-76.46401	0.0083

R-squared	0.999933	Mean dependent var	1.875018
Adjusted R-squared	0.999665	S.D. dependent var	0.705943
S.E. of regression	0.012929	Akaike info criterion	-5.983819
Sum squared resid	0.000167	Schwarz criterion	-6.157352
Log likelihood	22.95146	Durbin-Watson stat	1.156607
Inverted AR Roots			- .67

Хавсралт 4: Бодит, үнэлгэдсэн утгууд болон үлдэгдэлийн график



Хавсралт 5: Авлига, хээл хахуулийн нөлөөллөөс болж хөрөнгө оруулалтын өгөөжийн алдагдсан хувь

Энэхүү тооцоололтыг хийхийн тулд дараах томъёоллыг ашиглав:

Нийт боломжит өгөөжид = Алдагдсан боломжит
эзлэх бодит өгөөжийн хувь = өгөөжийн хувь

=100% - Бодит өгөөжийн хувь= 100%-16.84%= 83.16%

ХОӨ(бодит)	ХОӨ(боломжит)	Боломжит ХОӨ-д бодит ХОӨ-н эзлэх %
2004	3.725468	26.13%
2005	1.630778	13.67%
2006	3.212056	23.70%
2007	1.995234	16.43%
2008	1.712511	14.28%
2009	1.188812	9.64%
2010	1.510718	11.90%
нийт	14.975577	16.84%



Оролцооны гэрээ авлигаас урьдчилан сэргийлэх арга зам болох нь

“Шихихутуг” Хууль зүйн дээд сургуулийн Эрх зүйн IV курсын оюутан, Д.Очирдорж

Авлига хэмээх сөрөг үзэгдэлтэй тэмцэн УИХ-иас 2005 онд “Авлигын эсрэг НҮБ-ын конвенц”-ийг соёрхон баталж, 2006 онд “Авлигын эсрэг хууль”-ийг баталсан. Энэ нь Монгол Улсад авлигатай тэмцэх хууль, эрх зүйн орчныг бүрдүүлэхийн зэрэгцээ бие даасан институц (Авлигатай тэмцэх газар)-ийг бий болгосон өндөр ач холбогдолтой арга хэмжээ болсон. Гэвч төрийн байгууллагын ил тод байдал, иргэдийн оролцоо дутмаг байгаагаас авлига гарах нөхцөл бүрдэж байна. Монгол Улс байгалийн баялаг, ашигт малтмалын нөөц ихтэй улсуудын тоонд ордог. Гэхдээ ашигт малтмал олборлох салбарт орон нутгийн иргэдийн оролцоо, хяналтыг нэмэгдүүлэх, орон нутагт гарч буй авлигаас урдчилан сэргийлэх шаардлага зүй ёсоор урган гарцаад байна. Үүнийг *ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч, нутгийн захирагаа, нутгийн иргэдийн хооронд гурвалсан гэрээ байгуулах замаар хангах боломжтой*. Энэхүү гэрээг уул уурхай өндөр хөгжсөн Австрали, Шинэ Зеланд, Канад зэрэг орнуудад байгуулдаг сайн туршлага байгаа бөгөөд түүнийг Монгол орны онцлогт тохируулан, байгуулж эхлэх нь зайлшгүй асуудал болсон.

Нутгийн иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх замаар уул уурхайн болон

төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг ил тод болгох, ингэснээр авлигаас урьдчилан сэргийлэх боломжтой гэрээг Монгол Улсад хэрхэн хэрэглэж болох асуудлыг судлахыг зорьсон болно. Энэ зорилгын хүрээнд дараах зорилтуудыг дэвшүүлэн судалгаа, дүгнэлт хийсэн болно. Үүнд:

- Авлигаас урдчилан сэргийлэх арга замыг тодорхойлох.
- Оролцооны гэрээ авлигад хэрхэн нөлөөлж болохыг судлах.
- Оролцооны гэрээний эрх зүйн орчин болон гадаад орнуудын туршлагыг судлах.
- Монгол Улсын онцлогт тохируулан хэрэгжүүлэх боломжтой саналыг дэвшүүлэх зэрэг болно.

Шийдвэр гаргах түвшин дэх иргэдийн оролцоо, төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны ил тод байдал зэрэг асуудлаар дамжуулан авлигаас урдчилан сэргийлэхэд мэргэжлийн байгууллагууд (Авлигатай тэмцэх газар, Нээлттэй нийгэм форум гэх мэт) болон судлаачид олон санал, зөвлөмж боловсоруулдаг боловч Орон нутгийн эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийг сайжруулах, орон нутагт авлига болон байгаль орчны бохирдолоос урдчилан сэргийлэхэд оролцооны гэрээ чухал ач холбогдолтой талаар тусгайлан

судалгаа хийгдээгүй бөгөөд гэрээний эрх зүйн орчиныг судалж байгаагаараа шинэлэг асуудал юм.

Оролцооны гэрээ байгуулагдсанаар нутгийн иргэд үр шимээс нь хүртэх буюу байгалийн баялагтаа тулгуурлан орон нутгийнхаа эдийн засаг, нийгмийн хөгжлийг сайжруулах, байгаль орчны бохирдол, сүйрлээс урьдчилан сэргийлэх гэх мэт олон үр ашгийг үзүүлэх болно. Түүнчлэн иргэд гэрээ байгуулахад оролцож, түүний хэрэгжилтийг хянадаг болсноороо төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа ил тод явагдаж, орон нутагт үйл ажиллагаа явуулж буй компанийн нийгмийн хариуцлага сайжирах юм. Нөгөө талаар зөвхөн хариуцлагатай уул уурхайн асуудлыг ярих бус иргэд ч өөрсдөө идэвхитэй, хариуцлагатай байдалд суралцах юм.

НЭГ. АВЛИГААС УРЬДЧИЛАН СЭРГИЙЛЭХ АРГА ЗАМЫН ТУХАЙ.

Төрийн албаны мөн чанар нь ард түмэндээ үйлчилж, төрд чин үнэнчээр зүтгэхэд оршино.¹ Орон нутагт төрийн удирдлагыг бүх шатны Засаг дарга, Иргэдийн төлөөлөгчдийн хурал, Иргэдийн нийтийн хурал, тэдгээрийн тэргүүлэгчид зэрэг удирдлагууд эрхлэн гүйцэтгэдэг² юм. Төрийн үйл ажиллагаанд “Ардчилсан ёс, шударга ёс, эрх чөлөө, тэгш байдал, үндэсний эв нэгдлийг хангах, хууль дээдлэх”³ зэрэг үндсэн зарчмуудыг удирдлага болгох бөгөөд авлигаас урьдчилан сэргийлэх ажлын хүрээнд Төрийн албананд “ил тод байх”, ард түмэнд үйлчлэх⁵ гэсэн зарчмуудыг

¹ Төрийн албаны тухай хууль, 2002 он, 3 дугаар зүйлийн 3.1 дэх хэсэг Мөн хуулийн 3.2 дахь хэсэг

² Монголын засаг захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хууль, 2006 он, 7 дугаар зүйлийн 7.1 дэх хэсэг

³ Монгол улсын үндсэн хуулийн 1 дүгээр зүйлийн 1.2 дахь хэсэг

⁴ Төрийн албаны тухай хууль, 2002 он, 4 дүгээр зүйлийн 4.2.2 дахь заалт

⁵ Мөн хуулийн 4.2.3 дахь заалт

баримтлах ёстай. Хуулиудад тусгасан зарчмуудаас гадна Төрийн удирдлагын ил тод, нээлттэй, шуурхай, шударга, хариуцлагатай, ёс зүйтэй, ажил хэрэгч байдлыг хангаж, төр, иргэний харилцан итгэлцлийг бэхжүүлэх зорилгоор Засгийн газраас батласан “Ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлт батлах тухай”⁶ тогтоолын дагуу төрийн байгууллагууд ажиллах ёстай.

Монгол Улсад төрийн байгууллагын ил тод байдал, мэдээллийн нээлттэй байдал хангалтгүй⁷ байгаагаас нийгэмд сөрөг үзэгдэл (Тухайлбал: Авлига⁸ бий болох) бий болж байна. Авлига гэж албан тушаалын эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжоо олоход урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчлийг ойлгодог.⁹ Төрийн байгууллагууд Авлигаас урьдчилан сэргийлэх¹⁰, олон нийтийг соён гэгээрүүлэх ажиллагааг¹¹ Авлигын тухай хуулийн 5 болон 6 дугаар зүйлд зааснаар хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байдаг.

⁶ Монгол Улсын Засгийн Газрын тогтоол. “Ил тод байдлыг илтгэх шалгуур үзүүлэлт батлах тухай” дугаар 143, 2009.5.14, Улаанбаатар хот

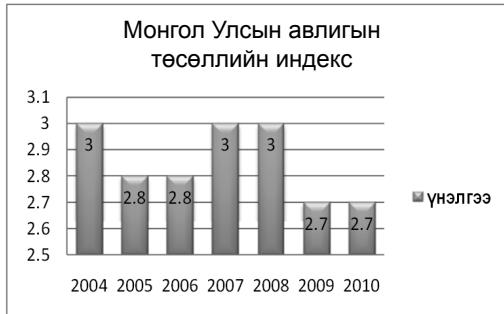
⁷ “Глоб Интернэшил” ТББ-аас Олон улсын 19-р зүйл байгууллагатай (ARTICLE 19) хамтран бэлтгэсэн “Монгол Улс шилжилтийн үед. Үзэл бодлоо чөлөөтэй илэрхийлэх болон мэдээллийн эрх чөлөөнд нөлөөлж буй Монгол Улсын хуулиудад хийсэн задлан шинжилгээ” судалгааны тайланд дурдсан байна.

⁸ Я.Цэвэл, Монгол хэлийн тайлбар тольд “Эдэд шунах, ёсон бус аргаар юмыг олзолж авах” гэж тайлбарласан байна.

⁹ Авлигын эсрэг хууль, 2006 он., 3 дугаар зүйлийн 3.1.1-д

¹⁰ Авлигын эсрэг хуулийн 3.1.6-д “Авлигаас урьдчилан сэргийлэх үйл ажиллагаа” гэж авлигын шалтгаан, нөхцөлийг судлан тогтоох, тэдгээрийг арилгах, авлигыг таслан зогсооход чиглэгдсэн арга хэмжээний цогцолборыг ойлгоно.

¹¹ Мөн хуулийн 3.1.5-д ”Олон нийтийг соён гэгээрүүлэх үйл ажиллагаа” гэж олон нийтэд авлигын нийгмийн хор аюулыг хууулан таниулах, тэдэнд авлигыг үл тэвчих ёс суртахуун төлөвшүүлэх, уг ажиллагаанд тэднийг татан оролцуулах арга хэмжээний цогцолборыг ойлгоно.



Монгол Улсын төрийн албан дахь авлигын түвшин маш хангалтгүй үнэлгээтэй байгаа нь Транспэрэнси Интернэшнлийн Авлигын төсөөллийн индекс¹²-ийн судалгаанаас харагдаж байна. Авлигын төсөөллийн индексд 1 (авлига маш их/дампуурсан төр)-ээс 10 (авлигагүй, цэвэр) гэх оноог өгдөг бөгөөд 2010 онд Авлигын төсөөллийн индекст нийт 178 орон хамрагдсанаас Монгол Улс 2.7 оноотойгоор 116-д жагссан нь тун тааруухан үзүүлэлт ба үнэндээ авлига маш их/дампуурсан төр буюу 1 үнэлгээнд тун ойрхон байна.

Гэвч энэ үнэлгээ нь дэлхийн улс

¹² Авлигын Индекс гэдэг нь авлига хэмээх гэмт явдлын цар хүрээ, хэлбэр, шалтгааны тодорхойлох тоон болон чанарын үзүүлэлтүүдийн нийлбэр цогц бөгөөд уг үзэгдлийн орон зайн болон цаг хугацааны өөрчлөлтийг илтгэн харуулна.

орнуудыг харьцуулан дүгнэх, олон улсын түвшинд байр суурийг тодорхойлоход ач холбогдолтой хэдий ч шууд төсөөлөлд үндэслэсэн байдал, тухайн нэг улс орны хувьд индексийн утга, түүний эрэмбийн өөрчлөлтөд үндэслэн дүгнэлт хийх, өөрчлөлтөд нөлөөлсөн хүчин зүйлсийг тодорхойлоход учир дутагдалтай байдал нь уг үнэлгээг үндэсний түвшинд ашиглах боломжыг хязгаарлаж байгаа юм.¹³ Тиймээс Авлигатай тэмцэх газраас Олон улсын туршлагад үндэслэн, шинжлэх ухааны арга зүй аргачлалд нийцсэн, үндэсний түвшинд тооцож болохуйц, авлигын цар хүрээ, хэлбэр шалтгааны үзүүлэлтүүдийг багтаасан Авлигын индексыг боловсруулж аймаг, нийслэлээр нь үнэлгээ өгсөн байна. Авлигын индекс нь 0-1 хүртлэх утгыг авах бөгөөд индексын утга 1-д ойртох тусам авлига багасч, 0-д ойртох тусам авлига ихэсч байна гэж ойлгоно.

¹³ Авлигатай тэмцэх газар, “Монгол улсын авлигын индексийн 2009 оны тооцооны үр дүнгийн тайлан”, УБ, 2010 он., 8 дахь тал



Авлигын индексийг аймаг, нийслэлээр тооцож үзэхэд 0.47-0.71 гарч байна. Авлигын индексээр Төв-0.71, Говьсүмбэр-0.67 гэсэн үзүүлэлтээр тэргүүлж буюу авлига багатай гарсан бол Архангай-0.47, Орхон, Ховд аймгууд 0.49 гэсэн үзүүлэлтээр сүүлдэж буюу авлига гардаг гэсэн үнэлгээ өгсөн байна.¹⁴

Үүний гол шалтгааныг төрийн байгууллагын үйл ажиллагааны ил тод байдал болон шийдвэр гаргах түвшин дэх иргэдийн оролцоо хэмээн хүлээн зөвшөөрч Авлигатай тэмцэх газраас “Авлигын эсрэг олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээг зохион байгуулах” чиг үүргийнхээ хүрээнд “Төрийн байгууллагын хүнд суртлыг багасгах, төрийн үйлчилгээг ил тод, хөнгөн шуурхай болгох, улмаар авлигаас урьдчилан сэргийлэх зорилгоор мэдээллийг хүртээмжтэй байлгах, үйл ажиллагаагаа нээлттэй болгох, иргэдийн оролцоог хангах” талаар гурван бүлэг, 18 зүйл бүхий зөвлөмжийг 2007 оны 4 дүгээр сард төрийн байгууллагуудад хүргүүлсэн байна.

Орон нутагт иргэдийн шийдвэр гаргах түвшинд оролцох эрх зүйн орчин нь Монгол Улсын Үндсэн хуулийн 3.¹⁵, 16.9¹⁶, 16.12¹⁷, 16.17¹⁸-т, Монголын засаг

¹⁴ Авлигатай тэмцэх газар, “Монгол улсын авлигын индексийн 2009 оны тооцооны үр дүнгийн тайлан”, УБ, 2010 он., 16 дахь тал

¹⁵ “Монгол Улсад засгийн бүх эрх ард түмний мэдэлд байна. Монголын ард түмэн төрийн үйл хэрэгт шууд оролцож, мөн сонгож байгуулсан төрийн эрх барих төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан энэхүү эрхээ эдэлнэ.”

¹⁶ “Шууд буюу төлөөлөгчдийн байгууллагаараа уламжлан төрийг удирдах хэрэгт оролцох эрхтэй. Төрийн байгууллагад сонгох, сонгогдох эрхтэй. Сонгох эрхийн арван найман нааснаас эдэлнэ. Сонгогдох наасыг төрийн зохих байгууллага, албан тушаалд тавих шаардлагыг харгалзан хуулиар тогтооно”

¹⁷ “Төрийн байгууллага, албан тушаалтанд өргөдөл, гомдоо гаргаж шийдвэрлүүлэх эрхтэй. Төрийн байгууллага, албан тушаалтан нь иргэдийн өргөдөл, гомдлыг хуулийн дагуу шийдвэрлэх үүрэгтэй”

¹⁸ “Төр, түүний байгууллагаас хууль ёсоор тусгайлан хамгаалбал зохих нууцад хамаарахгүй асуудлаар

захиргаа, нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуулийн 23.10¹⁹-т тус тус зааснаар хангажд байна. Гэвч Орон нутгийн засаглалд иргэд оролцох нь зөвхөн дөрвөн жилд нэг удаа болох сонгуульд саналаа өгөх эсвэл ямар нэгэн албан байгууллага, албан тушаалтанд гомдол саналаа хүргүүлээд, тэдний шийдвэрийг хүлээж сууж байгаагаас цаашгүй байна. Иргэдийн оролцоо гэдэг нь хүлээж суух бус аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд өөрсдийн дуу хоолой, санал, бодлоо нэмэрлэх, хийж бүтээх, идэвхитэй хяналт тавих үйл ажиллагаа юм.²⁰ Ийнхүү иргэд шийдвэр гаргах түвшинд оролцож орон нутгийн удирдлагын үйл ажиллагааг ил тод болгосноор иргэдээс орон нутгийн байгууллагдаа итгэх итгэл үнэмшил, үнэлэмж дээшилж, авлигаас сэргийлж чадна.

ХОЁР. ОЛБОРЛОХ САЛБАРТ БАЙГУУЛАХ ГЭРЭЭ АВЛИГААС СЭРГИЙЛЭХ АРГА ЗАМ БОЛОХ НЬ:

1.1. Оролцооны гэрээ, түүний ач холбогдол

Орон нутгийн шийдвэр гаргах түвшинд иргэдийн оролцоог хангах нь ардчиллыг хөгжүүлэх, ядуурлыг бууруулах, төрийн үйлчилгээг сайжруулах, авлигаас урдчилан сэргийлэх түлхүүр юм. Улс орны эдийн засгийн хөгжлийн гол эх сурвалж болсон байгалийн баялгийг зүй зохистой ашиглахад иргэдийн оролцоо чухал. Иргэдийн шийдвэр гаргах түвшинд оролцох эрхээ эдлэх нэг хэлбэр нь орон нутагт явагдаж буй уул уурхайн салбарын үйл ажиллагаанд гэрээ байгуулан оролцох явдал юм.

мэдээлэл хайх, хүлээн авах эрхтэй.”

¹⁹ “Баг, хорооны Хурлын хуралдаанд зөвхөн тухайн баг, хорооны сонгуулийн насны иргэн бүр оролцож болох бөгөөд хуралдаанд багт 4 өрх тутмаас, хороо, аймгийн төвийн сумын багт 20-30 өрх тутмаас тус бүр нэг хүн хүрэлцэн ирсэн тохиолдолд хүчинтэйд тооцно.”

²⁰ ОНЗДХ, “Орон нутгийн засаглалд иргэдийн оролцоог хангах нь” гарын авлага, УБ, 2011 он., 12 дахь тал

Эрх зүйн үр дагавар бий болгоход чиглэсэн хоёр буюу түүнээс дээш талуудын хооронд харилцан тохиролцсон хүсэл зоригийн илэрхийллийг гэрээ гэдэг.²¹ Оролцооны гэрээ²² буюу олон талт гэрээ нь уул уурхайн компани буюу ашигт малтмалын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч²³, орон нутгийн захиргаа,²⁴ нутгийн иргэдийн хооронд байгуулах гурвалсан гэрээ бөгөөд байгаль орчныг хамгаалах, орон нутгийн тогтвортой хөгжлийг хангах, хүний эрхийг зөрчихгүй байх, уул уурхайн тасралтгүй, хэвийн үйл ажиллагааг хангах чиглэлээр дээрх 3 талын хүлээх эрх, үүрэг, хариуцлага, хяналтыг тодорхойлж, албан ёсны болгох эрх зүйн баримт бичиг юм.

Монгол Улсад сүүлийн 20 гаруй жил олборлох үйлдвэрлэл хурдацтай хөгжиж байгаа ч байгаль орчныг хамгаалах, орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийг хүндэтгэх тал дээр туйлын хариуцлагагүй явж ирсэн. Үүний гол шалтгаануудын нэг нь сайн засаглалын үндсэн шинж²⁵ болох орон нутгийн иргэдийн хяналт, оролцоо хангалтгүй байсан явдал юм. Мөн ашигт малтмалын болон байгаль орчныг хамгаалах, нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд тавих орон нутгийн иргэдийн хяналт оролцоог тодорхой хуульчлаагүй байсантай ч холбоотой.

Харин 2006 онд Ашигт малтмалын

тухай шинэ хууль батлагдан “тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч байгаль орчныг хамгаалах, уурхай байгуулахтай холбоотой дэд бүтцийг хөгжүүлэх чиглэлээр орон нутгийн захиргаатай гэрээ байгуулан ажиллана”²⁶ гэсэн зохицуулалт орсон. Энэхүү гэрээ нь орон нутагт ил тод байдал, иргэдийн оролцоог хангах замаар сайн засаглалыг бэхжүүлэх, уул уурхайг байгаль орчин, нутгийн иргэдэд ээлтэй, хариуцлагатай болгоход чухал мэт боловч хуульд иргэдийн оролцоог хэтэрхий уян хатан зохицуулсанас зорьсон үр дүнгээ өгч чадахгүй байгаа юм. Өөрөөр хэлбэл уул уурхайн компани, нутгийн захиргааны байгууллага иргэдийн ямар ч хяналт, оролцоогүй гэрээ байгуулж, хандив тусламж өгч авалцаж, түүнийгээ хяналтгүй зарцуулж байгаа нь орон нутагт авлига гарах нөхцлийг бүрдүүлж байна. Түүнчлэн Уул уурхайн компаниас хандив тусламж авч, түүнийгээ зүй бусаар зарцуулсан төрийн албан тушаалтнууд тухайн компанийд байгаль орчин, нийгмийн хариуцлагын талаар зүй ёсны шаардлага тавьж чадахгүйд хүрдэг нь байгаль орчинд шууд бусаар сөрөг нөлөө учруулахад хүргэж байна. Компани орон нутгийн хөгжилд хандивласан хөрөнгөө үнэн зөвөөр таниулах боломжгүй болдог тул үл итгэлцэл бий болж, улмаар уул уурхайн компани орон нутгийн иргэдийн хооронд хагарал зөрчил үүсдэг.²⁷

Иймд бүх талуудын тэгш оролцоотойгоор гэрээ байгуулах замаар орон нутагт авлигаас урдчилан сэргийлэх, талуудын итгэлцэл харилцан ойлголцол, шударга байдалд түшиглэсэн үр ашигтай харилцаа буюу орон нутагт уул уурхайг

²¹ Rechtswoerterbuch 2004. S. 1463

²² Энэхүү гэрээг өөрөөр “Нутгийн иргэдийн үр ашгийн гэрээ”, “Орон нутгийн үр ашгийн гэрээ”, “Хамтын ажиллагааны гэрээ” гэх мэт нэрлэх тохиолдол байдаг.

²³ “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч” гэж ашигт малтмал эрэх, хайх, ашиглах эрх авсан, эсхүл түүнийг хуульд заасан нөхцөл, журмын дагуу шилжүүлэн авсан хуулийн этгээдийг хэлнэ.” Ашигт малтмалын тухай хуулийн 4.1.21-д.

²⁴ Засаг захиргаа нутаг дэвсгэрийн нэгж түүний удирдлагын тухай хуулийн 7.1-д заасан удирдлагууд

²⁵ Энэ шинжээс гадна хууль дээдлэх ёс, ил тод байдал, хөнгөн шуурхай үйлчилдэг, тэгш байдал, хариуцлага, алсын хараа зэрэг нь сайн засаглалын үндсэн шинж болох талаар <http://asubi.mn> –нд дурдажээ.

²⁶ 42 дугаар зүйлийн 42.1-д

²⁷ ХЭХТ-н хуульч Д.Эрдэнэ-чимэг “Оролцооны гэрээ ба Хариуцлагатай уул уурхайг орон нутагт хөгжүүлэх арга зам” (ильтгэл)

хариуцлагатай хөгжүүлэх боломжтой юм.

Оролцооны гэрээний ач холбогдол: Орон нутагт явагдаж буй уул уурхайг хариуцлагатай болгон төлөвшүүлэхэд хэн юу хийх үүрэгтэй, ямар эрхтэй, юу хийж болох, юу хийж болохгүй тодорхойлон хуульчлан

баталгаажуулдагаараа оролцогч бүх талдаа ач холбогдол өгдөг.

Гэрээний ач холбогдлыг ийнхүү тодорхойлж болно.²⁸

²⁸ ХЭХТ, “Олборлох салбарт олон талт хамтын ажиллагааны гэрээ”, уул уурхайн компаниудад зориулсан гарын авлага, УБ, 2011 он., 12 дахь тал

Орон нутгийн иргэдэд:	Уул уурхайн компаний:	Орон нутгийн захирааанд:
<ul style="list-style-type: none">Орон нутгийн иргэдийн боловсрол, ажлын байрны асуудлыг тодорхой хэмжээгээр шийдвэрлэхИргэдэд орон нутгийнхаа байгалийн баялгаас хувь хүртэх боломж олгохДэд бүтцийг хөгжүүлэх, нийгмийн үйлчилгээний чанар, хүртээмжийг дээшлүүлэхЛиценз эзэмшигчийн хариуцлагыг нэмэгдүүлэхГэрээ байгуулахад оролцсоноор компанийн үйл ажиллагаанд хяналт тавих боломжтой болохУул уурхайн үйл ажиллагаанаас үүсэх нөлөөллийн талаар мэдээлэл авахаас гадна уул уурхайн салбарын эрх зүйн орчинг судлаж, эрх ашигаа хамгаалах чадвартай болно.	<ul style="list-style-type: none">Бизнесийн нэр хүндээ дээшлүүлэхХууль ёсоор чөлөөтэй ажиллах таатай нөхцлийг бурдуулэхХөрөнгө оруулалт баталгаатай болохОрон нутгийн иргэд болон шийдвэр гаргагчдын зүгээс дэмжлэг хүлээнэ.Ядуурлыг бууруулах, сайн засаглалыг хөгжүүлэхэд хөгжлийн оролцогч болох.	<ul style="list-style-type: none">Олон талын мэдээлэл авах (тухайлбал: уул уурхайн үйл ажиллагаа)Зөрчил гарахаас сэргийлэхАвлигаас урьдчилан сэргийлэхХяналт тавихад хялбар болохОрон нутгийн хөгжлийг дээшлүүлэхСонгуульд амжилт гаргах магадлал дэшилнэ гэх мэт олон ач холбогдолтой.

1.2. Оролцооны гэрээний талаархи Монгол Улсын хууль, олон улсын хэм хэмжээ ба туршлага

2006 оны 7 сард батлагдсан Ашигт малтмалын тухай хууль²⁹-ийн 42-р зүйлийн 42.1³⁰, 42.2³¹, 42.3³² гэсэн заалтуудыг

өмнөх 1997 оны Ашигт малтмалын тухай хуульд заасан Лиценз эзэмшигч нутгийн захираатай харилцах талаар тусгасан 33.1³³, 33.2³⁴, 33.3³⁵ зэрэг заалтуудтай харьцуулахад орон нутгийн иргэдийн эрх, ашиг сонирхолд илүү нийцтэй болжээ. Тодруулбал: Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь:

- орон нутгийн иргэдийн эрх ашгийн үүднээс, дээр дурдсан асуудлуудаар

²⁹ Ашигт малтмалын тухай хууль – “Төрийн мэдээлэл” эмхтгэлийн 2006 оны 30 дугаарт нийтлэгдсэн.

³⁰ “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар нутгийн захираааны байгууллагатай гэрээ байгуулж ажиллана”

³¹ “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь энэ хуулийн 42.1-д заасан асуудлаар нутгийн захираааны байгууллагатай хамтран олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулж болно”,

³² “Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн болон түүний байгаль орчныг нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд олон нийтийн хяналт тавих үүрэг бүхий төлөөлгчийг иргэд дундаасаа сонгон ажиллуулж болно”

³³ Лиценз эзэмшигч нь энэ зүйлд заасны дагуу тухайн нутгийн захираатай байгаль орчныг хамгаалах, дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар зөвлөлдөж үйл ажиллагаагаа зохицуулна.

³⁴ Лиценз эзэмшигч нь шаардлагатай гэж үзвэл тухайн нутгийн захираанд хандаж олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулах санал тавьж болно.

³⁵ Лиценз эзэмшигч нь орон нутгатай холбоотой бүхий л асуудлаар үйл ажиллагаагаа зохицуулах үүрэгтэй төлөөлгчийг орон нутгийн оршин суугчдын дундаас сонгон авч ажиллуулж болно.

нутгийн захиргааны байгууллагатай **гэрээ** (Оролцооны гэрээ) **заавал байгуулах**

- Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь нутгийн захиргааны байгууллагатай хамтран **олон нийтийн хэлэлцүүлэг явуулж болох**
- Иргэд дундаасаа төлөөлөгч сонгон **нэгт** Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчийн **бүхий л үйл ажиллагаанд нь, хоёрт байгаль орчныг нөхөн сэргээх үйл ажиллагаанд нь** олон нийтийн хяналт тавиулан ажиллуулж болох заалтууд оруулж өгсөн нь дэвшилттэй зохицуулалт болсон.

Ийнхүү шинэ Ашигт малтмалын тухай хууль хэрэгжик эхэлсэн үе буюу 2006 оны 08 дугаар сарын 26-ны өдрөөс эхлэн Уул уурхайн компаниуд, нутгийн захиргааны байгууллагатай заавал гэрээ байгуулан ажиллах эрх зүйн орчин бүрдсэн билээ. Хуульд зааснаар гэрээ байгуулах жишиг тогтох байгаа хэдий ч нутгийн иргэдийн үзэл бодлыг харгалзаж үзэхгүй зөвхөн компани, нутгийн захиргаа хоёр хэлэлцэн гэрээгээ байгуулж байгаа нь зөвхөн хоёр талдаа ашигтай байдал үүсгэж байна.³⁶ Өөрөөр хэлбэл Энэхүү гэрээ нь орон нутагт ил тод байдал, иргэдийн оролцоог хангах замаар сайн засаглалыг бэхжүүлэх, авлигаас урдчилан сэргийлэх, уул уурхайг байгаль орчин, нутгийн иргэдэд ээлтэй, хариуцлагатай болгоход чухал ач холбогдолтой боловч хуульд нутгийн иргэдийг гэрээний нэг тал болгох нарийвчилсан зохицуулалт байхгүйгээс зорьсон үр дүнгээ өгч чадахгүй байгаа юм.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлд заасан гэрээ орон нутгуудад байгуулагдаж байгаа хэдий ч 2009 онд энэхүү хуулийн заалтын дагуу байгуулж буй гэрээний хэрэгжилтэд өгсөн

үнэлгээний үр дүнд дараах дутагдалтай талууд илэрсэн байна. Үүнд:³⁷ Энэхүү дутагдалтай тал үүсэн бий болж байгаа гол шалтгаан нь гэрээ төгс утгаараа байгуулгахгүй, байгуулахыг үүрэг болгосон хууль эрх зүйн орчин бүрдээгүй байгаатай холбоотой гэж үзэж болно.

Монголчуудын бэлчээрээ ашиглаж ирсэн уламжлал, түүнд суурилсан Газрын тухай хуулийн зохицуулалтаас шалтгаалан тухайн газар нутаг дээр үе уламжлан амьдарч ирсэн малчид, орон нутгийн иргэд бэлчээрийн газраа өмчлөх эрхгүй байдагтай холбоотой бусад орны уугуул иргэдийн³⁸ адил уул уурхайн компанийд “Үгүй” гэж хэлэх боломжгүй байдаг. Гэхдээ Монголын дотоодын хууль тогтоомжоос гадна уугуул иргэдийн эрхийг хүлээн зөвшөөрсөн олон улсын эрх зүйн баримт бичгүүд байдгийг анхаарах хэрэгтэй. Тухайлбал, Угуул иргэдийн эрхийн тухай НҮБ-ын тунхаглал³⁹ зэрэгт Эртнээс уламжлан аж төрж ирсэн газар нутагтаа амьдрах, байгалийн баялагаас үр шимийг хүртэх нь уугуул иргэдийн хувьд маш чухал зүйл бөгөөд тийм ч учраас олон улсын хэмжээнд нэгэнт хүлээн зөвшөөрөгдсөн байна.

Дараахь хүснэгтэд ашигт малтмал олборлох салбарт мөрдөгддөг олон улсын дүрэм журмуудыг⁴⁰ үзүүлэв.

³⁶ ХЭХТ, “Олборлох салбарт олон талт хамтын ажиллагааны гэрээ”, уул уурхайн компаниудад зориулсан гарын авлага, УБ, 2011 он., 26 дахь тал

³⁷ ХЭХТ “Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42 дугаар зүйлийн дагуу байгуулж буй гэрээний хэрэгжилтийн үзлэгээ” (илтгэл) 2010 он

³⁸ Тухайлбал Австрали, Канад гэх мэт улсын уугуул иргэд

³⁹ 2007 онд Еронхий Ассамблейгаар батлагдсан бөгөөд 10-р зүйлд “Нутгийн уугуул иргэд үүл уурхайн үйл ажиллагаа эхлэхээс өмнө компанийтэй зөвшилцөх хийх эрхтэй” гэж заахаас гадна 18, 19, 27, 28, 29, 32 дугаар зүйлүүдэд уугуул иргэдийн эрхийг нарийн зааж өгсөн байна.

⁴⁰ David Brereton, The Role of Self-Regulation in Improving Corporate Social Performance: The Case of the Mining Industry September 2002 at 13

Олон улсын агентлагуудаас баталсан

Төрийн бус байгууллагууас баталсан

- Үндэстэн дамжсан бизнесийн байгууллагудад зориулсан удирдамж OECD
- Корпорациудын засаглалын зарчмууд OECD
- Хүний эрхийн түгээмэл тунхаглал, НҮБ
- Компаниудын хүний эрхийн талаар баримтлах дүрмийн төсөл, НҮБ-ын Хүний эрхийн дээд комиссариатын газар • Глобал Компакт, НҮБ

- Компаниудын нийгмийн хариуцлагын стандарт, ISO
- Олон улсын нийгмийн хариуцлага, SA 8000
- Байгууллагын нийгмийн болон ёс зүйн хариуцлага AA1000
- Эмнэсти Интернэшнлээс гаргасан Бизнесийн зарчмууд
- Тайллагналтын талаарх даян дэлхийн санаачилга

Хэдийгээр Монгол Улсад олон улсын энэхүү зарчим, хэм хэмжээнүүдийг шууд хэрэглэн уул уурхайн компаниудын үйл ажиллагааг зогсоох боломжгүй ч газар нутаг дээр нь уул уурхайн үйл ажиллагаа явуулах гэж байгаа компаниудтай хэлэлцээ хийх, тохиролцоонд хүрэх боломжийг орон нутгийн иргэдэд олгоход хэрэглэгдэх учиртай.⁴¹

Гадаад улс орнуудад оролцооны гэрээг байгуулах тохиолдол олонтаа гардаг. Австрали, Канад зэрэг улсуудын хууль тогтоомж нь уuguул иргэдийн эрхийг хамгаалах талаар нилээд хүчтэй зохицуулалттай ба орон нутгийн иргэдтэй гэрээ байгуулахыг уул уурхайн компаниудад хатуу үүрэг болгосон байдаг.⁴² Зарим мужуудад гэрээ байгуулах асуудлыг хуулиар үүрэг болгоогүй байдаг ч бизнесийн байгууллагын нийгмийн хариуцлагын талаар нилээд сайн зохицуулалттай учраас компаниуд нутгийн иргэдтэй гэрээ байгуулахаас өөр аргагүй байдаг.

Австралид Нутгийн уuguул иргэд тодорхой газрыг нийтээр өмчилдөг (Австралийн хойд хэсэгт) ба тэдний зөвшөөрлийг аваагүй тохиолдолд газар дээр нь уул уурхайн үйл ажиллагаа

явуулахыг хориглодог.⁴³ Гэхдээ “Native Title” статустай муж хэсэг нь газрыг эзэмшүүлэн уuguул иргэдийн газартай холбоотой зарим эрхүүдийг хүлээн зөвшөөрсөн байдаг. Тухайлбал: Уугуул иргэд газраа өмчилдөгүй боловч ан гөрөө хийх, төрөл бүрийн ёспол гэх мэт уламжлалт зан үлээ газар дээрээ хэрэгжүүлэх эрхтэй⁴⁴ байдаг. Иймээс уул уурхайн компаниуд үйл ажиллагаагаа эхлэхийн өмнө газар эзэмшигчид уuguул иргэдтэй гэрээ хийх ёстой болдог. Австралийн туршлагаас хараад уuguул иргэдтэй сайн харилцаатай байж гэрээ байгуулснаар компаниуд үйл ажиллагаагаа удаан хугацаанд тогтвортой явуулах боломжтой болдог. Компаниуд ерөнхийдөө газар эзэмших эрхийн гэричлгээтэй уuguул иргэдтэй гэрээ хийхээс гадна уuguул иргэдийн газрын эрхийг хамгаалах зорилгоор байгуулагдсан Газрын зөвлөлтэй бас гэрээ хийдэг. Гэхдээ Монголоос ялгаатай нь орон нутгийн захиргаатай гэрээ байгуулдаггүй.

Канадад Сөрөг нөлөөлөл ба үр ашгийн гэрээ байгуулах замаар уuguул Инуит хүмүүсийн иргэдийн газрын эрхийг баталгаажуулсан байдаг. Гэрээ нь ихэнхдээ уул уурхайн компани болон тухайн уурхайн нөлөөлөлд

⁴¹ Gibson, G. & O'Faircheallaigh, C. 'IBA Toolkit: Negotiation and Implementation of Impact and Benefit Agreements' March 2010 at 24

⁴² David Brereton, The Role of Self-Regulation in Improving Corporate Social Performance: The Case of the Mining Industry, September 2002 at 17

⁴³ Австралийн Уугуул иргэдийн газрын эрхийн тухай хууль, 1976 он

⁴⁴ Уугуул иргэдийн эзэмшлийн тухай хууль, 1993 он

өртөж буй мужийн захиргааны хооронд байгуулгадаг. Хэдийгээр гэрээнд тусгах ёстой зүйлийг Австрали шиг нарийн зохицуулаагүй ч зарим нэг асуудлуудыг зайлшгүй тусгах шаардлагатай. Тухайлбал нутгийн иргэдэд ажлын байр бий болгох, мэдлэг чадавхийг дээшлүүлэх сургалтууд зохион байгуулах, бизнесийн шинэ шинэ боломжуудыг орон нутагт бий болгох, зэрлэг онгон байгаль, тусгай зөвшөөрлийн талбайд орсон түүхийн дурсгалт зүйлсийг хамгаалах, газраа ашиглах уламжлалт хэлбэрийг өөрчлөх, төслийн үйл ажиллагааг тайлгах, олон нийттэй хэрхэн харилцах зэрэг асуудлыг тусгана.⁴⁵ Канадад гэрээ байгуулахыг хуулиар шаарддагаас гадна компаниуд нийгмийн зөвшөөрлийг авахын тулд газар өмчлөгч болон үе уламжлан амьдарч ирсэн орон нутгийн уuguул иргэдтэй гэрээ хийхийг чармайдаг.⁴⁶ Австрали болон дэлхийн нилээд орнуудад компаниуд орон нутгийн иргэдтэй сайн харилцаатай байх, хэлэлцээр хийхийн ашиг тусыг ойлгож эхэлж байна. Канадад Уугуул иргэдийн үр ашгийн гэрээ хийх явдал энгийн үзэгдэл болсон ба ойр орчмын иргэд дараагийн компани ирж өөрсөдтэй нь гэрээ байгуулахыг хүлээж байдаг.⁴⁷

Иймд оролцооны гэрээний байгуулахыг хуулиар үүрэг болгосон байна уу? үгүй юу гэдгээс үл хамааран уул уурхайн компаниуд орон нутгийн иргэдтэй гэрээ хийдэг (ёс зүйн үүрэг гэж үздэг) явдал түгээмэл болсон байна. Гэхдээ Орон нутгийн иргэдтэй хэлэлцээ хийх нь зардал ихтэй боловч хэлэлцээ хийхээс зугтвал түүнээс ч илүү их зардал гаргах болдгийг компаниудад ойлгуулж чадсан олон жишээ байдаг. Тухайлбал, Филиппини улсын Malampaya

дахь байгалийн хий олборлох төсөлтэй холбоотойгоор нутгийн иргэдийн хийсэн тэмцэл бол үүний нэг жишээ юм. Төслийн нийт өртөг 4.5 тэрбум доллар байсан бол иргэдийн тэмцлийн улмаас нэмж 6 сая доллар зарцуулахад хүрсэн. 6 тэрбум доллар зарж иргэдтэй хэлэлцээр хийснээр төслийн хэрэгжилтэд гарч байсан саадыг арилгаж чадсан ба хэрэв ийнхүү саатсан бол 50-72 сая долларын алдагдал хүлээх байсан⁴⁸ хэмээн тэмдэглэсэн байна.

ДҮГНЭЛТ.

Авлигатай тэмцэх газрын өгсөн үнэлгээгээр Монгол Улсын авлигын индекс 0,64 харин Транспэрэнси Интернэшнлийн ОУын байгууллагаас 2,7 гэсэн үнэлгээг авч байна. Энэ нь олон улстай харьцуулахад авлигын индекс муу үнэлгээтэй буюу авлига төрийн албанад түгээмэл гарч байгаа гэсэн үг юм. Авлигаас урьдчилан сэргийлэх ажлын хүрээнд төрийн байгууллагын үйл ажиллагааг ил тод болгох, иргэдийн оролцоог нэмэгдүүлэх нь зүйтэй юм.

Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42-р зүйлийн дагуу гэрээ байгуулагдаж байгаа ч тэдгээр нь гэрээний шаардлагыг хангахгүй, олон дутагдалтай байгаа нь орон нутагт авлига гарах нөхцөл бүрдэж байна. Оролцооны гэрээ байгуулснаар иргэд аливаа асуудлыг шийдвэрлэхэд өөрсдийн дуу хоолой, санал, бодлоо нэмэрлэх, хийж бүтээх, идэвхитэй хяналт тавих үйл ажиллагаа явуулж, авлигаас урьдчилан сэргийлэх боломжтой юм. Гадаад улсуудад энэхүү гэрээг байгуулах сайн туршлага тогтсоноос харахад Монголын хөрсөнд буулгаж, орон нутгийн иргэдийн шийдвэр гаргах түвшинд оролцох эрхийг нь хангаж өгөхөд түлхэц үзүүлэх болно.

Иймд дараахь саналыг дэвшиүүлж байна.

1. Төрийн байгууллагуудын үйл ажиллагааг ил тод болгож, сайн засаглалын үндсэн шинж болсон

⁴⁵ Lanford, V “The impact of aboriginal title on mineral rights agreements in Canada: legal and commercial realities” 1998 The Centre for Energy, Petroleum and Mineral Law and Policy.

⁴⁶ Sosa and Keenan, 2001; Galbraith et al., 2007; O’Faircheallaigh, 2007; Prno, 2007; Lapierre, 2008 cited on the Canadian Business and Ethics Research Network website, <http://www.cbern.ca/>, 4 April 2010

⁴⁷ Canadian Business and Ethics Research Network website, <http://www.cbern.ca/>, 4 April 2010

⁴⁸ Herbertson, K. et. All ‘Breaking Ground: Engaging Communities in Extractive and Infrastructure Projects’ World Resources Institute, 2009, at 7

иргэдийн оролцоог хангаж чадахуйц Оролцооны гэрээг байгуулж хэвших шаардлагатай байна.

- Ашигт малтмалын тухай хуулийн 42-р зүйлд заасан гэрээний нэг талд иргэдийг оролцуулах эрх зүйн зохицуулалтыг илүү нарийвчлан, тунхаглалын шинжтэй бус үүрэг болгон хариуцлага хүлээлгэхээр зааж өгөх нь чухал юм. Тухайлбал, АМтХ-н 42-р зүйлд нэмэлт өөрчлөлт оруулан дараах байдлаар хуульчилж болно.

АМтХ-н 42-р зүйл	Нэмэлт өөрчлөлт
42.1. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулахтай холбогдсон дэд бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллагатай гэрээ байгуулж ажиллана.	42.1. Тусгай зөвшөөрөл эзэмшигч нь байгаль орчныг хамгаалах, уурхай ашиглах, үйлдвэр байгуулж ашиглалтад бүтцийг хөгжүүлэх, ажлын байр нэмэгдүүлэх асуудлаар нутгийн захиргааны байгууллага, орон нутгийн иргэдийн төлөөлөлтэй гэрээ байгуулсаны дараа үйл ажиллагаагаа эхэнэ.

Мён АМтХ-д энэхүү гэрээг иргэдийн оролцоогүй байгуулан ажилласан Аж ахуй нэгжид **захиргааны хариуцлага хүлээлгэх, тусгай зөвшөөрлийг нь хүчингүй болгох** зэрэг санкцыг тусгаж өгөх хэрэгтэй байна.

- Гэрээнд албан ёсоор оролцох иргэдийн төлөөллийг сонгохдоо Багийн нийтийн хурлаар хэлэлцүүлэн иргэдээр өөрсдөөр нь сонгуулах, сонгосон төлөөлөгч нь сайн ажиллахгүй тохиолдолд эргүүлэн татах боломжийг иргэдэд олгох хэрэгтэй.
- Гэрээний багт орсон иргэдийн төлөөлөл бусад талуудтай тэгш эрхтэйгээр мэдээлэл авах, түүнийгээ иргэддээ мэдээллэх боломжоор хангагдах зэргээс гадна иргэдийн төлөөлөл иргэдтэйгээ уулзаж мэдээлэл өгөх, санал авах арга хэмжээ зохион байгуулах зэрэгт

гэрээний бусад талууд дэмжлэг үзүүлж байх. Түүнчлэн компанийн уурхайн ашиглах явцад хяналт тавих, шаардлагатай тохиолдолд дээж, шинжилгээ авах, түүнийгээ шинжлүүлэх эрхээр хангагдсан байх ёстой. Нутгийн иргэдтэй зөвшилцөлд хүрч чадахгүй бол компани маш их хохирол амсах магадлалтай. Иймд орон нутагтай байгуулах гэрээнд иргэдийн оролцоог хангаж, ил тод байдлыг бий болгосноор авлигаас урьдчилан сэргийлэхийн зэрэгцээ иргэдийн дэмжлэгийг авч, үйл ажиллагааныхаа тасралтгүй хэвийн үргэлжлэх нөхцлийг бүрдүүлж чадна.

- Хуулийн 42-р зүйлийн дагуу нутгийн захиргааны байгууллагууд уул уурхайн компанийтай гэрээ байгуулан ажиллах жишиг Монгол Улсад тодорхой хэмжээгээр тогтсон нь дээр дурьдсанаас харагдаж байна. Энэхүү гэрээг ашигт малтмалын хайгуул, ашиглалтын тусгай зөвшөөрөл эзэмшигчтэй аль алинтай нь байгуулж болохоор хуульчилсан боловч практикт зөвхөн олборлоптын компаниудтай л гэрээ хийж байна. Зарим сумдын хувьд олборлоптын компани ихтэй учир зөвхөн тогтвортой ажилладаг цөөхөн компанийтай л гэрээ байгуулдаг, үлдсэн нь тухайн орон нутагтаа тогтвортой ажилладаггүй, гэрээ байгуулдаггүй зэрэг дутагдалтай зүйлүүд их тохиолдож байсан. Тиймээс Оролцооны гэрээг зөвхөн ашиглалтын ТЗ эзэмшигчидтэй бус ашигт малтмалын бүх ТЗ эзэмшигчидтэй байгуулах агуулга бүхий хуулийн зүйл, заалтыг хэрэгжүүлж, биелүүлээгүй этгээдэд хариуцлага хүлээлгэж байх хэрэгтэй.

Дээрх саналуудыг хэрэгжүүлсэнээр орон нутгийн хөгжилд түлхэц үзүүлэхийн зэрэгцээ уул уурхайн салбарт үүсэж болох авлигаас урьдчилан сэргийлэх боломжтой байна.



Төрөөс дэмжсэн гэмт хэрэг ба улс төрийн хүрээн дэхь авлигын өнөөгийн байдал, тэмцэх асуудал

**Дотоод Хэргийн Их Сургуулийн
134-р дамжаа, дэд түрүүч Б.Баттуяа**

Гадны нөлөөгөөр химийн болон электрохимийн урвалд орсны улмаас метал үндсэн шинж чанараа алдахыг нэрлэсэн утгатай “corruptio” гэсэн латин үгнээс гаралтай¹ “corruption” хэмээх англи нэр үг нь шударга бус, хээл хахууль авдаг, ёс суртахуунгүй, зан чанар нь эвдэрсэн, ялзарч доройтсон байдлыг илэрхийлдэг² бөгөөд энэ үг өдгөө дэлхий дахинд түгээмэл хэрэглэгдэж байна.

Авлига гэдэг нь аливаа албан хаагч /терийн болон хувийн хэвшлийн/ өөрт нь итгэж олгосон эрх хэмжээ буюу албан тушаалын байдлаа тухайн албаны эрх ашгийн эсрэг хувийн ашиг сонирхолдоо урвуулан ашиглаж хийвэл зохих үүргээс татгалзах, эсхүл хийхийг хориглосон үйлдлийг хийх зүй бус үзэгдлийг илэрхийлдэг байна. Өөрөөр хэлбэл, албан хаагч түүнд амласан, санал болгосон, эсхүл өгсөн эдийн болон эдийн бус ашгийн нөлөөнд автан хариуцсан албаныхаа ашиг сонирхлыг худалдан урваж байгаа үйлдэл юм. Ингэснээр тухайн этгээд уг албанд шударгаар зүтгэх мөс чанараа алдаж түүнийг зөвхөн хувьдаа ашиг хонжоо гаргахын тулд

ашиглагч болж хувирах ба албаны үйл ажиллагаа зориулалтын дагуу явагдахгүй болж үйл ажиллагааны чиглэл нь жинхэнэ зорилгын эсрэг хандах аюул буй болно.

Өнөөдөр манай улс дахь улс төрийн хүрээний авлига, түүнийг төрөөс хэрхэн дэмжиж байгаа байдал, үүнээс урган гарч буй нийгмийн сөрөг үр дагаваруудыг энэхүү илтгэлээр хөндөн гаргаж цаашид авах арга хэмжээний талаар санал, зөвлөмж боловсруулахыг зорьсон болно.

Улс төрийн хүрээний авлига гэдэг нь хуулиар олгогдсон эрх мэдлээ төрийн албан хаагч хууль бусаар хувийн ашиг сонирхолд зориулах үйлдэл юм.

Авлига улс төрийн хүрээнд үүрлэх нь улсын хөгжлийн бодлогыг алдагдуулж, түүнээс үүдсэн бусад олон талын таагүй үр дагаварыг үүсгэдэг. Өөрөөр хэлбэл ардчилсан нийгэм бол олонхийн засаглал бөгөөд түүнийг орлосон төлөөллийн байгууллагын албан тушаалтнууд сонгогдсон бүрэн эрхийнхээ хугацаанд сонгогчдынхаа бус, зөвхөн өөрсдийнхөө ашиг сонирхлыг хичээн хувийн хонжоо харж ажиллах тохиолдолд улс орны хөгжлийн тууштай бодлого, хэрэгжилт зогсонги байдалд ордог.

Улс төрийн авлига нь сонгуульд хууль бус, бохир аргаар оролцох, бизнесийн бүлэглэлтэй хуйвалдан тэдний эрх ашигт автах, гэмт хэргийн бүлэглэлүүдтэй ил далд холбоо тогтоох, албан тушаалын

¹ С.М.Локшина, Караткий словарь иностранных слов, Москва, 1987, с.260

² Joice M.Hawkings, The Oxford English Minidictionary, Clandon Press-Oxford, 1994, p.110

томилгооны бодлого алдагдах, үйл ажиллагааныхаа талаарх мэдээллийг аль болох нуун хаацайлах зэрэг олон хэлбэрүүдээр илэрнэ.

Бизнесийн бүлэглэл, зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүд өөрсдийнхөө үйл ажиллагааны аюулгүй байдал, ашиг орлого, хүч нөлөөг өсгөх хамгийн үр нөлөөтэй арга нь улс төрийн намуудыг, сонгуульд нэр дэвшигчдийг санхүүжүүлэх явдал байдаг байна. Ингэснээр тэд тухайн намын бодлого, эрх мэдэлтний үйл ажиллагаагаар дамжуулан төрийн үйл хэргийг өөрийн эрх ашигт урвуулан үйлчлүүлэх боломжийг бүрдүүлнэ. Тэд өөрийн талын хүмүүсийг төрийн нөлөө бүхий албан тушаалд байршуулснаар хууль бус үйлдэл нь илрэх, хариуцлага хүлээх эрсдэлээс мөн хамгаалж чаддаг байна.

Сонгуулийн үед сонгогчдын хувьд материаллаг сонирхол төрүүлж санал худалдаж авах нь улс төрийн авлигын бас нэг гол хэлбэр юм. Ийм байдлаар сонгуульд оролцсон улс төрийн хүчинээс шударга ажиллагаа хүлээх нь утгагүй болно. Улсын төлөө бус, зөвхөн тодорхой бүлэглэлийн ашиг сонирхлыг хамгаалж томилогдсон эрх мэдэлтэн, тэрхүү эрх мэдлээ улс орны хөгжлийн төлөө ашиглах уу гэдэг асуултын хариулт нь хэнд ч ойлгомжтой.

Үүний нэг жишээ нь: хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих тухай хуулийн хэллэлцүүлгийн үед Улсын Их Хурлын гишүүн “Ч” NBS телевизэд өгсөн ярилцлагаас:

- Сур: Та хөдөлмөр эрхлэлтийг дэмжих хуулийн 4-р зүйлийн талаар ямар байр суурьтай байна вэ?
- УИХ-ийн гишүүн “Ч”: одоохондоо тэр талаар уншаагүй байна. намын бүлэг юу гэнэ, тэрийг дагана” гэж хариулсан байгаа нь УИХ-ийн гишүүн “Ч” нь улс орон, ард түмнийхээ эрх ашиг, сонирхлын төлөө ажиллаж байгаа эсэхэд эргэлзээ төрүүлж байгаа юм³.

Дээрх ойлголтуудаас үзэхэд манайд

³ NBS TV, УБ., 2011.06.23

улс төрийн хүрээн дэхь авлигын хэлбэрүүд бий болсон гэдгийг амьдралд тохиолдож буй олон жишээ баримтаар тайлбарлаж болох юм. Тухайлбал: 2008 оны сонгуулиар MAXН иргэн бүрт эх орны хишиг болгож 1.5 сая, Ардчилсан нам эрдэнийн хувь хэмээх 1 сая төгрөг амласнаас гадна их хурлын сонгуульд нэр дэвшигч бүр өөр өөрсдийн тойротгоо мөнгө, эд зүйл тараах, сонгогчдыг зохион байгуулалттайгаар унаа тэргээр зөөх, хоол хүнсээр хангах зэрэг санал худалдан авахад чиглэгдсэн идэвхитэй ажиллагаа явуулсныг бид мэднэ.

2008 оны сонгуулттай холбогдон Авлигатай тэмцэх газарт сонгуулийн үйл ажиллагаанд хамаарах 11 гэмт хэрэг шалгагдсан байна⁴.

“Улстэр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэхь авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа”-г АТГ-аас НҮБ-ийн төслийн багтай хамтарч 3 дахь жилдээ хийжээ. Энэ судалгаанаас харахад улс төрийн хүрээний авлига нэмэгдэх хандлагатай байна.

Ерөнхийдөө улс төрийн хүрээнийхний авлига дэд бүтцийн салбар, уул уурхайн салбар руу нэлээн чиглэж байна гэсэн судалгааны дүн гарсан. Уул уурхайн салбар, дэд бүтцийн бүтээн байгуулалт, нам доторх эрх мэдлээ тогтооход авлига нь чиглэгдэж байна. Энэ судалгааны дүнг 1-ээс 5 хүртэл оноогоор дүгнэсэн байх ба өөрөөр хэлбэл 5 оноо гарвал улс төрчид тухайн салбарт авлигаар дамжуулан нэгмөсөн эрх мэдлээ тогтоосон байна гэсэн уг. Тэгвэл энэ тоо уул уурхайн салбарт **4,7**, дэд бүтэц **4,5**, нам дотор эрх мэдлээ тогтоох **4,5**, хэвлэл мэдээлэлд эрх мэдлээ тогтоох нь **4,4** байна гэсэн дүн гарсан⁵ нь манай улс төрийн салбарынхан улс орны нийгэм, эдийн засгийн хөгжилд анхаархаасаа илүү өөрсдийн хувийн ашиг сонирхолд хандаж байгааг илэрхийлэх юм.

2008 оны сонгуулийн үр дүнгээр

⁴ АТГ, Мөрдөн шалгах хэлтэс. 2008 оны үйл ажиллагааны тайлан. УБ

⁵ ТВ телевиз. “Цаг мэдээллийн хөтөлбөр”. УБ., 2011.11.25.

ардчилсан нам, МАН Улсын их хуралд дийлэнх олонх болсон бөгөөд нийт 76 гишүүний 54 буюу 71.1 хувь нь бизнес эрхлэгчид гэсэн судалгаа байна⁶. Бид Баянгол дүүрэгт оршин суух 300 иргэнээс 2008 оны сонгуулийн үр дүнд улс орон, ард иргэдийн амьдрал дээшилсэн үү? гэсэн санал асуулга явуулахад судалгаанд оролцогчдын 87.5% нь угий, 10.8% нь мэдэхгүй, 1.7% нь тийм гэж хариулсан байдлаас үзэхэд дээр таамаглал батлагдаж байна.

Авлигатай тэмцэх газраас НҮБийн төслийн багтай хамтран гурав дахь жилдээ явуулж буй улс төр, хууль хяналтын хүрээн дэхь авлигын талаарх төсөөллийн үнэлгээ 2010 онд 4,07 болж, 2009 оныхоос 0,12 пунктээр өссөн дүнтэй гарчээ. Тухайлбал ажил, албан тушаалд ороход дунджаар 13,4 сая төгрөг, тусгай зөвшөөрөл авахад 16,2 сая төгрөг, ашиг сонирхолдоо нийцсэн хууль шийдвэр гаргуулахад 21 сая төгрөгийг дунджаар тус тус авлигад зарцуулдаг гэж шинжээчид үзсэн байна. Тэр ч бүү хэл улс төрчид төрийн одон медалиар шагнах, гадаадын банкинд данс нээх зэрэг байдлаар авлигаддаг нь тогтоогдсон байна.

Тэгвэл энэ жагсаалтыг яам, агентлагийн газар, хэлтсийн болон салбар нэгжийн удирдлагуудын түвшинд авлига хамгийн их дэлгэрсэн буюу **4,5** гэсэн үнэлгээгээр тэргүүлжээ. Харин үүний дараа сайд болон дэд сайд, төрийн нарийн бичгийн дарга нар 4,09 гэсэн үнэлгээгээр удаалж, эмч, багш нар 3,50 буюу авлига дэлгэрээд байгааг илтгэжээ. Улс төрийн хүрээн дэхь авлига дэлгэрэхэд сонгуулийн санхүүжилтийн механизмын, нам доторх болон төрийн албан дахь улс төрийн томилгоо хүчтэй нөлөөлж байгаа нь харагдсан хэмээн үзэж байгаатай санал нийлж байна.

2008-2011 онд Авлигатай тэмцэх газарт иргэд байгууллагаас ирүүлсэн гомдол, мэдээллийг холбогдох байгууллага, салбараар нь авч үзвэл улс төрийн албан хаагч, түүний үйл ажиллагаа сайдад

⁶ АТГ. Улс төр, хууль хяналтын байгууллагын хүрээн дэхь авлигын талаарх төсөөллийн судалгаа. УБ., 2011

хамаарах нийт 112 гомдол, мэдээлэл⁷ шалгагдсан байгаа нь баагүй үзүүлэлт юм. 2010 онд Эрүүгийн хэрэгт нийт 348 хүн сэжигтэн, яллагдагчаар татагдан шалгагдсанаас 22 буюу 6.0 хувь нь төрийн улс төрийн албан тушаалтан байна⁸.

Манай улсад үйл ажиллагаа явуулж буй бүхий л нам хатуу гишүүнчлэлтэй, чанга хэв маягт хамаарна.

Ийм намууд нь орон нутагт бүхэлдээ тархсан салбартай, байннын аппарат ажиллуулах шаардлагатай байдаг учир байнга санхүүгийн /мөнгөний/ бэрхшээлтэй тулгардаг байна. Намууд санхүүжилт олох нэлээд хэдэн хувилбар байдгийг дурдвал гишүүдийн татвар, төрийн дэмжлэг, хандив авах гэсэн гурван үндсэн хэлбэртэй байна.

Эхний хэлбэрийн хувьд намын гишүүдийн татвар нь намын орлогын үндсэн эх үүсвэр болох ёстой боловч өнөөгийн байдлаар энэ нь намуудын үйл ажиллагааны зардлыг санхүүжүүлэхэд хангалтгүй юм. Үүнийг хүн амын орлого бага байгаа тул намын гишүүдээсээ татвар авч чаддаггүй, ихэнх намын хувьд татвар авах механизмын нь зүгшрээгүй, намын гишүүд нь татвар өгч хэвшээгүй зэрэгтэй холбон тайлбарлаж болох талтай.

Харин хоёр дахь хэлбэрийн хувьд зөвхөн парламентад суудалтай нам л улсын төсвээс мөнгө авдаг жишигтэй. Тийм учраас өнөөгийн улс төрийн намуудын санхүүгийн эх үүсвэр нь ихэвчлэн бизнесийн салбарын хандиваас бүрддэг бөгөөд тэр хэмжээгээр хандивлагчид намуудад гүнзгий нөлөөтэй байдаг байна⁹.

Харин хандивлагчдын хувьд улс төрийн намын үйл ажиллагааг санхүүжүүлэхдээ эдийн засгийн ашиг сонирхлын үүднээс ханддаг байна.

⁷ АТГ. Мөрдөн шалгах хэлтсийн 2010 оны үйл ажиллагааны тайлан. УБ

⁸ Ч. Тамир. Намуудын санхүүжилт ба хандивлагчид. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл. Шинэ толь сэтгүүл. УБ., 2010.

⁹ Ч. Тамир. “Намуудын санхүүжилт ба хандивлагчид”. Эрдэм шинжилгээний өгүүлэл. Шинэ толь сэтгүүл. УБ., 2010

Монгол дахь улс төрийн намуудын санхүүжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдал нь төрийн олон түмэнд үйлчлэх үүргээ умартахад хүргэж, улс төр, эдийн засгийн явцуу бүлэглэлийн эрх ашгийг төлөөлөхөд хүргэж байна

Сонгуулиар ялсан намын бодлого сонгуульд тэднийг дэмжиж байсан хандивлагчдад, улс төрийн албан тушаалтанд ямар нэгэн байдлаар ашигтай байdag гэдгийг 2008, 2009 оны Өршөөл үзүүлэх тухай Монгол Улсын хууль болон Татварын өршөөлийн тухай хуулиудаар тодорхойлж болно.

Уг нь Өршөөлийн хуулийн эерэг тал нь гэмт хэрэг үйлдсэн болон ял эдэлж байгаа хүмүүст төрийн энэрэл хайрыг хүртээж итгэл хүлээлгэн, хэвийн амьдралд нь буцаан оруулж, нийгмийн дунд байж засарч хүмүүжих боломж олгох замаар нийгэмд эерэг уур амьсгалыг бий болгодог. Мөн гэмт хэргийг илрүүлэх, таслан зогсоох, хэрэг бүртгэх, мөрдөн байцаах, шүүн таслах ажиллагааны болон хорих байгууллагын төсөв зардлыг хэмнэх эдийн засгийн ач холбогдолтой байдаг.

Гэтэл нөгөө талаас нь авч үзвэл өршөөл үзүүлж, гэмт хэрэг үйлдсэн ялтыг эрүүгийн хариуцлага, ялаас чөлөөлснөөр гэмт хэргийн улмаас учирсан хохирол нөхөн төлөгдөхгүй байх, ингэснээр төр, хуульд итгэх иргэдийн итгэл алдрах, зарим хүн гэмт хэрэг үйлдээд өршөөлөөр суллагдаад байж болдог юм байна, ийм замаар ял зэмгүй өнгөрч болно гэсэн бодлыг төрүүлэх, гэмт хэрэг үйлдэхийг өөгшүүлэх сэтгэл зүй, ханддагыг зарим талаар төрүүлдэг сөрөг талтай байна. Баримт: Онцгой байдлын сайдаар ажиллаж байхдаа улсын нөөцийн сангаас хувьдаа их хэмжээний хөрөнгө завшсан хэргээр буруутгагдаж байсан “О”-д холбогдох хэрэгт шүүхээс дөрвөн жилийн ял оноосон ба хэргийг бухэлд нь Өршөөлийн хуульд хамруулж хэрэгсэхгүй болсон байна.

2009, 2010 онд Авлигатай тэмцэх газарт шалгагдаж хэрэгсэхгүй болгосон

нийт 79 эрүүгийн хэргийн 17 хэргийг¹⁰ Өршөөл үзүүлэх тухай Монгол Улсын хуулиар хэрэгсэхгүй болгожшийдвэрлэсэн байна.

Авлигыг өөгшүүлэх, далд хэлбэрт оруулах нэг том шалтгаан бол олон улсын хэмжээнд хахууль өгсөн хүн хэргээр сайн дураараа илчилбэл шийтгэлээс чөлөөлөгддөг. Манай улсын нэгдэн орсон Авлигын эсрэг конвенцид ч ийм байдаг. 2002 он хүртэлх манай улсын хуульд ч сайн дураараа хахууль өгснөө хүлээн зөвшөөрсөн тохиолдолд шийтгэлээс чөлөөлөгддөг байсан. Гэтэл энэ хууль 2002 онд өөрчлөгдсөн нь улс төрийн хүрээн дэхь авлигыг далд хэлбэрт оруулахад тулхэц болсон юм. Учир нь авлига **авсан, өгсөн** хоёулаа буруутан болох заалт орсноор өгсөн хүн авлига өгснөө илчлэх “шаардлагагүй” болсон.

Мөн УИХ-ын гишүүн гэх мэт төрийн өндөр албан тушаалтыг баривчлах, цагдан хорих боломж АТГ-ынханд байдаггүй. УИХ-ын тухай хуулийн зургаадугаар бүлэг 34 дүгээр зүйлд заасан гишүүний бүрэн эрхийн баталгаа 34.7 дахь заалт, тус хуулийн 6.9.1-д зааснаас бусад тохиолдолд гишүүнийг албадан саатуулах, цагдан хорих, түүнд шүүхийн журмаар захиргааны шийтгэл оногдуулах, гэр, албан өрөө, тээврийн хэрэгсэл, биед нь үзлэг, нэгжлэг хийхийг хориглоно гэх заалтаар тэдний

дархан эрхэнд халдаж болохгүй өөрөөр хэлбэл албан тушаалын гэмт хэрэгт шалгагдаж буй эрх бүхий албан тушаалтан нь шалгагдах хугацаандаа албан үүргээ гүйцэтгэх, хамт олон дотор удирдах үйл ажиллагаа явуулж байгаа нь тухайн гэмт хэргийг шалгахад хүндрэл үүсгэдэг байна.

Хууль хяналтын хүрээнд гэвэл хуулийн хэрэгжилт муу, хууль зөрчсөн хүмүүст хэрхэн яж хариуцлага хүлээлгэх тогтолцоо байхгүй. Авлигыг үүсгээд байгаа зүйл нь Монгол Улсын төрийн тогтолцоондоо байна. Монгол Улсын төрийн тогтолцоог оновчтой болгохгүйгээр

¹⁰ АТГ. Мөрдөн шалгах хэлтэс. 2009, 2010 оны үйл ажиллагааны тайлан, УБ

хэчинээн ч хүнийг шийтгээд арга хэмжээ аваад ч энэ байдал арилахгүй.

Зулай, зулайгаа гишгэн төрсөн гэдэг шиг ар, араасаа Авлигатай тэмцэх газрын хаалгыг татсан албан тушаалын гэмт хэрэгтнүүд төрсөөр байна. Сүүлийн үеийн судалгааны дүнгээс харахад УИХ-ын гишүүд авлигад хамгийн их өртөх магадлалтай хүмүүсээр тодорчээ.

Дүгнэлт

Авлига улс төрийн хүрээнд үүрлэх нь улсын хөгжлийн бодлогыг алдагдуулж, түүнээс үүдсэн бусад олон талын таагүй үр дагаварыг үүсгэдэг. Өөрөөр хэлбэл ардчилсан нийгэм бол олонхийн засаглал бөгөөд түүнийг орлосон төлөөллийн байгууллагын албан тушаалтнууд сонгогдсон бүрэн эрхийнхээ хугацаанд сонгогчдынхаа бус, зөвхөн өөрсдийнхөө ашиг сонирхлыг хичээн хувийн хонжоо харж ажиллах тохиолдолд улс орны хөгжлийн туштай бодлого, хэрэгжилт зогсонги байдалд орж байна. Урьд нь сонгуулийн тогтолцоо улстөрийн хүрээний хүчин зүйл болж байсан бол сүүлийн үед тогтолцооноосоо илүү сонгуулийн санхүүжилтийн механизмыг, улс төрийн намын санхүүжилт нь авлига үүсэх хүчин зүйл болж байна. бизнесийн бүлэглэл, зохион байгуулалттай гэмт бүлэглэлүүд өөрсдийнхөө үйл ажиллагааны аюулгүй байдал, ашиг орлого, хүч нөлөөг өсгэх хамгийн үр нөлөөтэй арга нь улс төрийн намуудыг, сонгуульд нэр дэвшигчдийг санхүүжүүлэх явдал байдаг байна. Монгол дахь улс төрийн намуудын санхүүжилтийн өнөөгийн нөхцөл байдал нь төрийн олон түмэнд үйлчлэх үүргээ умартахад хүргэж,

улс төр, эдийн засгийн явцуу бүлэглэлийн эрх ашгийг төлөөлөхөд хүргэж байна.

Санал

1. НҮБ-ын Авлигын эсрэг конвенцид Монгол Улсын үндэсний хууль тогтоомжийг нийцүүлэх.
2. Улс төр, нийгмийн удирдлагын болон хяналтын цоо шинэ систем бий болгож авлигатай тэмцэх үйл ажиллагааг хууль тогтоогчийн зүгээс буюу төрийн улс төрийн албан тушаалтнуудаас эхлэх
3. Хууль бусаар хөрөнгөжих гэмт хэргийн бүрэлдэхүүнийг Эрүүгийн хуульд оруулах.
4. Улс төрийн намын санхүүжилтийг тодорхой зохицуулалттай, түүнийг нь хөндлөнгөөс хянадаг байгууллагатай, ил тод болгох
5. Төрийн өндөр албан тушаалтан, байгууллагаас гаргасан тушаал, шийдвэр нь авлигын эсрэг Монгол Улсын нэгдэн орсон НҮБ-ийн конвенц, Авлигын эсрэг хуультай нийцэж байгаа байдал, уг тушаал шийдвэр нь авлига хээл, хахууль авах боломжийг бүрдүүлж байгаа эсэх талаар экспертиз хийсний дараа хүчин төгөлдөр болгох
6. Авлигатай тэмцэх газар, Тагнуулын байгууллага, Цагдаагийн байгууллагын эдийн засгийн алба хамтран ажиллах, тэдний зүгээс авлигыг илрүүлэх чиглэлээр явуулсан гүйцэтгэх ажлын арга хэмжээг гэмт хэрэгт өдөөн хатгасан үйлдэл гэж үзэхгүй байх
7. Албан тушаалын гэмт хэрэгт оногдуулах ялын хэмжээг чангатгах



Авлига ба Засаглал

Санхүү Эдийн засгийн дээд сургуулийн
Бизнесийн эдийн засгийн 3 дугаар курсын
оюутан Б.Ариунбилэг, М.Мөнх-Эрдэнэ

Авлига нь зөвхөн Монгол Улс төдийгүй дэлхий дахинд тулгамдаад буй асуудлуудын нэг билээ. Тухайлбал, 2010 оны байдлаар гэхэд 179 улсын авлигын индексийг авч үзэхэд дундаж авлигаас доогуур буюу 5-аас эрс бага авлигын индекстэй 120 орчим улс байгаа нь түүний нэгэн баталгаа болж байгаа юм.

Дэлхий дахинь олон судлаач, эдийн засагчид авлига, эдийн засгийн өсөлтийг бууруулдаг болох, эсвэл засаглалын индексүүдийг ихэсгэнснээр авлигыг бууруулж болох, эсвэл авлигыг бууруулж болох аргуудыг снал болгосон судалгааг хийж байсан ба өдийг хүртэл хийсээр байна.

Энэхүү судалгаандаа бид авлигыг эдийн засгийн хувьд ямар үзүүлэлтийн тусламжтайгаар бууруулж болох болон Монголын хувьд тэрхүү үзүүлэлт болон авлига ямар түвшинд явааг тодорхойлохыг зорилго.

Судалгаандаа бид дэлхийн 179 улс орны 1999 оноос 2010 оны авлигын индекс болон тэдгээр улс орны мөн хугацаан дах засаглалын индексүүдийг ашигласан болно.

Авлига гэж юу вэ? Түүний төрөл

2006 онд батлагдсан Авлигын эсрэг Монгол Улсын хуульд “Авлига” гэдгийг төрийн албан тушаалтан эрх мэдлээ хувийн ашиг хонжкоо олоход

урвуулан ашиглах, бусдад давуу байдал олгох, иргэн, хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхгүйгээр илрэх эрхэзүйн зөрчлийг хэлнэ.

Авлига гэж төрийн албаны тухай хуульд заасан төрийн улс төрийн, захирагааны болон тусгай албан тушаал эрхэлж байгаа төрийн албан хаагч, аймаг, нийслэл, сум, дүүргийн иргэдийн төлөөлөгчдийн хурлын тэргүүлэгчдийн дарга, нарийн бичгийн дарга, зөвшөөрөл буюу эрх олгох, хөнгөлөлт үзүүлэх, зээл тусlamж хуваарилах, бүртгэл хийх бүрэн эрх бүхий төрийн албан хаагч, төрийн өмчийн болон төрийн өмч давамгайлсан аж ахуйн нэгжийн удирдах болон захирагааны албан тушаал эрхэлж байгаа төрийн албан хаагч, төрийн гүйцэтгэх байгууллагын тусгай чиг үүрэг буюу дэд салбарын тодорхой чиг үүргийг хууль тогтоомжоор тогтоосон журмын дагуу түр буюу байнга гүйцэтгэж байгаа төрийн бус байгууллагын удирдах, гүйцэтгэх албан тушаал эрхэлж байгаа этгээд, төрийн үйлчилгээний албаны удирдах албан тушаал эрхэлж байгаа төрийн албан хаагч хээл хахууль авах, хувьдаа материаллаг болон бусад ашиг хонжкоо олох зорилгоор албан тушаалын байдал, боломжкоо ашиглах, ийнхүү ашиглуулахаар түүнд шан харамж буюу хөнгөлөлт, давуу талыг хувь хүн, хуулийн этгээдээс олгох явдалыг хэлнэ.

**Авлига олон шалтгааны улмаас
нийгэмд үүсдэг. Тухайлбал:**

- Төр, захиргааны байгууллагын хүнд суртал, олон шат дамжлага
- Төрийн аль шатны байгууллагын үйл ажиллагааны ил тод, нээлттэй бус байдлаас
- Ойлгомжгүй хууль, дүрэм, журмаас
- Цалин хөлс бага, амьжиргааны өртөг өндөр, ядуурал, терийн албаны ёс зүйн доройтол
- Шийдвэр гаргахад албан тушаалтны хувийн үзэл бодол, нөлөөлөх орон зай их гэх мэтээр нэрлэж болно.

Авлигыг илрэх хэлбэрээр нь:

- Хээл хахууль: Хээл хахууль нь Авлигын хамгийн хүнд хэлбэр болдог. Хээл хахууль гэдэг бол бэлэн мөнгө, тодорхой үнэ шингэсэн хүний хэрэгцээ хангахуйц материаллаг эд зүйлс байдаг. Мөн үнэ төлбөргүй үйлчилгээнд хамрагдах, гэр бүл болон ойр дотныхондоо хөнгөлөлт үзүүлэх зэрэг эдийн бус хэлбэртэй байдаг.
- Шан харамж: Төрийн албан хаагчийг хийх ёстой ажлаа хийснийх нь төлөө урамшуулал өгч давраадаг.
- Шахалт дарамт үзүүлэх: Төрийн эрх бүхий албан тушаалтангууд өөрийн эрх мэдлээ хууль бусаар ашиглан бусдыг хясан боогдуулах, эсхүл айлан сурдүүлж хахууль авах юм.
- Найз нөхөд дотны хүмүүсээ албан тушаалд томилуулах, томилох. Ингэснээр мэргэжлийн ур чадваргүй хүмүүс төрийн албананд орох, төрийн албаны нэр хүндийг унагах аюултай.
- Бэлэг авах: Төрийн албан хаагчийн тухайд эрхэлсэн албан тушаалын байдалтай холбогдуулан ёслолын болон хүндэтгэлийн арга хэмжээний үеэр хэн нэгнээс хүндэтгэж талархсаныхаа илэрхийлэл болгон бэлэг, дурсгалын зүйлийг авахыг хуулиар хориглоогүй. Харин тэр

өгсөн бэлэгний үнийн дүн нь цалингийнх нь хэмжээнээс хэтэрч байвал зэрүүг нь төлөөд хувьдаа авах эсвэл албан байгууллагтаа тушаах ёстой хэмээн хуульд заасан байдаг.

- Сонгуулийн авлига: Сонгогчдыг эд зүйлсээр авлигадах, сонгуулиар гарч ирснийхээ дараа доод хүмүүстээ албан тушаал амлах.
- Төрийн эд хөрөнгийг хувийн хэрэгцээнд ашиглах
- Бичиг баримт хуурамчаар үйлдэх
- Хууль бусаар орлого олох, татвараас зайлсхийг гэх зэрэг.
- Авлигад оролцогчид голдуу далд хэлбэрээр хуйвалдан үйлддэг. Монгол Улсын хуульд Авлига авсан, өгсөн, зуучилсан этгээдүүдэд эрүүгийн хариуцлага хүлээлгэхээр хуульчилсан байдаг.

Авлигын индекс тооцох аргачлал:

Авлигыг тооцох олон төрлийн арга байдаг бөгөөд дэлхийн улс орны авлигын хэмжээг харьцуулахын тулд Олон улсын шударга ёсны байгууллага / Transparency International/ хэмээх газраас CPI индексийг /corruption perception index/-г тооцон гаргадаг байна. Энэхүү индекс нь 0-10 хооронд байдаг ба 0-той ойр байх тусмаа авлига ихтэй, 10-тай ойр байх тусмаа авлига багатай байдаг байна.

Дээрх байгууллага нь авлигын индексийг тооцоходоо 10 бие даасан байгууллагаас гаргасан 13 судалгааг ашиглан тооцдог. /Африкийн хөгжлийн банк AFDB, Азиин хөгжлийн банк ADB, Бэртэлсман сан BF, Эдийн засагчийн оюуны нэгж EIU, Эрх чөлөөний байр FH, Дэлхий нийтийн гүн ухаан GI, Удидлагын хөгжлийн нийгэмлэг IMD, Улс төр, Эдийн засгийн эрсдлийн зөвлөлгөө өгөх байгууллага PERC, Дэлхийн эдийн засгийн чуулган WEF, Дэлхийн банк WB/

Трансперинси Интернэшнл байгууллага нь дэлхийн авлигын талаар

хамгийн том өргөн хүрээтэй судалгааг хийдэг төрийн бус байгууллага юм. Энэ байгууллагын үзэж буйгаар авлигатай тэмцэх үндсэн арга бол мэдээллийн ил тод байдлыг бий болгох явдал хэмээдэг ба ийнхүү мэдээллийн ил тод байдал, авлигын түвшинг тодорхойлохын тулд 1995 оноос хойш жил бүр авлигын индексийг тооцож эхэлсэн байна. Трансперинси Интернэшнл байгууллага нь өөрийн судалгаанд үндэслэн жил бүр авлигын хамрах хүрээ, өнөөгийн байдал, олон улсын болон тухайн улсын хэмжээнд ямар түвшинд байгаа, авлигатай хэрхэн тэмцэх талаарх оллон товхимолуудыг олны хүртээл болгож байна. Ерөнхийдөө тус байгууллын сүүлийн үеийн судалгааны үр дүнд авлигын тархалт, авлигын нийтлэг байдал, авлигын давтамж, авлигын илрэх боломж зэрэг үзүүлэлтүүд нь авлигын цар хүрээнд хүчтэй нөлөөлж байгааг тогтоожээ.

Засаглал гэж юу вэ?

Засаглалын чанарыг хэрхэн хэмжих вэ?

Арав орчим жилийн өмнө засаглалыг хэмжих асуудал дэлхийн ихэнх улсуудын практикт бүрхэг байсан ба харьцуулалт хийх ч боломж тун ховор хомс байсан билээ. Засаглал тухайн улсын аливаа төрийн байгууллагын нийгмийн сайн сайхны төлөө хэрэгжүүлж буй уламжлалууд болон институциар тодорхойлогддог. Үүнд:

- Төрийн байгууллагыг сонгох, хянах, солих процесс /улс төрийн хэмжүүр/
- Засгийн газрын нөөцийг үр ашигтайгаар удирдах болон оновчтой бодлого хэрэгжүүлэх чадвар /эдийн засгийн хэмжүүр/
- Иргэдийг хундэтгэх байдал болон тухайн улсын институцийн нөхцөл байдал /институцийн хэмжүүр/

Дээрх засаглалын энгийн тодорхойлтоос харахад авлигыг бодвол илүү өргөн хүрээг хамардаг байна. Зарим эдийн засагчид, судлаачид

засаглал, авлига нь хоорондоо холбоотой байж болох боловч энэхүү хоёр ойлголтыг адилтган үзэж болохгүйг тодорхойлсон байдаг.

Хэдэн жилийн өмнөөс Дэлхийн банк, Транспаренси Интернэшнл, Дэлхийн эдийн засгийн форум, Фрийдом Хаус зэрэг олон улсын судалгааны байгууллагууд засаглалын чанарыг хэмжих тал дээр нилээд их ажлыг хийсэн байна. Дэлхийн банкны хувьд Засаглалын чанарыг тодорхойлж, хэмжих чиглэлд маш олон судалгааны ажлыг хийсэн ба үүний үр дүнд Засаглалын чанарыг гурван үндсэн талбарт хэмжиж эхэлсэн байна. Тэд засаглалын чанарыг хэмжих үндсэн 6 үзүүлэлтийг санал болгож байгаа юм.

- Дуу хоолой ба хариуцлагатай байдал: Энэ индекс нь улс төр, соёлын болон хүний эрхийг тус тус иллэрхийлнэ.
- Улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийлэл байхгүй байх: Энэ индексийн хувьд засгийн газарт учирч болох хүчирхийллийн аюул заналыг тус тус харуулдаг.
- Засгийн газрын үр ашиг: энэ индекс нь нийгмийн үйлчилгээний чанар, улс төрийн дарамтаас иргэд ангид байх боломж, нийгмийн үйлчилгээний чанар, улс төрийн дарамтаас иргэд ангид байх боломж, нийгмийн бодлогын томъёолол болон хэрэгжүүлэлтийн чанар, засгийн газрын амлалтанд итгэх итгэлийг тус тус илэрхийлнэ.
- Зохицуулалтын чанар: Энэ индексийн хувьд засгийн газар зөв эдийн засгийн бодлого томъёолох, хэрэгжүүлэх чадвар болон хувийн секторын хөгжлийг урамшуулах зохицуулалтыг тус тус харуулна.
- Хуулийн хэрэгжүүлэлт: Энэ индекс нь эдийн засгийн агентууд нийгэмд үйлчилж байгаа хуульд итгэлэй байх ба сахин биелүүлдэг байх, ялангуяа цагдаа, шүүх, гэрээний биелэлтийн чанарыг тус тус илэрхийлнэ.

- Авлигын хяналт: Энэ индексийн хувьд төрийн эрх мэдлийг өөрийн хувийн ашиг, сонирхлын төлөө ашиглах явдал болон түүний дотор том, жижиг авлигын аль алиныг нь, ийм хэргийн илрүүлэлтийг тус тус харуулдаг.

Эдгээр 6 засаглалын үзүүлэлт тус бүр -2.5-аас 2.5-ын хооронд тоон утгаа авах ба 2.5 руу ойрхон байх тусам тухайн улсын засаглалын чанар сайн байгааг илтгэнэ. Эсрэг тохиолдолд тухайн улсын аль нэг засаглалын индексийн тоон утга -2.5 уруу ойр байснаар институцийн чанар доогуур түвшинд байгааг харуулна.

Судлагдсан байдал

- Абдулах, Н. Р. В(2008), Авлигыг бууруулах нь: Малайзын туршлага Абдулах нь энэ бүтээлдээ авлигын эсрэг бүтцийг босгох болон хууль, дүрэм байж болохыг тэмдэглээд хөгжик буй орнуудын авлигатай амжилттай тэмцсэн түүхээс дурьдсан байна. Мөн дүгнэлтдээ Малайз авлигаа бууруулж чадах уу? гэсэн асуултад хариулт өгсөн байна.
- UN-ODCCP(НҮБ-ын Мансууруулах бодисыг хянах болон гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хэлтэс), (1999), Сэргийлэлт: Авлигыг бууруулах үр дүнтэй аргууд

Тэд энэхүү судалгаандаа авлигыг бууруулах аргуудыг дурьдсан байсан ба үүнээс нэг гол зүйл нь сайн засаглалтай байх гэж тусгаж өгчээ. Сайн засаглал нь засаглалын 6 чанарыг өсгөснөөр засаглалыг сайжруулж болох талаар судалжээ.

Эдийн засагчид сүүлийн үед засгал ба авлигын талаар судлахад үлэмж хэмжээгээр анхаарлаа хандуулах болсон бөгөөд энэ сэдэв нь эдийн засагчид ба олон улсын санхүүгийн байгууллагууд хөгжик буй улсуудад авлигыг бууруулах, иргэдийн дуу хоолой, хариуцлагатай байдал ба хүсийн тэгш байдлыг

нэмэгдүүлэх тал дээр хамтран ажиллах болсныг дурьлах нь эдийн засгийн хөгжлийг хэмжигч үзүүлэлтүүдийн хувьд үнэхээр чухал байдаг талаар сүүлийн арав гаруй жилийн хугацаанд хийгдсэн ихэнх эмпирик судалгааны ажлууд эдийн засгийн хөгжилд засаглал нь эерэг нөлөөтэй гэдгийг батлаад байгааг дахин тэмдэглэе. Жишээлбэл, Дэлхийн Банкны судалгаа засаглалын чанарыг нэг стандарт хазайлттай тэнцэх хэмжээгээр сайжруулж чадвал урт хугацаанд нэг хүнд ноогдох орлогыг ойлролцоогоор хоёроос гурав дахин нэмэгдүүлэх боломжтой гэдгийг харуулж байна. /Kaufmann, 2007/ Нэг стандарт хазайлттай тэнцах хэмжээ гэдэг бол засаглалын чанарыг хэмжиж буй аль нэг өчүүхэн хэсэг учраас засаглалыг сайжруулах боломжтой юм. Тодруулбал, энэхүү хэмжүүрийг дуу хоолой ба хариуцлагатай байдлын өнөөгийн түвшин хамгийн муу үзүүлэлттэй байгаа Мянмарынхаас Казакстаны түвшинд хүрэх, эсвэл Казакстаныхаас Гүржийн түвшинд хүрэх, эсвэл Гүржийнхээс Босваны түвшинд хүрэхтэй адилтгаж болох юм. Мөн авлигын хяналтын хувьд сүүлийн үеийн судалгаанаас үр дүнгээс авч үзвэл нэг стандарт хазайлттай тэнцэх хэмжээ гэдэг нь Эквадорын Гвинейн хамгийн доод түвшнээс Куба, Гондарус эсвэл Угандаагийн түвшинд, Угандаагийнхаас Литвийн, Литвийнхээс Мавританийн, Мавританийхаас Португалийн, Португалийнхаас Финлянд, Исланд Шинэ Зеландын илүү дээд түвшинд хэмжээ юм.

Засаглалын чанар эдийн засгийн хөгжлийн хувьд чухал гэдгийг батлах дараах үндэслэлүүдийг Дэлхийн Банкны судалгаанд дурьдсан байна. Үүнд:

- Сайн засаглал нь эдийн засгийн хөгжлийн хувьд үлэмж их хэмжээний ноогдол ашгийг бий болгодог. Үүнийг тухайн засаглалын аль нэг индексийн нэг стандарт хазайлттай тэнцэх хэмжээний сайжруулт урт хугацаанд

- тухайн улсын нэг хүнд ноогдох орлогыг гурав дахин нэмэгдүүлдэг гэсэн тооцооллоос харах боломжтой.
- Засаглалын чанар аажмаар өөрчлөгддөг. Гэж зарим эдийн засагчид үздэг хэдий ч зарим улсын хувьд хэдхэн жилийн дотор огцом муудсан, үүнийн зэрэгцээгээр зарим улсын хувьд огцом сайжирсан дүр зураг судалгаагаар тогтоогдоод байна.
 - Иргэд, пүүсүүд болон тухайн улсын мэрэгжилтнүүдээс засаглалын чанарыг тодорхойлох зарим асуултууд хариултууд хөрөнгө оруулагчид шийдвэр гаргахад хүчтэй нөлөөлдөг.
 - Мөн иргэд пүүсүүд, мэргэжилтнүүдээс авсан засаглалын чанарыг хэмжихэд
- ашиглаж байгаа өгөгдлүүд нь субъектив ханлагыг агуулдаг хэдий ч хэрэгжээгүй хууль болон зохицуулалтуудыг тооолоос илүүтэйгээр бодит байдлыг өргөн хүрээтэйгээр илэрхийлэх боломжтой юм.
- Засаглалын чанарыг илэрхийлэх нийлмэл үзүүлэлтүүд нь нэг утга бүхий үзүүлэлттэй харьцуулахад засаглалын талаар илүү үнэн зөв бодитой мэдээллийг өгөх болно.
 - Засаглалыг чанарын хэмжилтийн хувьд алдааны зөрүү нь тодорхойгүй бөгөөд засаглалын чанарыг илэрхийлэх б үзүүлэлтэд үндэслэн тухайн улсыг бусадтай нь харьцуулан дүгнэлт хийх нь зөв эсвэл буруу гэдэг нь харьцангуй ойлголт юм.

Монгол Улсын засаглал ба авлига

Хүснэгт 1¹

Засаглалын үзүүлэлт	Жил	Тоон утга (-2.5 to +2.5)	Хувиар илэрхийлсэн байр (0-100)	Стандарт алдаа
Дуу хоолой ба хариуцлагатай байдал	1996	0.47	61.70	0.27
	2010	0.00	48.81	0.13
Улс төрийн байдал ба хүчирхийлэл	1996	0.58	63.90	0.45
	2010	0.51	65.09	0.23
Засгийн газрын үр ашиг	1996	-0.53	33.20	0.42
	2010	-0.28	32.06	0.19
Зохицуулалтын чанар	1996	-0.69	22.00	0.47
	2010	-0.61	42.58	0.15
Хуулийн хэрэгжилт	1996	0.07	55.70	0.46
	2010	-0.43	41.23	0.14
Авлигын хяналт	1996	0.37	0.65	0.69
	2010	-0.71	27.75	0.17

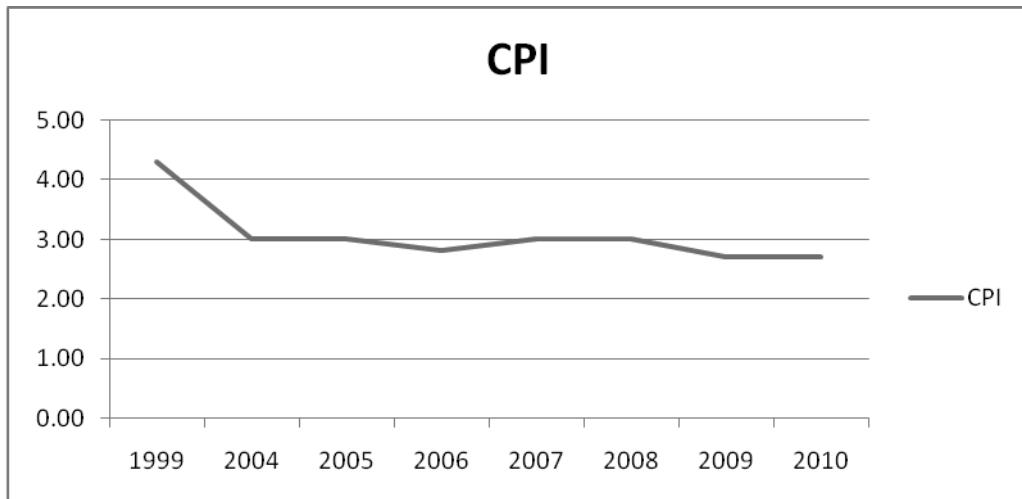
Хүснэгт 1-д Дэлхийн Банкны судалгаанд үндэслэсэн Монгол Улсын засаглалын чанарыг хэмждэг б индексийг 2010 оныг 1996 онтой харьцуулах замаар дүгнэлтийг хийж, өмнө нь хийсэн бусад судалгааны үр дүнтэй харьцуулъя. Хүснэгт 1-с харвал Монгол Улсын засаглалын чанарыг илэрхийлэх үзүүлэлтүүдээс сүүлийн 14 жилд Дуу хоолой ба хариуцлагатай байдал, хуулийн хэрэгжүүлэлт, авлигын хяналт зэрэг үзүүлэлтүүд нь тус тус ихээхэн буурчээ. 1996 онд дуу хоолой ба хариуцлагатай байдлын индекс 0.47 байсан бол 2010 онд 0.00 болж буурчээ. Үүнээс гадна хуулийн хэрэгжилт, авлигын хяналтын индекс нь 1996 онд харгалзан 0.07, 0.37 байсан бол 2006 онд мөн харгалзан -0.43, -0.71 болж тус тус буурсан байна.

¹ Эх үүсвэр: <http://www.govindicators.org>

Монгол Улсын авлигын эсрэг хувь нь 1996 онд батлагдсан. Гэтэл Транспаренси Интернашинал байгууллагаас гаргадаг авлигын индекс нь Монгол

Улсын хувьд улам буурсаар байгаа нь харамсмаар зүйл юм (График1-с харна уу).

График 1²



² Эх сурвалж: <http://www.transparency.org>

Транспаренси интернэшнлээс гаргадаг авлигын индекс Монголын хувьд 1999 оноос эхэлж тооцож эхэлсан ба тэрхүү онд Монгол Улс нь хамгийн бага авлигатай байсан байна. Хамгийн сүүлийн авлигын индекс болох 2010 оны өгөгдөл нь 2.7 байгаа нь дэлхийд 116-р байрт орж байгаа юм. Үүнээс харахад Монголд авлигын хэмжээ нэлээд их байгаа юм.

Авлига ба засаглал

Энэхүү судалгааг хийхдээ 179 оны авлигын 1999 оноос 2010 оны индекс, мөн улсуудын засаглалын 6 индексийг мөн хугацаагаар өгсөн өгөгдлийг ашигласан. 1999 оноос 2010 он хүртэлх хугацаанд хамгийн их авлигатай буюу 0-той ойролцоо индекстэй улсууд нь Сомель (Somalia), Мянмар (Myanmar), Хайт (Haiti), Банглад (Banglade), Нигерия (Nigeria), Камерон (Cameroon) зэрэг улсууд байв. Харин хамгийн авлига багатай буюу 10-тай ойрхон индекстэй

уулсуудад Дэнмарк (Denmark), Шинэ Зеланд (New Zealand), Финланд (Finland) зэрэг улсууд тооцогдог байна.

Судлагдсан байдалдаа дурьдснаар НҮБ³-ын судлан гаргаснаар авлига, засаглалын 6 зарчимтай хамааралтай бөгөөд 6 засаглалын индексийг ихэсгэснээр авлигыг бууруулах боломжтой гэжээ. Үүнийг шалгаж үзэх зорилгоо доорх үнэлгээг хийж үзье.

Панел өгөгдлийн эконометрикийн шинжилгээ

Дэлхийн улс орнуудын хэмжээнд панел өгөгдлийн эконометрикийн шигжилгээг ашиглах замаар засаглалын чанарыг илэрхийлж буй үзүүлэлтүүд авлигын индекст хэрхэн нөлөөлж буйг авч үзье. Гэвч энэхүү засаглалын чанарыг

³ UN-ODCCP(НҮБ-ын Мансууруулах бодисыг хянах болон гэмт хэргээс урьдчилан сэргийлэх хэлтэс), (1999), Сэргийлэлт: Авиалгалыг бууруулах үр дүнтэй аргууд

илэрхийлж буй 6 үзүүлэлт дотор авлигын хяналт гэсэн үзүүлэлт багтдаг, энэ нь хамааран хувьсагч болох “авлигатай” коллинеар буюу шууд хамааралтай тул түүнийг хасч 5 үзүүлэлт авлигад хэрхэн нөлөөлдөг болон хамааралтай эсэх талаар тодорхойльё. Үүний тулд дараах регрессийн тэгшигтгэлийг авч үзнэ.

$$CPI_{it} = y_0 + y_1 * GE_{it} + y_2 * PS_{it} + y_3 * RQ_{it} + y_4 * RL_{it} + y_5 * VA_{it}$$

Энд хамааран хувьсагч буюу CPI_{it} нь i дугаар улсын t улсын дүгээр жилийн авлигын индекс, GE_{it} нь i дугаар улсын t дүгээр жилийн засгийн үр ашигтай байдал, PS_{it} нь i дугаар улсын t улсын дүгээр жилийн улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийлэл байхгүй байх,

RQ_{it} нь i дугаар улсын t дүгээр жилийн зохицуулалтын чанар, RL_{it} нь i дугаар улсын t дүгээр жилийн хуулийн хэрэгжилт, VA_{it} нь i дугаар улсын t дүгээр жилийн дуу хоолой ба хариуцлагатай байдлыг тус тус илэрхийлнэ. Өмнө нь хийгдсэн судалгааны үр дүнгээс харахад засаглалын чанарыг хэмжих 5 индекс нь авлигад ээрэг нөлөөтэй болох нь батлагдсан тул бид эдгээр 5 индексийн өмнөх коэффициентуудыг ээрэг байна гэж таамаглай.

Дэлхийн улс орнуудын панель өгөгдлийн эконометрикийн шинжилгээг хийж үзлээ (Хавсралт1-аас дэлгэрэнгүй үр дүнг харна уу).

Дээрх үнэлгээнээс авлига болон засаглалын 5 индексийн хамаарал нь:

$$CPI_{it} = 4.13 + 1.305 * GE_{it} + 0.043 * PS_{it} - 0.238 * RQ_{it} + 1.087 * RL_{it} - 0.14 * VA_{it}$$

Дээрх хамаарал нь Засаглалын 5 индекс нь 0 буюу дундаж байх үед авлигын хэмжээ мөн дундаж буюу 4.13 байна гэдгийг харуулж байна. Түүнээс гадна улс төрийн тоогтвортой байдлын индекс нь ач холбогдолгүй байгаа бөгөөд энэ нь энэ индекс нь авлигад тийм ч хүүчтэй нөлөөлдөггүйг илтгэж байгаа юм. Үүний зэрэгцээгээр засгийн газрын үр ашиг ба хуулийн хэрэгжилт гэсэн хоёр индексийн статистик ач холбогдол

өндөр байгаа нь дэлхийн улсуудын хувьд авлигыг бууруулахад чухал гэдгийг илтгэнэ. Тодруулбал, засгийн газрын үр ашгийг илэрхийлэх индекс нэгжээр өөрчлөгдхөд авлигын индекс 1.30-аар өөрчлөгдж байна.

Дуу хоолой ба хариуцлагатай байдал болон зохицуулалтын чанарын индексийн өмнөх коэффициент сөрөг утгатай гарч байгаа нь сонирхол татах байгаа бөгөөд судлаачийн зүгээс дэвшүүлж буй нэгэн тайлбар бол зарим хөгжиж буй улс орнуудад энэ хоёр индексийн хувьд тодорхой түвшин хүртэл буурч байж авлигын индекст нөлөөлөхүйц болдог байж магадгүй. Учир нь ихэнх хөгжиж буй улсуудын эдийн засгийн агентууд авлига өгөхгүй л бол өөрийн зорилгодоо хүрч чадахгүй гэдэг бодол толгойд бүр суучихсан, тэгээд хууль зөрчихөөс аргагүй байдаг явдал газар авсан байдаг.

Эндээс гарч буй гол үр дүн нь дэлхийн улс орнуудын эдийн засгийн өсөлтөнд засаглалын чанарын үзүүлэлтууд өндөр ач холбогдолтой болохыг R^2 нь 0.50-т тэнцүү байгаагаас харж болно. Мөн энэ панель өгөгдлийн регрессийн үр дүнг баталгаажуулахын тулд панель өгөгдлийн хувьд үүсдэг хетероскепастик болон автокорреляцийн гажуудлыг *Fixed Effect* болон *Random Effect*-ийг ашиглан шалгаж үзсэн болно. Үүний үр дүнд эдгээр үнэлгээ нь гажуудалгүй гэдгийг харуулсан юм (Хавсралт2-с дэлгэрэнгүйг харна уу).

Мөн эдгээр үзүүлэлтүүдийн хувьд корреляцийн коэффициентийг ашиглан хамаарлыг нь шалгаж үзэхэд доорх үр дүн гарч байна (Хүснэгт2-оос харна уу). Энэ нь авлигын индекст улс төрийн тогтвортой байдал ба хүчирхийлэл байхгүй байх нь мэдэгдэхүйц хамааралтайг, түүнчлэн дуу хоолой ба хариуцлагатай байдал болон зохицуулалтын чанар нь хүчтэй хамааралтай болохыг харуулж байна. Мөн засгийн газрын үр ашигтай байдал болон хуулийн хэрэгжилт авлигад нягт хамааралтайг илтгэж байна.

Хүснэгт 2

	CPI	GE	PS	RL	RQ	VA
CPI	1.000000	0.931096	0.725395	0.929669	0.865961	0.749593
GE	0.931096	1.000000	0.726434	0.956713	0.937100	0.812345
PS	0.725395	0.726434	1.000000	0.787233	0.690061	0.662976
RL	0.929669	0.956713	0.787233	1.000000	0.918182	0.819060
RQ	0.865961	0.937100	0.690061	0.918182	1.000000	0.836064
VA	0.749593	0.812345	0.662976	0.819060	0.836064	1.000000

Дээрх корреляцийн шинжилгээ болон панел өгөгдлий эконометрик шинжилгээгээс харахад авлига нь засаглалын индексүүдээс ихээхэн хамааралтай бөгөөд тэдгээрийн ихэсгэнснээр авлигыг бууруулах боломжтой юм.

Дүгнэлт

Бид энэхүү судалгаандаа авлигыг эдийн засгийн ямар үзүүлэлтийн тусlamжтайгаар бууруулж болох болон Монголын хувьд тэрхүү үзүүлэлт болон авлига ямар түвшинд яваагтодорхойлохыг зорисон. Үүний үр дүнд засаглалын 5 индекс нь авлигатай хамааралтай бөгөөд тэдгээрийг ихэсгэнээр авлигыг бууруулах боломжтой гэдэг дүгнэлтэд хурсэн.

Санал зөвлөмж

Дээрх судалгааг ашиглан засаглалын 6 индексийг өсгөж болохуйц бодлого авч хэрэгжүүлэн цаашдаа авлигатай тэмцэж болохыг бид санал болгож байна.

Түүнээс гадна бид энэхүү судалгааг хийх явцдаа e-governance буюу электрон засаглал нь авлигын бууруулж болох

гарцын нэг байж болох юм байна гэдгийг ойлгож мэдсэн юм. Электрон засаглалын хэмждэг мөн индекс байдаг ба Монгол Улсын хувьд тэрхүү индекс нь мөн тооцогддог төдийгүй үүгээрээ билдэлхийн 2010 оны байдлаар 184 улсаас 53-р байрт ордог байна.

Энэхүү электрон засаглал нь төр, ард түмэн ба бизнес эрхлэгчид З-ын гурвалсан харьцааны ил тод байдлыг илэрхийлдэг бөгөөд төрийн авч хэрэгжүүлж буй бүхий л үйл ажиллагаа, бодлого, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаа зэрэг авлига ихтэй салбарууд тус тус ил тод болсноор авлига буурах нөхцлийг бурдуулна.

Монголын хувьд www.egov.mn гэсэн электрон засаглал байдаг бөгөөд энэ нь төдийлөн сайн хөгжөөгүй, мөн ил тод байдал нь хомс байв. Мөн электрон форумын тусламжтай иргэд, төр, бизнесийн байгууллага шууд харьцаж мэдээллийн ил тод байдлыг бий болгодог байна. Энэ нь мөн Монголд байдаггүй юм байна.

Энэхүү электрон засаглалын сайн судалж хөгжүүлснээр авлига бууруулах бас нэгэн гарц болж чадах юм.

Хавсралт
Хавсралт 1

Dependent Variable: CPI
 Method: Panel Least Squares
 Sample: 1999 2010
 Periods included: 12
 Cross-sections included: 178
 Total panel (unbalanced) observations: 1608

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.137026	0.019806	208.8808	0.0000
GE	1.304631	0.073812	17.67496	0.0000
PS	0.042594	0.031915	1.334624	0.1822
RL	1.087071	0.073098	14.87147	0.0000
RQ	-0.237877	0.058806	-4.045113	0.0001
VA	-0.139378	0.035559	-3.919646	0.0001

	Mean dependent	
R-squared	0.888257var	4.239658
	S.D. dependent	
Adjusted R-squared	0.887908var	2.236552
	Akaike info	
S.E. of regression	0.748800criterion	2.263036
Sum squared resid	898.2448 Schwarz criterion	2.283121
	Hannan-Quinn	
Log likelihood	-1813.481 criter.	2.270492
	Durbin-Watson	
F-statistic	2546.890stat	0.298583
Prob(F-statistic)	0.000000	

Хавсралт 2

Redundant Fixed Effects Tests

Equation: EQ01

Test cross-section and period fixed effects

Effects Test	Statistic	d.f.	Prob.
Cross-section F	25.398213	(177,1414)	0.0000
Cross-section Chi-square	2299.658529	177	0.0000
Period F	0.985188	(11,1414)	0.4576
Period Chi-square	12.276922	11	0.3432
Cross-Section/Period F	24.097658	(188,1414)	0.0000
Cross-Section/Period Chi-square	2309.120549	188	0.0000

Cross-section fixed effects test equation:

Dependent Variable: CPI

Method: Panel Least Squares

Sample: 1999 2010

Cross-sections included: 178

Total panel (unbalanced) observations: 1608

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.135112	0.019836	208.4673	0.0000
GE	1.317891	0.074217	17.75719	0.0000
PS	0.039819	0.031989	1.244781	0.2134
RL	1.077470	0.073486	14.66231	0.0000
RQ	-0.233311	0.058947	-3.957964	0.0001
VA	-0.137336	0.035620	-3.855615	0.0001

Effects Specification

Period fixed (dummy variables)

R-squared	0.888912	Mean dependent var	4.239658
Adjusted R-squared	0.887795	S.D. dependent var	2.236552
S.E. of regression	0.749177	Akaike info criterion	2.270833
Sum squared resid	892.9747	Schwarz criterion	2.327740
Log likelihood	-1808.750	Hannan-Quinn criter.	2.291959
F-statistic	795.6898	Durbin-Watson stat	0.297185
Prob(F-statistic)	0.000000		

Period fixed effects test equation:

Dependent Variable: CPI

Method: Panel Least Squares

Sample: 1999 2010

Periods included: 12

Cross-sections included: 178

Total panel (unbalanced) observations: 1608

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.175421	0.013853	301.4089	0.0000
GE	0.382081	0.079179	4.825541	0.0000
PS	-0.048378	0.044384	-1.089980	0.2759
RL	0.423272	0.091562	4.622795	0.0000
RQ	0.245776	0.071072	3.458131	0.0006
VA	0.232397	0.072492	3.205852	0.0014

Effects Specification

Cross-section fixed (dummy variables)

R-squared	0.973216	Mean dependent var	4.239658
Adjusted R-squared	0.969795	S.D. dependent var	2.236552
S.E. of regression	0.388705	Akaike info criterion	1.054800
Sum squared resid	215.3054	Schwarz criterion	1.667389
Log likelihood	-665.0591	Hannan-Quinn criter.	1.282217
F-statistic	284.4929	Durbin-Watson stat	0.986776
Prob(F-statistic)	0.000000		

Cross-section and period fixed effects test equation:

Dependent Variable: CPI

Method: Panel Least Squares

Sample: 1999 2010

Periods included: 12

Cross-sections included: 178

Total panel (unbalanced) observations: 1608

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.137026	0.019806	208.8808	0.0000
GE	1.304631	0.073812	17.67496	0.0000
PS	0.042594	0.031915	1.334624	0.1822
RL	1.087071	0.073098	14.87147	0.0000
RQ	-0.237877	0.058806	-4.045113	0.0001
VA	-0.139378	0.035559	-3.919646	0.0001
R-squared	0.888257	Mean dependent var	4.239658	
Adjusted R-squared	0.887908	S.D. dependent var	2.236552	
S.E. of regression	0.748800	Akaike info criterion	2.263036	
Sum squared resid	898.2448	Schwarz criterion	2.283121	
Log likelihood	-1813.481	Hannan-Quinn criter.	2.270492	
F-statistic	2546.890	Durbin-Watson stat	0.298583	
Prob(F-statistic)	0.000000			

Хаесралт 3

Correlated Random Effects - Hausman Test

Equation: EQ01

Test cross-section random effects

Test Summary	Chi-Sq. Statistic	Chi-Sq. d.f.	Prob.
Cross-section random	112.833064	5	0.0000

Cross-section random effects test comparisons:

Variable	Fixed	Random	Var(Diff.)	Prob.
GE	0.382081	0.705448	0.001380	0.0000
PS	-0.048378	-0.026531	0.000457	0.3067
RL	0.423272	0.805386	0.002135	0.0000
RQ	0.245776	0.172249	0.001032	0.0221
VA	0.232397	0.173769	0.002342	0.2258

Cross-section random effects test equation:

Dependent Variable: CPI

Periods included: 12

Cross-sections included: 178

Total panel (unbalanced) observations: 1608

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
C	4.175421	0.013853	301.4089	0.0000
GE	0.382081	0.079179	4.825541	0.0000
PS	-0.048378	0.044384	-1.089980	0.2759
RL	0.423272	0.091562	4.622795	0.0000
RQ	0.245776	0.071072	3.458131	0.0006
VA	0.232397	0.072492	3.205852	0.0014

Effects Specification

Cross-section fixed (dummy variables)

R-squared	0.973216	Mean dependent var	4.239658
Adjusted R-squared	0.969795	S.D. dependent var	2.236552
S.E. of regression	0.388705	Akaike info criterion	1.054800
Sum squared resid	215.3054	Schwarz criterion	1.667389
Log likelihood	-665.0591	Hannan-Quinn criter.	1.282217
F-statistic	284.4929	Durbin-Watson stat	0.986776
Prob(F-statistic)	0.000000		



Авлига, хээл хахууль ба бэлэг

Монгол Улсын Их Сургуулийн Нийгмийн
шинжлэх ухааны сургуулийн магистрант
Э.Батшииг

Авлига, хээл хахууль ардчилалын сүүдэр дор цэцэглэн хөгжиж байгаа өнөө үед бид авлига гэж чухам юу юм, яагаад ард иргэд маань амар хялбар аргаар мөнгө олохыг, ажилаа бүтээхийг эрмэлзээд байгаа гол зорилгоо болгосон ба мөн авлига хээл хахууль гэх ойлголт маань хэдий үеэс бий болов, түүний уламжлал нь хэдий үеэс бий болсон юм, эрт үедээ ямар хэлбэрээр оршиж ард түмэн түүнд хэрхэн хандаж байв, ер нь авлигын мөн чанар нь чухам юу вэ? гэдгийг гаргахад гол зорилгоо хандуулсан болно.

Манай улсын хувьд хээд хахууль, авлига нь яах аргагүй тулгамдсан асуудал болохоор энэ талаар хийсэн судалгаа шинжилгээ нилээдгүй байдаг. Олон улсын шинжктэй Транспаренси интернейшнл /Transparency international-Авлигатай тэмцээх байгууллага/-ээс явуулсан судалгаанууд нь олон улс оронд хийгдэж, янз бүрийн төслүүдийг хэрэгжүүлж байдаг. Мөн “Азийн хөгжлийн сан”-аас манай оронд жил бүр хийгддэг “Сант марал” сангийн судалгаа мөн, АТГ-аас явуулдаг зарим судалгаануудыг дурдаж болохоор байна. Мөн авлига хээл хахуультай тэмцэх тал дээр дорвитой арга хэмжээ явуулдаг байгууллага бол “Зориг сан” юм./ Авлигатай холбоотой ном зохиол, товхимолуудыг өөрийн номын сандаа байрлуулж, авлигын эсрэг

ЭССЕ, гар зургийн уралдаануудыг жил бүр явуулдаг сан юм /. Монгол Улсын Их Сургуулийн Нийгмийн шинжлэх ухааны сургуулийн “Улс төр судлалын тэнхим”-ийн судлаачидын хийсэн бодлогын судалгаа болох “Авлигыг дэмжигч болон хориглогч хүчин зүйл “ бүтээлийг дурдаж болохоор байна.

Мөн авлига хээл хахуулийн асуудлаар дагнан судалгаа хийдэг судлаач бол “Авлигын эсрэг академи” ийн ерөнхийлөгч доктор, профессор Л.Батжав юм. Тэрээр “Авлига хээл хахуулийн гэмт хэргийн эрх зүйн зохицуулалтын түүхэн хэв маяг”, “Авлига хээл хахуулийн гэмт хэрэгтэй хийх тэмцэлийн зарим асуудал”, Монгол дахь авлига хээл хахуулийн зүйлчилсэн асуудал” гэх мэт номуудыг эрхлэн гаргажээ. Мөн гадны орны эрдэмтэн судлаачидын бүтээлийг орчуулан хэвлэх нь олонтаа байна. Энэхүү сэдвээр миний олж үзсэнээр Жереми Поуп / Jeremy Roopr /“Авлигын эсрэг эх сурвалж” мөн С.Роуз Аккерман “Авлига төр хоёр “ зэрэг бүтээлүүдийг олон жилийн судалгаа шинжилгээнүүдийн үр дүнд гаргасан олон улсад алдартай бүтээлүүдийг нэрлэмээр байна.

Харин анропологийн ухааны үүднээс хийсэн томоохон судалгаа бол Кембрижийн их сургуулийн профессор

Д.Снит / D.Sneat / гуайн Монголын авлигын талаар хийсэн “Transacting and Enacting: Corruption, Obligation and the Use Of Monies in Mongolia” судалгааны өгүүлэл юм. Энэхүү бүтээлийг чухал сурвалж бөгөөд энэхүү асуудлыг нилээд нарийн авч ул суурьтай судалгаа болсон байна.

Өнөөдөр дэлхий нийт хүчтэй даяарчлагдаж буй өнөө үед, дэлхий нийтийг хамарсан хямрал, улс орон бүрийн нийгэм, эдийн засгийг доройтуулж байдаг нэг зүйл бол яах аргагүй авлига / corruption /, хээл хахууль / bribery / -н асуудал юм. Энэхүү нийтийн эрх ашгийн эсрэг чиглэсэн хууль бус үйлдэл нь манай оронд газар аваад байгаа нь сонирхол татаж өнгөрсөн жилүүдэд багахан хэмжээний судалгаа хийсэн бөгөөд түүн дээрээ үндэслэн энэхүү бичсэн билээ. Манай орны ард иргэд энэ асуудлыг нэг өнцгөөс хардаг, хуулийн цоорхойг ашиглан бэлэг гэх ойлголтоор халхавч хийж авлига хээл хахуулийг цэцэглүүлж байгаа нь ил юм. Ийм болохоор авлига хээл хахууль ба бэлэг үүрэг хүлээх гэх үйдэлүүдийг антропологи, социологийн онолуудыг баримтлан ялгамж, холбоо хамааралыг нь гаргаж ирэх нь тулгамдсан асуудал бөгөөд хойшид энэ талаар судалгаа хийх хүмүүст бага ч болов нэмэр болох үүднээс бичсэн болно.

Энэ талаар хийсэн судалгаа, эрдэм шинжилгээний бүтээлүүд багагүй боловч антропологийн шинжтэй судалгаа бараг үгүй юм. Энэхүү ажлын шинэлэг санаа нь авлига, хээл хахууль, болон бэлэг гэх ойлголтуудын ялгаа хоорондын хамаарал зэргийг антропологийн онол үзэл баримтлал ашиглан гаргаж ирэхийг оролдсонд оршино.

Өнөөгийн авлига гэж юу вэ?

Дэлхий дахин даяарчлагдаж буй өнөө үед улс орон бүрийн нийгэм улс төрийн нэгэн сөрөг үзэгдэл бол яах аргагүй авлига / corruption /, хээл хахууль / bribery / билээ.

Гэхдээ авлига, хээд хахууль гэдэг ойлголт маань саяхан бий болсон зүйл гэвэл бас үгүй юмаа. Манай улсын хувьд “Авлигын эсрэг хууль”-г анх 1996 онд баталсан бөгөөд 2006 оны 07 сарын 06 ны өдөр шинэчлэн найруулж 2006оны 11сарын 01 ны өдрөөс эхлэн даган мөрдөгдөж эхэлсэн байдаг. Мөн гадны орнуудын жишгээр “Авлигатай тэмцэх газар” байгуулан үйл ажиллагаа явуулаад нилээдгүй хугацааг өнгөрөөж, багагүй зүйлийг хийгээд байгаа билээ.

2006 оны 07сарын 06 ны өдөр батлагдсан “Авлигын эсрэг хууль”¹ бөгөөд энэхүү хуулийн зорилт нь: Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаа, авлигатай тэмцэх байгууллагын эрх зүйн үндэсийг тодорхолж тэдгээртэй холбогдсон харилцааг зохицуулахад оршино” гэжээ. Энэ хуулийн энэхүү судалгааны ажилтай холбогдох чухал тодорхойлолтоос авч үзвэл:

3-р бүлэг 3.1-д “авлига” гэж энэ хуулийн 4.1-д² заасан этгээд албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж хувийн ашиг хонжоо олоход, бусдад давуу байдал олгох, иргэн хуулийн этгээдээс тэрхүү хууль бус давуу байдлыг олж авах үйлдэл, эс үйлдэхүйгээр илрэх аливаа эрх зүйн зөрчлийг ойлгоно. Мөн хуулийн 3.1.2-т “Ашиг хонжоо” гэж энэ хуулийн 4.1-д заасан этгээд албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглаж бусдад давуу байдал олгосны төлөө, өөрт нь болон бусдад буй болох эдийн болон эдийн бус ашигтай байдлыг хэлнэ.” гэжээ. Мөн 3.1.3-т “албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашиглах” гэж албан

¹ Уг хуулийг 2006 оны 07 сарын 06 ны өдөр шинэчлэн найруулж баталсан бөгөөд уг хууль нь Монгол Улсын авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд чухал түлхэц болсон хууль юм. энэ хууль нь 4 бүлэг 35 зүйл бүхий юм. / 2006 он Улаанбаатар хот, Төрийн ордон /

² Уг хуулийн 4.1-д зааснаар бол” төрийн болон захиргааны түр болон бүр томилогдсон албан хаагч, олон нийтийн радио, телевизийн удирдах зөвлөлийн гишүүд, ерөнхий захирал зэрэг хүмүүс, мөн сонгуульд нэр дэвшигч гэх зэрэг хүмүүсийг хамааруулж ойлгоно.

тушаалын эрх мэдлийг албаны эрх ашгын эсрэг буюу хувийн ашиг сонирхолоо гүйцэлдүүлэх зорилгод ашиглаж хийх ёстой үйлдэлийг хийхгүй байх, хийх ёсгүй үйлдэлийг хийх зэргийг хэлнэ. Мөн 3.1.4-т “Давуу байдал гэж” энэ хуулийн 4.1-т заасан этгээд албан тушаалын эрх мэдлээ урвуулан ашигласанаар хувь хүн, хуулийн этгээдэд буй болох эдийн болон эдийн бус ашигтай байдлыг хэлнэ. гэжээ. 199боны “Авлигын эсрэг хуулинд” хээл хахууль авах нь хувьдаа материаллаг болон бусад ашиг хонжко олох зорилгоор албан тушаалын байдал, боломжко ашиглах, ийнхүү ашигласанаар түүнд шан харамж буюу хөнгөлөлт давуу талыг хувь хүн хуулийн этгээдээс олгох явдлыг ойлгоно “ гэжээ. Ийнхүү авлига хээл хахуулийг тодорхойлсон тодорхойлолт байдаг. Судлаач шинжээч нар өөрсдийн мэргэжлийн онцлогоос хандсан байдаг ч эдгээр нь бүгд л нийтлэг агуулгатай байдаг.

Авлига, хээл хахууль хэмээх нэр томъёоны тухайд: Их Монгол Улсын үед “Өнчидийг тэтгэх сан” гэдгийг байгуулж улсын нийт хонь сүргээс 100 хонь тутамд 1 хонь татварлан авч дайнд амь үрэгдсэн ба үгээгүй ядуучуудад тусламж болгон олгож байхаар тогтоожээ. Үүнийг “Авлига” гэж нэрлэдэг байжээ” гэж. “Монголын түүхийн бага нэвтэрхий толь”-д бичсэн байдаг. ³ Мөн Ц.Дамдинсүрэн гуай “Монголын нууц товчоон” /1990/ бүтээлдээ энэхүү үгийг тайлбарлахдаа “абулга” гэж тайлбарлах нь зүйтэй юм, учир нь өнөөгийн авлига гэсэн гэмт хэргийн шинжтэй үйлдэл болоод байна“ гэжээ. Мөн энэ талаар өвөр монголын эрдэмтэн А.Пунсаг:“Их Монгол Улсын үед тодорхой утга бүхий төрийн соёрхолыг хүртээж байжээ. Түүний нэг нь Их Монгол Улсыг байгуулахад хамт зүтгэж гавьяя байгуулсан хүмүүст гавьяя зүтгэлийг нь өндрөөр үнэлж шагнал

³ Б.Баярсайхан “Хууль зүйн тайлбар толь “ /МУИС-Хууль зүйн сургууль / 2003 он УБ 8 дахь тал

урамшуулал олгож байжээ. “Өнчидын авлига” гэдэг бол үүний нэг бөгөөд Их Монгол Улсыг байгуулахад идэвхийлэн оролцож, байлдан яваад нас нөгчсөн баатруудын ар гэр, үр хүүхдэд олгох төрийн тусгай соёрхолын нэгэн төрөл болно.⁴

“Авлига хэмээх нэр томъёо *Монголын нууц товчооны* 185, 217, 218-д тус бүр тохиолдоно. өнчид гэдгийг -өнчин өрөөсөн, - бэлэвсэн гэсэн утгыг илэрхийлдэг байна. Үүнийг: “Хуйлдарын амь үрэгдэн ачийн тупд Хадагбаатар болон түүний 100 Жирхэний хамт Хуйлдарын эмс хүүхдэд хүчээ өтгүгэй, нуган төрвэл Хуйлдарын ургын урагт дагаж хүчээ өтгүгэй / 185-д/, гэж хаант ёсны эзэн харьяатын тухай тодорхой дурьджээ. Гэхдээ “өнчидийн авлига” авагсад нь үгээгүй ядуу хүмүүс биш, харин тодорхой хэмжээний хөрөнгөтэй хүмүүс ба, өнчидийн авлигад олгосон зүйлийг хувьдаа өмчлөх эрхтэй байжээ. “Өнчидийн авлига”д хэрэглэх хоол хүнс, торго дурдам, ахуйн хэрэглээний бараа эзэрг зүйлсийг егдэг байсан бололтой.

Авлига гэдэг үгийг хятад хэлний хадмал орчуулга: Олгох хүртэх буюу хүлээн авах. Соёрхол хүртээх гэсэн утгаар орчуулж, ерөнхий орчуулганд шагнал соёрхол гэсэн утгаар орчуулсан байна. Монголын нууц товчоон”-г судалсан эрдэмтэд авлига хэмээх нь эртний хишиг хүртээх, асрах тэтгэх, олгох, авлага хишиг, өнчрөгсдөд хүртээх тэтгэмж гэх мэтээр тайлбарласан байдаг⁵. Хорин нэгтийн тайлбар толинд /1717 он / Авлигач - олохуй дор ховдог хүнийг авлигач хэмээмүй, гэж тэмдэглэсэнээс үзэхэд 18-р зууны эхэн үе гэхэд одоогийн утгаа хэдийн олсон байж. ⁶

Ер нь авлига хэмээх нэр томъёоны хувьд: олон улсын нэршил нь corruption-авлига. үгний гарлын хувьд латин хэлний

⁴ А.Пунсаг “Монголын нууц товчооны судалгаа” 2008 он , УБ. 75 дахь тал

⁵ А.Пунсаг “Монголын нууц товчооны судалгаа” 2008 он , УБ. 76 дахь тал

⁶ Хорин нэгтийн тайлбар толь / ӨМӨЗО . 1979он, 9 дахь тал

corruption- муудах, ялзрах гэсэн физик утгатай үгтэй язгуур нэгтэй юм. Англи хэлний Oxford тайлбартолинд “Улстөрийн болон олон нийтийн байгууллагын албан тушаалтнуудын өөрийн төлөөлж буй байгууллагын жинхэнэ эрх ашгаас шан харамж авч урван худалдагсан байдал” гэж тодорхойлсон байна.

Цэвэлийн монгол хэлний товч тайлбар толь номонд:

- Авлига- ёсон бусаар шунаж авсан эд юм.
 - Авлигадах – эдэд унах, ёсон бус аргаар юмсыг олзолж авах , хээл хахууль авах
 - Авлигач – авлигадаг хүн
- Хээл – бусдад засдагдаж хахууль болгон өгөх эд юмс
- Хахууль- хаалт гэсэн утгыг агуулж байна.
 - Хахуульдах- хахууль өгөх, хахууль тавих гээд
 - Хахуульч- хахууль өгөх, авах дуртай хүн гэж тайлбарлажээ.

Гэтэл 2006 оны “Авлигын эсрэг хууль”-д авлига бус авлига гэдэг үгийг сонгож хэрэгдэсэн байdag учраас одоо бол “авлига” гэсэн үгээр хэрэглэгдэх болсон. Харин миний энэхүү ажлын гол санааны нэг ухагдахуун болох хээл хахууль /bribery/ нь “авлига” corruption гэх ойлголтынхоо дотор багтдаг ойлголт бөгөөд дотроо briber- хахуульдагч, bribery- хахуульдах процесс, bribe- хахуулийн зүйлс, bribe-taker-хахуульд автагч гэсэн үндсэн субъектүүдтэй бөгөөд түүхэн хөгжлийнхөө явцад өнөөгийнхөө утгыг олжээ гэж болно.

“Төрийн байгууламжийг бүрдүүлэхдээ албан тушаалтнууд хууль бусаар ашиглан шамшигдуулах тэр замыг хууль тогтооомж болон бололцоотой бусад арга хэрэгсэлээр хаасан механизмыг бий болгох явдал хамгийн чухал бөгөөд энэ нь тэр оршин тогтоно баталгаа болдоа” Аристотель.

Антрапологийн болон социологийн онолуудтай холбогдох нь: Солилцооны онолтой холбогдох нь: Авлига хээл хахууль нь хоёр болон түүнээс дээш хүмүүсийн хооронд явагдаж аливаа нэг зүйлийг, өөрт хэрэгтэй нэг зүйлээр

харилцан солилцож байдаг ба энэ шинжээрээ солилцооны онолтой холбогдож байгаа билээ. Солилцоо (exchange) гэдэг нь нийгмийн гишүүдийн хоорондох юмсын шилжүүлэлт юм. Юмс гэдэг нь хүн эсвэл амьтан, материаллаг ба материаллаг бус, үг ба зүйлс байж болно. Гишүүд гэдэгт нь хувь хүн, бүлэгүүд, эсвэл бурхад онгодууд байж болно. Авлига, хээл хахууль, бэлэгний асуудал энэ зарчим дээр тулгуурлан явагдаж байлаг гэж болно. Нийгмийн амьдралд солилцоо их тархсан байдаг.

Авлигын шинжтэй харилцан солилцоонд оролцож байгаа хүмүүс нь :

- Өмнө нь нэгнийгээ сайн мэддэг хүмүүс
- Хүнээр дамжуулан танилцаж харилцаанд ордог гэж болно.

Харилцан солилцоо нь авлига хээл хахууль, бэлэг гэх асуудлын нэгэн шинжийг илтгэж байдаг билээ.

Харилцан солилцоог дотор нь

- Ерөнхийлсөн харилцан солилцоо / general reciprocity /
- Тэнцвэртэй харилцан солилцоо / balanced reciprocity /
- Сөрөг харилцан солилцоо /negative reciprocity /

Гэсэн хэлбэртэй байdag ба дэлгэрүүлээд үзвэл :

Ерөнхийлсөн харилцан солилцоо: Энэ нь харьцангуй хувийн шинжтэй харилцааны илрэл байдаг. Өөрөөр хэлбэл хэн нэг этгээд хэн нэг хүнд ямар нэг зүйл өгөөд заавал хариуг нь нэхэхгүй байх явдал юм. Жишээ нь эцэг эх нь хүүхдийнхээ өмсөх хувцас, хоол хүнс гээд бүгдийг нь бэлдэж өгдөг ба түүнтэйгээ дүйцэх эдийг авдаггүй харин үр хүүхдээсээ хайр хүндэтгэл, зүй ёсны хүмүүжилийг л хүлээж байdag гэж болно.

Тэнцвэртэй харилцан солилцоо

Энэ нь гэр бүлийн гишүүдийн харилцаанаас арай хол байдаг хүмүүсийн хооронд байдаг солицоо юм. Өөрөөр хэлбэл наиз нөхөд гэх мэт ойрын хамаатай хүмүүсийн хоорондын харилцаанд үүсдэг.

Энэ солилцооны үед хэн нэг нь нөгөө хүнд бэлэг ч юмуу өгсөн бол заавал хариуг нь хүлээж байдаг гэхдээ тэр нь хариугаа авах биш ба хугацааны хувьд янз бүр байж болно.

Гэхдээ энэ 2 харилцан солилцоо нь хоюулаа дотно харилцаатай хүмүүсийн хооронд үүсдэг бөгөөд итгэл- хүндэтгэл дээр үндэслэгддэг.

Серэг харилцан солилцоо

Энэ төрлийн солилцоо нь цэвэр эдийн засгийн шинжтэй бөгөөд маш сайн тооцоологдсон байдаг. Өөрөөр хэлбэл энэхүү харилцан солилцоо нь хэн нэгэн хүнд ямар нэг зүйл өгөөд заавал түүнтэй тэнцэх хэмжээний зүйлийг авахыг эрмэлздэг. Ер нь дүйцэх хэмжээний зүйлийг авахыг эрмэлздэг гэж болно.

Хээл хахууль гэх ойлголт маань дээрх харилцан солилцоон дээр суурилдаг бөгөөд эд зүйлс өгдөгөөрөө Бэлэг гэх ойлголттой төстэй бөгөөд адилхан хариугаа хүлээж байдгаараа ижил бөгөөд нэг зүйлийн 2 тал гэж болох юм. / М.Моссын [M. Mauss /M.Moss / 1872- 1950/ нь Францын социологийн болон антропологийн ухааны чухал төлөөлөгч бөгөөд, тэрээр ихэвчлэн экологи, тахилга ид шид, бие хүний тухай, бэлэг, харилцан солилцооны талаар судалгааны бүтээл хийж, багахан хэмжээний өгүүлэл хэвлүүлдэг байсан] "The Gift" зохиолд үзсэнээр /

Network analysis буюу Сүлжээний шинжилгээтэй холбогдох нь :

Сүлжээний онолын талаар товч аваад үзвэл: Сүлжээний хэмээн нэрлэгдсэн энэхүү онол нь хорьдугаар зууны дунд үеэс социологийн онолын сэтгэлгээнд гарч ирсэн бөгөөд солилцооны онол болон, рациональ сонголтын онолуудтай багцлагдан гарч ирсэн.⁷

Гэхдээ социологийн ном зохиолуудад "Сүлжээний онол / theory network / гэх нь түгээмэл боловч бусад хүн судлал / Anthropology/ гэх мэт шинжлэх ухаанд

"Сүлжээний шинжилгээ " /Network analysis/ гэсэн нэрээр илүү хэрэглэгдэнэ.

Ер нь нийгмийн сүлжээ гэх ойлголтыг анх 1950 оны үед Ж.Барнс /J.A.Barns/ шинжлэх ухаанд оруулсан боловч эх сурвалж нь Э.Дюркхэйм /E.Durkheim/, Социологич Ж.Симмел /G.Simmel/ зэрэг эрдэмтэдийн үзэл баримтлалд байсан гэж болно.

Ер нь авлига хээл хахууль нь ямагт хоёр ба түүнээс дээш хүмүүсийн харилцааны үр дунд үүсдэг бөгөөд энэхүү гэмт үйлдэлд оролцогч хүмүүс нь урьдын танил, эсвэл хойшид хамтран ажиллах нөхцөлийг бүрдүүлж нэг ёсны өөрийн гэсэн сүлжээг үүсгэж байдаг гэж болохоор байна. Энэхүү сүлжээ нь хэн нэгэн хүнд туслах, зуучлах, гэх мэтээр хэлбэржих байдаг. Бөгөөд миний бодлоор бол авлига хээл хахууль нь солилцооны зарчим дээр суурилдаг, сүлжээний системийн үйл ажиллааны үр дунд үүсдэг гэсэн санааг дэвшүүлмээр байна

Бэлэг ба авлига

Манай орон эртнээс нааш зочныг дайлах, зочлох ёс, мөн бэлэг өгөх талаар тогтсон нарийн дэг журам бүхий заншилтай ард түмэн. Миний бодлоор өнөөгийн бидний сэтгэхүй дэхь авлига гэдэг ойлголт маань 1990-ээд оноос хойш л бий болсон ойлголт бололтой, бөгөөд үүнийг иргэдээс авсан судалгаанаас харагдаж байсан. Яахав 1926 онд БНМАУ-н "Шүүх цаазын бичигт" Албан тушаалын гэмт хэрэг, эд хахуулийг гэмт хэрэг гэсэн заалт байсан. Харин 1942 онд анх хээл хахууль гэсэн нэр томъёо гарч ирсэн байдаг. Миний бодлоор бол эрт үедээ "бэлэг" гэсэн ухагдахуун нь өнөөгийн хээл хахууль, авлигын зарим үүргийг нь гүйцэтгэж байсан байж болох юм. Харин авлига гэдэг ойлголт маань гэмт хэргийн шинжийг агуулсан ўе нь харьцангуй хожуу үеийн ойлголт бөгөөд зарим ноёд, язгууртанууд өнөөгийн авлигын шигжтэй үйлдэлүүдийг үйлдэж байсан. Энэ талаар

⁷ О.Мөнхбат " " Социологийн онол " сонгодог хийгээд орчин үе " УБ хот , 2008 он, 195 дахь тал

“Улаан хацарт” гэсэн сурвалжид тодорхой гардаг Жишээ нь: Хүлгай Цэрэндагын хэрэг дор болиул хэмээн зaisan Жамъяншиид хадаг тorgo өгсэн туслах бичээч Дамдинг дөрвөн малаар тorgон шийтгээс гэжээ/

Харин хаан бол өөрөө төрийн хэмжээнд байсан гэж болно. Мөн үүнийг нотолж болохоор нэг зүйл бол: монгол оронд жуулчилж байсан Плано Карпини “Тэд шунахай, ямагт ашиг харж, хүссэн зүйлээ нэхэмжлэхдээ сайн, лууунжихдаа гарамгай, гээд” Татарууд бэлэг сэлт нэхэхдээ сайн, маш их шургуу учраас тэд нар дээр очихоор бол гар цайлгах их хэмжээний, үnэтэй бэлэг сэлтийг авч явахыг Даниел бидэнд захилаа, хэрэв ямар ч бэлэг өгөхгүй бол зорьсон ажил бүтэлгүйтсэний адил болно гээд гадны нэгэн элч бэлэг сэлт өгөөгүйгээс болоод өөрийн зорьсон үүргээ биелүүлж чадаагүйгээр барахгүй зохих түвшинд анхаарал тавин хүлээж аваагүй тухай бидэнд ярьсан.⁸

Үүнээс харахад монголчуудад эртнээс нааш аливаа ажлыг бүтээхдээ бэлэг сэлт барих нь эртнээс байсан бололтой бөгөөд одоо ч бид ажил хэргийг бүтээхдээ, танил талаа харах, гар цайлгаад хялбархан бүтээх эрмэлздэг гэж болно. Ялангуяа өnөөгийн шиг хүнд суртал албан хаагчдын дунд газар авсан өnөө үед бол тохиромжтой мэт .2006 онд “Сант марал сангаас явуулсан судалгаанд оролцогчидын 70% гаруй нь хээл хахууль танил талыг ашиглах нь ажилаа бүтээх хамгийн үр дүнтэй арга гэжээ. Тэгвэл ийм сэтгэлгээ саяхан бий болсон уу? Гэвэл бас үгүй юм харин хүмүүсийн аливааг амар хялбар бүтээхийг эрмэлздэг сэтгэлгээтэй холбогдоно. Энэхүү байдал нь эртнээс байсан гэдгийг дараах зүйр цэцэн үгээс харж болохоор байна. Жишээ нь:

Танилтай хүн талын чинээ

Танилгүй хүн алгын чинээ.

Талтай хүн тарган

Үгтэй хүн мэргэн гэх мэт байна.

Хээл хахуулийн үүргийг бэлэг гүйцэтгэж байсаныг баталж болох нэг зүйл бол ардын зүйр цэцэн үgs байж болох юм. Хээл хахууль ч бэлэг ч нэгэн адил заавал хариуг хүлээж байдагаагаа адил байдаг талаар өмнө авч үзсэн билээ. Үүнийг харуулсан үгсээс дурьдвал:

Аяганы хариу өдөртөө

Өөдтэй бол уруутай

Агтны хариу жилдээ,

Өглөгтэй бол авлагатай

Авахыг мэдэвэл өгөхөө мэд

Өгөхийг мэдэвэл авахаа мэд

гэх мэтээр бэлэг заавал хариугаа хүлээж байдаг гэдгийг харуулсан үgs нилээдгүй байна.

Буддын шашин хүчтэй байсан манай орны ард түмний дунд арван хар нүгэлийг үйлдэж болохгүй гэдэг ойлголт байдаг. Гэтэл тэр дунд нь авлигыг үйлдэж болохгүй гэсэн зүйл байж болох юм. Жишээлбэл: нэгд: Эд хөрөнгө, эрх тушаал, алдар нэрэнд шунах сэтгэл, хоёрт: хар амия хичээх, харамлах гуравт: Бусдад атаархаж жетеөрхөж илүү үзэх санаа, дөрөвт: бусдад үл итгэж ,хар санаж хажиглах, үл итгэх зэрэг нь санаа сэтгэлээр үйлдэх дөрвөн хар нүгэл болдог.⁹ Үүнээс нэг, хоёр зэрэг нь авлига, хээл хахуулийг эсэргүүцэн шинжийг агуулж байж болох юм.

Мөн авлига, хээл хахууль нь тодорхой болзолжийгоор явагддаг өөрөөр хэлбэл дүйцэхүйц хэмжээний хариуг хүлээж ер нь бол арилжааны шинжтэй бол бэлэг нь харьцангуй дэмжлэг туслапцаа, сайхан сэтгэлийн илэрхийл, ёс заншилын шинжтэй гэж үзэж болох юм.

Авлига түүнийг иргэд үйлдэх шалтгаан

Эн төрлийн гэмт хэрэг нь илчлэгдэх нь ховор байдаг нь харьцангуй цөөн их нууцлагдмал явагддагтай холбоотой байдаг. Миний дэвшүүлэх гол санаа бол авлига хээл хахуулийг үйлдэх гол шалтгаан нь хүмүүсийн шунаг хүсэлтэй,

⁸ Плано Карпини “Монголчуудын түүх “ УБ хот , 2006 он , 35 дах тал

⁹ Ч.Арьяасүрэн, Х.Нямбуу “Монгол ёс заншилын их тайлбар толь” УБ хот , 1991 он, 17 дах тал

хязгааргүй хэрэгцээтэй холбоотой байдаг гэж тайлбарламаар байна. Ингэж үзсэнээрээ улс төрийн хүчний талаарх онолуудтай холбогдож байна. Энэхүү үзлээ тайлбарлахдаа дараах онолыг иштавал:

Английн социологич М.Манн /M.Mann/ “Нийгэм хүчний эх сурвалж“ /The Sources of the social power/ хэмээх хоёр боть зохиол юм. Түүний үзэж байгаагаар нийгэм нь тогтолцоо гэж байхгүй бөгөөд харин хүчний сүлжээ байдаг гэсэн дүгнэлтийг хийсэн бөгөөд нийгэм дээр 4 төрлийн хүч байдаг гэж үзжээ. Эдгээр нь:

1. Оюун санааны
2. Эдийн засгийн
3. Улс төрийн
4. Цэргийн хүч байдаг гэж үзээд эдгээр хүчинүүдийн анхдагч нь хүний мөн чанар байдаг үзжээ.

Энэ талаар авч үзвэл: М. Манн хүчийг тайлбарлахдаа хүний мөн чанартай холбон тайлбарлажээ. Хүний гол мөн чанар бол хүний өөрийн сайн сайхан байдал, таатай дуртай зүйлийнхээ төлөө зогсолтгүй зорилго чиглэлтэй тэмцэж байдаг явдал юм гэжээ. Энэхүү хүний хүслийн төлөөх тэмцэл бол хүчний жинхэнэ анхны эх сурвалж юм. Хүний хүсэл сонирхолоос гэр бүл, эдийг засаг, улс төр энэ зоригдоо хөтлөгдсөн үйл ажиллагаа нь түүнийг байгаль нийгэм, бусад хүмүүстэй бүх зүйлстэй харилцаа холбоотой болгож байдаг байна¹⁰. Ингэж үзсэн нь миний дэвшүүлсэн санаатай тодорхой хэмжээнд холбогдож байгаа билээ.

Мэдээж та бид бие хүн болж төлөвшихдөө өөрийн гэсэн зорилго, тэмүүлэлтэй boldog бөгөөд түүнийхээ төлөө тууштай тэмцэж, хөдөлмөрлөж байдаг. Миний бодлоор бол авлига, хээл хахуулийг албан тушаалтанууд үйлдээд байдаг нь тэдний өмнөө тавьсан зорилго, хүсэл тэмүүлэлээ биелүүлэхдээ хэрэглэж буй нэг төрлийн хэрэгсэл юм гэж хэлж

болмоор байна. Гэхдээ хууль бус арга хэрэгсэл юм. Хүний хүсэл хязгааргүй гэгчээр, хүн хувийн эрх ашигынхаа төлөө бусдын эрх ашгыг орхиж чаддаг.

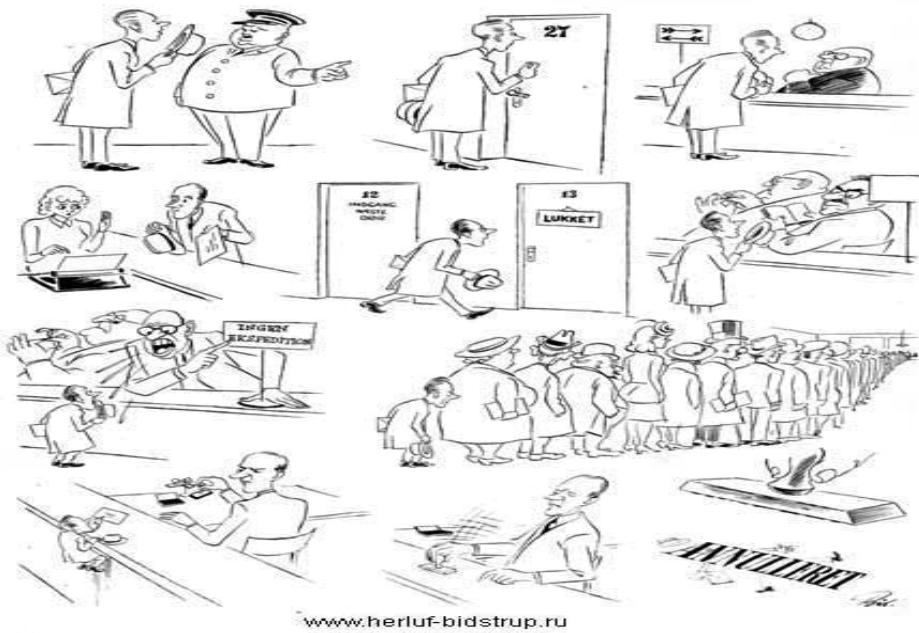
Үүнийг харуулж байгаа нэг зүйр үг бол “Би үхэхээр чи үх“ гэдэг үг бидний ярианд хэрэглэгддэг. Яах аргагүй авлига, хээл хахууль нь хүмүүсийн урдаа тавьсан зорилгыг хурдан хугацаанд биелүүлж болох хэрэгсэл юм.

Ямар ч хүн гэр бүл хамаатан садан, наиз нөхдийнхөө өмнө ямар нэгэн байдлаар хариуцлага, үүрэг хүлээж байдаг, харин улс төрч, төрийн албан хаагчид нийгмийн өмнө, олон нийтэд хандсан үүрэг хариуцлага хүлээж байдаг гэж Д.Сниет гуай үзсэн байдаг. Энэ зүйл нь авлига хээл хахуулийн хэргийг хүмүүсийн үйлдэх нэгэн шалтгаан болж байдаг гэж хэлж болох юм.

1. Авлигын шинжтэй үйлдлийг авч байгаа хүн ихэвчлан санаачилдаг тодорхой хэмжээний болзол давамгайлдаг, харилцан тохиролцдог. Ямар нэгэн байдлаар өөрт нь ашигтай байдал үүсч байдаг.
2. Авлига сонголттой байж болдог, бэлэг сонголтгүй байж болно.
3. Арилжааны шинжтэй бол авлига, хээл хахууль, харин тийм биш бол дэмжлэг туслалцаа гэж үзэж болох
4. Гар цайлгах /бэлэг/, гар хүндруулэх /хээл хахуулийн шинжтэй холбогдох тод жишээ нь “шовгор” г.м./ гэсэн асуудлын ялгамжыг тодотгож өгөх шаардлага байна.
5. Хүнд суртал ямагт авлига, хээл хахуулийн гэмт хэргийг үйлдэх нэг том шалтгаан нь болдог. /зураг 1: Хүнд сурталыг хошин байдлаар гаргажээ. /
6. Хүмүүсийн ажилаа түргэн амжуулах хүсэл нь мөн тодорхой хэмжээнд нөлөөлдөг гэж болно. /хошин байдлаар дурсэлсэн байдлыг зураг 2 дээрээс харах/

¹⁰ Д.Бум-очир “Улс төрийн хүн судлалын онолын үүд“ УБ хот, 2008 он , 68 дахь тал

Человек и бюрократизм



www.herluf-bidstrup.ru

зураг 1.

Добытчи



www.herluf-bidstrup.ru

зураг 2

Дэлхий дахин даяарчлагдаж буй өнөө үед улс орон бүрийн нийгэм улс төрийн нэгэн сөрөг үзэгдэл бол яах аргагүй авлига / corruption /, хээл хахууль / bribery / билээ. Үүнтэй тэмцэх зорилгоор тэр засгийн зүгээс олон үйл ажиллагаа явуулж байгааг та бид мэдэх билээ. Энэ төрлийн гэмт хэрэг нь маш олон янзаар илэрдэг хэлбэршдэг бөгөөд тухайн нийгмийнхээ нийгмийг ялзруулан доройтуулж мөхөөдөг гашуун түүхтэй.

Гэхдээ тухайн цаг үеийн тэр засаг нь эсрэг зохицуулалт хийсээр ирсэн ба Монгол Улсын хувьд түүхэнд тэмдэглэгдэж үлдсэнээр бол Юань улсын үед анх албан тушаалын гэмт хэрэгтэй хийх зохицуулалтыг хийж өгсөн байдаг ба түүнээс хойшхи төрийн хууль цаазуудад тусгагдаар ирсэн байдаг. 1921 оноос хойш Албан тушаалын, эд хахуулийн гэмт хэрэг өгсэн тодотголтой явсаар байсан ба 1942 оны “Эрүүгийн хуулиар” хээл хахуулийн гэмт хэрэг гэж өөрчилсөн байдаг.

Өнөөгийн Монголын нийгэмд авлига хээл хахууль нэгэnt газар авсан бөгөөд

- Боловсролын салбар
- Эрүүл мэндийн салбар
- Эдийн засгийн
- Төрийн тусгай албад гээд нийгмийн бүхий л салбарт хэвшин тогтсон зүйл болсон.

Харамсалтай нь манай орны иргэд авлига гэх ухагдахунаа бүрэн гүйцэт ойлгодоггүй, үүнээсээ улбаалаад өөрсдөө хээл хахуулийн шинжтэй үйлдэл хийдэг. Энэ байдал нь тухайн албан хаагчийг улам хүнд сурталтай болгож байдаг гэж болно. 2006 онд Азийн хөгжлийн сангаас явуулсан “Сант марал” сангаас явуулсан судалгаанаас манай орны иргэд хээл хахуулийг ажлаа бүтээх хялбар арга зам гэж үздэг өгсэн дүгнэлт гарчээ. Авлига хээл хахуулийг олон эрдэмтэд өөрийн гэсэн судалгаа шинжилгээ хийж янз бүрээр тодорхойлсон байдаг ч антропологийн ухааны үүднээс төдийлөн ул суурьтай авч үзсэн бүтээл ховор бөгөөд миний бие дараах дүгнэлтүүдийг хийсэн билээ.

Авлига хээл хахууль нь солилцооны онолдээр суурилдаг бөгөөд дээр дурьдсан

харилцан солилцооны 3 хэв маяг нь аль аль нь авлига, хээл хахуулийг бий болгож болох бөгөөд, Моссын үзсэнчлэн “Бэлэг” гэх ухагдахуунтай мөн чанарын хувьд төстэй боловч харьцангуй арилжааны шинжтэй, хор хөнөөл учруулж байдаг нийгмийн институтын шинжтэй ойлголт юмаа гэсэн дүгнэлтийг хийж болохоор байна.

Мөн дараагийн нэг санаа нь “Авлига, хээл хахууль нь сүлжээний шинжтэй бөгөөд, антропологийн “Сүлжээний шинжилгээ” гэх онолтой тодорхой хэмжээнд холбогдож байгаа бөгөөд нийгмийн сүлжээний хэв маяг нь авлига хээл хахуулийг нөхцөлдүүлж байдаг гэж үзсэн билээ.

Мөн дараагийн нэг дэвшүүлсэн санаа бол: Миний бодлоор бол авлига, хээл хахуулийг албан тушаалтанууд үйлдээд байдаг нь тэдний өмнөө тавьсан зорилго, хүсэл тэмүүлэлээ биелүүлэхдээ хэрэглэж буй нэг төрлийн хэрэгсэл гэж хэлж болмоор байна. Гэхдээ хууль бус арга хэрэгсэл юм. Хүний хүсэл хязгааргүй гэгчээр, хүн хувийн эрх ашгынхаа төлөө бусдын эрх ашигыг орхиж чаддаг. Үүнийгээ М.Маннны “Нийгмийн хүчин эх сурвалж” гэх бүтээлийн хүчиний анхдагч хэлбэрийн талаарх үзэлтэй холбож үзээд санаагаа батлахын тулд 15 асуулт бүхий судалгааг авч батлахыг оролдсон билээ. Судалгааны үр дүн асуулга маягтыг хавсралтаар оруулж өгсөн.

Эцэст нэгдсэн дүгнэлтийг хийвэл: Авлига хээл хахууль гэх ухагдахуун нь өнөөгийн Монгол Улсын нийгмийг бүхэлд нь бүрхсэн зүйл бөгөөд, антропологийн ухааны онолыг чиг болгон авч үзвэл: Авлига хээл хахууль нь солилцооны зарчим дээр үндэслэгддэг арилцааны шинжтэй үйлдэл юм. Мөн нийгмийн сүлжээгээр нөхцөлдэж хүмүүсийн харилцааны явцад үүсдэг ухагдахуун юм.

Хамгийн гол онцлог нь: Авлига хээл хахууль нь хүний хүсэл тэмүүлэл, өмнөө тавьсан зорилгын төлөөх үйл ажиллагааны хууль бус зэмсэг юмаа гэж болохоор байна.

Асуулга судалгааны үр дүн: Дээр

дэвшиүүлсэн авлигын мөн чанарт хийсэн дүгнэлтээ батлахын тулд энэхүү судалгааг авсан. /судалгааны асуултыг хавсралт нэгээс үзнэ үү/. Энэхүү судалгааг эрүүл мэндийн, боловсролын, мөн хувиараа хөдөлмөр эрхлэгчид, оюутан, сурагчид, гээд нийгмийн бүхий л салбарыг хамрахыг хичээж нийт 40 хүнээс судалгааг авсан. Авлига хээл хахууль бол” хүмүүсийн урдаа тавьсан зорилго, тэмүүлэл, хангалиун амьдрах хүсэл шуналаа биелүүлэхдээ хэрэглэж байгаа нэг ёсны хэрэгсэл юм” гэсэн санаагаа батлахад судалгааны 9,11,10,13, 15 дугаар асуутуудад гол анхааралаа хандуулсан болно.

Судалгааны үр дүнг аваад үзвэл: Нийт судалгаанд оролцогчдын 80% нь буюу 30 хүн нь “Авлига хээл хахууль гэдэг ойлголт нь 1990-ээд оноос хойш бий олсон гэж үзсэн бол үлдсэн хэсгүүд нь “үүсэл нь бүр эртнээс улбаатай” гэж үзсэн. Ер нь судалгаанд оролцогчидийн 90% нь ойр дотны буюу, танилууд дотроос авлига, хээл хахуулийн шинжтэй үйлдэлд оролцож байсныг мэднэ, гэсэн бол үлдсэн

хэсэг нь хариулмааргүй байна гэсэн харилтыг сонгожээ. Мөн нэг сонирхолтой нь судалгаанд оролцогчид бараг бүгдээрээ авлига гэсэн ухагдахууныг хахууль гэсэн ойлголттой явдаг байна. Тэгэхээр манай оронд хээл хахууль гэсэн ойлголт нь илүү хүчтэй байдаг байна. Ийм дүгнэлтийг мөн хууль зүйн ухааны доктор Б.Баярсайхан “Хууль зүйн тайлбар толь” номондоо хийсэн байдаг. Харин миний дэвшиүүлсэн санааг батлахад чиглэгдсэн асуултуудаас харахад нийт судалгаанд оролцогчдийн 90% нь “авлига, хээл хахуулийн шинжтэй үйлдлүүд нь “хүний шунал, хязгааргүй хэрэгцээтэй холбоотой бий болдог” гэж үзсэн бол “танд ийм асуудал тулгарвал та яах вэ? гэсэн асуултанд“ 85% нь тухайн нөхцөл байдлаас шалтгаалаад маш нууцаар үзээд алдана гэсэн хариултыг сонгосон, нас тогтсон тогтворт суурьшилтай ажил эрхэлдэг хүмүүс албан тушаалаа урвуулан ашиглахыг эрс эсэргүүцсэн байна. Үүнээс харахад иргэд аливаа ажил хэргийг амар хялбар бүтээхийг эрмэлзэж, хялбар аргаар мөнгө олохыг эрмэлздэг нь харагдаж байна.



Монголын авлигын индекс, Хүний хөгжлийн индексийн харилцан хамаарал

МОНГОЛЫН АВЛИГЫН ИНДЕКС
ХҮНИЙ ХӨГЖЛИЙН ИНДЕКСИЙН
ХАРИЛЦАН ХАМААРАЛ

Авлига нь эдийн засгийн өсөлтийг боомилж, үндэсний болон гадаадын хөрөнгө оруулалтыг сааруулж, инфляцийг хөөрөгдж, үндэсний мөнгөн тэмдэгтийг үнэгүйдүүлж, эрүүл мэнд, боловсролд зарцуулах хөрөнгийг хомсдуулж, батлан хамгаалахын зардлыг ихэсгэдэг. Авлига нь хувийн хэвшийг далд байдалд оруулж, зах зээлийг гажуудуулж, оюун ухааныг рент хөөцөлдөхөд зарцуулахад хүргэж, орлогын дахин хуваарилалтын тэгш бус байдал, ядуурлыг нэмэгдүүлж, татварын орлогыг багасгахын зэрэгцээ хамгийн аюултай нь иргэдийн төрд итгэх итгэлийг үгүй болгодог. Энэ мэтчилэн авлигын нийгэмд үзүүлэх хор хөнөөлийг гадаадын эрдэмтэн судлаачид ихээхэн судалж зүй тогтлыг тогтоох, чиг хандлагыг гаргах зэргээр ажиллаж ирлээ. Тухайлбал, боловсрол, эрүүл мэндийн төрийн зардалд авлига нөлөөлдөг хэмээн тогтоосон байдаг. Mauro “Авлига ба засгийн газрын зарлагын бүтэц”¹ ажилдаа засгийн газрын эрүүл мэнд, боловсролын зардлыг авлига багасгадаг гэсэн ба тэрээр боловсрол, эрүүл мэндэд төрийнхэн

зардал гаргахыг хүсдэггүй, учир нь эрүүл мэнд, боловсролын хөтөлбөрүүдээс рент олох боломж бага гэсэн юм.

Үүнтэй мөн адил Гупта, Даводи, Алонсо-Термэ нарын “Авлига орлогын тэгш бус хуваарилалт, ядууралд нөлөөлдөг үү?”² нэртэй ажилдаа авлига нь нийгмийн халамжийн зардлуудыг багасгадаг, боловсролын тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлж, ерөнхий боловсролын түвшинг бууруулж, газрын тэгш бус хуваарилалтыг нэмэгдүүлдэг гэсэн юм. Түүнчлэн Гупта, Даводи, Тионгсон нарын “Эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээг хүргэхэд авлига”³ сэдэвт ажлаараа авлига нь эрүүл мэнд, боловсролын салбарт хоёр аргаар нөлөөлж байна. Үнд: үйлчилгээний зардлыг өсгөх, нөгөөтэйгүүр үйлчилгээний чанарыг бууруулах юм гэжээ.

Харин Селчук Аксай “Авлига ба

¹ “Авлига ба засгийн газрын зарлагын бүтэц”, Mauro, 1998, Дэлхийн банк, <<http://www1.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/CoreCourse2005/Mauro.pdf>>, (хандсан 2011 оны 12 дугаар сарын 16-ны өдөр)

² “Авлига орлогын тэгш бус хуваарилалт, ядууралд нөлөөлдөг үү?”, Санжив Гупта, Хамид Даводи, Роза алонсо-Термэ, Олон улсын валютын сан, 1998 оны 5 сар, <http://ssrn.com/abstract=882360>, (хандсан 2011, 12 дугаар сарын 19-ны өдөр)

³ “Эрүүл мэнд, боловсролын үйлчилгээг хүргэхэд авлига”, Гупта, Даводи, Тионгсон, 2000, Олон улсын валютын сан, <http://papers.ssrn.com/>, (2011 оны 12 дугаар сарын 19-ны өдөр хандсан)

хүний хөгжил”⁴ ажилдаа Транспэрэнси-интернэшнл байгууллагын авлигын индекс, хүний хөгжлийн (Human development Index) индексийн харилцан хамаарлыг тогтоох гэжүзсэн байна. Тэрээр авлигын индексийн мэдээлэлд гурван өөр эх сурвалжийн мэдээллийг ашиглажээ. Үүнд: Транспэрэнси интернэшнл байгууллагын Авлигын төсөөллийн индекс (Transparency International Corruption Perception index), Олон улсын улс орны эрсдлийн хөтөч (International Country Risk Guide) байгууллагын гаргадаг судалгааны Улс төрийн эрсдлийн үнэлгээгээр тооцогддог авлигын индекс (Political Risk Service) ба Кауфман, Край, Мастрucci нарын боловсруулсан Засаглалын үзүүлэлтүүд дотор тооцогддог Авлигыг хянах нь (Governance Indicators, Control of Corruption) зэрэг үзүүлэлтүүд юм.

Селчүк Аксай нь 63 орны мэдээллийг харьцуулан хүний хөгжил нь хотжилтийн түвшин, эдийн засгийн эрх чөлөө, ардчилал болон авлигын функцийн загвар бодсон юм. Үүнийг дараахи регрессийн томьёогоор илэрхийлбэл,

$$HD_i = \alpha_0 + \alpha_1 UR_i + \alpha_2 EF_i + \alpha_3 DEM_i + \alpha_4 CI_i + \mu RD + u_i, \quad (1)$$

Үүнд: HD - Human Development – Хүний хөгжил, UR – Urbanization – Хотжилтийн түвшин, EF – Economic Freedom – Эдийн засгийн эрх чөлөө, DEM – Democracy – Ардчилал, CI – Corruption Index – Авлигын индекс, RD – Regional dummy – Бүсийн харьяаллыг илэрхийлэгч вектор юм. Европын Холбооны, Латин Америкийн, Африкийн улсын уу гэдгээс хамааран тухайн улсын энх тайван байдал, энх тунх оршин тогтоно явдал хамаардаг. Хотжилтийн байдлаас хамааран тухайн улс хир зэрэг хөгжилтэй нь илэрхийлэгдэнэ. Хотжилт нь орлогын нэмэгдэх боломжийг нээхээс

⁴ “Авлига ба хүний хөгжил”, Селчүк Аксай, “Като” сэтгүүл, №1, 2006 он, <http://www.cato.org/pubs/journal/cj26n1/cj26n1-2.pdf>, (хандсан 2011 оны 12 сарын 19-ны өдөр)

гадна боловсрол, эрүүл мэндийн илүү сайн үйлчилгээг хүртэх боломжтой юм. Иймээс хотжилтийн коэффициент зэрэг байх юм ($\alpha > 0$). Үүнтэй мөн адил эдийн засгийн эрх чөлөө нь хувийн өмчийг хамгаалдаг. Эдийн засгийн үйл ажиллагаанд хүмүүс идэвхтэй оролцоно төдий чинээ хүний хөгжил нэмэгдэнэ гэж үзсэн байна. Гэх мэтчилэнгээр тэрээр энэхүү судалгаагаар авлига, хүний хөгжлийн хооронд статистикийн хүчтэй урвуу хамаарал байгааг тогтоосон. Авлигад ихээр автсан улс орны хүний хөгжлийн түвшин доогуур байдаг гэсэн зүй тогтлыг 63 улс орны мэдээлэлд үндэслэн тооцсон.

Авлига хэмээх энэхүү нийгмийн сөрөг үзэгдлийг шинжлэх ухааны үндэстэй хэрхэн хэмжих, авлигын нийгэм эдийн засгийн үр дагаврыг гаргах зэрэг ажлууд манайд хийгдэж, тоо баримттай болох чиглэлд ажиллаж байна. Монголын авлигын индекс тооцох аргачлалыг⁵ боловсруулан анхны судалгааг⁶ 2009 онд зохион байгуулсан ба энэ жил үндэсний хэмжээний 2 дахь судалгааг явуулж үр дүнг олон нийтэд зарлаад байна. Дээр дурьдсанчлан гадаадын эрдэмтэн, судлаачид авлигын нийгэм, эдийн засгийн нөлөөллийг судлан харилцан хамаарлыг нэлээдгүй тогтоосон байдал байна. Энэхүү ажлаар манай улсын хувьд тооцож байгаа хоёр индексийг ашиглан харилцан хамаарлыг тооцох оролдлого хийв.

Монгол Улс дэлхийн бусад улс орны адил өөрийн улс орныхоо хөгжлийг ямар түвшинд байгааг тодорхойлон гаргах зорилгоор олон улсын стандартын дагуу хүний хөгжлийн индексийг гаргаж эхлээд

⁵ Авлигын индексийг тооцох аргачлал, АТГ, УСТХ, 2009 он, УБ хот <http://www.iaac.mn/pdf/ssha/avligii_indexiig_tootsoh_argachlal.pdf>, (хандсан 2011 оны 5 дугаар сарын 29)

⁶ “Монгол Улсын авлигын индексийн тооцооны үр дүн”, АТГ, 2009 он, <http://www.iaac.mn/pdf/ssha/Avligii_indexiin_ur_dun_2009.pdf>, (хандсан 2011 оны 5 дугаар сарын 29)

өдгөө 1997 оноос 5 дахь удаагийн Хүний хөгжлийн илтгэлүүд гараад явж байна. Монгол Улсын Хүний хөгжлийн индексийг хэрхэн тооцож гаргах аргачлал⁷ батлагдаж нэлээдгүй тоо баримттай болсон гэж үзэх талтай. НҮБ-ын Хөгжлийн хөтөлбөрөөс хүний хөгжлийн асуудлыг тодорхойлоходо нийгэм-эдийн засгийн үндсэн гурван асуудлыг чухалчлан авч

үздэг. Үүнд: хүний эрүүл мэнд, хүний боловсрол, хүний аж төрөх стандарт юм. Хүний эрүүл мэндийн асуудлыг тухай улс орны хүн амын дундаж наслалтын индексээр, боловсролыг тухайн улсын боловсролын түвшний индексээр, хүний аж төрөх стандартыг нэг хүнд ногдох ДНБ-ий индексээр гэх мэтээр тооцож байгаа юм. Монгол хүн боловсрол өндөртэй, эрүүл саруул урт удаан наслаж, улс нь хөгжиж дэвжиж эдийн засгийн хувьд бэхжих нь авлигын эрсдлийг буруулна гэж үзсэн.

Хүснэгт 1.

ХҮНИЙ ХӨГЖЛИЙН ИНДЕКС, АВЛИГЫН ИНДЕКС¹ аймаг, нийслэлээр, 2009 он

Аймаг, нийслэл	Хүн амын дундаж наслалтын индекс	Хүн амын боловсролын түвшний индекс	Нэг хүнд ногдох ДНБ-ий индекс*	Хүний хөгжлийн индекс (ХХИ)*	Авлигын индекс
Баян-Өлгий	0.746	0.920	0.403	0.689	0.54
Говь-Алтай	0.683	0.951	0.474	0.702	0.59
Завхан	0.688	0.943	0.470	0.701	0.64
Увс	0.674	0.953	0.458	0.695	0.54
Ховд	0.729	0.932	0.461	0.707	0.49
Архангай	0.710	0.924	0.537	0.724	0.47
Баянхонгор	0.684	0.921	0.473	0.692	0.58
Булган	0.738	0.903	0.564	0.735	0.66
Орхон	0.715	0.942	0.816	0.825	0.49
Өвөрхангай	0.714	0.904	0.470	0.696	0.60
Хөвсгөл	0.643	0.899	0.502	0.681	0.55
Говьсүмбэр	0.747	0.957	0.522	0.742	0.67
Дархан-Уул	0.678	0.974	0.525	0.725	0.60
Дорноговь	0.704	0.907	0.457	0.689	0.66
Дундговь	0.753	0.898	0.482	0.711	0.66
Өмнөговь	0.724	0.915	0.644	0.761	0.55
Сэлэнгэ	0.731	0.915	0.567	0.738	0.64
Төв	0.746	0.887	0.556	0.729	0.71
Дорнод	0.649	0.908	0.473	0.677	0.59
Сүхбаатар	0.730	0.891	0.583	0.735	0.58
Хэнтий	0.716	0.918	0.474	0.703	0.56
Улаанбаатар	0.721	0.922	0.678	0.774	0.60

Дээрхи хүснэгтэнд 2009 оны хүний хөгжлийн индекс, авлигын индексийн⁸

⁸“Монгол Улсын Авлигын индексийн 2009 оны тооцооны үр дүнгийн тайлан”, АТГ, 2010 он, УБ хот, хуудас 17

мэдээллийг аймгаар үзүүлсэн юм. Зөвхөн хүний хөгжлийн индекс гэлгүйгээр тус индексийг бүрэлдүүлэгч дэд үзүүлэлтийг оруулан авлигын индекстэй хамаарлыг үзэхэд:

Хамаарлын матриц		Хүснэгт 2.		
<i>X₁</i>	<i>X₂</i>	<i>X₃</i>	<i>X₄</i>	<i>X₅</i>
1 -0.24969081	1 0.012455837	1 0.94733	1 -0.10464	1
0.206646441 0.428336387 0.270593276	0.157861622 -0.24522513	0.14932		

Нэг хүнд ногдох ДНБ-ний индексийн үзүүлэлт болон Хүний хөгжлийн индекс зэрэг нь хоорондоо хүчтэй хамааралтай, мультиколлениар нөхцөл үүсгэж байгаа тул тус үзүүлэлтийг хасаж регрессийн тэгшитгэлийг тооцвол:

$$y = 0.72 + 0.68x_1 - 0.34x_2 - 0.41x_3, \\ (r^2 = 0.14) \quad (2)$$

Тэгшитгэлээс үзвэл хүний амын дундаж наслалтын индексийг 1 пунктээр нэмэгдүүлэхэд авлигын индекс 0.68 пунктээр нэмэгдэнэ, харин хүн амын боловсролын түвшний индекс, хүний

хөгжлийн индекс зэрэг тус тус 1 пунктээр нэмэгдүүлэхэд авлигын индекс 0.34 ба 0.41 тус тус буурна. Өөрөөр хэлбэл, хүн нас ахих тутам авлигад өртөх эрсдэл ихсэнэ гэсэн дүгнэлтийг хийж болно. Харин хүн боловсролтой, ёс суртахуун өндөр байх тутам авлигад өртөх эрсдэл буурах юм. Иймд авлигын хор хөнөөлийг ухуулан таниулах, ёс суртахуун өндөртэй бие хүн болгон төлөвшүүлэх ажлыг бага наснаас нь эхлэх нь чухал байна.

(Footnotes)

¹ “2009 оны статистикийн эмхтгэл”, Үндэсний статистикийн хороо, 2010 он, Улаанбаатар хот

Дэлхийн улс орнуудын 2011 оны
Авлигын төсөөллийн индекс (CPI)-ийн
өөрчлөлт, түүнд нөлөөлсөн хүчин зүйлс

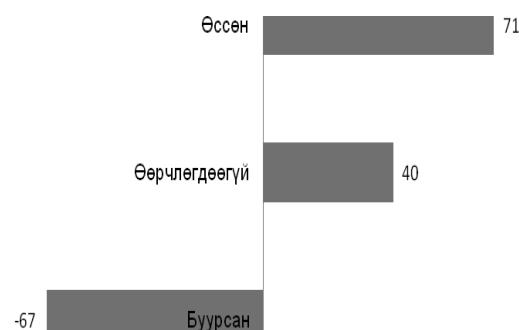
Транспарэнси Интернэшнл Олон улсын байгууллагаас дэлхийн 183 орныг хамруулан 2011 оны Авлигын төсөөллийн индекс (АТИ)-ийг тооцож үр дүнг танилцуулсан байна. Авлигын төсөөллийн индексийн 2010, 2011 оны үр дүнд үндэслэн авлигын төсөөллийн индексийн утга дэлхийн улс орнуудаар хэрхэн өөрчлөгдсөн талаарх дүн шинжилгээ хийж, дэлхий нийтийн авлигын нөхцөл байдлын өөрчлөлт, авлигын төсөөллийн индекс улс орнуудад өөрчлөгдсөн байдал, тэдгээрт нөлөөлсөн хүчин зүйлсийг тодорхойлох зорилтыг тавьж уг танилцуулгыг бэлтгэлээ.

Шинэ Зеланд (9.5), Дани, Финлянд (9.4) Швед (9.3) улсууд жагсаалтын эхэнд бичигдэж байна. Хойд Солонгос, Сомали улсууд 1.0 оноотойгоор жагсаалтын хамгийн сүүлд орсон бол Афганистан, Мянмар улсууд 1.5 гэсэн оноотойгоор тэдний өмнө орсон байна.¹

АТИ-ийн 2010 оны судалгаанд 178 улс хамрагдаж байсан бол 2011 оны судалгаанд нийт 183 улс хамрагдаж Багамын арал, Хойд Солонгос, Сэйнт Люсия, Сэйт Винсент ба Грейнадинес, Суринаам улсууд шинээр нэмэгдсэн байна. АТИ-ийн өөрчлөлтийн дүн шинжилгээ хийхдээ нийт 178 орны тоо мэдээлэлд үндэслэн хийлгээ.

АТИ-ийн судалгаанд хамрагдсан нийт 178 улсын 71-д буюу 40.1 хувьд нь АТИ-ийн утга өссөн бол 40-д нь буюу 22.6 хувьд нь АТИ-ийн утга өөрчлөгдөгүй, 67-д нь буюу 37.9 хувьд нь АТИ-ийн утга буурсан байна (Зураг 1).

Зураг 1. АТИ-ийн өөрчлөлт, дэлхийн улс орнуудаар, 2010-2011



“Авлигын эсрэг олон нийтийн эсэргүүцэл, эдийн засгийн тогтвортгуй байдал 2011 онд дэлхий нийтийг доргиолоо. Олон улс оронд өрнөсөн эсэргүүцлийн хөдөлгөөн жижиг хэмжээнээс олон нийтийг хамарсан, нийгмийн бүхийланги давхаргыг нэгтгэсэн томоохон хөдөлгөөн болж өрнөлөө. Тэдгээр хөдөлгөөний орчин нөхцөл нь өөр өөр байгаа хэдий ч тэдний өгч буй мессеж нь ижил, улс орны тэргүүлэгчдийн зүгээс илүү нээлттэй, хариуцлагатай байх

¹ <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>

хэрэгтэйг сануулж байна. АТИ-ийн 2011 оны үр дүн олон нийтийн цэхрөл туйлдаа хүрснийг харуулж байна. Төрийн албаны авлигын хор хөнөөлд автаагүй улс, бус нутаг дэлхий дээр байхгүй байгаа бөгөөд 183 улс орны ихэнх нь 5-аас доош үнэлгээтэй гарсан байна. “Энэ жил улс орнууд ядуу болон баян эсэхээс үл хамааран авлигыг эсэргүүцсэн хөдөлгөөн олон өрнөснийг бид харсан. Европт өрийн хямрал тулгарсан, Арабын орнуудад улс төрийн шинэ үе эхэлсэн хэдий ч удирдагчдын зүгээс илүү сайн засаглалыг шаардаж байна” гэж Транспарэнси Интернэшнл байгууллагын захидал Хагуэтте Лабелле хэлжээ. Иргэдийн ашиг сонирхлыг эн тэргүүнд тавих төрийн байгууллагын засаглал аливаа хил хязгаараас үл хамааран зайлшгүй шаардлагагүй чухал асуудал болж байна. Төр засаг үүний дагуу л ажиллах хэрэгтэй. Иргэд удирдагчдын зүгээс илүү сайн үр дүнг шаардсан хэвээр байх хэрэгтэй. Хэрэв бид хамтдаа ажиллаж чадвал энэ жилийн АТИ-ийн үр дүн сайжрах болно” гэж Авлигын төсөөллийн индексийн 2011 оны тайландаа дурджээ.

Транспарэнси интернэшнл байгууллагаас гаргасан АТИ-ийн 2011 оны тайландаа дурдснаар АТИ-ийг тооцох аргачлалын хувьд АТИ нь бүхий л улс

Хүснэгт 1. Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаандын ахиц дэвшил гаргасан, АТИ-ийн утга өссөн улс орнууд, 2010-2011 он

Улс орнууд	2010 оны эрэмбэ	2010 оны АТИ	2011 оны эрэмбэ	2011 оны АТИ	Өөрчлөлт
Руанда	66	4.0	49	5.0	1.0
Арабын нэгдсэн Эмират	28	6.3	28	6.8	0.5
Иран	146	2.2	120	2.7	0.5
Куба	69	3.7	61	4.2	0.5
Мадагаскар	123	2.6	100	3.0	0.4
Кэйп Верде	45	5.1	41	5.5	0.4
Норвеги	10	8.6	6	9.0	0.4
Бельги	22	7.1	19	7.5	0.4

Катар, Тунис, Словени, Коста Рика, Гватемала, Оман, Ирланд зэрэг улс орнууд Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаандын 2010-2011 онд ухралт гаргасан гэж

орнуудын хувьд авлигын төсөөллийн түвшний өөрчлөлтийг тодорхойлох, цаг хугацааны хандлагыг тодорхойлох тохиромжтой арга хэрэгсэл биш гэж дурджээ. Улс орнуудын онооны тухайн жилийн утгыг өмнө жилтэй харьцуулсан өөрчлөлт нь улс орны гүйцэтгэлийн талаарх төсөөллийн өөрчлөлтийн эсвэл индексийн тооцоололтыг сайжруулах үүднээс Транспарэнси Интернэшнл байгууллагаас хийсэн аргачлалын өөрчлөлтийн улмаас бий болсон байж болно. Транспарэнси Интернэшнл байгууллагаас тухайн жилд гарсан ахиц дэвшилийг тодорхойлоходоо дараахь шалгуурыг авч үзсэн байна. Үүнд:

1. Тухайн улс орны АТИ нь өмнөх оноосоо хамгийн багадаа 0.3 пунктээр өөрчлөгдсөн.
2. Тухайн улс орныг үнэлж буй мэдээллийн эх үүсвэрүүдийн талаас илүү нь энэхүү өөрчлөлтийг хандлагыг харуулсан.

Дээрх шалгуураар авч үзэхэд, авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд 2011 онд амжилт олсон гэж үнэлэгдэн, АТИ-ийн индексийн утга өссөн улс орнуудыг Бутан (0.7 пунктээр), Чили (0.5 пунктээр), Гайти, Кувейт (0.4 пунктээр), Эквадор, Македони, Гамби, Ямайка (0.3 пунктээр) зэрэг улс орнууд тэргүүлж байна (Хүснэгт 1).

үнэлэгдэн, АТИ-ийн индексийн утга нь харьцангуй их хэмжээгээр буюу 0.5 пунктээр буурсан байна (Хүснэгт 2).

Хүснэгт 2. АТИ-ийн утга хамгийн их буурсан улс орнууд, 2010-2011 он

Улс орнууд	2010 оны эрэмбэ	2010 оны АТИ	2011 оны эрэмбэ	2011 оны АТИ	Өөрчлөлт
Катар	19	7.7	22	7.2	-0.5
Тунис	59	4.3	73	3.8	-0.5
Словени	27	6.4	35	5.9	-0.5
Коста Рика	41	5.3	50	4.8	-0.5
Гватемал	91	3.2	120	2.7	-0.5
Оман	41	5.3	50	4.8	-0.5
Ирланд	14	8.0	19	7.5	-0.5

Транспарэнси Интернэшнл байгууллагаас гаргадаг АТИ нь тухайн улс орныг олон улсын түвшинд хэрхэн үнэлж байгааг харуулах олон улсын байгууллага, шинжээчдийн **төсөөлөл** бөгөөд олон төрлийн үзүүлэлт, үнэлгээ мэдээлэлд суурилдаг байна. Тухайн нэг улс орны АТИ өөрчлөгдхөд дан ганц авлигатай тэмцэх байгууллагынх нь үйл ажиллагааны хүрсэн түвшин бус улс төрийн нөхцөл байдал, улс төрчдийн авлигатай тэмцэх хүсэл эрмэлзэл, улс орны эдийн засгийн байдал, ядуурал, төрийн үйл ажиллагааны нээлттэй,

Хүснэгт 3. Монгол Улсын авлигын төсөөллийн индексийн утга болон үнэлгээнд хамрагдсан улс орнууд дунд эзлэх байр

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Монгол Улсын Авлигын төсөөллийн индексийн утга	2.8	3.0	3.0	2.7	2.7	2.7
Монгол Улсын эзэлж буй байр	99	99	102	120	116	120
Үнэлгээнд хамрагдсан улс орны тоо	163	179	180	180	178	183

Транспарэнси Интернэшнл байгууллагаас улс орнуудын АТИ-ийг тооцоходоо нийт 13 төрлийн мэдээллийн эх үүсвэрийг ашигласнаас Монгол Улсын хувьд 8 төрлийн судалгааны үр дүнг ашигласан байна. Монгол Улс Глобал Инсайт байгууллагаас гаргадаг Улс орны эрсдлийн үнэлгээ (3.3), Азийн хөгжлийн банкнаас гаргасан Улс орны гүйцэтгэлийн үнэлгээ (2.7), Дэлхийн банкнаас гаргадаг Институцийн гүйцэтгэлийн үнэлгээ (2.7) үзүүлэлтээр харьцангуй өндөр үнэлгээтэй гарсан бол Дэлхийн эдийн засгийн форумаас гаргадаг Дэлхийн өрсөлдөх чадварын 2010 оны үнэлгээ 2.1, 2011 оны үнэлгээ 2.3 утгатай гарсан нь хамгийн доогуур үзүүлэлт болж байна (Хавсралт

хариуцлагатай байдал, хууль эрх зүйн орчныг сайжруулах чиглэлээр гарсан ололт дутагдал гэх зэрэг олон хүчин зүйлс нэлэөлдөг байна.

Монгол Улсын хувьд 2011 онд АТИ-ийн утга 2.7 буюу өмнөх оны түвшинд гарсан байна. Уг үзүүлэлтээр Монгол Улс дэлхийн 183 улс орноос 120 дугаар байранд орсон байна. Монгол улс 120 дугаар байрыг Бангладеш, Эквадор, Этиоп, Гватемал, Иран, Казакстан, Мозамбек, Соломоны арал зэрэг 8 улстай хамт эзэлсэн байна.

Хүснэгт 3. Монгол Улсын авлигын төсөөллийн индексийн утга болон үнэлгээнд хамрагдсан улс орнууд дунд эзлэх байр

хүснэгт). Дэлхийн эдийн засгийн форумын үнэлгээ нь бизнесийн үйл ажиллагаан дахь төрийн оролцоо, хязгаарлалтуудыг харуулдаг бөгөөд Монгол Улс бизнесийн орчны үнэлгээгээр харьцангуй доогуур үнэлгээтэй гарсан нь АТИ доогуур гарахад нэлэөлсөн байна.

Монгол улсын хувьд АТИ-ийг нэмэгдүүлэхийн тулд юуны өмнө хууль эрхэйн орчныг сайжруулах чиглэлээр ашиг сонирхлын зөрчлийн зохицуулалт, улс төрийн намын санхүүжилт, сонгуулийн санхүүжилт, төрийн албан дахь улс төрийн томилгоо зэргийг зохицуулсан хууль тогтоомжийг гаргаж хэрэгжүүлэх нь зүйтэй.

Хавсралт. 2011 оны АТИ-ийг тооцоход ашигласан мэдээллийн эх үүсвэрүүд

ДД	Судалгааны нэр	Эх үүсвэр	Судалгаанд оролцсон нэгж	Судалгааны хамрах хүрээ	Монгол Улсын авсан үнэлгээ
1	Улс орны гүйцэтгэлийн үнэлгээ (Country Performance Assessment Ratings) 2010	Азийн хөгжлийн банк	Тухайн улс дахь төлөөлөгчид, банкны дотоод дахь болон гадаад дахь шинжээчид	Ил тод, хариуцлагатай байдал, төрийн албан дахь авлига	2.7
2	Бертелсманы шилжилтийн индекс (Bertelsmann Transformation Index) 2010	Бертелсманн сан	Улс орнууд дахь харилцагчдын сүлжээ, байгууллагын гаднах болон дотоод дахь шинжээчид	Авлигын хэргийг шийтгэх болон агуулах төр засгийн чадавхи	2.6
3	Улс орны эрсдлийн үнэлгээ (Country Risk Assessment) 2010	Economic Intelligence Unit	Судлаачдын баг	Төсвийн хөрөнгийн зарцуулалт, түүнд тавигдах хяналт, хариуцлагатай байдал	3.2
4	Улс орны эрсдлийн үнэлгээ (Country Risk Ratings) 2010	Глобал Инсайт байгууллага	Үнэлгээний шинжээч ажилтнууд	Жижиг авлигаас улс төрийн том авлига хүртэлх авлигад автсан төрийн албан хаагчтай тулгарах магадлал	3.3
5	Олон улсын улс орнуудын эрсдлийн удирдлага (International Country Risk Guide)	Улс төрийн эрсдлийн үйлчилгээ байгууллага	Улс төрийн талаарх мэдээлэлд хийсэн дүн шинжилгээ	Улс төрийн тогтолцоон дахь авлигын үнэлгээ	2.6
6	Улс орны бодлогын болон институцийн үнэлгээ (Country Policy and Institutional Assessment) 2009	Дэлхийн банк	Тухайн улс дахь төлөөлөгчид, банкны дотоод дахь болон гадаад дахь шинжээчид	Ил тод, хариуцлагатай байдал, төрийн албан дахь авлига	2.7
7	Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тайлан (Global Competitiveness Report) 2010	Дэлхийн эдийн засгийн форум	Бизнесийн ахлах удирдагчид, дотоодын болон олон улсын компаниуд	1) Экспорт, импорт 2) нийтийн үйлчилгээ 3) татвар хураах 4) төреөс хийж буй гэрээ 5) шүүхийн шийдвэр зэрэгтэй холбоотой баримтгүй нэмэлт төлбөр болон хээл хахууль	2.1
8	Дэлхийн өрсөлдөх чадварын тайлан (Global Competitiveness Report) 2011			2.3	

Судалгаа шинжилгээний алба

Авлига ба ядуурал: Сүүлийн үеийн судалгааны ажлуудад хийсэн дүн шинжилгээ

□□□□ □□□□□□□, □□□□□□□ □□□□□□□, □□□□□□□ □□□□□□□

Улс орны эдийн засгийн өсөлт нь нэг хүнд ногдох орлогын хэмжээг нэмэгдүүлж, ядуурлыг бууруулдаг гэсэн онолын үзэл баримтлал байдаг хэдий ч улс орны эдийн засгийн хөгжил нь ард иргэддээ хүрэхгүй байх явдал олон улсын түвшинд тохиолдож байна. Сүүлийн үед эдийн засгийн өсөлт нь ард иргэддээ хүртэхгүй байгаагийн гол шалтгааныг судлаачид засаглалын үйл явцын гажуудал буюу авлигатай холбон тайлбарлах болсон. Ийм ч учраас олон улсын хөгжлийн байгууллагууд үйл ажиллагааныхаа нэг хэсгийг засаглалын чанар, чадавхийг дээшлүүлэхэд чиглүүлэх болсон байна.

Манай улсын хувьд уул уурхайн үйл ажиллагаанаас орох орлогын хэмжээ нэмэгдэж, эдийн засаг хурдацтай хөгжиж байгаа хэдий ч ядуурал төдийлөн буурахгүй байгаа билээ. Авлигатай тэмцэх бодлого хөтөлбөрийн ядуурлыг бууруулах үйл ажиллагаанд үзүүлэх үр нэлее, хоорондын хамаарлын талаарх онолын болон эмперик судалгааны үр дүнг танилцуулах зорилгоор АНУ-ын Хөгжлийн хамтын ажилалгааны байгууллага (USAID)-ын захиалгаар Менежмент Системс Интернэшнл байгууллагын судлаач Эрик Четвинд, Фрэнсис Четвинд, Берtram Спектор нарын 2003 онд хийсэн Авлига болон ядуурлын хоорондын хамаарлын талаар гарсан ном зохиолуудад хийсэн тойм судалгааны үр дүнг орчуулан хүргэж байна.

Хөгжих буй орнуудад авлига болон ядуурал хоорондоо шууд хамааралтай

гэсэн үзэл баримтлал байсаар ирсэн. Төрийн албан дахь авлига эдийн засгийн өсөлт, ардчилсан шинэтгэлийн үйл явцыг удаашруулж улс орны ядуурлын нөхцөл байдлыг улам дордуулдаг гэж үздэг. Нөгөө талаар, ужиг ядууралд автсан нийгмийн болон орлогын тэгш бус байдал, эдийн засгийн сөрөг үр нөлөөнөөс шалтгаалан авлига ул суурьтай оршин байх нөхцөл бүрдсэн байдаг. Энэхүү тайландаа эдгээр үзэгдлүүд хэрхэн бий болдог арга замуудыг тодорхойлохын тулд ядуурал, авлигын хоорондох хамаарлын талаар хийсэн судалгааны ажлуудыг тоймлон авч үзсэн.

Хөгжлийн онолын ном товхимолуудад энэхүү хамаарлын онолын асуудлуудыг олонтаа авч үзсэн байдаг бөгөөд тэдгээрийн олонх нь практик туршлага, ажиглалтын үр дүнд үндэслэсэн байдаг. Дэлхийн банкны “Дэлхийн хөгжлийн 2000/01 оны тайлан: Ядуурлыг устгах нь” тайланд авлига ба ядуурлын хамаарлыг дараахь байдлаар тодорхойлсон байсан:

Жижиг авлигын дарамт ядуу хүмүүст шууд сөргөөр тусдаг. Мөнгө болон харилцаа холбоо байхгүйгээр нийгмийн эрүүл мэнд болон цагдаагийн үйлчилгээн дэх жижиг авлига нөхцөл байдлыг улам дордуулдаг. Түүнчлэн авлига олон сувгаар ядуу хүмүүсийн амьжиргаанд нөлөөлдөг. Авлига төсвийн хөрөнгийг боловсрол зэрэг нийгмийн үнэт зүйлсээс өөр зүйлд зарцуулагдаад хургэдэг. Улсын

хөрөнгийг эмнэлэг, зэрэг ядуу хүмүүст үр ашгаа өгөх дэд бүтцийн хөрөнгө оруулалтаас өөр чиглэлд зарцуулахад хүргэж, хөрөнгө мөнгө завших илүү боломжтой хөрөнгө оруулалтад төсвийн хөрөнгийг зарцуулах хандлага нэмэгддэг. Илүү үр ашигтай худалдан авалтад хөрөнгө мөнгө завших асуудал гардаг учраас дэд бүтцийн чанарыг бууруулдаг. Авлига мөн төрийн үйлчилгээний хүртээмжийн бууруулдаг (Дэлхийн банк, 2001:201).

Энэхүү хамаарлыг олонхийг эмперик судалгааны аргаар шалгасан байдаг. Ихэнх судалгааны ажлууд голлох олон улсын байгууллагууд авлигын асуудалд анхаарлаа хандуулах болсон, судлаачид авлига хэмээх үзэгдлийн улс хоорондын харьцуулсан хэмжилтийг санаачлах болсон 1990-ээд оны дундаас эхлэлтэй байдаг.

Тойм судалгааны явцад авлига болон ядуурлын хоорондох шууд хамаарлыг тодорхойлсон, шалгасан судалгааны ажил цөөхөн байдаг болохыг тодорхойлсон. Авлига өөрөө ядуурлыг бий болгодоггүй. Харин авлига эдийн засаг, засаглалд шууд нөлөө үзүүлж, эргээд тэдгээрээр дамжуулан ядуурлыг бий болгодог байна. Тиймээс судлаачдын тодорхойлсон хамаарал нь шууд бус хамаарал болж байна.

Судалгааны ажлууд хоёр төрлийн загвар урган гарч байна. “Эдийн засгийн загвар” авлига эргээд ядуурлын түвшинд нөлөөлөх эдийн засгийн хүчин зүйлсэд нөлөөлөх замаар ядууралд нөлөөлдөг гэж нотолдог. Өөрөөр хэлбэл, авлига нэмэгдснээр эдийн засгийн хөрөнгө оруулалт буурч, зах зээлийн тогтолцоог алдагдуулж, өрсөлдөөнийг хязгаарлаж, бизнес эрхлэх өртгийг нэмэгдүүлэх замаар үр ашиггүй байдлыг бий болгож, орлогын тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлдэг. Эдгээр эдийн засгийн хүчин зүйлсийг муутгах замаар ядуурал гүнзгийрдэг.

Авлига нэмэгдэх → Эдийн засгийн өсөлт буурах, орлогын тэгш → Ядуурал нэмэгдэх бус байдал нэмэгдэх

“Засаглалын загвар” авлига эргээд ядуурлын түвшинд нөлөөлөх засаглалын хүчин зүйлсэд нөлөөлөх замаар ядууралд нөлөөлдөг гэж нотолдог. Тиймээс, тухайлбал авлига чанартай төрийн үйлчилгээг үзүүлэх төр засгийн институцийн чадавхийг бууруулж, төсвийн хөрөнгө оруулалтыг нийлэг чухал хэрэгцээт зүйлсээс хөрөнгө оруулалтын төслүүдэд (хээл хахууль авч болох) шилжүүлж, аюулгүй байдал, эрүүл мэндийн дүрэм журмын хэрэгжилтийг суплуулж, төр засгийн төсвийн дарамтыг нэмэгдүүлдэг. Засаглалын үйл явц, үр дүн дэх эдгээр ноцтой сорилт бэрхшээлүүдээр дамжуулан ядуурал бий болдог.

Авлига → Засаглалын Ядуурал
нэмэгдэх → чадавхи буурах → нэмэгдэх

1. Эдийн засгийн загвар

Ном зохиолууд нийт эдийн засгийн өсөлт болон авлигын хооронд урвуу хамаарал байгааг харуулж байсан. Ерөнхийдөө авлига ихтэй улс орнууд эдийн засгийн өсөлт байгатай байдал. Энэхүү тойм судалгааны хүрээнд авч үзсэн судалгаануудын олонх нь авлига эдийн засгийн өсөлт нөлөөлөх арга замууд, тухайлбал, хөрөнгө оруулалт, бизнесийн үйл ажиллагаанд нөлөөлөх, зах зээлийн тогтолцоог алдагдуулах, бүтээмжийг бууруулах зэрэг арга замуудыг авч үзсэн байдаг. Түүнчлэн авлига орлогын тэгш бус байдлыг лавшуулж, эдийн засгийн өсөлт удаашрахад болохыг нотолсон эмперик нотолгоонууд байсан. Эцэст нь эдийн засгийн өсөлт нэмэгдснээр ядуурлын шугамаас доогуур орлоготой хүмүүсийн тоо мөн нэмэгддэг нотолгоог судалгаанууд харуулжээ.

1.1 Авлига эдийн засгийн өсөлтийн удаашруулдаг

Авлига болон эдийн засгийн өсөлтийн хоорондын хамаарал нарийн төвөгтэй асуудал юм. Эдийн засгийн онол авлига дараах арга замуудаар эдийн засгийн өсөлтийг бууруулдаг гэсэн нотолгоог дэмждэг.

- Авлига гадаад, дотоодын хөрөнгө оруулалтад сөргөөр нөлөөлдөг: ногдолхувьавахявлал

- нь бүтээгдэхүүн, үйлчилгээний өртгийг нэмэгдүүлж, тодорхойгүй байдлыгүүсгэж, дотоодын болон гадаадын хөрөнгө оруулагчдын аль алины хөрөнгө оруулах сонирхлыг бууруулдаг.
- *Авлига бизнесийн үйл ажиллагаанд татвар ногдуулдаг*: бизнес эрхлэгчид, шинэ бизнес эхлүүлэгчид лиценз, зөвшөөрөл авах шаардлагатай болох бөгөөд тэдгээрт төлсөн хээл хахууль нь ашгийн хэмжээг бууруулдаг.
- *Авлига нийтийн дэд бүтцийн чанарыг бууруулдаг*: төсвийн хөрөнгө хувийн хэрэгцээнд зарцуулагдаж, стандарт дүрэм журмын хэрэгжилт харилцан адилгүй байхад хүрдэг; үйл ажиллагаанд болон засвар үйлчилгээнд зарцуулах хөрөнгө илүү ногдол хувь авах үйл ажиллагаанд чиглэгддэг.
- *Авлига татварын орлогыг бууруулдаг*: аж ахуйн нэгж, бизнесийн үйл ажиллагаа хэт их ногдол хувь авах сонирхлоос шалтгаалан албан бус буюу сүүдрийн сектор руу шилждэг бөгөөд татварын байцаагчдад төлбөр төлөх болсноор татварын хэмжээ буурдаг.
- *Авлига ур чадварыг ногдол хувь авах сонирхолд шилжүүлдэг*: илүү бүтээмжтэй ажлыг эрхлэх ёстой албан хаагчид илүү ногдол хувь авах сонирхлыг нэмэгдүүлэхэд хүргэх ногдол хувь авах сонирхолтой сул ажилтнууд болон хувирдаг.
- *Авлига төсвийн зардлын бүтцийг гажуудуулдаг*: ногдол хувь шаардагчид төсвийн хөрөнгийг боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг салбараас бусад салбар луу шилжүүлэн ногдол хувь авахад хялбар, илүү тохиромжтой төсөл, үйл ажиллагааг дэмждэг.

Дээрх онолын байр суурийг хэд хэдэн эмперик судалгаагаар нотолсон

байдаг. Тэдгээр нь авлига их байх нь хөрөнгө оруулалтын болон эдийн засгийн өсөлтийн доогуур түвшинтэй уялддаг болохыг харуулжээ.

Тухайлбал, Дэлхийн банкны авлигын талаарх хэд хэдэн судалгааны үр дүн авлига болон эдийн засгийн өсөлт хоорондын урвуу хамаарлыг харуулсан байна.

- *Авлига дотоодын хөрөнгө оруулалтад сэргээр нөлөөлдөг*. Болгар улсад бизнес эрхлэгчдийн дөрөвний нэг нь үйл ажиллагаагаа өргөжүүлэх (голчлон шинэ тоног төхөөрөмж авах замаар)-ээр төлөвлөж байсан боловч төлөвлөснөө биелүүлж чадаагүй бөгөөд авлига тэд төлөвлөгөөгөө өөрчлөхөд хүргэсэн гол хүчин зүйл болсон байна. Латвид хийсэн судалгааны үр дүн бизнес эрхлэгчид төлөвлөсөн хөрөнгө оруулалтаа хийж чадаагүй болохыг харуулжээ. Дүрэм журмыг дагаж иөрдөхтэй холбоотой өндөр зардал, албан төлбөртэй холбоотой тодорхойгүй байдал зэрэг тэднийг хүрээлэн байгаа тодорхойгүй байдлууд шинэ хөрөнгө оруулалт хийсэн бизнес эрхлэгчдийн 28 хувийнх нь хувьд гол хүчин зүйл болсон байна.
- *Авлига бизнес эрхлэлтэд, ялангуяа жижиг бизнест сэргээр нөлөөлдөг*. Жижиг бизнесүүднийт орлогынхао нилээд хувийг хээл хахуульд зарцуулах хандлага байдагийг (ялангуяа Босниа, Гана, Словак зэрэг улсад) хэд хэдэн судалгаа харуулсан байна. Польш улсад бизнес эрхлэгчид лиценз авдаг, сүрдүүлэн авлига авах боломжийг олгох олон тооны эдийн засгийн үйл ажиллагаанд орлцох шаардлагатай болдог байна.
- *Авлига татвар, төлбөрийн орлогыг бууруулдаг*. Бангладешид хотын өрхийн 30 гаран хувь нь тоолуур шалгагч

нарт хахууль өгөх замаар цахилгаан эрчим хүч, усны төлбөрөө бууруулдаг байна. Хэд хэдэн судалгаанд, судалгаанд оролцогчид авлигыг хянаж, бууруулж чадсан тохиолдолд илүү их татвар төлөхөд бэлэн байгаагаа илэрхийлсэн байна (Камбожи, Индонези, Румын).

Олон улсын валютын сангийн авлига болон эдийн засгийн өсөлтийн хоорондын хамаарлын улс хороондын харьцуулсан шинжилгээнд Танзи болон Дэводи нар (1997) авлига эдийн засгийн өсөлтийг бууруулах дөрвөн сувгийг тайлбарлахын тулд дөрвөн таамаглалыг шалгасан. Регрессийн шинжилгээг ашиглан авлига өндөр түвшинд байх нь (1) улсын төвсийн хөрөнгө оруулалтыг нэмэгдүүлдэг (гэвч бүтээмж буурдаг); (2) төвсийн орлогыг бууруулдаг (бүтээмжтэй үйл ажиллагааг санхүүжүүлэх хөрөнгийг бууруулдаг); (3) үйл ажиллагааны болон засвар үйлчилгээний зардлыг бууруулдаг (бусад судалгаанууд төрийн зардал нэмэгдэх нь эдийн засгийн өсөлт буурах нөхцлийг бүрдүүлдэг гэсэн байдаг, өөрөөр хэлбэл, Барро 1996-ийг үзнэ үү); (4) нийтийн дэд бүтцийн чанарыг бууруулдаг (авто замын нөхцөл, цахилгаан эрчим хүч, усны алдагдал, цахилгаан холбооны тасалдал, төмөр замын тээврийн түлшний зарцуулалт зэрэг үзүүлэлтүүдийг ашиглан тооцсоор) болохыг харуулсан. Дээрх бүх дүгнэлтүүд авлига Үндэсний нийт бүтээгдэхүүн (ҮНБ)-ий өсөлттэй урвуу хамааралтай болохыг харуулж байгаа юм.

Мауро (2002)-гийн судалгаанд авлигын өндөр түвшин Дотоодын нийт бүтээгдэхүүн (ДНБ)-д эзлэх хөрөнгө оруулалтын түвшин доогуур байх, нэг хүнд ногдох ДНБ-ий өсөлт доогуур байхад хүргэдэг гэдгийг харуулахын тулд 106 улсын хоёр төрлийн авлигын индекс болон олон хүчин зүйлийн регрессийн шинжилгээг ашигласан. Судлаачийн хийсэн дүгнэлтээр тухайн улс арав хүртэлх онооны хэмжүүрээрх авлигын индексийг 6-аас 8 хүртэл өсгөхөд хөрөнгө оруулалтын түвшин 4 хувиар, нэг хүнд ногдох ДНБ-ий өсөлт 1.5 орчим хувиар нэмэгдэхийг харуулжээ.

Лэмбсдорфийн хийсэн судалгаагаар авлига хөрөнгө оруулалтад, ялангуяа ДНБ дэх хөрөнгө оруулалтад хэрхэн нөлөөлж байгааг илүү гүнгийрүүлэн авч үзжээ. Судалгаанд хөрөнгө оруулалтыг дотоодын хадгаламж, цэвэр капиталын урсгалд хувааж үзсэн. Регрессийн тэгшитгэлийн үр дүн авлига капиталын импортыг хориглох замаар хөрөнгийн хуримтлалд сергөөр нөлөөлдөг болохыг нотолжээ. Учир шалтгааныг илрүүлэхийн тулд Лэмбсдорф авлигын индексийг авлигыг бюрократик чанар, иргэний эрх, төр засгийн тогтвортой байдал, хууль тогтоомжийн талаас нь авч үзсэн хэд хэдэн дэд индект задалж авч үзжээ. Зөвхөн хууль, тогтоомжийн дэд үзүүлэлт хөрөнгийн урсгалыг татдаг чухал хүчин зүйл болох нь тогтоогджээ.

Дэлхийн банкны өөр нэг судалгаанд (2000a) авлигын түвшин өндөр байх нь хөрөнгө оруулалт, үйлдвэрлэлтийг бууруулах замаар өсөлтөд сергөөр нөлөөлдөг болохыг харуулжээ. Энэхүү өргөн хүрээтэй судалгаанд шилжилтийн эдийн засагтай 22 улс орныг авч үзэж, төрөөс бизнест оролцох болон захирагааны авлига гэсэн хоёр төрлийн авлигын хэлбэр болон тэдгээрийн эдийн засаг, нийгмийн үзүүлэлтүүдэд үзүүлж буй нөлөөг шалгажээ. Шинжилгээнд ашигласан тоо мэдээллийг Бизнесийн орчин, бизнесийн үйл ажиллагааны судалгаанаас авчээ.

1.2 Авлига орлогын тэгш бус байдлыг лавшруулдаг

Хэд хэдэн судалгаанд авлига болон орлогын тэгш бус байдлын хоорондын хамаарлыг авч үзсэн байдаг. Энэхүү хамаарлын онолын үндэс суурь нь ногдол хувийн онолоос үүдэлтэй бөгөөд Роуз-Акерман (1978), Кругер (1974) болон бусад хүмүүсийн санаан дээр үндэслэн бий болжээ. Дараахь баталгааг гаргасан байна.

- Авлига зарим бүлэг, хувь хүмүүс бусдаасаа илүү үр ашиг хүртэх тогтмол гажуудлыг бий болгодог.
- Авлигын хуваарилалтын үр нөлөө илүү ноцтой, илүү амь бөхтэй байсаар байдаг.

- Орлогын хуваарилалт дахь авлигын нөлөө хомс бүтээгдэхүүн, үйлчилгээг хуваарилах, санхүүжүүлэх төр засгийн үйл ажиллагаанд оролцдог (Гупта, Дэвүүди болон Элонсо-Терме, 1998).

Зүүн Европ, Төв Азийн улс орнуудын зах зээлийн эдийн засагт шилжсний дараа үссэн ядуурлын талаарх Дэлхийн банкны судалгаа (2000c) орлогын хуваарилалт, авлигатай холбоотой чухал дүгнэлтийг гаргажээ. Судалгаанд авлигын талаарх бизнес эрхлэгчдийн төсөөлөлд дүн шинжилгээ хийсэн бөгөөд Зүүн Европ, Төв Азийн олон аж ахуйн нэгжүүд бусад бус нутгийнхнаас илүү авлига асуудал болж байна гэж үзжээ. Зохиогч “Зүүн Европ, Төв Азийн улс орнуудад авлига, орлогын тэгш бус байдлын хэмжүүрийн хооронд ямар нэг илэрхий холбоо хамаарал байгаа” эсэхийг шинжлэн үзжээ (Дэлхийн банк, 2000c: 169). Нэг хүнд ногдох орлогын Жинийн коэффициент (орлогын тэгш бус байдлын хэмжүүр)-ийг Транспарэнси Интернэшнл байгууллагын Авлигын төсөөллийн индекс (АТИ)-тэй хамт авч үзэхэд авлигын түвшин доогуур байх нь орлогын тэгш бус байдал доогуур байхад хүргэдэг байна (корреляцын коэффициент +0.72). Авлигын өөр хэмжүүрийг ашигласнаар ижил үр дүн гарсан байна. Авлига болон тэгш бус байдлын хоорондын хамаарал авлигын өртөг ялангуяа жижиг аж ахуйн нэгжүүдэд ногддог болохыг харуулсан болохыг нэмж тэмдэглэжээ.

Энэхүү тайланд төрөөс бизнест оролцох зэрэг тодорхой төрлийн авлига болон орлогын тэгш бус байдлын хоорондын хамаарлыг мөн шалгаж үзжээ. Төрөөс бизнест оролцох нь бизнес эрхлэгчид төрийн албан хаагчдын шийдвэрт зохисгүй нөлөө үзүүлэх нөхцлийг бий болгодог байна. Зүүн Европ, Төв Азийн улс орнуудад орлогын тэгш бус хуваарилалтын ялгаа шилжилт харьцангуй амжилттай бус хэрэгжсэн улс орнуудад болон төрөөс бизнест оролцох үйл явц өндөр байгаа улс орнуудад өндөр байдаг болохыг уг тайланд тэмдэглэжээ. Эдгээр улс орнуудад төрөөс бизнест

оролцох үйл явц зах зээлийн эдийн засгийн хөгжлийг нураах хууль эрх зүйн хүрээ, бодлого боловсруулах үйл явцыг гажуудуулах томоохон эдийн засгийн сонирхлыг бий болгодог. Тайланд Жинийн коэффициент дэх төрөөс бизнест оролцох үйл явцын хэмжүүр болон бусад хувьсагчдын регрессийн тэгшитгэлээр төрөөс бизнест оролцох үйл явц болон орлогын тэгш бус байдлын хоорондын хамаарлыг шинжлэн үзсэн бөгөөд төрөөс бизнест оролцох үйл явц орлогын тэгш бус байдал өндөр байхтай холбоотой болохыг харуулжээ. Хамааралд улс төрийн эрх чөлөө, байршил, улсын төлөвлөлтөд байсан хугацаа зэргийг авч үзжээ (Дэлхийн банк, 2000c: 172).

Гупта болон бусад (1998) авлига орлогын хуваарилалт, ядууралд сэргөөр нөлөөлөх арга замыг тодорхойлохын тулд 56 улсын хувьд улс хоорондын регрессийн шинжилгээг хийжээ. Судалгаанд дараах хамаарлыг авч үзжээ.

- *Өсөлт:* авлига орлогын тэгш бус байдлыг өсгөж байгаа тохиолдолд орлогын тэгш бус байдал өсслөдөд хортой нөлөө үзүүлдэг бөгөөд тэр нь мөн өсөлтийг удаашруулж, ядуурлыг гүнзгийрүүлдэг байна.
- *Татварын тогтолцооны гажуудал:* татвараас зайлсхийх, татварын удирдлагын сүл дорий байдал, сайн харилцаатай бизнес эрхлэгчдэд давуу байдал үзүүлж татвараас чөлөөлөх татварын суурийг хязгаарлаж, татварын тогтолцооны хөгжлийн удаашруулж, орлогын тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлдэг.
- *Нийгмийн хөтөлбөрүүд зорилтот бүлэгтээ хүрэхгүй байх:* авлига доогуур орлоготой бүлгүүдэд чиглэсэн үйл ажиллагааны үр ашгийг бууруулдаг.

Гупта болон бусад (1998) хүмүүсийн судалгаа тэгш бус байдлыг хэмжих Жини коэффициентийг ашигласан тэгш бус байдлын загвараар дээрх нотолгоонуудыг шалгасан. Уг загварт хувийн орлогын хуваарилалт, нийгмийн хөтөлбөрүүд дэх үйлдвэрлэлийн хүчин зүйлсийн болон төсвийн зардлын хуваарилалтыг

онцлон авч үзжээ. Статистикийн хувьд ач холбогдолтой дараахь үр дүнгүүд гарсан байна:

- 10 хүртэлх хэмжүүрээрх улс орны авлигын индекс 2.5 нэгжээр буурах нь Жинийн коэффициент 4 нэгжээр нэмэгдэхэд хургэх замаар авлига өндөр байх нь орлогын тэгш бус байдлыг бий болгодог байна. Дээрх нөхцөл байдал нь дунд сургуульд сурах жилийг 2.3 жилээр буурахад хүргэдэг байна.
- Эдийн засгийн хөгжлийн үе шатуудыг хянахад хүртэл авлига орлогын тэгш бус байдалд хортойгоор нөлөөлдөг байна. Түүнчлэн чиглэлийн тест нь авлига тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлдэг ба урвуу чиглэлд нөлөөлдөггүй болохыг харуулжээ.
- Авлига эзэмшлийн хүчин зүйлийн тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлэх хандлагатай байдал байна.
- Авлигын орлогын тэгш бус байдалд үзүүлэх нөлөө татварын дараа өндөр байх учраас татварын тогтолцооны хөгжлийг удаашруулах замаар авлига орлогын тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлдэг.

35 улс орнуудыг (ихэвчлэн ЭЗХАБын орнууд) авч үзсэн өөр нэг судалгаанд Карстед авлига тэгш бус байдлыг дэмжиж, тогтвржуулж, гүнзгийрүүлдэг гэсэн таамаглалыг дэвшүүлжээ. Тэрээр авлигын хэмжүүрийг (Транспарэнси Интернэшил байгууллагын АТИ болон Хахууль төлөгчийн индекс) орлогын тэгш бус байдлын хэмжүүртэй холбож авч үзжээ. Дунд боловсролын түвшин өндөртэй, төр засгийн түвшин дэх эмэгтэчүүдийн эзлэх хувь өндөр улс орнуудад авлига бага байхад орлогын тэгш бус байдал өндөр улс оронд авлига өндөр байдал болохыг судалгааны үр дүн харуулжээ. Авлига болон орлогын тэгш бус байдлын Жинийн индексийн хоорондын хамаарал тухайн нэг улс орлогын тэгш бус байдлын тодорхой түвшинд хурснээр авлига илтгэгч зэргээр буурах шугаман бус хамаарлтай байжээ.

Авлига орлогын тэгш бус байдлыг хэрхэн гүнзгийрүүлдэг вэ? Хэд хэдэн

улсад хийсэн авлигын судалгаанаас гарсан дүгнэлт бага орлоготой өрхүүд орлогодоо өндөр хувийн жин эзлэхүйц хээл хахуулийг төлдөг учраас авлига орлогын тэгш бус байдлыг лавшуулдаг гэдгийг нотолжээ.

Эцэст нь дүгнэхэд авлига эдийн засгийн өсөлтийг удаашруулж, орлогын тэгш бус байдлыг гүнзгийрүүлдэг болохыг судалгаанууд тодорхой харуулж байна. Эдийн засгийн өсөлт буурснаар эргээд ядуурал буурахад хэрхэн нөлөөлдөг вэ?

1.3 Эдийн засгийн өсөлт буурснаар ядуурал нэмэгддэг

Эдийн засгийн өсөлт байхгүй (буую сөрөг өсөлттэй) байх нь ядуурлыг нэмэгдүүлдэг гэсэн нотолгоо байдаг. Кюбриагийн судалгаа (2000) Тайланд, Индонези улсуудад ажиглагдсан эдийн засгийн хурдацтай бууралтын дарамт ядуучуудад ихээхэн хүнд тусдаг болохыг харуулжээ. Үүнтэй адилаар, хуучин Зөвлөлт холбоот улсын шилжилтийн эдийн засгатай улс орнуудад зах зээлийн тогтолцоонд шилжих өөрчлөлт үйлдвэрлэлийн огцом бууралт, ядуурлын өндөр түвшнийг бий болгожээ. Ядуурал өргөсөх нь Зөвлөлт холбоот улсын системд багтаж байсан улсуудад 50 хувиар, Төв болон Зүүн Европт 15 хувиар буурсан ДНБ-ийн огцом бууралтыг үүсгэжээ. Ядуурал төрийн удирдлагын авлигатай өндөр хамааралтай бөгөөд авлига эдийн засгийн өсөлт доогур байхад хүргэдэг байна (Дэлхийн банк, 2000a).

Ядуурлын загварыг ашиглан Гупта болон бусад (1998) судалгаанд эдийн засгийн өсөлт болон ядуурлын хоорондох хамаарлыг шалгахын тулд 56 улсын хооронд харьцуулсан шинжилгээг хийжээ. Тэд ядуурлын загвартай хамаарах хувьсагч болгон доод квантiliйн орлогын өсөлтийг УНБ, байгалийн нөөц, доод квантiliйн анхдагч орлого, дунд боловсролын хугацаа, боловсролын тэгш бус байдал, хөрөнгийн хуваарилалт (газрын хувьд болсон Жини индекс), төсвийн зарлага, авлигын өсөлт зэрэг үзүүлэлттэй хамааруулан авч үзжээ. Зохиогчид өндөр өсөлт ядуурлын

бууралтыг бий болгодог болохыг тогтоожээ.

Дэлхийн банкны Судлаачдын багийн Доллар болон Край (2002) нар 40 гаруй жилийн хугацааны тоо мэдээлэлд үндэслэн 80 гаруй улс орныг хамруулан авч үзсэн бөгөөд хүн амын бага орлоготой 20 хувийн орлогын өсөлт нэг хүнд ногдох ДНБ-ий өсөлтийг бий болгодог болохыг харуулжээ. Түүнчлэн чиглэл шалгах төстийг ашиглан ДНБ 1 хувиар өсөх нь ядуучуудын орлого 1 хувиар өсөхөд хүргэдэг байна.

Азийн бар гэж нэрлэсэн өргөн хүрээтэй судалгаандаа Кюбриа (2002) өдөрт 1.25 долларын ядуурлын шугамаас доогур амьдарч буй хүмүүсийн тоо буурахад хүргэсэн эдийн засгийн хурдацтай өсөлтийн шилдэг жишээг (1980-1990-ээд оныг хүртэлх хугацааны) авч үзсэн. Түүнчлэн авч үзсэн улс орнуудын хувьд орлогын харьцангуй тэгш хуваарилалттай улс орнуудад ядуурлын бууралт илүү тодорхой харагдаж байжээ. Гэвч тодорхой нэг бус дэх хурдацтай өсөлттэй олон улсын онцгой нөхцөлд орлогын хуваарилалт өсөлтийн хугацааны туршид тогтмол хэвээр байжээ. Үүнтэй адилгаар, Раваллион ба Чен нар (2001: 13-14) 1981-1999 он хүртэлх 65 хөгжжик буй улс орнуудын тоо мэдээлэл дээр шалгаж үзжээ. Өдөрт 1 долларын ядуурлын шугамаас доош хэрэглээтэй хүмүүсийн тоо эдийн засгийн өсөлт нь зэрэг улс орнуудад буурсан болохыг олж тогтоожээ. Гэвч тэд тэгш бус байдлын хэмжүүр эдийн засгийн өсөлтийн үр дүнд сайжрах буюу муудах аль ч хандлага харагдахгүй байна гэж дүгнэжээ.

Эцэст нь дүгнэхэд эдгээр судалгаанууд орлогын өсөлт эдийн засгийн өсөлтийг бий болгодог болохыг харуулж байна. Эдийн засгийн өсөлт орлогын илүү тэгш хуваарилалтад хүргэдэггүй бөгөөд орлогын өсөлт ядуучуудыг ядуурлаас гаргах нөхцөл болж чаддагүй болохыг энд дурдах нь зүйтэй. Орлогын хуваарилалт эдийн засгийн өсөлт болон ядуурлын бууралтын хоорондох хамаарлыг илрүүлэх чухал хүчин зүйл гэж үзэж болохоор байна.

2. Засаглалын загвар

Засаглалын загвар нь авлига нэмэгдэх нь засаглалын чадавхийг бууруулж, эргээд ядуурлын нөхцөл нэмэгдэхэд хүргэдэг гэж үздэг. Кауфман боон бусад (1999) засаглалыг дараахь байдлаар тодорхойлжээ:

Тухайн улс орны эрх мэдлийг хэрэгжүүлж буй туршлага болон институци. Үүнд дараахь зүйлсийг багтаадаг: (1) засаглалыг сонгох, хянах, өөрчлөх үйл явц; (2) нийцтэй бодлогыг үр дүнтэй боловсруулах, хэрэгжүүлэх төр засгийн чадавхи; (3) эдийн засаг, нийгмийн харилцан хамаарлыг уирдах институциудын иргэдээ хүндэтгэх үзэл.

Авлига засаглалын үйл ажиллагааг гажуудуулж, засаглалын институциудыг тогтвортой бус болгож, төрийн үйлчилгээний хүрэлцээ хангамж, хууль хэрэгжүүлэх үзэл бодол, төрд түүний институциудад итгэх итгэлийг бууруулдаг байна. Эргээд засаглал доройтсноор нийгмийн капитал, засаглалын институциудад итгэх олон нийтийн итгэлийг бууруулдаг. Ингэснээр үр дүнтэй эдийн засгийн өсөлтийн хөтөлбөрийг дэмжих төсвийн хөрөнгийг бууруулж, иргэддээ ялангуяа ядуучуудад дэмжлэг үзүүлэх засгийн газрын чадавхийг бууруулдаг.

2.1 Авлига засаглалыг доройтуулдаг

Жонстон (2000) авлига улс төрийн институци болон олон нийтийн оролцоог сулруулж, ардчиллыг тогтооход шаардлагатай эдийн засгийн өсөлтийг удаашруулах, гажуудуулах замаар ардчилал, засаглалд аюул занал учруулдаг гэж үзжээ. Жонстон 83 улс орныг хамруулан Транспарэнси Интернэшнл байгууллагын АТИ-ийг улс төрийн өрсөлдөх чадварын индекстэй харьцуулан авч үзэж, институцийн зохион байгуулалт сайтай, шийдвэрлэх улс төрийн өрсөлдөөнтэй байх нь авлигын түвшин доогур байхад хүргэдэг байна. Эдгээр үр дүн ДНБ-ий хувьд авч үзэхэд болон цаг хугацааны хувьд хамаарлыг шалгахад батлагдсан байна.

Босни-Герцоговени, Гана, Гондурас,

Индонези, Латвийн авлигын судалгаанд авлигын түвшин өндөртэй засаглалын институци чанар муутай үйлчилгээг үзүүлэх хандлагатай байдгийг тодорхойлжээ. Урвуу хамаарал мөн үнэн байжээ. Румын улсад төрийн удирдлагын илүү сайн тогтолцоотой төрийн байгууллагуудад авлигын түвшин доогур байдаг болохыг судалгааны үр дүн харуулжээ.

Авлига төрийн үйлчилгээ, дэд бүтцийн чанарт нөлөөлж, эдгээр сувгаар дамжуулан ядуучууд нөлөөлдөг болохыг ном товхимлууд харуулжээ. Энэ байдал эрүүл мэнд, боловсролын салбарт үүсдэг. Боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг өргөжүүлэх болон хүн амын наслалт уrtsах нь эдийн засгийн өндөр өсөлтийг бий болгодог. Гэвч ядуучуудад голлон үр нөлөөгөө өгдөг төрийн үйлчилгээ ногдол хувь авах илүү боломжтой хөрөнгө шаардлагатай хөтөлбөрүүдэд бага ач холбогдол өгч байгаа тохиолдолд өргөн хүрээтэй авлигын нөхцөлд бага орлоготой бүлгийнхэн үйлчилгээ авч чадахгүйд хүрдэг байна. Авлигатай холбоотойгоор улсын орлого буурснаар ядуурлын хөтөлбөр, эдийн засгийн өсөлтийг дэмжих хөтөлбөрт зориулах улсын төсөв улам буурахад хүрдэг байна.

Гупта, Дэвүүди ба Тионгсон (2000) авлигын зарим индекс, нэг хүнд ногдох орлого, эрүүл мэнд, боловсролд зарцуулсан улсын төсвийн зарлага, сургуульд суралцсан жил зэргийг багтаасан загварт боловсролын үр дүн, эрүүл мэндийн байдлын нийлмэл үзүүлэлтийг үнэлэхийн тулд олон тооны орнуудыг хамруулсан регрессийн шинжилгээг авч үзжээ. Судалгааны үр дүн сайн эрүүл мэнд, боловсролын үр дүн авлигын түвшин доогур байхтай шууд зэрэг нөлөөтэй гэсэн дүгнэлтийг баталжээ. Тухайлбал, авлига сургууль завсардалтын түвшин өндөр байхад нөлөөлдөг бөгөөд авлига нялхсүн эндэгдэл өндөр, нялхсүн төрөх үеийн жин доогур байхад нөлөөлдөг байна.

Mauro авлига болон улсын төсвийн зардлын бүтцийн хоорондын хамаарлыг авч үзжээ. Авлигад автсан засгийн

газар улсын төсвийн зардлыг хэрхэн хуваарилах шийдвэр гаргахдаа шунахай зан төлөвтэй байdag болохыг тэрээр тогтоожээ. Ялангуяа түүний цуглуулсан мэдээлэл авлига боловсрол, эрүүл мэндийн зардал сөрөг нөлөө үзүүлдэг болохыг харуулжээ. Түүний дүгнэлтийг задалж авч үзэхэд 10 хүртэлх хэмжүүрээрх авлигын индекс 6-8 хүртэл өсөх нь ДНБ дэх боловсролын зардал өсөхөд хүргэдэг байна (Mauro, 2002).

Гупта болон бусад судлаачид (1998) мөн авлига эрүүл мэнд, боловсролын салбарт зарцуулж буй төсвийн зардлыг бууруулахад хүргэдэг гэж үзжээ. Авлига ихээхэн тархсан улс орнууд хөгжлийн түвшин хамаарахгүйгээр нийгмийн үйлчилгээнд зарцуулах зардал доогур түвшинд байх хандлагатай байжээ. Авлига татварын орлогыг бууруулж, төрийн үйл ажиллагааны зардал болон цалингийн зардлыг нэмэгдүүлж, жинхэнэ үйл ажиллагаанд болон засвар үйлчилгээнд зарцуулах ёстой зардлыг бууруулж, дээд боловсрол, гуравдахь шатны эрүүл мэндийн үйлчилгээнд (суурь боловсрол, анхан шатны эрүүл мэндийн үйлчилгээний оронд) төсвийг голчлон зарцуулахад хүргэдэг байна.

2.2 Засаглалын үйл ажиллагаа доголдсоноор ядуурлыг нэмэгдүүлдэг

Авлига, засаглал болон ядуурлын хоорондох хамаарлыг тодорхойлох анхны судалгааг Дэлхийн банкин дээр Кауфман, Край болон Зойдо-Лобатон нар хийжээ. Тэдний судалгаа сайн засаглал (авлигыг хянах асуудлыг хамгийн чухал бүрэлдэхүүн болгон авч үзсэн) болон ядуурлыг бууруулах үйл ажиллагааны хамаарлыг гаргаж тавьжээ.

Кауфман болон бусад (1999) судлаачид “авлигын хяналт”-ыг сайн засаглалын нэгэ бүрэлдэхүүн болгон авч үзэж 173 улс орны нэг хүнд ногдох орлого дахь засаглалын нөлөөллийг авч үзжээ. Улс орнуудыг харьцуулсан 1997-98 оны төрөл бүрийн судалгаанаас авсан засаглалын 300 гаруй үзүүлэлттэй мэдээллийн санг ашиглан засаглалын зургаан төрлийн үзэл баримтлалыг багтаасан нийлмэл үзүүлэлтийг гарган

авчээ. Засаглал сайжирснаар нэг хүнд ногдох орлогоор хэмжигдэх хөгжлийн үзүүлэль сайжрах зэрэг хүчтэй хамаарал байгааг уг судалгаа харуулжээ. Засаглалын үзүүлэлт нэг нэгжээр сайжирахад нэг хүнд ногдох орлогын хэмжээ 2.5-4.0 дахин өсдөг байна. 2000-2001 оны үзүүлэлтээр дүн шинжилгээг хийхэд дүгнэлт өөрчлөгдөөгүй байна.

Кауфман болон Край нар (2000) авлига болон нэг хүнд ногдох орлогын өсөлтийн хоорондох харилцан хамаарал дахь сайн засаглалын ач холбогдлын илүү нарийн тодорхойлохын тулд засаглалын үзүүлэлтүүдийг шинэчлэн авч үзсэн. Засаглалын 2000/01 оны мэдээллийг ашиглан зохиогчид Латин Америк болон Карибын тэнгисийн орнуудын хувьд дараах дүгнэлтүүдийг хийсэн: (i) засаглал сайжрах нь нэг хүнд ногдох орлого өндөр болоход хүргэдэг (ii) нэг хүнд ногдох орлого өндөр байх нь засаглалын чадавхийг бууруулахад хүргэдэг. Зохиогчид төрөөс энэхүү хоёрдахь дүгнэлтийг төрөөс бизнест оролцох үйл явцтай холбож авч үзжээ. Товчондоо зохиогчид авлига (төрөөс бизнест оролцож буй нэг хэлбэр) эдийн засгийн өсөлт (нэг хүнд ногдох орлогын өндөр түвшин) болон сайн засаглалын хооронд таамагласан хамаарал байж болохыг тогтоожээ. Зохиогчид Латин Америк болон Карибын тэнгисийн орнууд дахь төрөөс бизнест оролцох үйл явцын гүнзгийрүүлэн судалгаа нь цаашид хийх судалгаа шинжилгээний нэг хэсэг байх ёстой гэж онцлон тэмдэглэжээ.

Авлига болон ядуурал дахь засаглалын нөлөөг Дэлхийн банкны өөр нэг судалгаанд авч үзжээ (2000a). Энэхүү судалгаанд засаглалын доройтлыг авлига болон ядууралтай холбон авч үзжээ. Тиймээс өмнө дурдсанчлан авлига нэмэгдэх нь засаглалын үйл ажиллагааг доройтуулах хандлагатай байдаг боловч түүнчлэн урвуугаар засаглалын чадавхи буурах нь авлига үүсэх боломжийг нэмэгдүүлдэг байна.

2.3 Олон нийтийн төрд итгэл буурах нь ядуучуудын эмзэг байдлыг нэмэгдүүлдэг

Засаглалын чадавхийг бууруулах авлига нь мөн хөндлөнгийн нэг ноцтой гарз хохирлыг бий болгож болох бөгөөд төрийн байгууллагад итгэх олон нийтийн итгэлийг бууруулдаг ажээ. Нийгмийн баялагийн нэг чухал элемент болох олон нийтийн итгэл үнэмшил буурснаар ядуучуудын эдийн засгийн бүтээмжид нөлөөлж тэдний эмзэг байдал нэмэгддэг болохыг судалгааны үр дүн харуулсан байна. Нийгмийн баялагийн үзэл баримтлал хүмүүс хамтдаа нийтийн сайн сайхны төлөө ажиллах нийгмийн дэд бүтцийг илэрхийлдэг. Хамгийн чухал, илүү их судлан үзсэн нийгмийн баялагийн нэг элемент бол хувийн болон төр засагт итгэх аль алиныг багтаасан итгэл үнэмшил юм.

Нийгмийн баялагийн талаарх сүүлийн үеийн судалгаануудад авлига, итгэл үнэмшил болон ядуурлын хоорондын хамаарлыг тайлбарласан байдаг. Авлига төрийн байгууллага болон бусад институциудад итгэх итгэлийг алдагдуулдаг гэсэн байр суурь байдаг. Энэхүү үр нөлөө бага орлоготой бүлгийн хувьд илүү тод томруун илэрдэг бөгөөд нийгмийн үнэт зүйлс доогуур байх нь хүмүүсийн бүтээлч үйл ажиллагаанд оролцох хүсэл эрмэлзэл, чадавхийг бууруулдаг байна. Эмперик судалгааны үр дүн нийгмийн үнэт зүйл доогуур байх болон ядуурлын хооронд хамаарал байгааг дурддаг хэдий ч энэхүү хамаарлыг шалгаж үзэх болон элбэг хангалуун байдал болон ардчиллаас салгаж авч үзэх нь ихээхэн хүндрэлтэй байдаг.

Төрийн үйлчилгээнд авлига өргөн хүрээнд тархсан байхын үр дагавруудын нэг нь төрийн үйл ажиллагаанд үл итгэх, дургүйцэх хэлбэрээр илрэн гардаг бөгөөд энэ нь ялангуяа ядуучуудад голлон нөлөөлдөг байна. Бага орлоготой иргэд боловсрол, эрүүл мэндийн зэрэг үндсэн үйлчилгээг авч чадахгүйд хүрэх хандлагатай байдаг бөгөөд түвэгтэй, хариуцлагагүй хүнд суртлыг даван туулахын тулд хахууль төлөх чадваргүй байдаг. Итгэл үнэмшил дутагдах нь дараах эдийн засгийн үр дагавартай. Олон нийт нийгмийн тогтолцоог итгэж үл болох, шударга бус гэж үзэж байгаа

тохиолдолд энэ нь үр бүтээлтэй үйл ажиллагаанд оролцох хүсэл эрмэлзэлд нөлөөлдөг.

Кнак болон Кеффер нар (1997) хүмүүсийн хоорондын итгэлцэлийн талаарх Дэлхийн үнэт зүйлсийн судалгааны үзүүлэлтүүдийг ашиглан зах зээлийн эдийн засагт 29 улс орны хувьд нийгмийн баялаг болон эдийн засгийн үр дүн хоёрын хоорондын хамаарлыг шалгажээ. Тэд Дэлхийн үнэт зүйлсийн судалгааны итгэл үнэмшлийн хэмжүүрийг хөрөнгө оруулалт, эдийн засгийн өсөлттэй холбон авч үзэж, итгэл үнэмшил эдийн засгийн өсөлттэй өндөр хамааралтай болохыг тогтоожээ. Итгэл үнэмшил 12 хувиар нэмэгдэхэд жилийн орлогын өсөлт 1 пунктээр нэмэгддэг байна. Тэд мөн эдийн засгийн өсөлт дэх итгэл үнэмшлийн нөлөө ядуу улс орнуудын хувьд илүү хүчтэй байгаа гэдгийг тогтоож, эрх зүйн систем, санхүүгийн зах зээл сайн хөгжөөгүй үед хүн хүндээ итгэх итгэл илүү чухал хүчин зүйл байх болон гэж үзжээ.

Сүүлд хийгдсэн судалгаан дээр Зак болон Кнак нар (1998) гэрээний үүргийг яштал биелүүлдэг хүчтэй албан ёсны институцитэй улс оронд болон хүн амын туйлын ялгарал багатай (орлогын болон газрын тэгш бус байдлаар, үндэстний ялгаралаар болон эдийн засгийн ялгаварлалын эрчимжилтийн субъектив хэмжүүрээр хэмжигдэх) улс оронд итгэл үнэмшил өндөр байдаг гэж үзжээ. Тэд мөн албан ёсны институциуд болон туйлшрал итгэл үнэмшилд нөлөөлөх замаар эдийн засгийн өсөлтөд нөлөөлдөг гэж үзжээ. Тухайлбал, орлогын тэгши бус байдал, газрын тэгш бус хуваарилалт, ялгаварлан гадуурхах байдал, авлига эдийн засгийн өсөлт доогуур байхад хүргэдэг боловч итгэл үнэмшийг хяналтандaa авсан тохиолдолд эдийн засгийн өсөлтөд нөлөөлөх эдгээр хувьсагчдын хамаарал сулардаг байна.

Кнак (1999) мөн орлогын тэгш бус байдалд нөлөөлөх нийгмийн баялагийн нөлөөллийг авч үзжээ. Тэрээр судалгаандаа кванталаар хэмжгдсэн орлогын мэдээллийг нийгмийн баялаг болон итгэл үнэмшил зэрэг хэд хэдэн

үзүүлэлттэй хамааруулан авч үзсэн бөгөөд хөрөнгийн эрхтэй холбоотой арга хэмжээнүүд өндөр оноотой байх нь орлогын тэгш бус байдал буурахад хүргэдэг гэдгийг олж тогтоожээ. Дэлхийн үнэт зүйлсийн судалгааны итгэл үнэмшилийн үзүүлэлтийг ашиглан тэрээр мөн тэгш бус байдал нийгмийн итгэл үнэмшилийг бууруулдаг гэж нотолжээ. Хувиар илэрхийлэгдсэн итгэл үнэмшилийн үзүүлэлт 8 эсвэл 9 пунктээр нэмэгдэхэд Жинийн коэффициент нэг нэгжээр буурч байжээ.

3. Дүгнэлт

Энэхүү тойм судалгаанд авч үзсэн ном зохиолууд бүхэлдээ авлига ядуурлыг гүнзгийрүүлж, идэвхжүүлдэггүй, харин энэ нь нилээн нарийн түвэгтэй асуудал бөгөөд эдийн засгийн болон засаглалын хүчин зүйлсээр дамжин бий болдог байна. Энэхүү тойм судалгаанаас авлига болон ядуурлын хоорондын хамаарлын талаарх дараах дүгнэлтүүдийг хийж байна. Үүнд:

- Эдийн засгийн өсөлт ядуурал буурахад хүргэдэг.
- Эдийн засаг хурдацтай буурах нь ядуучуудад илүү хүндээр тусдаг.
- Авлига эдийн засгийн өсөлт удаашрахад хүргэдэг.
- Авлига дотоодын хөрөнгө оруулалт болон гадаадын шууд хөрөнгө оруулалтыг бууруулдаг.
- Авлига төрийн зардал өсөхөд хүргэдэг.
- Авлига төрийн албаны бүтээмжийг бууруулдаг.
- Авлига ядуучуудад болон боловсрол, эрүүл мэнд зэрэг хөгжлийн үйл явцад шууд үр нөлөө үзүүлэх үйл ажиллагааны төсвийг өөр чиглэлд шилжүүлж тусвийн зардлын бүтцийг гажуудуулдаг.
- Эрүүл мэнд, боловсролын үзүүлэлтүүд сайн байх нь авлига доогуур түвшинд байхтай эерэг хамааралтай байдаг.
- Авлига улсын төсвийн орлогыг бууруулдаг.
- Авлига нийтийн дэд бүтцийн чанарыг дордуулдаг.
- Авлига нийгмийн салбарт зарцуулах төсвийг бууруулдаг.

- Авлига орлогын тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлдэг.
 - Авлига өмч хөрөнгийн тэгш бус байдлыг нэмэгдүүлдэг.
 - Тэгш бус байдал өсөлтийг удаашруулдаг.
 - Авлига татварын тогтолцооны хөгжилд сэргөөр нөлөөлдөг.
 - Авлига урвуу татвар байдлаар үйлчилдэг.
 - Бага орлоготой өрхүүд орлогынхоо томоохон хэсгийг хээл хахуульд зарцуулдаг.
 - Авлига доогуур түвшинд байх зэрэг сайн засаглал нь эдийн засгийн өсөлтөд шууд хүчтэй нөлөөлдөг.
 - Сайн засаглал авлига, ядуурал доогуур түвшинд байхад хүргэдэг.
 - Бизнес дэх төрийн оролцоо өндөр байх нь тэгш бус байдлыг бууруулахад хүндрэлтэй байдлыг бий болгодог.
 - Өргөнхүрээтэй, зохион байгуулалттай, сайтар институуцилагдсан шийдвэрлэхүйц улс төрийн өрсөлдөөн авлига бага байхад хүргэдэг.
 - Итгэл үнэмшил бол нийгмийн баялагийн нэг бүрэлдэхүүн хэсэг юм. Нийгмийн баялаг өндөр байх нь ядуурал бага байхад хүргэдэг. Авлига итгэл үнэмшлийг (төр засагт болон бусад институуциудад итгэх) алдагдуулж, нийгмийн баялгийг сүйтгэдэг.
- Сайтар боловсруулсан авлигатай тэмцэх хөтөлбөр ядуурлыг бууруулахад

- чухал үр нөлөөг үзүүлж болно. Ном зохиолуудад авлигыг бууруулах хөтөлбөр нь дараах үр дүнд хүрсэн тохиолдолд ядуурлыг бууруулахад хувь нэмрээ оруулах болно гэж үзжээ:
- Эдийн засгийн өсөлтийг нэмэгдүүлэх.
- Илүү тэгш орлогын хуваарилалтыг бий болгох.
- Засаглалын институц, чадавхийг бэхжүүлэх.
- Төрийн үйлчилгээг, ялангуяа боловсрол, эрүүл мэндийн үйлчилгээг сайжруулах.
- Төр засагт итгэх олон нийтийн итгэлийг нэмэгдүүлэх.

Судалгаануудаас харахад олон хариултгүй асуултууд, ялангуяа эдгээр хүчин зүйлс өөр өөр улс орнуудад хэрхэн нөлөөлж байгаа зэрэг асуултууд олон байна. Онолыг практик амьдрал дээр хэрэгжүүлэх, дээрх судалгаанууд дээр үндэслэн бодит бодлогуудыг боловсруулах асуудалд илүү анхаарал хандуулах хэрэгтэй байна. Эцэст нь, авлигатай тэмцэх, ядуурлыг бууруулах хөтөлбөрийг санаачилсан улс орнууд, хандивлагч байгууллагуудын туршлагаас их зүйлийг сурж мэдэх боломжтой. Ийм туршлагуудыг нэгтгэн дүн шинжилгээ хийх нь ирээдүйн төлөвлөлтөд чухал үнэтэй санаануудыг өгөх болно.

Орчуулж бэлтгэсэн. Авлигатай тэмцэх газрын судалгаа шинжилгээний албаны ахлах ажилтан Ч.Даваасүрэн

Монгол Улсын Авлигын индекс 2012 судалгааны Авлигын индексийн тооцооны үр дүнгийн товч танилцуулга

Өнгөрсөн хоёр жилийн хугацаанд Монгол Улсад авлигын цар хүрээ өөрчлөгдөөгүй, төрийн байгууллагын үйл ажиллагаанд оршин байсан хэвээр байгаа төдийгүй энэхүү сөрөг үзэгдэл илүү ноцтой хэлбэрээр илрэн гарах болсныг Монгол Улсын 2011 оны авлигын индексийн судалгааны үр дүн харууллаа.

Монгол Улсын Авлигатай тэмцэх газар, Авлигын эсрэг хуулийн дагуу олон нийтийг соён гэгээрүүлэх, авлигаас урьдчилан сэргийлэх чиг үүргийнхээ хүрээнд авлигын хэлбэр, цар хүрээ, шалтгааныг судлан авлигын индексийг тооцон олон нийтэд мэдээлж байна. Энэхүү авлигын индекс нь нөгөө талаар НҮБ-ын өмнө Монгол Улсын хүлээсэн үүрэг болох Мянганы хөгжлийн 9 дэх зорилгын “Хүний эрхийг баталгаажуулах, ардчилсан засаглалыг хөгжүүлэх, 24 дүгээр зорилт”-ын “Авлигыг үл тэвчих уур амьсгалыг нийгмийн бүх хүрээнд бий болгон хэвшүүлэх” дэд зорилтын хэрэгжилтийг үнэлэх шалгуур үзүүлэлт болж байгаа юм.

Монгол Улсын Авлигын индекс нь авлига хэмээх сөрөг үзэгдлийн цар хүрээ, хэлбэр, шалтгааныг тодорхойлох тоон болон чанарын үзүүлэлтүүдийн нийлбэр цогц бөгөөд уг үзэгдлийн орон зайн (салбараар болон аймаг, нийслэлээр тооцдог) болон цаг хугацааны өөрчлөлт (авлигын индексийг хоёр жил тутам тооцон гаргадаг)-ийг илтгэн харуулдаг.

Авлигатай тэмцэх газраас авлигын индексийг 2009 онд анх тооцон гаргаж байсан бол хоёр жилийн дараа 2011 онд хоёрдахь удаагаа тооцон гаргаж байгаа

юм. Ингэснээр цаг хугацааны хувьд уг үзэгдэл хэрхэн өөрчлөгдснийг тодорхойлж үнэлэлт дүгнэлт өгөх боломжийг олгож байгаагаараа энэ удаагийн судалгаа онцлогтой.

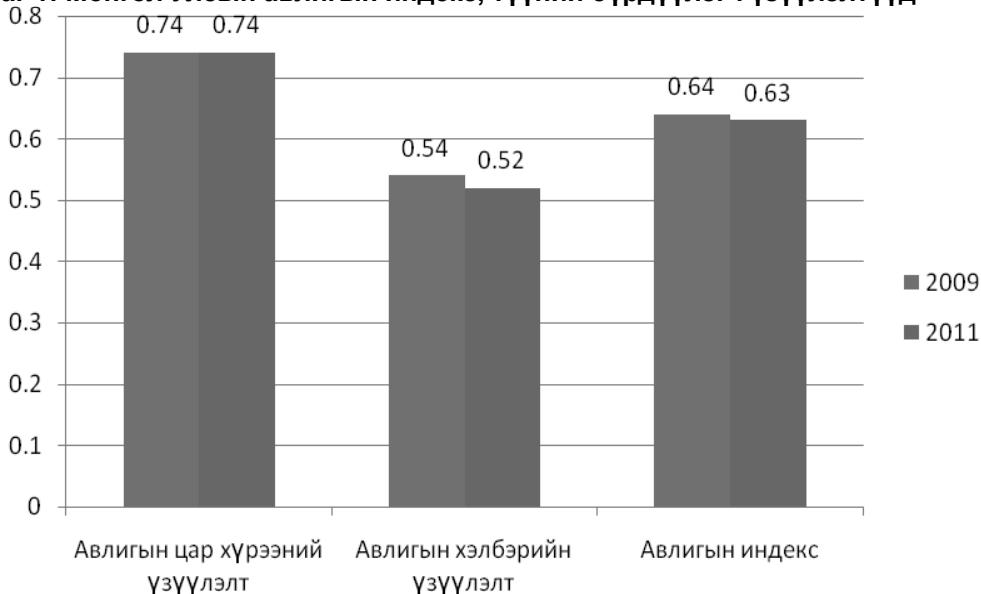
Монгол Улсын Авлигын индекс нь арга зүйн хувьд дараахь онцлог талуудтай.

- Дан ганц төсөөллийн үзүүлэлтэд тулгуурлаагүй, авлигын талаарх төсөөлөл болон статистик тоо мэдээлэл дээр үндэслэн тооцогдсон;
- Монгол Улсын 21 аймаг, нийслэлийн 338 сум, дүүргийн оршин суугчдыг төлөөлсөн 4000 иргэд, бизнес эрхлэгчид; төрийн захиргааны болон нутгийн захиргаа, өөрөө удирдах байгууллагын ажилтан, албан хаагчдыг төлөөлсөн 2000 төрийн албан хаагч; төрийн болон төрийн бус байгууллага, олон улсын байгууллага, хувийн хэвшил зэрэг холбогдох бүх төлөөллийн 350 шинжээчдийн үзэл бодлыг тусгасан;
- Олон нийтлэг туршлага, судалгаа шинжилгээний арга зүйд үндэслэн авлигыг нэгдсэн тоон үзүүлэлтээр, үндэсний түвшинд хэмжин гаргаж буй анхны тохиолдол болж байгаа;
- Авлигыг 0 (авлигад бүрэн автсан)-ээс 1 (огт авлигагүй) хүртэлх тоон үзүүлэлтээр илэрхийлдэг;
- Авлига хэмээх үзэгдлийг цар хүрээ, хэлбэр, шалтгаан гэсэн гурван талаас нь авч үзсэн зэрэг болно.

Монгол Улсын Авлигын индекс 2011 онд 0.63 гарсан нь 2009 оныхос 0.01 пунктээр буурсан байна. Өөрөөр хэлбэл, хоёр жилийн өмнөхтэй харьцуулахад авлигын нөхцөл байдал муудсан болохыг харуулж байна. Авлигын индексийг

бүрдүүлэгч үзүүлэлтүүдээс авлигын хэлбэрийн үзүүлэлт 0.02 пунктээр буурсан нь авлигын индекс ийнхүү буурахад нөлөөллөө. Энэ нь авлига хэмээх үзэгдэл илүү ноцтой байдлаар илрэн гарах болсныг харуулж байна.

Зураг 1: Монгол Улсын авлигын индекс, түүний бүрдүүлэгч үзүүлэлтүүд



Авлигын цар хүрээний үзүүлэлтүүд тус бүрээр нь авч үзвэл, авлигын цар хүрээний талаарх олон нийт, шинжээчдийн төсөөллийн үзүүлэлт 0.79 гарч байна (Хүснэгт 1). Өөрөөр хэлбэл, 2011 онд олон нийт, шинжээчдийн дунджаар тэдний 79.0

хувь нь Монгол Улсад авлига түгээмэл байна гэж үзсэн нь 2009 оныхос 4.0 пунктээр нэмэгджээ. Үүний дотор Монгол Улсад авлига түгээмэл үзэгдэл болсон гэж 2009 онд иргэдийн 79.4 хувь нь үзэж байсан бол 2011 онд энэ үзүүлэлт 81.4 хувь болж нэмэгдсэн байна.

Хүснэгт 1: Авлигын цар хүрээний үзүүлэлтүүд

Үзүүлэлтүүд	2009	2011	Өөрчлөлт
Авлигын цар хүрээний талаарх олон нийт, шинжээчдийн төсөөллийн үзүүлэлт	0.75	0.79	0.04
Авлигын эдийн засгийн үр дагаврын үзүүлэлт	0.03	0.02	-0.01
Шинжээчдийн төсөөллөөр авлигын хувь хэмжээ	0.10	0.11	0.01
Олон нийтийн зүгээс төрийн албан хаагчдад өгсөн хээл хахуулийн дундаж хувь хэмжээ	0.15	0.13	-0.02
Авлигын цар хүрээний нэгдсэн үзүүлэлт	0.74	0.74	0.00

Авлигын эдийн засгийн үр дагаврын үзүүлэлт 0.02 гарч байгаа нь улсын нэгдсэн төсвийн жилийн зарлагын 2.1 хувтай

тэнцэх хэмжээний хохирол авлигын гэмт хэргийн улмаас учирч байна.

Түүнчлэн, шинжээчдийн төсөөллөөрх авлигын хувь хэмжээ 0.11 гарсан нь 2009 оныхос 0.01 пунктээр нэмэгдсэн байна. Өөрөөр хэлбэл, төрийн байгууллагаас хэрэгжүүлж буй төсөл хөтөлбөрт хамрагдах, төрийн болон орон нутгийн өмчийн хөрөнгөөр бараа, ажил, үйлчилгээ худалдан авах шалгаруулалт буюу тендерт оролцох, өр төлбөр, иргэний нэхэмжлэлийг шийдвэрлүүлэх, татварын хөнгөлөлт чөлөөлөлт эдлэх зэрэг хэлцлүүдийн үнийн дүнгийн дунджаар 11.1 хувьтай тэнцэх хэмжээний хөрөнгө авлига, хээл хахууль байдлаар зарцуулагддаг гэж шинжээчид үзсэн байна.

Олон нийтийн төсөөллийн судалгаанд хамрагдсан иргэдийн 20.0 хувь нь сүүлийн 12 сарын хугацаанд гэр бүлийн зүгээс нь төрийн албан хаагчдад хээл хахууль өгсөн гэж хариулсан бөгөөд тэд өрхийн жилийн төсвийнхөө дунджаар 12.6 хувьтай тэнцэх буюу 321.3 мянган төгрөгийн хээл хахуулийг төрийн албан хаагчдад өгчээ. Төрийн албан хаагчдад төлсөн хээл хахуулийн өрхийн төсөөт эзлэх хувийн жин буурсан хэдий ч хээл хахууль өгсөн өрхүүдийн эзлэх хувь 6.7 пунктээр, төлсөн хээл хахуулийн дундаж хэмжээ 33.4 хувиар өссөн байна.

Хүснэгт 2: Авлигын хэлбэрийн үзүүлэлтүүд

Үзүүлэлтүүд	2009	2011	Өөрчлөлт
Давхар обьекттой авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь	0.31	0.19	-0.12
Хоёр болон түүнээс дээш давталттай авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь	0.30	0.51	0.21
Зохион байгуулалттай авлигын гэмт хэргийн эзлэх хувь	0.42	0.58	0.16
Авлигын гэмт хэргийн ангиллын үзүүлэлт	0.37	0.40	0.03
Авлигын гэмт хэргийн шунахай сэдэлтийн үзүүлэлт	0.91	0.69	-0.22
Авлигын хэлбэрийн нэгдсэн үзүүлэлт	0.54	0.52	-0.02

Авлигын хэлбэрийн үзүүлэлт 0.52 гарсан нь 2009 оныхой харьцуулахад 0.02 пунктээр буурсан байна (Хүснэгт 2). Авлигын хэлбэрийн үзүүлэлт ийнхүү буурахад авлигын хэргийн давталт, зохион байгуулалттай байдлын болон ангиллын үзүүлэлтүүд 0.03-0.21 пунктээр нэмэгдсэн нь нөлөөлжээ.

Тухайлбал, 2009 онд хоёр болон түүнээс дээш давтан үйлдлэтэй авлигын гэмт хэрэг нийт гэмт хэрэгт 30.0 хувийг эзэлж байсан бол 2011 онд 51.0 хувь болж нэмэгдсэн байна. Авлигын гэмт хэргийн давталт буюу үйлдлийн тоо нэмэгдэж байгаа нь төрийн байгууллагын дүрэм журмын гажуудал, үйл ажиллагааны ил тод бус байдал нь эдгээр хэргийг дахин давтан үйлдэгдэхэд хүргэж байна. Мөн зохион байгуулалттай гэмт хэргийн эзлэх хувь 2009 онд 42 хувь байснаа 2011 онд 58 хувь болж 16 пунктээр нэмэгдсэн нь авлигын гэмт хэргийг илүү зохион байгуулалтайгаар үйлдэх болсныг харуулж байна.

Түүнчлэн авлигын хэргийн ангиллын үзүүлэлт 0.03 пунктээр нэмэгдсэн нь авлигын гэмт хэрэгт хүндэвтэр, хүнд хэргүүд зонхилох болж, илүү ноцтой, хор уршигтай болж байна гэсэн үг юм.

Авлигатай тэмцэх газраас авлигын индексийг үндэсний түвшинд тооцон гаргасны зэрэгцээ салбараар буюу сайд нарын эрхлэх асуудлын хүрээний байгууллагаудаар болон аймаг, нийслэлээр буюу нутгийн захирагааны байгууллагаар тооцон гаргадаг. Энэ нь салбаруудын хооронд болон аймаг, нийслэлийн хооронд авлигад өртөх эрсдлээр нь харьцуулан үнэлэлт дүгнэлт өгөх боломжийг бүрдүүлж байгаа юм.

Салбарын болон аймаг, нийслэлийн

авлигын индексийг тэдгээр дэх авлигыг үүсгэгч нөхцлүүд болон бодит байдлын талаарх шинжээчид, төрийн албан хаагчид, иргэд, бизнес эрхлэгчдийн санаа бодлыг тусгасан тус бүр 14 төрлийн үзүүлэлтийг ашиглан тооцсон.

Эрдэс баялаг, эрчим хүчний (0.57), Эрүүл мэндийн (0.59) болон Батлан хамгаалахын сайдын эрхлэх асуудлын (0.59) төрийн байгууллагауд авлигад өртөх илүү эрсдэлтэй гэж тодорхойлогдсон байна (Хүснэгт 3).

Хүснэгт 3: Авлигын индекс, салбараар

Салбарын ангилал / он	2009	2011	Өөрчлөлт
Сангийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.63	0.66	0.03
Гадаад харилцааны сайдын эрхлэх асуудлын	0.63	0.64	0.01
Хууль зүй дотоод хэргийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.61	0.60	-0.01
Байгаль орчин аялал жуулчлалын сайдын эрхлэх асуудлын	0.65	0.64	-0.01
Батлан хамгаалахын сайдын эрхлэх асуудлын	0.71	0.59	-0.12
Боловсрол, соёл, шинжлэх ухааны сайдын эрхлэх асуудлын	0.64	0.61	-0.03
Зам тээвэр, барилга хот байгуулалтын сайдын эрхлэх асуудлын	0.64	0.60	-0.03
Нийгмийн хамгаалал, хөдөлмөрийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.69	0.67	-0.02
Хүнс, хөдөө аж ахуй, хөнгөн үйлдвэрийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.63	0.67	0.04
Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайдын эрхлэх асуудлын	0.47	0.57	0.09
Эрүүл мэндийн сайдын эрхлэх асуудлын	0.61	0.59	-0.02
Шадар сайдын эрхлэх асуудлын	0.63	0.59	-0.04

Батлан хамгаалахын сайдын эрхлэх асуудлын, Эрүүл мэндийн сайдын зэрэг 8 салбарт авлигад өртөх эрсдэл нэмэгдсэн буюу авлигын индекс буурсан байна. Эрдэс баялаг, эрчим хүчний сайдын эрхлэх асуудлын салбарын авлигын индекс 2009 оныхоос 0.09 пунктээр сайжирсан хэдий ч бусад салбартай харьцуулахад хамгийн доогуур үзүүлэлттэй хэвээр байна.

Аймаг, нийслэлийн авлигын индексийг 2009 оныхтой харьцуулахад 9 аймагт өссөн, 3 аймагт өөрчлөгдөөгүй, 10 аймаг, нийслэлд буурсан байна (Хүснэгт 4). Баян-Өлгий (0.46), Ховд (0.49), Дархан-Уул (0.52), Өмнөговь (0.53), Хөвсгөл (0.53) аймгуудын авлигын индекс доогуур буюу харьцангуй авлигад өртөх эрсдэл өндөртэй аймгууд болж байна.

Хүснэгт 4: Авлигын индекс, аймаг, нийслэлээр

Аймаг, нийслэл / он	2009	2011	Өөрчлөлт
Архангай	0.47	0.60	0.14
Баян-Өлгий	0.54	0.46	-0.09
Баянхонгор	0.58	0.58	0.01
Булган	0.66	0.66	0.00
Говь-Алтай	0.59	0.62	0.03
Дорноговь	0.66	0.64	-0.02
Дорнод	0.59	0.65	0.06
Дундговь	0.66	0.55	-0.11
Завхан	0.64	0.63	-0.02
Өвөрхангай	0.60	0.66	0.06
Өмнөговь	0.55	0.53	-0.01
Сүхбаатар	0.58	0.67	0.09
Сэлэнгэ	0.64	0.69	0.05
Төв	0.71	0.68	-0.03
Увс	0.54	0.54	0.00
Ховд	0.49	0.49	0.00
Хөвсгөл	0.55	0.53	-0.02
Хэнтий	0.56	0.68	0.13
Дархан-Уул	0.60	0.52	-0.08
Улаанбаатар	0.60	0.58	-0.02
Орхон	0.49	0.56	0.07
Говьсүмбэр	0.67	0.58	-0.09

Төр засаг, төрийн байгууллага, албан хаагчдын зүгээс шударга, хариуцлагатай, ил тод ажиллахыг тодорхой хэмжээнд ярьж, зарим арга хэмжээг авч хэрэгжүүлж

байгаа хэдий ч олон нийт төр засгаас илүү ихийг хүсч хүлээж байгааг авлигын индексийн 2011 оны судалгааны дүн харууллаа.

Авлигын судалгаа бодлогод чиглэсэн тандалт (Үргэлжлэл)

Женс Ч.Андвиг ба Од Хэлге Фжелстад, Ингэ Амундсан,
Тоне Сиссенер, Тина Сорейде

9. Авлигатай тэмцэхүй (Combating corruption)

Авлига өөрөө нэн эртнийхтэй адил авлигыг хазаарлах гэсэн оролдлого ч нэн эртнийх юм (Riley, 1998:132). Сүүлийн жилүүдэд боловсон ба бүдүүлэг орнуудын засгийн газруудаас авлигыг эсэргүүцэн шүүмжлэх нь идэвхжиж байна. Үүний цөөнгүй нь хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл, иргэний нийгмийн байгууллагын зүгээс авлигын эсрэг үйл ажиллагаа эрчимжиж байгаа, олон улсын байгууллагууд авлигатай тэмцэх алхмууд хийж байгаа нөхцөлд тал зассан баширлал байдаг (Kaufmann, 1999).

Гэхдээ авлигын эсрэг бодитой тэмцэл хийсэн улс орон, байгууллага огт байхгүй гэсэн үг биш. Гэвч уг асуудалтай тэмцэх хүсэлзориг нь эргэлзээтэй тохиолдол олон байна. Тиймээс авлигын эсрэг тэмцэл учиргүй амжилтад хүрчихсэн жишээ одоохондоо ховорхон байх болуужин гэдгийг санууштai. Авлигатай амжилттай тэмцсэн цөөн жишээнд Гонг-Конг, Сингапур хоёр л дурдагдах ба эдгээр хот-улс авлигын эсрэг тэмцлээ эхлэх үедээ харьцангуй дарангуй дэглэмтэй байсан билээ. Итали, Уганда гэх мэт улсууд авлигын эсрэг үйл ажиллагаа явуулсан хэдий ч уул асуудлаас ангижирсангүй. Уганда улсын авлигын индекс сахнаас сайжирсан хэдий ч Африкийнхаа бүүдгэр дунджаас ч доогуур хэвээр л байна.

Авлигын эсрэг ажиллагаа амжилт олохгүй байгаа нь уг үзэгдлийн шалтгаан, нөлөөлөл, домын талаар мэдлэг хомс, бас зарим улс оронд өнөөгийн улс төрөөс илүү алс эртний явдалд хэт анхаардагтай холбоотой.

Эдүгээ эдийн засгийн амжилттай хөгжил авлигыг богино хугацаанд дорвитой бууруулахгүй ч хэтдээ авлигын хэмжээг бодитой бууруулдаг гэсэн баттай эмпирик баримт бий болсон. Гэхдээ энэхүү хамаарлын механизм нь тодорхойгүй байна. Авлигыг бууруулах нэг арга бол төрийн ба хувийн хэвшлийн үүргийг оновчтой болгох, гэгээрэл боловсролыг дэлгэрүүлэх замаар авлигыг нууж хаах боломжийг хязгаарлахад оршино (Treisman, 2000). Тиймээс эдийн засгийн өсөлтийг эрчимжүүлэх бодлогыг амжилттай хэрэгжүүлж чадвал хэтийн хугацаандаа авлигыг бууруулах боломжтой юм. Палдам (Paldam 1999a:20) “хуучинсаг ядуу улс орон чинээлэг, чөлөөт ардчилсан улс болох шилжилт нь авлигын түвшинг эрс бууруулдаг” гэсэн байна. Макро түвшинд эдгээр судалгаан дахь бодлогын талаарх дүгнэлт урам мутай байна. Бодлогын шийдвэр авлигатай бодвийн нөлөөлдөгүүй буюу эсвэл удаан үйлчилдэг байна (Treisman, 2000). Ардчилал хэдэн арван жил хөгжихэөс нааш шальтай үр дүн үзүүлдэггүй (гарчиг 6.2), харин төвлөрлийг сааруулахад богино хугацаанд ч болов авлигыг нэмэгдүүлж орхидог (гарчиг 6.3).

Мөн гадаад худалдааны нээлттэй байдал авлигыг бууруулдаг мэт хэдий ч нөлөөлөл нь бага (гарчиг 6.5). Авлигыг мэдэгдэхүйц бууруулахын тулд гадаад худалдааг эрс чөлөөлөх хэрэгтэй.

9.1 Бусад чухал асуудал (*The importance of others*)

Дээр дурдсан авлигын эсрэг шинэчлэлүүд амжилтгүй болсон нь гайхалтай биш. Авлигын голт зүрхэнд төрийн олон албан тушаалтан (түшмэд ба улс төрчид) нар үйлдэл нь иргэд, компани, бусад байгууллагад онцгой нөлөөтэй бөгөөд эдийн засгийн ач холбогдолтой байр суурь эзэлж байдаг. Ийм албан албан тушаалтан нар тодорхой шийдвэр гаргаж өгснийхөө төлөө хууль бус төлбөр авч байгаа бол хяналтыг чангараулсан ч илрүүлэн нотлох амаргүй (гарчиг 8.1.2).

Зарим салангид тохиолдолд авлигыг илрүүлэх боломжтой хүмүүс тэрхүү авлигач албан тушаалтан наартай хамт ажилладаг этгээдүүд байдаг. Тэд авлигыг мэдээлэхгүй бол, өөрөөр хэлбэл авлигыг чимээгүйхэн хүлээн зөвшөөрвөл, бусармаг үйл дэлгэрэх нь магад. Тиймээс хянач түшмэл нь өөрөө л авлигач тогтолцооныхоо гишүүн болохоос өөр нэмэргүй. Гэтэл хянач түшмэл авлигыг хүлээн зөвшөөрөхгүй байлаа ч бусад ажилтнууд нь хүлээн зөвшөөрсөн бол үр дүнтэй хяналт хийхэд шаардлагатай мэдээлэл олж авах түүнд хэцүү байх болно.

Бугшмал авлига бүхий байгууллагын ажилтнууд нь бие биеэ хаацайлах сүлжээтэй болчихсон байдаг. Тэд авлигын хоёрдмол халдвэр авсан байж болно. Төрийн ажилтнууд хувийнхаа өнөө маргаашийн эдийн засгийн ашиг хонжоог бодвол, тэрхүү хоёрдмол халдвэр эдгэнэ гэж үгүй. Учир нь ихэнх ажилтан авлигажсан нөхцөлд л авлига ашигтай байдаг.

Олон тэнцвэрт загваруудын (multiple equilibrium model) (гарчиг 8.2) зарим

нь тухайн байгууллагад цөөн буюу олон ажилтан хахууль авч байгаагаас шалтгаалан ашигтай байдалд (profitability) гарах өөрчлөлтийг илрүүлнэ. Эдгээр загвар нь хэрэв бусад ажилтнууд авлигач зан үйлээ орхиж, шударга зан үйтэй болох нь ээ гэсэн найдвартай дохио илгээвэл ажилтан бүхэн өөрчлөгднө гэж үздэгээрээ эдгээр загвар өөдрөг хандлагатай байдаг. Тийнхүү өөрчлөгдөх үндэслэл нь байгууллагад авлигач түшмэдийн тоо цөөн байх тусам баригдах магадлал өндөр байдагтай холбоотой. Мөн баригдсан тохиолдолд учрах гутамшиг, ёс суртахууны хохирол нь илүү байдаг.

Гэвч хуучин авлигач сүлжээний талаарх ой санамж оршсоор байхад “шинэчлэгдсэн” ажилтнууд олз ашиггүй, авлигагүй шинэ харилцааг түр зуурын юм гэж итгэх тул эхний “цочир эмчилгээ” үр дүнгүй болдог. Авлигагүй ажиллагааны шинэ, нарийвчилсан, итгэлтэй бүтэц бий болгож, ажилтан тус бүрийн цэвэр санхүүгийн сэдлийг өөрчлөх хэрэгтэй.

Ийм үзэл ойрын хугацаандаа гутранги байх авч хэтийн хугацаандаа нийгэм төлөвшиж, хөгжих явцад авлига буурна. Гэхдээ ойрын хугацаанд ямар ч аргаар хамаагүй авлигыг бууруулснаар шудд эдийн засгийн өсөлтийг дэмжиж, ядуурлыг бууруулна гэж ойлгож болохгүй (Khan, 1999). Дараагийн гарчгуудад эдгээр сүл талыг санангaa авлигатай тэмцэх эдүгэйн аргачлалуудыг товчхон авч үзнэ.

9.2 Авлигын эсрэг стратегийн төрөл зүйл (*Typologies of anti-corruption strategies*)

Авлигын эсрэг стратегийг ангилах олон арга байж болно. Үүнд:

(A) санал болгож буй бодлогын хэрэгслээр нь, жишээлбэл хяналтад чиглэсэн үү, авлигач түшмэдийн сэдэлд чиглэсэн үү гэдгээр нь;

(B) ажиллагааны сэдлээр нь, жишээлбэл гол зорилго нь төрийн

байгууллагын бүтээмжийг дээшлүүлэхэд чиглэсэн үү, шударга бус явдлыг арилгахад чиглэсэн үү, улс төрийн өрсөлдөгчдөө зайлуулахад чиглэсэн үү гэдгээр нь;

(С) ямар албан тушаалтнуудад чиглэсэнээр нь, жишээлбэл тэдгээр нь цөөн салбарт төвлөрсөн байна уу, дээд буюу доод түвшний албан тушаалтнууд байна уу гэдгээр нь;

(D) бодлогын хүлээгдэж буй үр нөлөөгөөр нь;

(E) авлигатай тэмцэх стратегийг санаачилсан байгууллагын төрлөөр нь.

Эдүгээ (E)-ийн тухайд хөгжиж буй оруууд хэрэгжиж байгаа 4 үндсэн түвшний стратегийг тодорхойлж болно:

(1) олон улсын;

(2) үндэсний;

(3) орон нутгийн буюу “иргэний” түвшний;

(4) популист.

Эдгээр стратегийг Хүснэгт 9.1-д үзүүлэв.

Хүснэгт 9.1 Авлигатай тэмцэх стратегийн төрөл зүйл

1. Олон улсын	Дэлхийн Банк, Олон Улсын Валлютын Сангийн бодлого Үндэстэн дамнасанн хахуулийг эрүүжүүлэх Эдийн Засгийн Хамтын Ажиллагаа Хөгжлийн Байгууллагын санаачилга НҮБ-ын Хөгжлийн Хөтөлбөр, НҮБ-ын бодлого Transparency International байгууллагын үйл ажиллагаа
2. Улс хоорондын	АНУ-ын Гадаадад авлига үйлдэхийн эсрэг хууль (<i>Foreign Corrupt Practices Act</i>)
3. Үндэсний	Төрийн хэвшилийн байгууллагад мөрдүүлдэг журам, сургалт “Үйлчилгээний соёл” (<i>Service culture</i>) аргачлал “Шударга байдлын араг” (<i>Islands of integrity</i>) Бүтцийг шинэчлэн авлигыг арилгах (<i>design out</i>) чадавхийг бэхжүүлэх Намын болон ивээлийн томилгоог төрөөс санхүүжүүлэх гэх мэт эрх зүйн шийдэл Авлигатай тэмцэх агентлаг Ерөнхий аудиторын газар, парламентын хяналт Цагдаа ба байгууллага хоорондын хамтын ажиллагаа
4. Орон нутгийн буюу “иргэний” түвшинд	Төрийн шимэгчлэгч, дур зоргын шинж чанараас хамгаалах замаар бичил авлигыг бууруулах Бүтцийн шинэчлэл, жишээ нь төвлөрлийг сааруулах, дүрэм журмыг цомхотгох Захиргааны шинэ журам (жишээ нь хуулийн давхардал, төрийн үйлчилгээний тандалт судалгаа) Гомдол, нөхөн олговор Олон нийтийн хяналт Хэвлэл мэдээллийн хэрэгсэл
5. Популист	Хэлмэгдүүлэх (төрийн албан хаагчдыг) Матарлах (олны өмнө гутаах, цаазлах, албан ёсны дүрт шүүх) Ёс суртахуунаар зэвсэглэх

9.3 Дэлхийн Банкны аргачлал (*The World Bank's approaches*)

Одоогоор авлигын эсрэг хамгийн өргөн хүрээний бөгөөд нарийвчлан боловсруулсан бодлого бүхий байгууллага бол Дэлхийн Банк юм. Тиймээс цаашид бид Дэлхийн Банкны аргачлалыг авч үзэх болно. Хутхер, Шах нар (Huther and Shah 2000) Дэлхийн Банкны бодлого дөрвөн хэмжигдэхүүнтэй болохыг тэмдэглэсэн байна:

(а) Дэлхийн Банкны төслүүдийг авлига, залилангаас урьдчилан сэргийлэх;

(б) Авлигатай үл эвлэрэх зарчмыг байгууллагын соёл болгох;

(с) Авлигын эсрэг олон улсын санал санаачилгад дэмжлэг үзүүлэх;

(д) Авлигатай тэмцэх үйл ажиллагаанд даа дэмжлэг хүссэн улс орнуудад туслах.

(а), (б), (с) нь Дэлхийн Банкны байгууллагад чиглэж байгаа ч олон улсын тусlamжийн байгууллагуудад тохирно, (с) нь авлигад бодлогын ерөнхий асуудлын хувьд чиглэсэн.

Авлигын эсрэг стратегийн талаарх өнөөгийн бодлогын маргаан ихэвчлэн авлигын зонхилогч-төлөөлөгчийн онолоос (principal-agent theory) үндэслэсэн байдал (гарчиг 8.1). Роберт Клитгаард (Robert Klitgaard 1988) энэ аргачлалыг сурталчилснаар 1990-ээд оны үед хэд хэдэн хөгжиж байгаа оронд хэрэглэсэн байна. Энэхүү аргалчлал нь төрийн албан тушаалтнууд авлигач харилцаанд холбогдох хэрэгцээ, сэдэл ба боловж хэрхэн бий болдгийг онолын түвшинд тайлбарласан байдаг. Харин практикийн болон бодлогын түвшинд бодлогын арга хэрэгслийг авлигын боловжийн тоог бууруулагч хийгээд сэдлийг бууруулагч гэж хуваах өгөөжтэй байдаг. Сэдлийг бууруулагч гэдэгт нь авлигын хүлээгдэх ашиг, баригдах магадлал, шийтгэлийн хэмжээнд нөлөөлдөг бодлогын хэрэгсэл багтана. Авлигын хүлээгдэх ашиг унац

хүлээгдэх өргөөс өндөр байвал онолын дагуу уул албан тушаалтан авлигын замыг сонгоно. Жишээлбэл, төрийн албан тушаалтан ажил үүргээ гүйцэтгэхдээ зоргын үйлдэл хийх, дангаараа шийдвэр гаргах эрх мэдэл ихтэй байвал авлигаас горьдох ашиг нь өндөр байна. Хариуцлагын дэглэм супарснаар баригдах магадлал буурна.

Олон тэнцэлт загвараар (multiple equilibria models -- гарчиг 8.2) авлига гарах боломжийн тоо нь авлигын үйлдэл тус бүрийн магадлалд нөлөөлдөг гэдэг тул дээрх ангилал төөрөгүүлж болзошгүй.

Клитгаардын судалгаа дээр дурдсаны дагуу маш нэр хүндэтэйн зэрэгцээ Дэлхийн Банкны сүүлийн үеийн дүн шинжилгээний толыт зүрхэн болжээ (Riley, 1988:135). Дэлхийн Банкны бодлого боловсруулагч нэгэн бээр авлигын эсрэг үр нөлөөтэй стратег дараах шинжийг бүрдүүлэх ёстой хэмээсэн байдал (World Bank, 2000:21):

(1) эдийн засгийг либералчлах, зохицуулалтыг цөөрүүлэх, татварыг хялбарчлах, монополийг задлах, макро эдийн засгийг тогтворжуулах замаар рентийг бууруулах;

(2) захиргаа, төрийн албаны шинэчлэл хийх, үүнд зүтгэл, чадварт үндэслэсэн боловсон хүчиний бодлогыг бэхжүүлэх, төвлөрлийг сааруулах замаар зоргын шийдвэрийг цөөрүүлэх;

(3) хариуцлагыг дээшлүүлэх. Үүний тулд:

- аудит, хариуцлагын тогтолцооны институцуудийг бүрдүүлэх;

- хууль тогтоох тогтолцоог бэхжүүлэх, эрх зүйн шинэчлэл хийх;

- парламентын болон эрчтэй иргэний нийгмийн хяналтыг сайжруулах.

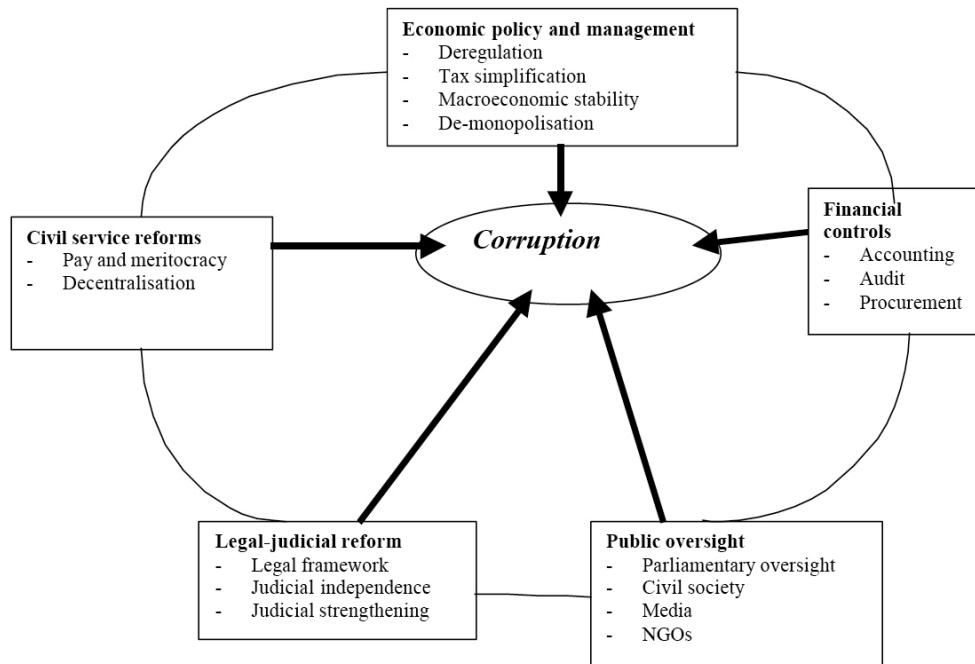
(1), (2) нь эдийн засагт бий болох авлигын завшааныг бууруулж, нийт унацыг нь багасгадаг гэх ба (3) нь баригдах магадлалыг нэмэгдүүлнэ. Мөн Дэлхийн Банк төрийн хэвшил дэх цалинг нэмэгдүүлэхийг зөвлөдөг нь зонхилогч төлөөлөгчийн онолоос (principal-agent

theory) улбаатай. Бас төрийн хэвшилийг цомхогтган, зөвхөн үндсэн салбаруудыг хамруулж үлдээхийг зөвлөдөг нь авлигын завшааныг цөөрүүлнэ гэсэн онолын баримтлалаас үүдэлтэй аж.

Саяхныг хүртэл Дэлхийн Банкийг төрийн институцийг бэхжүүлэх, олон

нийтийг гэгээрүүлэх гэх мэт авлигыг бууруулах шууд бус арга хэрэгслээр нүд хуурч байна гэж шүүмжилцгээж байв (Riley). Дэлхийн Банк эдүгээ тэдгээр шүүмжлэлийг хүлээн авч, зарим асуудлыг авлигын эсрэг стратегдаа багтаасан байна (Зураг 9.1).

Зураг 9.1 Дэлхийн Банкны олон тулгуурт стратег



Авлигатай тэмцэхэд чиглэсэн бодлогын энэ олон арга хэмжээ зонхилогч нь өөрөө авлигыг бууруулах үндсэн зорилттой гэсэн таамагт сууринсан байдаг (Klitgaard, 1988; Mookherjee, 1997; Rauch and Evans, 2000). Үүнд урамшлын тогтолцоо, байгууллагын дүрэм журмыг шинэчлэх үйл ажиллагаа багтана.

Зонхилогч-төлөөлөгчийн онолын аргачлал нь зонхилогч гуай өөрөө авлигач биш байхыг шаардана. Гэтэл авлигад идэгдсэн ихэнх улс оронд энэ шаардлага хангагдахгүй (гарчиг 8.1.4). Дэлхийн Банк сүүлийн үед энэ нөхцөл байдлыг

тооцож бодлогодоо өөрчлөлт оруулсан. Өндөр авлигажсан дэглэм ба дунд зэрэг авлигажсан дэглэмд чиглүүлэх бодлого өөр байх шаардлагатай.

Хутхер, Шах нарын (Huther and Shah, 2000) дүгнэснээр олон улсын тусlamжийн хөрөнгийг өндөр авлигажсан улс орны авлигатай тэмцэх байгууллагад чиглүүлж болохгүй гэнэ. Тэдгээр байгууллага нь өөрсдөө авлигажсан байж таардаг. Тэдгээр байгууллага нь шударга байсан ч шүүх тогтолцоо нь авлигажсан байх тул хийсэн бүх ажил нь талаар болдог гэнэ.

Мөн өндөр авлигажсан нийгэмд цалин нэмэх бодлого үр дүнгээ өгөхгүй, харин ч худалдан наймаалцах ашиг орлоготой албан тушаалын тоо ба үнэ ханшийг нэмэгдүүлэх нөлөөтэй байдаг аж.

9.4 Дэлхийн Банкны багц бодлогын тоөч үнэлгээ (A brief evaluation of the World Bank's policy packages)

Авлигын талаарх мэдээллийг түгээх, авлигын асуудлаах олон нийтийн хэлэлцүүлэг өрнүүлэхэд чиглэсэн Дэлхийн Банкны үйл ажиллагаа авлигын эсрэг бодлогуудад тустай байх нь дамжиггүй. Гэхдээ Дэлхийн Банкнаас санал болгодог бодлогын зарим асуудлыг хянаж үзэх шалтгаан бий. Жишээлбэл тус байгууллага бодлогынхоо маргаантай талуудыг ч авлига бууруулах нөлөөтэй гэсэн баталгаа гаргах гээд байгаа бололтой байдаг.

Энэхүү шүүмжлэлийн эмпирик суурь нь Дэлхийн Банкны өөрийн нь судалгаанд байдаг. Жишээлбэл, төвлөрлийг сааруулах нэг аргачлал бол төрийн дэд байгууллага (public sub-units), нэгжүүдтэй гүйцэтгэлийн гэрээ байгуулах замаар бизнес төст зан үйлийг нэвтрүүлэх явдал гэж үздэг. Гүйцэтгэлийн гэрээ хөгжиж буй орнуудад хэрхэн үйлчилж байгаа талаар хийгдсэн томоохон судалгааг Дэлхийн Банкнаас 1995 оны “Түшмэд бизнест” (Bureaucrats in business) гарчигтай нийтэлсэн. Энэхүү судалгаа нь хөгжиж буй 12 орон дахь төрийн хэвшлийн компаний менежерүүдийн цалингийн тогтолцоог авч үзжээ. Уг судалгаагаар гүйцэтгэлийн гэрээ нь ажлын гүйцэтгэлийн сайжруулаагүй, зарим тохиолдолд цалин урамшууллын асуудлыг хурцатгасныг илрүүлсэн байна. Яагаад тэр вэ? Гүйцэтгэлийн гэрээ нь гүйцэтгэлийн гурван асуудлыг цогцоор шийдэж чадсангүй. Үүнд: Нэгдүгээрт, албан хаагчдын мэдээлэл эзэмшсэн давуу байдлыг багасгасангүй. Хоёрдугаарт, гүйцэтгэлийн гэрээнд шагнал урамшил,

шийтгэлийг тусгаагүй тул ажилдаа илүү чармайлт тавих сэдэл үүсгэсэнгүй. Гуравдугаарт, удирдах ажилтан нар нь гэрээний хэрэгжилтэд хангалттай анхаарал тавиагүй юм.

Хожим Хутхер, Шах нарын (Huther and Shah 2000) мэдэгдсэнээр төрийн тодорхой байгууллагад ажил үүргээ додомдох, авлигажих үзэгдлийг багасгах үүднээс зах зээлийн дунджаас дорвitoй ахиу цалин тогтоосноор нэг ажилтан нэг л ажлынхаа төлөө хоёр үнэ авч байна гэсэн үг болдог байна. Энэ нь авлигын шимт хөрс болдог. Гүн авлигажсан орчин нөхцөлд ашигтай ажил, албан тушаалыг наймаалцах ба албан тушаалын үнэ нь цалингийн илүүдлийн хэмжээнд багтдаг. Дэлхийн Банк тэргүүтэн хандивлагчид төрийн зарим байгууллагын цалинг хөөрөгдсөнөөрөө нэн ядуу орнуудын төрийн захирагаанд эрүүл бус нөлөө үзүүлдэг байж болзошгүй.

Үүнийг зүгшрүүлэхийн тулд цалингийн тогтолцоог төрийн албан хаагчийг ажлаас амархан хөөж болдог дүрэм журamtай хослуулах нь зүйтэй. Мониторингийг сайжруулах замаар үүнийг гүйцэтгэж болно. Төрийн хэвшлийн цалинг нэмэх нэг үндэслэл нь аливаа албан хаагч авлигад орооцолдсоныг батлах боломжийг хязгаарладаг тэгш хэмгүй мэдээллийн асуудал (asymmetric information problem) юм. Авлига хийгээд баригдах магадлалыг нэмэгдүүлбэл баталгаа шаардах хэрэгцээ зөвлөрч болно. Мөн энэ нь бас зонхилогч-төлөөлөгчийн (principal-agent approach) онолын дагуу төрийн албан хаагчдын ажлын байрны баталгаат байдлыг бууруулахыг шаардаж байгаа юм. Энэ нь төрийн хэвшлийг хувийн бизнестэй адилтган зохион байгуулах төрийн байгууллагын шинэчилсэн менежментийн (new public management) үзэл санаатай нийцэж байна.

Гэхдээ энэ аргачлал нь авлигагүй, шударга, бүтээлч төр байгуулах Веберийн зарчмыг супруулж байгаа юм. Тэр зарчим

нь Герман, Скандинавын орнуудын түүхэн туршлага, хөгжиж байгаа зарим оронд хийсэн эконометрийн судалгаагаар нотлогддог (Rauch and Evans, 2000).

Төрийн хэвшилд зах зээлийн зарчмыг хэрэглэх гэсэн охорхон настай оролдлого нь төрийн байгууллага дахь авлигыг бууруулж, бүтээмжийг дээшлүүлэх гэсэн зорилгынхоо яг эсрэг үр дүнд ч хүрсэн байж болзошгүй юм. Жишээлбэл, төрийн үйл ажиллагааг дэд салбаруудыг богино томилгоотой захирлуудаар удирдуулж, тэдгээр нь захиргааны бүтээгдэхүүнээ (administrative outputs) тухайн чиглэлийн нэгжүүдэд нийлүүлдэг байхаар хуваана. Төрийн хэвшлийг ингэж шинэчлэх буюу төвлөрлийг ийм аргаар сааруулахад төрд дахин клиентилизм үүсэж, захирлууд улс төрийн хүчирхэг ивээгчдийн хамгааллын төлөө өрсөлдөж болзошгүй. Ийнхүү төвлөрлийг сааруулах нэрийн дор харин ч дахин төвлөрөл үүсэж, шинээр бий болсон мөнгөний цэгүүд нь төрийн хэвшлийн дэд нэгжүүдийн хооронд болон шинээр ураг барилдсан улс төрийн ивээгч ба ивээл хүртэгчийн хооронд хахууль цутгах эх булаг болох магадлалтай.

Дээрх шинэчлэл эерэг үр дүнд хүргэсэн жишээ байгааг үгүйсгэхгүй. Гэхдээ Дэлхийн Банкны зөвлөж буй аргачлалын бас нэг бэрхшээл нь төрийн хэвшлийн удирдлагын шинэчлэл нь зарим талаараа үзэл сурталжсан шинжтэй байдагт оршино. Тэрчлэн төрийн менежментийн талаарх Веберийн үзэл баримтлалын онолын үндэслэл нь зарим талаараа сүүлийн үеийн микро эдийн засгийн онолын төрийн шинэ менежментийн баримтлал шиг боловсorch чадаагүй байдаг.

9.5 Дүгнэлт

Энэбүлэгт авлигын эсрэг шинэчлэлийн зарим аргачлал, тэдгээрийн чанад дахь онолын үндсийг авч үзэв. Дэлхийн Банк авлигыг бууруулах чиглэлээр хамгийн далаицтай бөгөөд боловсронгуй бодлого

боловсруулсан юм. Тиймээс энэ гарчигт Дэлхийн Банкны аргачлалыг дэлгэрэнгүй авч үзлээ. Дэлхийн Банкны үзэж байгаагаа авлига нь эдийн засаг, улс төр, зохион байгуулалтын гүн гүнзгий доголдлын өнгөн шинж юм.

Санхүүгийн авлигыг хязгаарлахын тулд түүний шалтаг, шалтгааныг онилох хэрэгтэй. Тиймээс авлигын боломж завшаан хийгээд ашиг унацыг хязгаарлаж, урьдчилан сэргийлэх арга хэмжээнд анхаарлыг чиглүүлдэг. Үүнд эдийн засаг, улс төр, институцийн шинэчлэл, тэдгээрийн дотор цалин хөлсний тогтолцооны шинэчлэл багтана. Улс төрийн манлайлагчдын улс төрийн хүсэл зориг шинэчлэл амжилттай хэрэгжих нөхцөл болно.

Гэвч авлигын эсрэг бодлогын асуудлыг бодлого хэрэгжүүлэх үүрэгтэй төрийн мөн чанар зэрэг илүү томоохон асуудлыг хамрахгүйгээр авч хэлэлцэх аргагүй. Тухайлбал Африк дахь удам залгах дэглэмийн чиглэлд ажиллаж буй Франц судлаачдын боловсруулсан дүн шинжилгээний загвар шинэчлэл хийх улс төрийн хүсэл зоригт итгэл төрүүлэхгүй байна. Энэхүү аналитик загварт авлига нь удам залгагч дээдсийн ард түмнээ шимэгчлэх, рент ухах амьдралын хэвшлийн нь салшгүй хэсэг болсон байдаг байна (гарчиг 2.4, 4.2). Нэгэнт удам залгагч дээдэс өргөн дэлгэрмэл авлигын гол үр шимийг хүртэгч болдгийн хувьд шинэчлэл хийх хүсэл зориг нь өчүүхэн байх аж (Bayart141 et al., 1999; Chabal and Daloz, 1999; Mjdard, 1986, 1992, 1995). Тиймээс захиргаа, зохион байгуулалтын шинэчлэл тогтвортой үр дүнд хүрэх горьдлого үгүй. Ийм нөхцөлд дээрх шинэчлэлүүд нь харин ч эрх баригчдын улс төр, эдийн засгийн байр суурийг бэхжүүлэх үйлчилгээ үзүүлнэ.

Гэвч Бардханы (Bardhan 1997) егүүлснээр аль ч улсын төр шулагч байдаг гэж үзэх нь улс бүрт авлигын эсрэг адил төстэй арга хэмжээ хэрэгжүүлж байхад

яагаад зарим улсад авлига илүү өргөн дэлгэр байдгийг ойлгоход тус болохгүй. Тэр тусмаа авлигын түвшин ойролцоо улс орнууд яагаад бүтээмж, эдийн засгийн өсөлтөөрөө эрс тэс өөр байж болгийг тайлбарлаж чадахгүй.

Бардханы (Bardhan 1997) үзэж байгаагаар Африкийн зарим улс ойрын түүхэнд шулагч шинжтэй болсон нь төр хүчтэй биш, харин сулбайгаагаас улбаатай аж. Төр зах зээлийн эдийн засгийн наад захын тулгын чулуу болох хууль, өмчийн харилцааг хэрэгжүүлж чадаагүйгээс төрийн албан тушаалтнуудын дунд хумслан шамшигдуулах үйл цэцэглэсэн. Харин рент шимэгч төвлөрсөн механизмын, бизнесийн сонирхлын сүлжээ, авлигын өндөр түвшин бүхий Дорнод Азийн улсууд

үүний яг эсрэг жишээ болсон юм (Khan and Jomo K.S.). Гадаадын ч, дотоодын ч бизнесийн эрх ашигт үнэнч ханддаг нь эдгээр орнуудын засгийн газар хүчтэй байгаагийн нэг түлхүүр бололтой.

Төвлөрсөн ба төвлөрөлгүй авлигын эдгээр ялгааг ухаарч (Shleifer and Vishny, 1993), урьдчилан таамаглагдах байдлын (predictability) ач холбогдлыг анхаарч (Wedeman, 1996; Campos et al., 1999), чөдөр тушаа болсон дүрэм, журам, зохицуулалтыг цомхотгох нь ямар ч төртэй улсад авлигатай тэмцэх бодлогын анхны том алхам болно. Цаашлаад, эдийн засагчид, улс төр судлаачид төрийн шат дамжлагуудад төрөл бүрийн хариуцлагын механизмын суулгаж өгөхийг машид чухалчилж байна.

Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томьёоны тайлбар толь

Ц.Даваадулам

Засаглал (Governance)-тай холбоотой асуудлаар судалгаа шинжилгээний болон орчуулгын ажил хийж буй хүмүүст тус болох үүднээс НҮБХХ-ийн Суурин төлөөлөгчийн газрын ажилтан

Ц.Даваадуламын гаргасан “Засаглалын үзэл баримтлал, нэр томьёоны Англи-Монгол тайлбарыг цувралаар хүргэж байна.

Ургэлжлэл

ECONOMIES OF SCALE Reductions in the average cost of a product, resulting from an expanded level of output.	ТЭЛЭЛТИЙН ҮР АШИГ Үйлдвэрлэлийн хэмжээ тэлэгдсэнээр бүтээгдэхүүний нэгж өртөг зардал буурахыг илэрхийлсэн микро-эдийн засгийн нэр томьёо.
ELECTIONS Competitive elections are the main device whereby public officials are rendered accountable and subject to popular control. They also constitute an important arena for ensuring political equality between citizens, both in access to public office and in the value of their votes. (Beetham & Boyle, 1995)	СОНГУУЛЬ Өрсөлдөөнт сонгууль бол төрийн албан тушаалтнуудыг олон нийтийн өмнө хариуцлага хүлээлгэж, тэдний үйл ажиллагааг бүх нийтийн хяналттай байлгах гол арга хэрэгсэл юм. Тэрээр төрийн албан тушаалд хүрэх боломж, саналын үнэ цэнийн хувьд иргэдийн хооронд улс төрийн адил тэгш байдлыг хангах нэг чухал талбар болдог. (Бийтхам & Бойел, 1995)
ELECTORAL REFORM Electoral reforms create new types of and bases for representation; establish or revise the qualifications for registration and voting; modify election rules and voting procedures; determine the process of candidate selection; prevent corrupt or unfair voting practices; guarantee voting rights; and determine how the public can hold elected officials accountable. (UN, 2007)	СОНГУУЛИЙН ШИНЭТГЭЛ Төлөөллийн шинэ зарчим, үндсийг бий болгож, бүртгэлийн болон сонгууль явуулах, санал өгөх журам, нэр дэвшигчдийг шалгаруулах ажиллагаа, шударга бус үйлдлээс урьдчилан сэргийлэх, сонгох эрхийг баталгаажуулах, сонгогдогчдын иргэдийн өмнө хүлээх хариуцлагыг тодорхойлж өгдөг. (НҮБ, 2007)

<p>EMPLOYMENT POLICY</p> <p>The goal of government employment and wage policy is neither to minimize employment nor to compress wages but to achieve a workforce with the size, motivation, professional ethos, and accountability needed to provide quality public services; reduce transaction costs for the private sector; design and implement economic policy; execute budgets and investment projects; and preserve the key assets of society. A skilled, motivated, and efficient civil service with a professional ethos is one of the key requirements for good government. (Schiavo & Sundaram, 2000)</p>	<p>АЖИЛ ЭРХЛЭЛТИЙН БОДЛОГО</p> <p>Засгийн газрын ажил эрхлэлт, цалин хөлсний бодлого нь ажиллагчдын тоог цөөлөх, эсвэл цалин хөлсийг бууруулах явдал аль аль нь биш бөгөөд харин төрийн үйлчилгээг чанартай хүргэх, хувийн салбарын зардлыг багасгах, эдийн засгийн бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх, төсөв, хөрөнгө оруулалтыг хэрэгжүүлэх, нийгмийн үнэт зүйлсийг хадгалахад шаардагдах зохицой хэмжээтэй, урам зориг, ёс суртахуун, хариуцлага бүхий ажиллах хүчтэй байх тухай асуудал юм. Сайн засаглалын шаардлагуудын нэг нь чадварлаг, урам зоригтой, мэргэжлийн өндөр ёс суртахуунтай, үр ашигтай ажиллагаатай төрийн албатай байх явдал билээ. (Шиаво & Сундарам, 2000)</p>
<p>EMPOWER (EMPOWERMENT)</p> <p>The verb 'empower' means to give ability to; enable or permit. It also means that people's efforts to form relationships between themselves and the world so that they may be better able to change the things that are causing them problems. This involves the creation of new ideas, new understandings and new knowledge. (UNDP, 2007)</p>	<p>[иргэдийг] ЧАДВАРЖУУЛАХ ЗАМААР ЭРХ МЭДЛИЙГ НЬ НЭМЭГДҮҮЛЭХ</p> <p>'Empower' гэдэг үйл уг нь хэн нэгэнд аливаа юмыг хийх чадвар суулгах, боломж олгох, зөвшөөрөх гэсэн утгатай. Тэрээр хүмүүсийн хооронд харилцаа, хамтын ажиллагааны орон зай бий болгосноор тэдэнд тулгарч буй бэрхшээлийг арилгах, нөхцөл байдлыг өөрчлөх чадвартай болгох, үүний тулд шинэ санаа бодол, ойлголт, мэдлэгтэй болгох гэсэн уг. (НҮБХХ, 2007)</p>

<p>EQUALITY</p> <p>Concepts of equality and inequality are fundamentally <i>political</i> concepts that have become institutionalized in the public sector in particular ways . In recent years, the language has tended to shift away from redistributive meanings of equality and towards the more cultural interpretations implied in the idea of social exclusion; and from the formalised concept of equality to more fluid notions of social diversity.</p> <p>Equality legislation and equality policies are the product of struggles by particular groups to overcome patterns of structural inequality – around social divisions such as class, gender, race, disability and sexuality. In recent years, there has been an increasing emphasis on diversity – that is, a recognition of the need to respond to difference and to pursue a more active and dynamic concept of social justice. (Newman & Ashworth, 2009)</p>	<p>ТЭГШ БАЙДАЛ</p> <p>Тэгш ба тэгш бус байдал нь үндсэндээ улс төрийн үзэл баримтлал бөгөөд тэрээр улсын салбарт тодорхой утгаар хэрэглэгдэж ирэв. Сүүлийн жилүүдэд тэгш байдлыг орлого дахин хуваарилалтын утгаар нь ойлгохоос илүү 'нийгмээс гадуурхах' гэсэн соёлын агуулгаар нь тайлбарлах, албан ёсны тодорхойлолтоос 'нийгмийн ялгаатай байдлыг' хүлээн зөвшөөрөх гэсэн санаагаар хэрэглэх нь илүү болсон байна.</p> <p>Тэгш байдлын тухай хууль, бодлого нь анги, жендэр, арьс өнгө, хөгжлийн бэрхшээл, хүйсний баримжааны улмаас бий болж тогтсон нийгмийн хуваагдал, тэгш бус байдлыг арилгах гэсэн тодорхой бүлгүүдийн тэмцлийн үр дүнд бий болдог. Сүүлийн жилүүдэд нийгмийн төрөл бүрийн бүлгүүдийн ялгаатай байдлыг хүлээн зөвшөөрсний үндсэн дээр тэдний хэрэгцээнд чиглэсэн бодлого явуулах, нийгмийн шударга ёсыг тогтоох тухай үзэл баримтлалыг тутштай баримтлах хандлага нэмэгдэж байна. (Ньюман & Ашворт, 2009)</p>
<p>EQUITY</p> <p>Just, fair and impartial treatment of all.</p>	<p>ҮЛ АЛАГЧЛАХ/ШУДАРГА ЗАРЧИМ</p> <p>Бүх хүнд шударга, тэгш, алагчлалгүй хандах.</p>
<p>ETHICS</p> <p>Ethics are the moral principles or values that guide officials in all aspects of their work. Ethical behaviour encompasses the concepts of honesty, integrity, probity, diligence, fairness, trust, respect and consistency. Ethical behaviour includes avoiding conflicts of interest, and not making improper use of an individual's position.</p>	<p>ЁС ЗҮЙ</p> <p>Ёс зүй нь албан хаагчид үйл ажиллагааныхаа бүхий л хүрээнд баримтлах ёс суртахууны зарчмууд, эрхэмлэх зүйлс юм. Эдгээр ёс суртахууны зарчимд үнэнч шударга байх, шударга байдал, шударга зан суртахуун, хичээл зүтгэл, итгэлцэл, хүндэтгэл, зарчимч тутштай байх гэсэн үзэл баримтлалууд багтдаг. Ёс зүйд сонирхлын зөрчил, албан тушаалаа зүй бусаар ашиглахаас урьдчилан сэргийлэх явдал мэн хамаарна.</p>

<p>EVALUATION</p> <p>A process of determining, as systematically and objectively as possible, the relevance, effectiveness and impact of activities, in light of their objectives and to identify any needed administrative or policy changes.</p> <p>While monitoring verifies progress on a daily basis, evaluation questions whether the stated objectives/results are being or have been attained. Evaluation usually takes place at specific milestones.</p>	<p>ҮНЭЛГЭЭ</p> <p>Аливаа үйл ажиллагааны ач холбогдол, үр нөлөө, эцсийн үр дүнг тавьсан зорилтуудтай уялдуулан аль болох системтэй, бодитойгоор үнэлж зохион байгуулалтын болон бодлогын өөрчлөлт оруулах шаардлагатай эсэхийг тодорхойлох үйл явц. Хяналт-шинжилгээ ажлын өдөр тутмын явцыг хянадаг бол үнэлгээ тавьсан зорилт биелэгдсэн эсэх, үр дүнд хүрсэн эсэхийг нягталдаг. Иймд үнэлгээг аливаа төсөл, хөтөлбөр, үйл ажиллагааны тодорхой үе шатуудын төгсгөлд хийдэг.</p>
<p>EXECUTIVE</p> <p>A high-ranking official in an organisation who has major decision-making authority and responsibility for executing the affairs of an organisation.</p>	<p>УДИРДАХ АЛБАН ТУШААЛТАН</p> <p>Байгууллагын шийдвэр гаргах эрх мэдэл, харилцааг зохицуулах үүрэг бүхий дээгүүр албан тушаалтан.</p>
<p>EXECUTIVE AGENCIES</p> <p>In the mid-1980s a number of OECD countries, generally in the British administrative tradition (e.g., UK, Australia, Canada, and New Zealand) began a move to formally separate the organizations and the personnel in charge of policy or implementation. ‘Executive agencies’ were thus created for the delivery of public services, under policies and service standards formulated by the regular organs of government.</p>	<p>ХЭРЭГЖҮҮЛЭГЧ АГЕНТЛАГУУД</p> <p>ЭЗХАХБЫН гишүүн орнууд, түүний дотор Британий захиргааны уламжлалтай Англи, Австрали, Канад, Шинэ Зеланд зэрэг орнууд 1980-аад оны дундаас бодлого боловсруулах, хэрэгжүүлэх үүрэгтэй байгууллагуудыг албан ёсоор салгаж эхэлсэн байна. Ийнхүү засгийн газрын үндсэн аппаратын бодлого, үйлчилгээний стандартын доор төрийн үйлчилгээ хүргэх үүрэгтэй ‘хэрэгжүүлэгч агентлагууд’ бий болжээ.</p>
<p>EXECUTIVE GOVERNMENT</p> <p>The branch of government empowered to administer a country’s laws and deliver government programs and services to the people.</p>	<p>ГҮЙЦЭТГЭХ ЗАСАГЛАЛ/ЗАСГИЙН ГАЗАР</p> <p>Тухайн улс оронд хууль, засгийн газрын хөтөлбөрийг хэрэгжүүлэх эрх мэдэл, иргэдэд үйлчилгээ үзүүлэх үүрэг бүхий төр засгийн нэг салаа.</p>

<p>EXTERNALITY</p> <p>Market transactions often have effects on third parties, or on the environment, that only government action can alleviate. For example, it is possible to buy a car and its fuel through the market, but the externality or 'spill-over' effects on air quality or vehicle accidents are not captured by the price paid for the items causing the problem. Environmental effects are usually seen as requiring some kind of government action, as there is no market way of coping with these effects. (Hughes, 2003)</p>	<p>ГАДАГШЛАХ НӨЛӨӨ</p> <p>Зах зээлийн харилцаа гуравдагч этгээд, эсвэл байгаль орчинд нөлөөлдөг бөгөөд үүнийг зөвхөн төрийн оролцоотойгоор залруулах боломжтой байдаг. Жишээлбэл, автомашин, шатахууныг зах зээл дээрээс худалдан авч болно. Гэтэл агаарын бохирдол, авто тээврийн осол зэрэг гадагшлах, эсвэл 'халих' нөлөө тухайн проблемийг үүсгэж байгаа барааны үнэд ордоггүй. Ялангуяа байгаль орчны нөлөөллийг зах зээлийн аргаар зохицуулах боломжгүй тул төрийн оролцоо ямар нэг хэлбэрээр шаардлагатай байдаг. (Хьюс, 2003)</p>
<p>E-GOVERNMENT</p> <p>E-government, as a term, may refer to the use of information technology, in particular Internet, to deliver public services in a much more convenient, customer-oriented, cost-effective, and altogether different and better way. A broader definition of e-government is the adoption of any information and communication technology by government. The technologies include video conferencing, touch-tone data entry, CD-ROMs, the Internet and private Intranets, as well as other technologies such as interactive television and Internet access via mobile phone and personal digital assistants. (Hughes, 2003)</p>	<p>ЦАХИМ ЗАСГИЙН ГАЗАР</p> <p>Төрийн үйлчилгээг илүү таатай, хэрэглэгчдэд чиглэсэн, өртөг зардал багатай, бүхэлд нь сайжруулах, шинэлэг байдлаар хүргэхийн тулд мэдээллийн технологи, түүний дотор интернет ашиглаж байгааг илэрхийлсэн нэр томьёо. Цахим засгийн газар нь өргөн утгаараа засгийн газрын үйл ажиллагаанд мэдээлэл харилцааны технологи нэвтрүүлэх гэсэн уг юм. Эдгээр технологид видео хурал, товчлуур мэдээлэл, CD-ROM, гадаад, дотоод сүлжээ, хэрэглэгчтэй харьцах телевиз, зөвхрийн утсан холбоотой интернет, бусад хувийн дигитал төхөөрөмжийг дурдаж болно. (Хьюс, 2003)</p>

ABSTRACT

2011№4(9)

1. "Some issues to improve the control of armed forces by the parliament", Institute for Defence studies, academic secretary, Phd, professor, colonel, Ch.Erdenechuluun

(3 pages)

With the adoption in 1992 of the new Constitution, seeking to the main goal of a humane, civil and democratic society in the country, which led to a deep fundamental changes in politics, economy, people's minds, which are also affected and in national defense issues. As stated in a new Constitution "Mongolia shall have armed forces for self-defence." The legal framework of National security, Defence policy are already completed. But after adoption of a new Constitution, during working of parliaments 4 times, only 10 members of Parliament were familiar with defence issues. In this paper autor mentions the role of The Parliament of Mongolia, as modern oversight instrument of Government's security policy.

2. "The influence to the Mongolian Investment efficiency", School of The Finance and Economic studies, G.Chantsal, J.Anuudari

(10 pages)

Corruption lowers the level of investment in physical and human capital, makes the economy less open, and increases political instability (Mauro 1995, Mo 2001, Pelligrini & Gerlagh 2004). The negative effect of corruption on economic growth is stronger if a country has poor governance (Meon & Sekkat 2005). In this paper, we have predicted that investment efficiency of Mongolia is reduced by corruption. This paper is based by Corruption and Investment Choices: A Panel Data Study, Mushfiq us Swaleheen, 2007. We define efficiency of investment as the increase in the GDP from a one-unit increase in the capital stock – i.e., the marginal product of capital. The mean of the marginal product of capital for the firms in an economy is simply the inverse of Incremental Capital Output Ratio (ICOR). The ICOR is defined as the ratio of the increase in capital stock to the increase in GDP.

$$ICOR_t = \frac{K_t - K_{t-1}}{Y_t - Y_{t-1}}$$

(ICOR- Incremental Capital Output Ratio, K-capital, Y- GDP)

Investment efficiency model:

$$Y_{it} = \alpha X_{it} + \beta CPI_{it} + \varepsilon_t$$

$$Y_{it} = \frac{1}{ICOR}$$

X contains:

GDP per capita (in 00\$)
Industry's share in GDP
Agriculture's share in GDP
Import-GDP ratio
Population growth rate
CPI
CPI squared

CPI-Corruption Perceptions Index by standardizing and aggregating information about the rank given to a country by a set of surveys. The CPI ranges from 0 to 10. A low score means corruption is perceived to be high.

Defined model for Mongolia:

$$Y = 0.1306180582 * \text{CPI1} + 8.545159473 * \text{INDUSTRY} - 1.132641605 * \text{LOGIMPORT} - 0.00280856353 * \text{per GDP} + [\text{AR}(1) = -0.6687759911]$$

There is some non-linearity in the relations between

The CPI and efficiency

Import-GDP ratio and efficiency.

Our perception has proved by the defined model. If CPI squared increased by one unit, investment efficiency of Mongolia will increase by 0.13061 unit.

Mongolia has lost about 83% of possible investment efficiency because of highly corrupt from 2004 to 2010.

3. "Using the Participation Agreement as an effective tool to prevent corruption"

D.Ochirdorj (18 pages)

The main cause in Mongolia is the lack of transparency and citizens' participation within the work of government organizations. Especially, there is strong need for to strengthen the transparency and prevent from corruption in the extractive industry sector of Mongolia and through improving public participation and monitoring. The tripartite agreement (so called Participation agreement) between minerals license holders, local administrations and local citizens can be used as one of the effective tools to enhance aforementioned need to prevent from the corruption. The participation agreement has the following additional advantages including to improve local people's benefit from local natural resources, to advance social and economic development in local levels based on the use of local natural resources, to reduce and prevent environmental degradation. The corruption is the harmful consequence of the lack of information disclosure and transparency within the government organizations. All stakeholders agreed that the main cause of the existing practice of the corruption is the lack of transparency and public participation in decision making. The effective public participation is not to participate in elections in each 4 years or to wait response from government organization to requests submitted by people. The participation should be enhanced though effective monitoring and participation in decision making. The purpose of the participation agreement/tripartite agreement between license holders, local administrations and local people agreement is to make legally effective negotiations between above mentioned three to protect the environment, strengthen sustainable development, to prevent from human rights violation, as well as support effectiveness and continuities of the mining project. Corruption in the extractive industry sector in Mongolia is directly connected the gaps in the Minerals Law that do not enable local people to participation in the decision amking and to monitor the implementation of the law. Since the current Minerals Law became effective, license holders are tasked to conclude the agreement with local administrations where the mining project will implement. However this is the crucial to prevent from corruption, to protect environment and to hold mining responsible, it doesn't achieve the goal until today due to the lack of legal regulation enhancing local people's participation in the agreement. Although in many areas licence holders establish the agreement with local administration as enshrined in the Article 42 of the Minerals Law, most of the time local people exclude from the agreement. Therefore

these agreements can not prevent from the corruption. If local people participate in concluding agreement with mining license holders, they can obtain necessary information to monitor the implementation of laws and to prevent from the corruption. Therefore I'm raising the following recommendations through my presentation: Local administrations should take measures that enable local people to participate in concluding the participation agreement which is important to enhance the transparency and good governance in their area. To elaborate the Article 42 of the Minerals Law to improve legal regulation that can make local people as of the official party to the Participation Agreement.

4. "State backed-up crimes and current state of corruption in political sphere and its fighting issues", The School of Internal Forces, B.Battuya (28 pages)

Aborting corruption in the political sphere is led to failure of the country's development policy and creates many undesirable drawbacks connected with this failure. In other words, democratic society founded in majority governance, however bureaucratic structure which represents government while in its election year is working, in some cases, for own individual benefits, not for its voters and people. In such circumstances, the development policy's consistency and implementation would be in stagnancy. Previously, when election system was political factor, nowadays election financing mechanisms as well as political party financing became major corruption factors. Best ways to grant own security and increase its profit and most importantly power and influences for the business clusters and organized criminal organizations are financing political parties or election candidates. This financing issue leads political parties to serve political or economical factions and to disregard its obligations to serve for own people.

5. "Corruption and Governance", School of The Finance and Economic studies, B.Ariunbileg, M.Monkh-Erdene (33 pages)

Authors made attempts to find out, which economic indicators influences and might reduce level of corruption, and how about those indicators are in Mongolia. In result 5 indicators of Governance correlated to the corruption, and if these indicators would be improved, than corruption will be reduced.

- 6."Corruption, Bribery and Gift", School of Social studies, E.Batkhishig (45 pages)

Current world, that being globalizing face a negative phenomenon is doubtlessly corruption and bribery. As we know the state takes many measurements to fight it. That kind of crime many ways and worsens the society. But every state that faces such problems takes suitable measurements. In history the first measurements were taken the time of yuan and those have been effected on the legislations since then since 1921 it has been named official position or bribe crime and in 1942 it was changed to bribery crime according to criminal code corruption is based on the theory of exchange and all the three types of exchange theory arise corruption. According to moss it is similar to gift but it has more features of barter and causes much harm for society. So it is more likely to social institution. Addition to it, corruption and bribe are kind of network and it is linked to anthropological theory network causes the reason for corruption. More over in my opinion most of the crime are conduct by authorities. It shows that they use corruption to accomplish their private interests. But it is an illegal

method. Human need is limitless so they can forget about others right for their own interests. It is connected to social power source of M.Mann in conclusion, Mongolian current society is covered by corruption as anthropological science, corruption is based on exchange principle and human relationship most important thing is an illegal method to accomplish own purpose.

7. "Correlation between Mongolian Corruption Index and Human Development Index",
an officer of the Research and Analysis division of IAAC, Ph.D.Candidate
D.Jargalan (55 pages)

In order to investigate impact of corruption on Human development, autor is used two national indexes. And find out, that there negative relationship between Human development index and Mongolian Corruption index.

8. "Corruption and Poverty", a senior officer of the Research and Analysis division of IAAC, Ch.Davaasuren (59 pages)

Since there are theoretical concepts economic growth of a country impacts to increase in per capita income and decrease in poverty, there are cases the economic growth could not reach to the general public in the global level. Researchers and academics explain that reason of economic growth doesn't reach to the general public is governance distortion or corruption. Therefore international development organizations have focused on improving governance quality and capacity. For our country though income from mining sector has increased and economy is rapidly growing poverty has not decreased so much. To introduce result of the theoretical and empiric studies on impacts of anti corruption program and policy on poverty alleviation activities and relationship between them I have translated A Review of Recent Literature on Corruption and Poverty developed by researchers Eric Chetwynd, Frances Chetwynd and Bertram Spector of the Management Systems International for the USAID.

9.The Result of the Mongolian Corruption index 2012 (63 pages)

Second national survey of extent and scope of corruption in Mongolia. As shows the Results of Mongolian Corruption index 2011, corruption in Mongolia is increased last two years.

10. Changes in Corruption Perception Index 2011 of countries and factors to the changes

Transparency International's Corruption Perceptions Index (CPI) is the best known of anti corruption tools. The CPI ranks almost 200 countries by their perceived levels of corruption, as determined by expert assessments and opinion surveys. In 1st December of 2011, the Transparency International released CPI 2011 and the index scores 183 countries and territories from 0 (highly corrupt) to 10 (very clean) based on perceived levels of public sector corruption. Based on the result of the CPI 2010 and 2011 we prepared introduction explaining how indices changed over countries of the world, corruption status and changes in the international level, and factors to the changes.

11. "Research on Corruption A policy oriented survey", Jens Chr. Andvig and Odd-Helge Fjeldstad, Inge Amundsen, Tone Sissener, Tina Soreide (79 pages)

This survey, "Research on Corruption. A Policy Oriented Survey", is an overview of contemporary corruption research. The main objective is to present research that is relevant for foreign aid policies to developing countries. Authors have focused on recent academic research. Thus, while a survey of the output of public commissions dealing with corruption would be useful, this is not covered by this study. Moreover, to make the survey accessible for a multidisciplinary audience, the most abstract and technical parts of the literature are presented in a non-technical way, emphasizing the intuition behind the models. In spite of its limitations we hope this survey will be considered useful – and used–by researchers, students, development practitioners and aid officials.

- 12."Glossary of concepts and terms in governance", Ts. Davaadulam (87 pages)

This glossary-Concepts and Terms in Governance-is the first source of English terms related to governance interpreted into Mongolian language. This is deemed to be useful for researchers, students, practitioners, and other professional group.